

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي بن مهدي أم البواقي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام

خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر وأثرها على التوازن بين السلطات

الشعبة : الدولة والمؤسسات العمومية

تحت اشراف :

أ.د بن عبو فتيحة

للطالبة :

بن قارة محمد مهاد

لجنة المناقشة :

رئيسا	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر أ	د. ملاوي إبراهيم
مشرفا	جامعة الجزائر	أستاذ التعليم العالي	أ.د بن عبو فتيحة
عضوا	جامعة قسنطينة	أستاذ التعليم العالي	أ.د بوزيد لزهاري
عضوا	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر أ	د. بوعبد الله مختار
عضوا	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر أ	د. جغلول زغود
عضوا	جامعة الجزائر	أستاذ محاضر أ	د. بورايو محمد

السنة الجامعية : 2018/2017

## تشكرات

الحمد لله والصلاة والسلام على أشرف خلق الله ، أما بعد فأود التوجه بالشكر الجزيل إلى أعضاء اللجنة الموقرة لتفضلهم علي وتشريفهم لي بقبولهم مناقشة بحثي هذا .  
وأتوجه بجميل العرفان للأستاذة المشرفة على مساهمتها القيمة في هذا البحث بالرغم من كثرة المشاغل وبعد المسافات بيننا .  
والشكر الكبير لكل العائلة فردا فردا ، ولكل من ساهم من قريب أو من بعيد في إتمام هذا البحث .

## الملخص :

خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر مردها خصوصية النظام الدستوري الجزائري ، هذه الخصوصية التي أخذت مظهرين ، أحدهما عضوي ، يتمثل من جهة في كون رئيس الجمهورية جزء لا يتجزأ من العملية التشريعية ومن جهة اخرى في برلمان أصبح بغرفتين بداية من سنة 1996 ، وأما عن المظهر الآخر فهو وظيفي ، إذ أن الغموض والنقص الذي يميز النظام القانوني للبرلمان أثرا على كل من الوظيفة التشريعية للبرلمان والتي لم تغد التعبير عن الإرادة العامة بواسطة البرلمان والوظيفة الرقابية والتي تمثل بدورها معضلة نظرية .

وهو ما يدفعنا إلى القول بأن توازن الهندسة الدستورية مختل لصالح رئيس الجمهورية على حساب البرلمان ، هذا الإختلال الذي زادت من حدته الممارسة التنفيذية ، لا لشيء إلا لإعادة تكييف السلطة التشريعية مع السياق الجزائري .

### Résumé :

La spécificité du régime constitutionnel algerien est à l'origine de la spécificité du pouvoir législatif , cette spécificité qui a pris deux aspects : l'un organique , car d'un coté le président de la république est une partie intégrante du processus législatif et d'un autre coté le parlement algerien est devenu bicameriste à partir de 1996 ; le second fonctionnel , car les obscurites et les lacunes qui marquent le statut juridique du parlement algerien ont influencé aussi bien sa fonction législative qui n'est plus l'expression de la volonté générale par le biais du parlement, que sa fonction de controle qui révèle elle aussi un dilemme théorique .

Ce qui nous conduit à dire que le mécanisme constitutionnel est plus déséquilibré à l'avantage du président de la république au détriment du parlement , ce déséquilibre que la pratique exécutive est venue l'aggraver rien que pour réadapter le pouvoir législatif au contexte algerien .

## قائمة المختصرات :

**AAN** : Annuaire de l'Afrique du Nord

**ENAG** : Entreprise Nationale des Arts Graphiques

**ENAL** : Entreprise Nationale du Livre

**LGDJ** : Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence

**OPU** : Office des Publications Universitaires

**PUF** : Presse Universitaire Française

**RASJPE** : Revue Algerienne des Sciences Juridiques , Politiques et Economiques

**RDJ** : Revue du Droit Public

**RFDC** : Revue Française du Droit Constitutionnel

## مقدمة

لقد أردنا أن نبدأ بحثنا هذا بمقولة مفادها : " أن إسم السلطة التشريعية الذي يواصل إطلاقه على المجالس النيابية لا يتطابق مطلقا مع الواقع " <sup>1</sup> ، حيث أن ظاهرة تراجع السلطة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية ظاهرة عالمية عرفتها معظم دول العالم في بداية القرن العشرين بسبب الحروب من جهة والأزمات الاقتصادية من جهة أخرى ، هذه الأسباب مجتمعة أظهرت عجز السلطة التشريعية أو ما يسمى بالبرلمان وعجز تشريعاتها عن مواكبة الحاجة الهائلة والسريعة آنذاك للقواعد القانونية التي من المفروض أن يكون أصلها التشريع البرلماني ، ما أدى إلى اللجوء إلى القواعد القانونية ذات المصدر الموازي لها أي التشريع الفرعي أو ما يسمى بالتنظيمات ، المتسم في الأساس بالسرعة والفاعلية من جهة والدقة التقنية من جهة أخرى ، ومنذ ذلك الحين فرضت المعطيات المادية والعملية على السلطة التشريعية وحتى في أكثر دول العالم تقدما ، تقبل واقع تفوق السلطة التنفيذية عليها على الأقل في المجال التشريعي .

إذن فظاهرة تراجع السلطة التشريعية وضمحلها في مقابل السلطة التنفيذية ليست ظاهرة جزائرية بل هي سمة عامة مست أغلب برلمانات العالم ، وان كان مرد تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر ليس فقط بسبب العوامل السياسية والإقتصادية السابقة الذكر بل كذلك عوامل خاصة على رأسها عوامل سوسيولوجية تميز المجتمع الجزائري والنظام السياسي الجزائري والذي يعد في الأساس نظاما كاريزماتيا يغلب شخصية الرئيس ومركزه على باقي السلطات مثله مثل العديد من دول العالم الثالث عموما والدول الأفريقية التي مستها الحركات التحررية عن الاستعمار الفرنسي .

هذه السمة التي ميزت كافة الدساتير الجزائرية المتعاقبة بداية من أول دستور للجمهورية الجزائرية وإلى غاية آخر تعديل دستوري ، فالدستور الأول لسنة 1963 ترجم الإختلافات الأيديولوجية السائدة آنذاك بين واضعي الدستور بين ليبرالي وآخر اشتراكي ولعل هذا ما يفسر التناقضات العديدة التي حملها هذا الدستور في طياته بحيث ألبس النص الدستوري آنذاك اللباس الديمقراطي الليبرالي ولكن تحت مظلة اشتراكية ، ما أدى إلى فشله المبدئي واللجوء إلى الدستور المصغر الذي جاء لتصحيح مسار التوجهات الأيديولوجية للبلاد في انتظار إعتقاد دستور 1976 رسميا والذي كرس التوجه

<sup>1</sup> المقولة لـ : Pierre Avril

« Le nom du pouvoir législatif que l'on continue d'attribuer aux assemblées ne correspond plus guère à la réalité »

ذكرته : صبرية السخيري ، البرلمان في المغرب والأردن والكويت ( دراسة مقارنة ) ، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية ، المجلد 1 ، جامعة تونس المنار ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2006 / 2007 ، ص 689 .

الاشتراكي والأحادي للبلاد تحت قيادة قائدها رئيس الجمهورية الأمين العام لحزب التحرير الوطني ، لذا كان من الطبيعي أن تتفوق السلطة التنفيذية بقيادة قائدها رئيس الحكومة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية ، وبقي الوضع على ذلك الحال إلى غاية سنة 1988 التي عرفت أزمة إقتصادية عالمية أثرت بدورها على كل من النظام السياسي والإقتصادي الجزائريين ، هذا التأثير أخذ مظهره في شكل دستور جديد ذي لباس سياسي وآخر إقتصادي جديد على الأقل شكليا لأن كل من هذا الدستور ومن بعده التعديل الدستوري لسنة 1996 سرعان ما كشف مثله مثل سابقه تمسك واضعي الدستور بمبدأ تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، والتي استطاعت بفضل جملة من الوسائل الدستورية والتي تمثلت في الأساس في اضافة نوع من الخصوصية على السلطة التشريعية كان لها الأثر البالغ على مبدأ التوازن بين السلطات في الجزائر .

هذه الخصوصية على النظام القانوني للسلطة التشريعية ترجمت في شكلين الأول عضوي والثاني وظيفي :

أما الشكل الأول والذي وصفناه بالخصوصية العضوية للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، وجدنا أن لها دورها مظهرين خارجيين أحدهما خارجي والآخر داخلي :

بالنسبة للخصوصية العضوية الخارجية ، نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري ومنذ الإستقلال وعبر مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة اراد أن يكون السلطة التشريعية مركبة تركيبا خارجيا ، حيث قام المؤسس الدستوري بخلق شريك للبرلمان ضمن السلطة التشريعية بحيث غدا البرلمان وحده لا يعبر بالضرورة عن السلطة التشريعية ، هذا الإشراف الخارجي تم عن طريق إشراك رئيس الجمهورية للبرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية ، بحيث غدا رئيس الجمهورية مشرعا مثله مثل البرلمان .

هذه المشاركة الرئاسية في الوظيفة التشريعية أخذت بدورها تعبيرين أحدهما إيجابي و مباشر ألا وهو تشريع رئيس الجمهورية مباشرة بواسطة الأوامر الرئاسية من جهة والمراسيم الرئاسية ( تشريعا ماديا) من جهة أخرى والثاني سلبي وغير مباشر ألا وهو حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على التشريع البرلماني عن طريق حق طلب القراءة الثانية ( أو ما يسمى بالإعتراض الإيجابي ) من جهة والإمتناع عن إصدار القوانين الصادرة عن البرلمان ( أو ما يسمى بالإعتراض السلبي) من جهة أخرى.

أما بالنسبة للخصوصية العضوية الداخلية أو ما يسمى بمشاركة الغرفة الثانية والمسماة في الجزائر مجلس الأمة ، للمجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى في البرلمان وذلك بعد تبني المؤسس الدستوري

الجزائري لمبدأ الإزدواجية البرلمانية بداية من سنة 1996 ، والواقع أن لهذا التبنى الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان عدة مبررات منها ما هو معلن عنه ومنها ما هو غير معلن عنه ، فالمعلن عنه أن مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان جيء به من أجل ضمان الإستمرارية في مؤسسات الدولة سواء ما تعلق منها بالإستمرارية الرئاسية أو الإستمرارية البرلمانية .

المبرر الثاني المعلن عنه والمتعلق أساسا بتحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان عن طريق تمكين تمثيل الجماعات الإقليمية على المستوى المركزي وبالضبط في الغرفة الثانية للبرلمان ، إلى جانب تمكين بعض الكفاءات الوطنية التي لم تنصفها الإنتخابات التشريعية أو رفضت خوض الإنتخابات ، من إمكانية تمثيلها على مستوى البرلمان بأن مكن المؤسس الدستوري لسنة 1996 رئيس الجمهورية من تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية من الكفاءات الوطنية .

والواقع أنه وبالرغم من صحة هذه المبررات إلى حد ما إلا أنه لا يمكن أبدا إنكار التأثير الكبير الذي جاء به تبني الغرفة الثانية مجلس الأمة على عمل الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني بحيث تحولت مجلس الأمة إلى فيتو رئاسي بالوكالة بمعنى أنها تحولت إلى غرفة إعتراض لصالح الرئيس على الغرفة الأولى المنتخبة إنتخابا عاما ومباشرا بفضل العديد من الخصوصيات التي تميز الغرفة الثانية في الجزائر : فمن جهة يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضائها ما يعتبره الكثيرون خلافا في الوظيفة التمثيلية للبرلمان ، ومن جهة تشترط أغلبية موصوفة للمصادقة على مستواها ( قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ) ، كما وأن المؤسس الدستوري منذ البداية وإلى غاية يومنا هذا فضل إعتقاد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء بدل آلية الذهاب والإياب في حالة حدوث خلاف ما بين غرفتي البرلمان حول نص قانون ما مع العلم أن هذه اللجنة مصيرها في يد الوزير الأول .

وحتى بعد التعديل الدستوري الأخير وحتى بعد الإصلاحات التي أتى بها في شقها المتعلق بإصلاح النظام القانوني للغرفة الثانية في البرلمان ، غير أن هذه الإصلاحات ما تزال غير كافية بالنظر إلى أنها أبقت على الثلث الرئاسي وأبقت على آلية اللجنة المتساوية الأعضاء كخيار في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان بدلا من الأخذ ببديل آخر ألا وهو نظام الذهاب والإياب هذا من جهة ، ومن جهة وعلى الرغم من أن هذه الإصلاحات خلصت ولو نسبيا الغرفة الثانية من معضلة " غرفة ضد غرفة " إلا أنها في المقابل خلقت معضلة من نوع آخر ألا وهي معضلة " غرفة مطابقة لغرفة "

هذا في الإجمال كل ما يتعلق بالخصوصية العضوية الداخلية والذي أطلقنا عليه عنوان " مجلس الأمة شريك المجلس الشعبي الوطني " ، مع العلم أن هذه الخصوصية العضوية بمختلف مستوياتها كان لها الأثر البالغ على التوازن بين السلطات في الجزائر بأن غلبت كفة السلطة التنفيذية أو بالأحرى كفة

رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية وتعبير أدق البرلمان ، على إعتبار أن السلطة التشريعية في الجزائر هي سلطة مركبة تشمل كل من البرلمان ورئيس الجمهورية .

وبالعودة إلى النوع الثاني من الخصوصية الواردة على السلطة التشريعية في الجزائر ألا وهي الخصوصية الوظيفية والتي مست بالأساس وظائف السلطة التشريعية المتعارف عليها والمتمثلة في كل من الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية ، فبالنسبة لخصوصية الوظيفة التشريعية بشقيها الأول والثاني ، فالأول يتعلق بوظيفة المصادقة على القوانين والثانية تتعلق بوظيفة الموافقة البرلمانية ، أما الأولى أي المصادقة البرلمانية يلاحظ أنه سواء تعلق الأمر بالمصادقة البرلمانية حسب الإجراءات العادية أي عندما نكون بصدد القوانين العادية والقوانين العضوية ، أو عندما يتعلق الأمر بالمصادقة البرلمانية حسب الإجراءات الخاصة أي عندما نكون بصدد قوانين المالية والقوانين الدستورية ، يظهر جليا للباحث أن إطارها الزمني من دورات وجدول أعمال من جهة ومختلف المراحل التي يمر بها المصادقة البرلمانية من مبادرة ومناقشة وتصويت ، كل هذه العناصر تكشف بدورها العديد من الخصوصيات التي تجد مصدرها في الأساس في كل من النص الدستوري والقانون العضوي المنظم للعلاقة ما بين الحكومة والبرلمان والنظاميين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان .

وفيما يتعلق بالشق الثاني من الوظيفة التشريعية ألا وهو وظيفة الموافقة البرلمانية والتي تخص بالأساس نوعين من النصوص : الموافقة البرلمانية على بعض المعاهدات الدولية والموافقة البرلمانية على تمديد بعض الحالات الخاصة ، فبالنسبة للموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية يلاحظ أن المؤسس الدستوري حرص على أن يكون هذا الإختصاص الدستوري من جهة محددا بنص المادة 149 من دستور 2016 ( سابقا المادة 131 من دستور 1996 ) ، ومن جهة أخرى محدودا عمليا بسبب العديد من النقائص الدستورية والقانونية ، ما جعل من مجال إبرام المعاهدات الدولية مجالا خصبا آخر في يد رئيس الجمهورية يشرع بواسطته ، بل وأكثر من ذلك على إعتبار أن المعاهدات الدولية تسمو على القانون .

وبالنسبة للنوع الثاني من الموافقة البرلمانية والمتعلق بالموافقة البرلمانية على تمديد بعض الحالات الخاصة ، يلاحظ كذلك خصوصية هذا الإختصاص البرلماني و على إعتبار أن إعلان الحالات الخاصة ككل هو إختصاص حصري ومطلق في يد رئيس الجمهورية أي بمعزل عن الإرادة البرلمانية ، كما وأنه حتى بالنسبة لبعض الحالات الخاصة والتي لا بد لرئيس الجمهورية لتمديد مدتها والمتعلقة بكل من حالي الحصار والطوارئ فقط لا غير ، نلاحظ مرة أخرى أن غموض النص الدستوري تارة وسكوته تارة أخرى قد حجج من أهمية هذا الإختصاص البرلماني .

وفي آخر المطاف وعن خصوصية الوظيفة الرقابية ، يلاحظ أن هذه الوظيفة الرقابية البرلمانية تمارس بواسطة وسيلتين دستوريتين ، الأولى إستعلامية تمارس بواسطة آلية الأسئلة والية أكثر شدة هي الإستجواب ولجان التحقيق غير أنه وبالرغم من الإختلاف الإجرائي بينها إلا أنها في الواقع تتفق فيما بينها على كونها مجرد وسائل إستعلامية لا غير لأنها لا تحرك المسؤولية السياسية ، هذه المسؤولية السياسية التي تطرح العديد من الإشكالات ويميزها الكثير من الغموض على إعتبار أن كيفية توزيع السلطة والمسؤولية في النظام الدستوري الجزائري تعتبر حسب العديد من الفقهاء وأساتذة القانون خلا دستوريا كبيرا بحيث تم تحويل كامل السلطة في الجهاز التنفيذي لرئيس الجمهورية من دون أن يتحمل أية مسؤولية سياسية وفي المقابل تم تحويل المسؤولية السياسية الكاملة للوزير الأول من دون أن يكون له أية سلطة فعلية في المقابل على إعتبار أنه والحكومة ككل تابعون عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية.

هذه المعطيات الدستورية تارة والممارسات الرئاسية تارة أخرى لتوزيع ميزان السلطة والمسؤولية أفقدت الهندسة الدستورية توازنها ، ببساطة لأن الوظيفة الرقابية للبرلمان وإن أصابت الوزير الأول والحكومة إلا أنها وفي كل مرة تخطئ هدفها الفعلي لأن المؤسس الدستوري حرص كل الحرص على حماية الوظيفة الرئاسية عن طريق التضحية بالوزير الأول عند الضرورة .

هذا ما يؤكد في كل مرة على خصوصية الوظيفة الرقابية للبرلمان وعلى خصوصية المسؤولية السياسية في نظام مثل النظام الدستوري الجزائري ، وهو ما كان له الأثر الكبير على التوازن بين السلطات فيه وما جعلنا في كل مرة نصطدم مع خصوصية أخرى من خصوصيات السلطة التشريعية .

ومن هذا المنطلق تظهر لنا أهمية الدراسة في كونها من المواضيع الشائكة التي نجدها عند تقاطع علم القانون الدستوري وعلم السياسة والمتعلقة في الأساس في كيفية ممارسة الحكم من طرف الممثلين الشرعيين للشعب وفي كيفية توزيع السلطات فيما بينهما أو بتعبير آخر في مدى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بينها وتأثير هذا التوزيع الدستوري للسلطات على مبدأ آخر دستوري ألا وهو مبدأ التوازن بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ومدى تحقيقه نظريا وعمليا من خلال الممارسة ، وبالتالي فموضوع بحثنا يهم المجالس المنتخبة من طرف الشعب والخصوصية التي طرأت عليها على العموم تحت مسمى " عقلنة العمل البرلماني " ، والخصوصية التي تعرفها أغلب المجالس المنتخبة في دول العالم الثالث والتي من بينها الجزائر من هيمنة السلطة التنفيذية عليها هيمنة عضوية وأخرى وظيفية .

لذلك وقع إختياري على موضوع بحثي هذا ، من جهة لدوافع ذاتية تمثلت في إهتمامنا الكبير بكل ما هو قانون دستوري وقانون برلماني ، ومن جهة أخرى لدوافع موضوعية تمثلت غي رغبتنا إبراز معالم هذا الموضوع عله يساهم في إثراء المكتبة القانونية بمرجع متخصص في القانون البرلماني يساعد باحثين قانونيين آخرين في نفس المجال .

والواقع أن موضوع خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر وأثر هذه الخصوصية على التوازن بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري يثير التساؤل التالي :

**ما هي المواطن التي تظهر فيها خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر ، وكيف أثرت هذه الخصوصية على مبدأ التوازن بين السلطات في الجزائر ؟**

وتتفرع عن التساؤل الرئيسي التساؤلات الفرعية التالية :

- ما هي مظاهر الخصوصية العضوية والوظيفية للسلطة التشريعية في الجزائر ؟
- ماهي أسبابها ودواعيها ؟
- كيف أثرت الصلاحيات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية على صلاحيات البرلمان ؟
- كيف أثر تبني الغرفة الثانية في البرلمان على الأداء البرلماني ؟
- أين تظهر الخصوصية عند ممارسة البرلمان لوظيفته التشريعية والرقابية ؟

ولعل أبرز الصعوبات التي واجهت هذا البحث :

صعوبة التوفيق بين مستلزمات البحث في حد ذاته والأعباء العائلية والأعباء البيداغوجية ، ضف إلى ذلك شح الدراسات المتخصصة في مجال القانون الدستوري عموما ومجال القانون البرلماني على وجه الخصوص خاصة منها الدراسات والبحوث والرسائل الجامعية باللغة العربية ، و صعوبة الوصول إليها إن وجدت خاصة في مكتبات الجامعات بسبب صرامة إجراءات الاعارة الخارجية بالنسبة للطلب الأجانب عن الجامعة وسوء تصنيف ومعالجة بعض المراجع القيمة في بعض المكتبات الجامعية ، عدم تمكننا من الوصول إلى المراجع المتواجدة على مستوى مكتبة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري نظرا لبعده المسافة من جهة وتعدد الإجراءات الإدارية من جهة أخرى ، كذلك التعديلات الدستورية والقانونية المتتالية والتي طرأت على كل من الدستور والقانون العضوي المنظم لكل من غرفتي البرلمان وللعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة والقانون العضوي المتضمن قانون الإنتخابات والنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، مع العلم أنني كنت قد تقدمت بنسبة معتبرة في هذا البحث ما اضطرنا إلى تحيين المعطيات القانونية من جديد بما يتلائم مع المستجدات القانونية ذات صلة بموضوعنا ، وتبقى أكبر

صعوبة هو طبيعة الموضوع نفسه الذي يتموقع عند تقاطع علم القانون الدستوري وعلم السياسة بحيث صعبت علينا البقاء عند الموقف العلمي والموضوعي البحث واضطررنا في العديد من المرات إلى إبداء العديد من الآراء الشخصية محاولين قدر الإمكان الإلتزام بقواعد البحث العلمي والقانوني البحث بعيدا عن الآراء والمواقف السياسية النسبية أو الذاتية والظرفية .

واقترضت نوعية البحث إستخدام **منهجيا** كان لا بد أن يجمع بين المنهج التحليلي والمنهج المقارن و المنهج التاريخي ، فأما المنهج التحليلي فيظهر عند تحليل مختلف النصوص القانونية ذات صلة بالموضوع مهما كانت قيمتها القانونية ، و أما المنهج المقارن فيظهر عند استعانتنا بتجارب المجلس المنتخبة في الأنظمة الدستورية المقارنة والتي على رأسها النظام الدستوري الفرنسي بسبب التقارب الشديد بينهما على الأقل شكليا نظرا للموروث الفرنسي في مجال القانون على وجه العموم ، وأما المنهج التاريخي فاستلزمته كذلك طبيعة الموضوع اذ كان لا بد في كل مرة من العودة إلى مختلف التطورات الدستورية والقانونية ذات صلة بالموضوع أي في مجال السلطة التشريعية والتي عرفت منذ الإستقلال وإلى غاية يومنا هذا عبر مختلف الدساتير المتعاقبة من جهة والأحداث والتطورات السياسية عدة تحولات تاريخية كان لا بد من الوقوف عندها .

وقبل إستعراض **الخطة المعتمدة** كان لا بد لنا أن نوضح أمرا هاما ذا صلة مفاده أننا فضلنا عند الإجابة على إشكالية مواطن خصوصية السلطة التشريعية وتأثير كل مواطن من مواطن الخصوصية على مبدأ التوازن ما بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ، عدم إعتداد خطة مباشرة تعتمد إستعراض كل مواطن من مواطن الخصوصية ومن ثمة تأثير هذا الأخير على هذا المبدأ الدستوري ، بل إختارنا خطة غير مباشرة يتم فيها من خلال كل عنوان الكشف على مظهر من مظاهر خصوصية السلطة التشريعية بأنواعها ومستوياتها وضمن نفس العنوان وبطريقة ضمنية نبين كيف أثر ذلك على مبدأ التوازن بين السلطات مع العلم أننا بالسلطات نقصد كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، وحثنا في ذلك تفادي التكرار في المعلومات عند العودة في كل مرة إلى ما سبق لنا التوصل إليه من نتائج في المرة الأولى ، من أجل ذلك إعتدنا للإجابة على إشكالية بحثنا خطة ثنائية بحيث قسمت الدراسة إلى بابين وقسمت الباب إلى فصلين وكل فصل إلى مبحثين على النحو الآتي ذكره :

## الباب الأول : الخصوصية العضوية للسلطة التشريعية

الفصل الأول : رئيس الجمهورية شريك البرلمان في الوظيفة التشريعية

المبحث الأول : مشاركة رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة

المبحث الثاني : مشاركة رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة (حق الاعتراض)

الفصل الثاني : مجلس الأمة شريك المجلس الشعبي الوطني

المبحث الأول : واقع ومبررات الأخذ بمجلس الأمة

المبحث الثاني : تأثير مجلس الأمة على الأداء البرلماني

## الباب الثاني : الخصوصية الوظيفية للسلطة التشريعية

الفصل الأول : خصوصية الوظيفة التشريعية

المبحث الأول : خصوصية المصادقة البرلمانية

المبحث الثاني : خصوصية الموافقة البرلمانية

الفصل الثاني : خصوصية الوظيفة الرقابية

المبحث الأول : رقابة إستعلامية لا تحرك المسؤولية السياسية

المبحث الثاني : وأخرى سياسية تخطيء هدفها

## الباب الأول :

### الخصوصية العضوية للسلطة التشريعية

يقصد بالخصوصية العضوية ، كيفية تركيب السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري سواء كان هذا تركيبا داخليا أو تركيبا خارجيا : فأما التركيب الخارجي فيتمثل في كون السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري قد أضيف عليها المؤسس الدستوري الجزائري وبداية من سنة 1976 طباعا مركبا من كل من البرلمان ورئيس الجمهورية ، هذا الأخير منحه المؤسس الدستوري الجزائري بداية من دستور 1976 صفة المشرع بحيث غدا رئيس الجمهورية شريكا للبرلمان ( الفصل الأول ) ، وأما التركيب الداخلي فيتجلى في كون البرلمان في النظام الدستوري الجزائري وبداية من دستور 1996 قد غدا برلمانا مركبا ومكونا من غرفتين بحيث أصبح مجلس الأمة شريكا للمجلس الشعبي الوطني ( الفصل الثاني ) .

## الفصل الأول :

### رئيس الجمهورية شريك البرلمان في الوظيفة التشريعية

أضفى المؤسس الدستوري الجزائري وبداية من سنة 1976 على رئيس الجمهورية صفة المشرع بحيث غدا رئيس الجمهورية يشرع جنبا إلى جنب البرلمان سواء بطريقة مباشرة إيجابية عن طريق كل من الأوامر الرئاسية والمراسيم الرئاسية ( المبحث الأول ) ، أو بطريقة سلبية وغير مباشرة عن طريق حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على التشريع البرلماني ( المبحث الثاني ) ، ونشير إلى أننا إستبعدنا دراسة التشريع الرئاسي بواسطة القوانين الإستثنائية نظرا إلى أن أمر هذه القوانين لا يثير أية خلافات أو ملاحظات حوله لأنه واضح لأن الكلمة الأخيرة في هذه الحالة تعود للشعب صاحب السيادة و لأن أمرها محسوم بنص الدستور<sup>2</sup> .

## المبحث الأول :

### مشاركة رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة

استطاع رئيس الجمهورية أن يكتسب صفة المشرع عن طريق عدة آليات منحها إياه المؤسس الدستوري الجزائري بحيث أصبح التشريع الرئاسي بنوعيه ينافس التشريع البرلماني إن لم نقل يتفوق عليه .

ويتجسد هذا التشريع الرئاسي في كل من : التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية عملا بما جاء في نص المادة 142 من الدستور (المطلب الأول) ، والتشريع عن طريق المراسيم الرئاسية عملا بما جاء في نص المادة 143 من الدستور وإن كان هذا النوع من التشريع الرئاسي يعتبر تشريعا ماديا ( المطلب الثاني ) .

---

<sup>2</sup> جاء في المادة 84 من الدستور : " له (رئيس الجمهورية) أن يخاطب الأمة مباشرة " كما جاء في المادة 91 من الدستور الفقرة الثامنة منها : " يمكنه ( رئيس الجمهورية ) أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء "

## المطلب الأول :

### المشاركة الرئاسية المباشرة بواسطة الأوامر

الأوامر ، هذا المصطلح الذي يجد أصله في الأنظمة الملكية القديمة والذي جعلت الممارسة منه أمرا مسلما به ولا يمكن الإستغناء عنه في الأنظمة السياسية المعاصرة ، هذه الظاهرة التي تفسر بعجز البرلمان عن مواكبة الحاجة الهائلة للقواعد القانونية الجديدة ، فالبرلمان الذي وجد نفسه مخلا بالوظيفة التشريعية لم ير بدا من تفويض جزء من سلطته التشريعية في مجال محدد ولمدة محدودة لصالح السلطة التنفيذية<sup>3</sup>.

هذا الواقع الذي فرضته متطلبات العصر ينطبق كذلك على واقع النظام الدستوري الجزائري والذي بداية من الإستقلال وإلى غاية يومنا هذا أخذ بألية الأوامر الرئاسية كوسيلة تشريعية في يد رئيس الجمهورية ، ما عدا دستور 1989 الذي غابت في ظله الأوامر الرئاسية وهو أمر طبيعي بالنظر إلى أن دستور 1989 هو دستور أزمة جاء لامتصاص الغضب الشعبي آنذاك عن طريق وضع تحديد دستوري للوظيفة الرئاسية ، غير أن الأوامر الرئاسية عادت للظهور من جديد سنة 1996 بعد استتباب الأوضاع السياسية والقانونية ، غير أن النظام القانوني لهذه الوسيلة القانونية اختلف عنه في ظل دستور 1963 الذي كان يحاكي في هذه المسألة بالذات الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، لأن النظام القانوني للأوامر في ظل دستور 1996 عاد ليحاكي سابقه في ظل دستور 1976 ، هذا الدستور الذي قام بتصوير رئيس الجمهورية بوصفه شريكا للبرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية بواسطة عدة وسائل دستورية من بينها الأوامر الرئاسية ، غير أن النظام القانوني لها هذه المرة اختلف لأن دستور 1963 مثله مثل الدستور الفرنسي جعل منها وسيلة إستثنائية تفويضية ذات طبيعة تنفيذية إدارية في يد رئيس الجمهورية الذي يستفيد منها بموجب تفويض من البرلمان بهدف التشريع بأوامر لمدة معينة وفي موضوع محدد بشرط الرجوع إلى البرلمان من أجل ضمان بقائها في المنظومة القانونية ومن ثمة اكتسابها للطبيعة التشريعية ، خلافا للأوامر الرئاسية في ظل دستور 1996 ومن قبله دستور 1976 وإلى غاية يومنا هذا أي في ظل دستور 2016 ، والتي تعد في الأصل إختصاصا دستوريا أصيلا ذا طبيعة تشريعية في يد الرئيس يشرع بواسطته في الميادين التي تعود في الأصل للبرلمان ، والقيود الوحيد الواردة على هذا الإختصاص الرئاسي الدستوري الأصيل هو القيد الزمني اذ لا يمكنه التشريع بواسطة الأوامر إلا في فترات محددة دستوريا ( الفرع الأول ) .

<sup>3</sup> QUERMONE Jean Louis et Dominique CHAGNOLLAUD , Le gouvernement de la France sous la cinquieme république , 4<sup>ème</sup> édition , 1991 , Dalloz p500 .

وما القيد الدستوري الآخر والمتمثل في وجوب العودة للبرلمان من أجل الحصول على موافقته ، ليست إلا شرطا لبقاء وإستمرار الأمر الرئاسي في توليد آثاره القانونية وليست أبدا شرطا لوجوده ، والدليل على ذلك إعتداد المؤسس الدستوري الجزائري ومن قبله لسنة 1976 على تقنية الموافقة البرلمانية بدل المصادقة البرلمانية من جهة ، ومن جهة أخرى كون الموافقة البرلمانية في هذه الحالة تعد قانونا شكليا أكثر منه قانونا ماديا ( الفرع الثاني ) .

## الفرع الأول :

### الأوامر الرئاسية وسيلة للمشاركة في الوظيفة التشريعية

بعد اختفاءها في ظل دستور 1989 ، عادت الأوامر الرئاسية للظهور مرة ثانية في ظل دستور 1996 ، هذه العودة أتت لتؤكد من جديد الممارسة الدستورية السابقة التي تعتبر رئيس الجمهورية هيئة مشرعة ، وفي ظل دستور 1963 اجتمعت في يد الرئيس الوظائف التنظيمية والتشريعية ، أما في ظل نظام 10 جويلية 1965 كان رئيس الجمهورية رئيس مجلس الثورة يشرع بأوامر .

حيث يشارك رئيس الجمهورية البرلمان في ممارسته للوظيفة التشريعية عن طريق التشريع الرئاسي بواسطة الأوامر الرئاسية ، هذا النوع من التشريع الرئاسي وإن كان مقيدا زمنيا بحالات محددة زمنيا إلا أنه وسيلة تشريعية رئاسية لا تقل أهمية من التشريع البرلماني ، خاصة وأن الإختصاص الرئاسي والمتمثل في التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية هو إختصاص دستوري أصيل لا يحتاج للتفويض البرلماني مثلما هو حال الأوامر في النظام الدستوري الفرنسي ( الفقرة الأولى ) ، ولأن الأوامر الرئاسية في النظم الدستوري الجزائري تكتسي طبيعة خاصة بها لأنها تكتسب الطبيعة التشريعية بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية وليس بمجرد الموافقة عليها من قبل البرلمان ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### الأوامر الرئاسية إختصاص دستوري أصيل لا يحتاج للتفويض البرلماني

جاء في المادة 142 من دستور 2016 ( سابقا المادة 124 من دستور 1996) ما يلي :

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، بعد رأي مجلس الدولة .

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

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء "

نشير في البداية أنه طيلة دراستنا لموضوع الأوامر الرئاسية سوف نستبعد دراسة الأوامر الرئاسية التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور ، لأن هذه الحالة هي حالة خاصة من حالات الشرعية الإستثنائية سوف يم التفصيل فيها لاحقا ضمن عنوان آخر من بحثنا ، ويعد هذا الموقف هو تقريبا ما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 ، والواضح أن المؤسس الدستوري قرر الأخذ بالأوامر الرئاسية من جديد بعد القطيعة التي عرفها في دستور 1989 الذي لم يأخذ بها لعدة أسباب أهمها أن دستور 1989 جاء لامتناس غضب الشارع بعد الأحداث التي عرفتها الجزائر خلال أكتوبر 1988 ، لذلك كان من الطبيعي ألا يأخذ المؤسس الدستوري بالأوامر الرئاسية بهدف التقليل من صلاحيات رئيس الجمهورية إلى جانب العديد من التعديلات التي اتخذت من أجل ذلك والتي على رأسها : تقسيم السلطة التنفيذية والتي أصبحت برأسين أحدهما رئيس الجمهورية والثاني رئيس الحكومة ، وما تبع ذلك من جدال وصراعات سياسية طويلة بينهما .

غير أن ذلك لا ينفي وجودها في ظل دستور 1963 ولكن مع الإعراف بالإختلاف الجوهرى بين الأوامر الرئاسية في ظل هذا الدستور والأوامر الرئاسية في ظل الدستور الحالي بداية من دستور

1976 ومرورا بدستور 1989 ودستور 1996، حيث جاء في المادة 58 من دستور 1963 والتي جاءت تحت عنوان الخامس : السلطة التنفيذية على ما يلي :

" يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة ، حق إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية في نطاق مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر "

بينما نصت المادة 153 من دستور 1976 والتي جاءت تحت عنوان الفصل الثالث : الوظيفة التشريعية وليس الوظيفة التنفيذية على ما يلي :

" لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة "

فالقراءة الأولية تظهر تشابها شكليا ما بين الأوامر في ظل دستور 1963 وبين الأوامر في ظل الدستور الحالي بداية من دستور 1976 ، حيث تؤكد كل من المادتين على كون الأوامر الرئاسية إختصاصا دستوريا أصيلا لرئيس الجمهورية يمكنه من المشاركة في الوظيفة التشريعية خلافا لكونها إختصاصا تشريعيا استثنائيا في ظل دستور 1963 والدليل على ذلك حاجة رئيس الجمهورية لأن يطلب تفويضا من المجلس الوطني لمدة محدودة من أجل إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية سميت آنذاك ب : " الأوامر التشريعية " ، فالمادة 58 من دستور 1963 تذكرنا إلى حد بعيد بالمادة 38 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 ، والتي جاء فيها مايلي :

" يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص بأن تتخذ بموجب مراسيم خلال مدة محددة ، تدابير تدخل عادة في نطاق إختصاص القانون من أجل تنفيذ برنامجها ، وتتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد إستشارة مجلس الدولة وتكون المراسيم سارية المفعول منذ نشرها ، ولكن تصبح لاغية اذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل التاريخ الذي يحدده قانون التفويض ، ولا يجوز التصديق عليها إلا بشكل صريح .

بعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم مجددا إلا بمقتضى قانون في المواضيع التي تدخل في نطاق إختصاص القانون "

« Le gouvernement peut , pour l'exécution de son programme , demander au parlement l'autorisation de prendre des ordonnances , pendant un délai limité , des mesures qui sont normalement du domaine de la loi .

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil d'état .

Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article , les ordonnances ne peuvent être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif »

نلاحظ إذن أن الدستور الفرنسي مكن البرلمان من تفويض بعضا من سلطته التشريعية لصالح السلطة التنفيذية<sup>4</sup> وفي موضوع محدد ولمدة زمنية محددة وبموجب قانون يسمى قانون التأهيل أو ما يسمى بـ : la loi d'habilitation<sup>5</sup> ، فهذا القانون إذن هو الإطار القانوني الذي تمارس بموجبه السلطة التنفيذية في فرنسا الوظيفة التشريعية ، ولكن في ظل إحترام عدد من القواعد والأحكام<sup>6</sup> التي نوجزها فيما يلي :

#### ■ القواعد الشكلية :

- قانون التأهيل الذي بموجبه تشرع الحكومة في المجال الخاص بالبرلمان ، وهو قانون عادي مثله مثل أي قانون آخر صادر عن البرلمان ويخضع لنفس إجراءات التصويت والتي على رأسها إمكانية عرض القانون على المجلس الدستوري بعد إخطاره من أجل فحص دستوريته
- الأوامر تتخذ في إطار مجلس الوزراء ، وبعد الأخذ برأي مجلس الدولة الفرنسي ويتم التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية ، غير أن المبادرة قد تكون من الوزير الأول ، وفي حالات عديدة رفض رئيس الجمهورية التوقيع على الأوامر التي عرضت على مجلس الوزراء من طرف الوزير الأول ( رئيس الحكومة سابقا ) مثلما حدث سنة 1986 عندما

<sup>4</sup> نتكلم في هذه الحالة عن السلطة التنفيذية ككل والتي تشمل كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وليس عن رئيس الجمهورية فقط كما هو الحال في الجزائر ، حيث أن سلطة التوقيع على الأوامر تعتبر إختصاصا مشتركا بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو ما يسمى بـ :

le domaine partagé entre le président de la république et le premier ministre .

<sup>5</sup> جاء في القاموس الدستوري عنه :  
" أنه هو القانون الذي يجيز للحكومة أن تتخذ ، خلال مدة محددة ، عن طريق أعمال إدارية تدعى أوامر إشتراعية ، تدابير هي طبيعيا من مجال القانون "  
أوليفيه دو هاميل ، المعجم الدستوري ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، 1996 ، ص 849 .

<sup>6</sup> QUERMONE Jean Louis et Dominique CHAGNOLLAUD , op-cit , 501 .

رفض الرئيس الفرنسي François MITTERAND ثلاث مرات التوقيع على مشاريع الأوامر التي بادر بها رئيس الحكومة آنذاك ، وهنا لا يجد رئيس الحكومة حلا غير تمرير نص الأمر الأصلي الذي رفض رئيس الجمهورية التوقيع عليه على البرلمان في شكل مشروع قانون وليس في شكل أمر .

#### ■ القواعد الموضوعية :

- الأوامر في فرنسا وسيلة في يد الحكومة تمكنها من تنفيذ البرنامج السياسي المسؤولة عنه سياسيا أمام الجمعية الوطنية غير أنها ملزمة عند طلبها من البرلمان التفويض لها إتخاذ إجراءات تشريعية أن تحدد مسبقا الهدف من هذه الأوامر مع تحديد موضوعها ومجال تدخلها وكذلك مع ضرورة تحديد المدة الزمنية اللازمة لذلك ، فالأوامر في فرنسا تبقى وسيلة تشريعية إستثنائية ، وقد حدث وأن نطق المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية العديد من القوانين التأهيلية والتي موضوعها إتخاذ إصلاحات إقتصادية وإجتماعية غرضها تطبيق إتفاقية روما الإقتصادية ، وقرر المجلس الدستوري رأيه بأن مواضيع القوانين التأهيلية عامة جدا وليست دقيقة وبالتالي لا بد من تحديد موضوعاتها بدقة .
- لا بد أن يحدد القانون التأهيلي المدة الزمنية اللازمة للسلطة التنفيذية لإتخاذ الأوامر ، هذه المدة تتراوح عادة بين الشهرين إلى ثلاث سنوات فكلما كان الموضوع مهما كلما كانت المدة أقصر .
- لا بد أن يحدد قانون التأهيل المدة الزمنية اللازمة لعرض الأوامر المتخذة من طرف الحكومة على البرلمان من أجل المصادقة عليه ، هذا الأجل يجب ألا يتجاوز الأجل المحدد للتفويض .

## ■ قواعد الرقابة :

يخضع كل من قانون التأهيل والأمر المتخذ من طرف الحكومة ، إلى الرقابة ، غير أن كل واحد منهما يخضع إلى رقابة من نوع خاص :

### - بالنسبة لقانون التأهيل :

لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يمس موضوع التفويض أي موضوع الأمر بالمبادئ ذات القيمة الدستورية ، وعليه فإنه يمكن أن يعرض قانون التأهيل على رقابة المجلس الدستوري الفرنسي إذا ما تم إخطاره من إحدى الجهات التي يعود لها حق الإخطار .

### - بالنسبة للأمر :

لأن الطبيعة القانونية للأوامر في فرنسا قد حددت على أنها أعمال إدارية وليست تشريعية على الرغم من الجدل القانوني الواسع الذي أثارته هذه المسألة ، وبالتالي ولأنها أعمال إدارية فإنه يمكن منازعتها أمام مجلس الدولة في خلال الشهرين التاليين لتاريخ النشر في الجريدة الرسمية، غير أنها و بمجرد المصادقة عليها من طرف البرلمان تفقد فوراً الطبيعة الإدارية وتكتسب الطبيعة التشريعية وبالتالي لا يمكن الإحتجاج بعدم قانونيتها أمام مجلس الدولة الفرنسي ، بل يمكن الطعن بعدم دستوريته أمام المجلس الدستوري .

لكن ماذا عن التشابه الموجود ما بين المادة 58 من دستور 1963 الجزائري والمادة 38 من دستور 1958 الفرنسي الذي لا يمكن إنكاره على الرغم ما ورد ذكره في ديباجة دستور 1963<sup>7</sup> التي أكدت أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال الأخذ بأحد الأنظمة السياسية للحكم الليبرالية والتي على رأسها : النظام الرئاسي والنظام البرلماني إلا أنه لا يمكن لأحد أن ينفي التأثير الشديد لواضي دستور 1963 بالدستور الفرنسي لسنة 1958 في عدة جزئيات ومن ضمنها الجزئية الخاصة بالأوامر التشريعية ، هذا التشابه يأخذ عدة مظاهر نحاول حصرها في النقاط التالية :

- أولاً : من حيث الموقع ، حيث جاءت كل من المادتين 58 من دستور 1963 الجزائري و38 من دستور 1958 الفرنسي تحت عنوان " السلطة التنفيذية "

- ثانياً : استعمال نفس المصطلح ألا وهو الأوامر « les ordonnances »

<sup>7</sup> جاء في ديباجة دستور 1963 :

" كما أنه على الشعب أن يسهر على إستقرار الأنظمة السياسية للبلاد، هذا الإستقرار الذي هو ضرورة حيوية بالنسبة لمهام التشييد الاشتراكي التي تواجهها الجمهورية .  
أما النظام الرئاسي والنظام البرلماني التقليديان للحكم ، فلا يمكن لهما أن يضمنا هذا الإستقرار المنشود ، بينما النظام القائم على قاعدة هيمنة الشعب صاحب السيادة ، وعلى الحزب الطلائعي الواحد ، فإنه يمكنه أن يضمن ذلك الإستقرار بصورة فعالة .

- ثالثا : من حيث إشتراط قانون التأهيل (التفويض ) البرلماني ، حيث إشتطرت كل من المادتين السابقتي الذكر ضرورة توفر قانون التأهيل البرلماني حتى تتمكن الحكومة من التشريع بأوامر.
- رابعا : ضرورة تحديد المدة الزمنية اللازمة لإتخاذ الأوامر بموجب القانون التأهيلي .
- خامسا : إستعمال مصطلح " المصادقة " بدل " الموافقة " ' خلافا لما هو عليه الحال في الدستور الحالي ومن قبله دستور 1996 وبداية من دستور 1976 ، بحيث يجب أن تعرض الأوامر في ظل دستور 1963 على المجلس الوطني للمصادقة عليها وإلا أصبحت لاغية .
- سادسا : تحديد الأجل اللازم لعرض الأوامر على المصادقة ، على أنه بالنسبة للمادة 58 من دستور 1963 الجزائري حددته صراحة ب : أجل ثلاثة أشهر بعد إتخاذها ، بينما تركت المادة 38 من الدستور الفرنسي ذلك للقانون التأهيلي الذي صوت عليه البرلمان ، هذا الأخير ينص صراحة على الأجل اللازم لعرض الأمر الذي اتخذته الحكومة على البرلمان للمصادقة عليه والذي يكون عادة بعد إنقضاء الأجل الأول الوارد ذكره في القانون التأهيلي والمتعلق بالمدة الزمنية اللازمة للحكومة للتشريع بأوامر .

بالرغم من التشابه الكبير بين النظام القانوني للأوامر في ظل كل من دستور 1963 الجزائري ودستور 1958 الفرنسي إلا أنه لا يمكن عدم ملاحظة بعض الفروقات ، خاصة منها الفروقات الإجرائية والتي على رأسها ضرورة وجود علاقة بين موضوع الأمر المراد إتخاذه من طرف الحكومة وبين برنامجها السياسي المسطر، وعلى العموم فإن مثل هذا التشابه لم يعد له وجود بداية من دستور 1976 ( المادة 153 منه ) وصولا إلى دستور 2016 مرورا بدستور 1996.

يلاحظ في هذه الحالة كذلك مدى التشابه الكبير بين المادة 153 من دستور 1976 والمادة 142 من دستور 2016 (سابقا المادة 124 من دستور 1996) ، هاتان المادتان اللتان عكستا التوجه القديم للمؤسس الدستوري لسنة 1963 الذي جعل من التشريع بالأوامر استثناء عن القاعدة العامة التي مفادها أن حق التشريع يرجع للمجلس الوطني وحده دوناً عن رئيس الجمهورية ، وأن المجلس الوطني يمكنه استثناء ومؤقتا وفي موضوع محدد تفويض اختصاصه لرئيس الجمهورية من أجل التشريع بأوامر.

هذا التوجه الجديد الذي ظهر لأول مرة من خلال المادة 153 من دستور 1976 وكرسته من جديد المادة 124 من دستور 1996 ،عبر صراحة عن تحول الأوامر الرئاسية من كونها استثناء إلى كونها إختصاصا دستوريا أصيلا ومستقلا عن إرادة البرلمان بيد رئيس الجمهورية ، حيث لم يعد رئيس الجمهورية بعد الآن بحاجة إلى تفويض برلماني للتشريع بأوامر ، بل يمكنه متى أراد ذلك أن يشرع بأوامر في الفترات المحددة في المادة 142 من دستور 2016 (بعد أن أصبحت الدورة البرلمانية

دورة واحدة فقط ) وفي كافة الميادين التي يحق للبرلمان التشريع فيها وبصفة مستقلة أي من دون الحاجة الي قانون التأهيل ، والشرط الوحيد الوارد على هذا الإختصاص الرئاسي الأصيل هو ضرورة عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان للموافقة عليها ( كل من دستور 1976 ودستور 1996 المعدل استعمل مصطلح الموافقة بدلا من مصطلح المصادقة ) ، مع العلم أن الموافقة البرلمانية في هذه الحالة هي شرط لإستمرار الأمر وليست شرطا لوجودها ، مثلما سوف يتم التوسع فيه لاحقا .

تجدر الإشارة إلى وجود بعض الفروقات البسيطة ما بين المادة 153 من دستور 1976 والمادة 124 من دستور 1996 ( حاليا المادة 142 من دستور 2016 ) ، نوجزها في النقاط التالية :

- أن المادة 124 أجازت لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالات محددة هي : حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، كما أجازت له ذلك في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 ، بينما أجازت المادة 153 من دستور 1976 لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة وحيدة هي حالة ما بين دورات المجلس الشعبي الوطني .
- كذلك ذكرت المادة 124 من دستور 1996 مصير الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان بغرفتيه ألا وهو الإلغاء ، بينما أغفلت المادة 153 من دستور 1976 ذلك .
- ذكرت المادة 124 من دستور 1996 أن الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء بينما لم تذكر المادة 153 من دستور 176 ذلك .

#### والأكيد أن كلتاهما :

- استعمل نفس المصطلح ألا وهو مصطلح الأوامر : Les ordonnances
- أن كل من المادتين 153 من دستور 1976 والمادة 124 من دستور 1996 وردت تحت عنوان : " السلطة التشريعية " .
- أن كل من المادتين السابقتي الذكر لم تأخذ بشرط توفر القانون التأهيلي ( أي التفويض البرلماني )
- كل منهما أعطى لرئيس الجمهورية الحرية التامة للتشريع بأوامر في كافة المجالات التي يعود للبرلمان التشريع ضمنها بقانون ولم تقيد ( رئيس الجمهورية ) بضرورة التشريع في مجال محدد في القانون التأهيلي .
- أنهما تتكلمان عن الموافقة البرلمانية وليس عن المصادقة البرلمانية ، على أن يتم التوسع في هذه النقطة لاحقا في الفرع الثاني من نفس المطلب .

كل هذه المؤشرات هي دليل واضح وحاسم عن تغيير الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية ، فبعد أن كانت في دستور 1963 ذات طبيعة إدارية قبل المصادقة عليها من قبل المجلس الوطني ( مثلما هو الحال في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1958 ) ، أصبحت حاليا (ومثلما كان عليه الحال في ظل دستور 1976 ) ذات طبيعة تشريعية ، والدليل على ذلك العديد من المؤشرات والدلائل ، وعليه سوف يتم معالجة الطبيعة التشريعية للأوامر الرئاسية وما يترتب عنهم من نتائج قانونية في الفقرة الثانية من هذا الفرع .

## الفقرة الثانية :

### الأوامر الرئاسية أعمال ذات طبيعة تشريعية وليست إدارية

نتكلم هنا عن الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية قبل الموافقة عليها من قبل البرلمان وليس بعدها ، لأن الكل يتفق على أنه بعد الموافقة عليها من طرف البرلمان تصبح لديها الطبيعة التشريعية بمعنى أنها تصبح قانونا عاديا .

أي أن الإشكال يطرح حول الطبيعة القانونية للأوامر بعد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية وقبل الموافقة عليها من قبل البرلمان ، والهدف من تحديد الطبيعة القانونية يمس بالخصوص إمكانية فحص صحة هذا العمل ، فإن كانت طبيعة هذا العمل إدارية كيف على أنه قرار إداري صادر عن رئيس الجمهورية عملا بالمعيار العضوي ، وبالتالي أمكن الطعن فيه مشروعيته أمام القضاء الإداري وبالضبط أمام مجلس الدولة ، أما إذا كانت طبيعة الأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية ( وقبل موافقة البرلمان عليها ) ذات طبيعة تشريعية كيف على أنه قانون ( تشريع ) صادر عن رئيس الجمهورية عملا بالمعيار المادي ، وبالتالي أمكن فحص مدى دستوريته أمام المجلس الدستوري عملا بما ورد في الفقرة الأولى من المادة 186 من الدستور .

وإن كان أغلب فقهاء القانون يتفقون على كون الأوامر الرئاسية عملا إداريا يخضع للرقابة القضائية عملا بالمعيار العضوي الذي ينظر إلى مصدر وصفة مصدر الأمر ألا وهو رئيس الجمهورية بإعتباره على رأس السلطة التنفيذية ، إلا أننا نتفق مع قلة من الفقهاء وأساتذة القانون الذين اعتبروا الأوامر الرئاسية عملا تشريعيا عملا بالمعيار المادي ، وعلى إعتبار أن الأوامر تكتسب صفتها القانونية بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية وقبل عرضها على المجلس ، كما يرون أن هذه التشريعات تكون لها منذ صدورها قوة القانون ، كما يرى بعض الأساتذة أنه وعلى الرغم من أن مسألة الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية أثارت جدلا فقهيًا واسعًا ، إلا أن مثل هذا الجدل يجد أهميته النظرية في السياق القانوني الفرنسي ، كما يرون أن الأوامر الرئاسية أعمال ذات طبيعة تشريعية بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية واستندوا في ذلك إلى عدة أسباب<sup>8</sup> .

<sup>8</sup> HARTANI ,A-K , Le pouvoir législatif dans la constitution du 28 Novembre 1996 , thèse de doctorat d'état en droit public , université d'Alger , 2003, p 276 .

ويرى آخرون أن الأمر الرئاسي بمجرد صدوره من رئيس الجمهورية يدخل المنظومة القانونية ويصبح ساري المفعول ويبدأ في توليد آثاره القانونية بدون الحاجة إلى موافقة أي طرف كان ، كما ويرون أن الموافقة البرلمانية ليست شرطا لوجود الأمر الرئاسي وإنما شرطا لإستمراره لا غير<sup>9</sup> .

وفي رأينا أن أغلب القائلين بأن الأمر الأوامر الرئاسية هي أعمال إدارية تأثروا بالسياق الفرنسي وبالجدل الذي حصل هناك حول الطبيعة القانونية للأوامر ، نظرا للتشابه الشديد ما بين المادة 38 من الدستور الفرنسي والمادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963 آنذاك ، إلا أنه ومع اعترافنا بهذا التقارب ما بين المادتين ، غير أن الأمر اختلف بداية من دستور 1976 ومع المادة 153 منه ثم لاحقا المادة 124 من دستور 1996 وحاليا المادة 142 من دستور 2016 .

إذن في ظل دستور 1963 ونظرا للتشابه ما بين المادة 58 منه والمادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، أمكننا القول بأن الأوامر هي أعمال ذات طبيعة إدارية وليست أعمالا ذات طبيعة تشريعية ، والدليل على ذلك :

- أولا : موقع المادة 38 من الدستور الفرنسي والتي وردت تحت عنوان : " العلاقات ما بين البرلمان والحكومة " وليس تحت عنوان " السلطة التشريعية " ، وهذا مؤشر على رفض المؤسس الدستوري الفرنسي إعتبار الأوامر أعمالا ذات طبيعة تشريعية بمجرد صدورها من رئيس الجمهورية بل إشتربت المصادقة البرلمانية عليها لتصبح كذلك .

- ثانيا : أن الأوامر في فرنسا ليست إختصاصا دستوريا أصيلا في يد رئيس الجمهورية يستمد قوته مباشرة من الدستور مثلما هو عليه الحال بالنسبة للبرلمان الفرنسي الذي يشرع في مجال إختصاصه بإعتباره إختصاصا دستوريا أصيلا حسب ما جاء في نص المادة 34 من الدستور الفرنسي ، والدليل على ذلك حاجة الحكومة إلى الترخيص لها أي إلى التفويض البرلماني حتى تتمكن من إتخاذ إجراءات بموجب الأوامر ، هذه الإجراءات في الحالة العادية هي من مجال القانون<sup>10</sup> ، هذا ما يؤكد مرة أخرى الطرح القائل بكون الأوامر في فرنسا ( قبل المصادقة

<sup>9</sup> BENABBOU Fatiha, Droit parlementaire algérien , , tome 1, OPU , opu , 2009 , p 213 .

<sup>10</sup> حيث جاء في المادة 38 من الدستور الفرنسي :  
" يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص بأن تتخذ بموجب مراسيم ..... ، تدابير تدخل عادة في نطاق إختصاص القانون..."

« Le gouvernement peut .....demander au parlement l'autorisation .....des mesures qui sont normalement du domaine de la loi »

عليها من طرف البرلمان ) هي أعمال ذات طبيعة إدارية أي أنها قرارات إدارية صادرة عن الحكومة وليست أعمالا تشريعية ، وحتى تكتسب الصفة التشريعية لا بد لها من الفوز بالمصادقة البرلمانية حسب الشروط المحددة في المادة 58 من الدستور الفرنسي .

- **ثالثا :** مضمون القانون التأهيلي أو مثلما يسميه البعض القانون التفويضي *la loi d'habilitation* ، هذا القانون الذي بموجبه يرخص للحكومة إتخاذ أوامر من أجل تنفيذ برنامجها ، يحدد الشروط التي تنظم عملية إتخاذ الأوامر وهي :

- الهدف من هذه الأوامر

- الموضوع المراد تنظيمه بموجب أمر

- المدة الزمنية اللازمة لذلك

- التاريخ المزمع خلاله عرض الأمر على البرلمان للمصادقة عليه

هذه الشروط إذن تحدد وفقا للتفاصيل والتوضيحات الواردة في الطلب الذي قدمته الحكومة للبرلمان الفرنسي .

- **رابعا :** إمكانية البرلمان العدول عن التفويض البرلماني عن طريق إما تعديله جزئيا أو إلغائه بصفة كاملة أي إلغاء القانون الذي بموجبه تم تأهيل الحكومة إتخاذ تدابير قانونية بموجب أمر ، على إعتبار أن البرلمان هو صاحب السيادة في ذلك يمكنه أن يرخص للحكومة إتخاذ أوامر بناء على طلب منها ، كما يمكنه العدول عن هذا الترخيص متى شاء ذلك عن طريق التصويت على إقتراح قانون متضمن إلغاء القانون المتضمن التأهيل البرلماني للحكومة <sup>11</sup> .

- **خامسا :** إخضاع الأوامر الصادرة عن الحكومة للمصادقة البرلمانية وليس للموافقة البرلمانية <sup>12</sup> ، حيث تصبح الأوامر لاغية اذا لم يتم التصويت على مشروع القانون المتضمن طلب المصادقة على الأمر ، فلاعتماد إجراء المصادقة الذي يحتمل المناقشة والتصويت مع إمكانية التعديل بالإلغاء أو التغيير بدلا من إجراء الموافقة الذي يتضمن التصويت بدون مناقشة وبدون أي

---

<sup>11</sup> QUERMONE Jean Louis et Dominique CHAGNOLLAUD ,op-cit, p503 .

<sup>12</sup> كما أضافت المادة 38 من الدستور الفرنسي ما يلي :  
« Elles entrent .....mais deviennent caduques si le projet de loi di ratification.....»

إمكانية لتعديل محتوى الأمر الصادر عن الحكومة ، دلالة كبيرة على كون الأوامر في فرنسا أعمال إدارية لا تكتسب الطبيعة التشريعية إلا بعد مصادقة البرلمان عليها .

- **سادسا :** عدم إستعمال المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 لمصطلح « légiférer » أي "يشرع " مثلما هو الحال بالنسبة للمواد 153 من دستور 1976 و 124 من دستور 1996 و142 من دستور 2016 التي استعملت كل منهما عبارة " يشرع رئيس الجمهورية " ، وإن لذلك لدلالة واضحة على عدم رغبة المؤسس الدستوري الفرنسي إعتبار الأوامر الصادرة عن الحكومة أعمالا تشريعية بل قرارات إدارية تصدر في المجال التشريعي العائد للبرلمان .

يلاحظ إذن الشروط الصارمة التي يجب على الحكومة التقيد بها عند إصدارها للأوامر ، من شروط شكلية وإجرائية وأخرى رقابية ( تتمثل أساسا في تأكد المجلس الدستوري من مدى إحترام الحكومة لهذه الشروط ) ، وبذلك لا يمكن بأي حال من الأحوال القول بأن الأوامر في فرنسا هي إختصاص أصيل في يد الحكومة ذو طبيعة تشريعية .

وبإسقاط هذه المبررات على المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963 نجد أنه :

- **أولا :** بالنسبة لموقع المادة 58 من دستور 1963 ، حيث نجد المادة تحت عنوان " السلطة التنفيذية " وليس تحت عنوان " السلطة التشريعية " ، مثلها مثل المادة 38 من الدستور الفرنسي وخلافا للمواد 153 من دستور 1976 و124 من دستور 1996 والمادة 142 من دستور اللاتي جاءت تحت عنوان " السلطة التشريعية " .

- **ثانيا :** الأوامر الرئاسية حسب المادة 58 من دستور 1963 ليست إختصاصا دستوريا أصيلا في يد رئيس الجمهورية بل تعتمد أساسا على التفويض البرلماني لرئيس الجمهورية وبناء على طلب منه :

" يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له ولمدة محددة حق إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية "

- **ثالثا :** وفيما يتعلق بمضمون قانون التأهيل البرلماني ( قانون التفويض البرلماني مثلما يسميه بعض الأساتذة ) ، وعلى الرغم من أن المادة 58 من دستور 1963 لم تذكر أية شروط صارمة مثل الشروط المذكورة في المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، حيث لم تلزم رئيس

الجمهورية بتحديد المدة الزمنية اللازمة له لإتخاذ الأمر الرئاسي ، غير أنها في المقابل ألزمته بأجل ثلاثة أشهر من أجل عرض الأمر الذي اتخذه على المصادقة .

- **رابعا :** عن إمكانية العدول عن التفويض البرلماني ، حيث لا شيء يمنع المجلس الوطني عن العدول عن التفويض البرلماني مادام هو صاحب السيادة في ذلك .

- **خامسا :** إخضاع الأوامر الرئاسية للمصادقة البرلمانية مع ما تعنيه هذه الكلمة ، بدلا من إجراء الموافقة البرلمانية الذي ذكرته كل من المواد 153 من دستور 1976 و 124 من دستور 1996 و 142 من دستور 2016 .

- **سادسا :** المؤشر الوحيد الذي لا يخدم فرضيتنا هو استعمال المؤسس الدستوري لعبارة " تدابير ذات صبغة تشريعية " إلا أنه وبالرغم من ذلك ، واضح أن المؤشرات السابقة تؤكد كونها ذات طبيعة إدارية مثلها مثل الأوامر في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة .

غير أن الحال إختلف بداية من دستور 1976 وإلى غاية يومنا هذا ، فالقول بأن الأوامر الرئاسية ذات طبيعة إدارية في ظل هذه الدساتير قول يناقض كل المؤشرات والدلائل التي تدعم فرضية كونها أعمالا تشريعية ، لأن موقف المؤسس الدستوري الجزائري اختلف تماما عن موقفه في دستور 1963 هذا الأخير الذي كان يقترب كثيرا من النموذج الفرنسي ، ولأن هذه المؤشرات تنطبق على كل من المواد 142 من دستور 2016 و 124 من دستور 1996 و 153 من دستور 1976 سوف يقتصر كلامنا على المادة 142 من دستور 2016 فقط ، ومن هذه المؤشرات نذكر ما يلي :

- **أولا :** بالنسبة لموقع المادة 142 ، حيث وردت هذه الأخيرة تحت عنوان " السلطة التشريعية " بدلا من عنوان " السلطة التنفيذية " خلافا لما كان عليه الحال في ظل دستور 1963 ، إن لهذا التغيير لدلالة كبيرة على التحول الذي حصل في موقف المؤسس الدستوري من إقرارها أعمالا تشريعية صادرة عن رئيس الجمهورية وليست أعمالا إدارية .

- **ثانيا :** عدم الحاجة لقانون التأهيل البرلماني ، فالأوامر حسب المادة 142 من دستور 2016 هي إختصاص دستوري أصيل في يد رئيس الجمهورية ، حيث لا يحتاج رئيس الجمهورية

حسبها عندما يشرع بأوامر إلى إذن أو ترخيص من البرلمان أي أنه في هذه الحالة لا يحتاج إلى قانون التأهيل البرلماني ( قانون التفويض البرلماني ) ، بل بيده السلطة المطلقة للتشريع بأوامر في أي موضوع كان ( ضمن المادتين 140 و141 من الدستور ) لكن في الفترات المحددة في المادة 142 ألا وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية

- **ثالثا :** إستعمال المؤسس الدستوري لسنة 2016 وبداية من سنة 1976 لكلمة " يشرع " " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ..... " ، وإن لإستعمال هذه العبارة لدلالة كبيرة على إعتبار الأوامر الرئاسية أعمال ذات طبيعة تشريعية وبالتالي إعتبار رئيس الجمهورية مشرعا جنبا إلى جنب البرلمان بطريقة مباشرة وبواسطة الأوامر الرئاسية ، فالأوامر بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية تولد كاملة وبمجرد نشرها في الجريدة الرسمية تصبح سارية المفعول ونافذة وتبدأ في توليد آثارها القانونية عن طريق تعديل المراكز القانونية إما بالإيجاب أو بالسلب ، فهي إذن تصدر كاملة حتى قبل موافقة البرلمان عليها ، فالموافقة البرلمانية بالنسبة للأوامر الرئاسية هي شرط لإستمرارها وليست شرطا لوجودها وهذا ما يؤكد فرضية كونها أعمالا تشريعية كاملة وليست أعمالا إدارية ، خلافا للقوانين الصادرة عن البرلمان التي تولد غير مكتملة وتحتاج إلى مشاركة رئيس الجمهورية في تكوينها<sup>13</sup> ، حيث تحتاج إلى إجراء الإصدار الرئاسي ، اذ لا يمكن أبدا أن يتم نشر القانون الذي صوت عليه البرلمان في الجريدة الرسمية وأن يبدأ في توليد آثاره القانونية قبل أن يصدره رئيس الجمهورية ، على أن يتم التوسع في هذه النقطة لاحقا من خلال المطلب الثاني من هذا المبحث .

- **رابعا :** إعتقاد إجراء الموافقة البرلمانية عوضا عن إجراء المصادقة البرلمانية عند عرض الأوامر الرئاسية على البرلمان ، فالبرلمان عندما تعرض عليه الأوامر يوافق عليها أي يصوت عليها بدون مناقشة وبدون إمكانية تعديلها ، فإما يوافق عليها وإما يرفضها والإختلاف بين الإجرائين جوهري وله دلالة عميقة حول طبيعة الأوامر الرئاسية<sup>14</sup> ، وتعكس المركز القوي لرئيس الجمهورية أمام البرلمان الذي لا يمكنه إلا أن يوافق أو يرفض الأمر بدون إمكانية مناقشة محتوى الأمر أو إمكانية تعديل بعض من مواده ، إلى جانب أن إمكانية رفض الأوامر الرئاسية من طرف البرلمان مستبعدة جدا نظرا لتأييد الأغلبية البرلمانية للرئيس .

<sup>13</sup> HARTAH A-K ,Le pouvoir législatif .... op-cit , 279

<sup>14</sup> Hartani A-K, Le pouvoir législatif ...,op-cit , 278.

- **خامسا :** في حالة تخلف رئيس الجمهورية عن عرض الأوامر الرئاسية التي إتخذها بموجب المادة 142 من الدستور خلال العطلة البرلمانية أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني فإن الأوامر الرئاسية تستمر في توليد آثارها القانونية ما دام الدستور لم يذكر أي جزاء أو بديل لتخلف رئيس الجمهورية عن عرض أوامره على البرلمان للموافقة عليها ، كما وأنه لا يمكن تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية بموجب المادة 177 من الدستور ( سابقا المادة 158 من دستور 1996 ) مادام أن المحكمة العليا للدولة لم تر النور بعد وكذلك القانون العضوي المحدد لتشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها .

## الفرع الثاني :

### الموافقة البرلمانية شرط لإستمرار الأمر الرئاسي وليست شرطا لوجوده

توصلنا من خلال الفرع الأول من هذا المطلب إلى أن الأوامر الرئاسية في النظام الدستوري الجزائري هي ذات طبيعة خاصة لأنها أعمال ذات طبيعة تشريعية يشارك بها رئيس الجمهورية البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية ، ويبقى لنا أن نتعرف على ما يملكه البرلمان من آلية مقابلة لآلية الأوامر الرئاسية ، ألا وهي آلية الموافقة البرلمانية على الأوامر الرئاسية .

هذه الأخيرة تعد شرطا لإستمرار الأوامر الرئاسية في الوجود وليست أبدا شرطا لوجودها في الأساس والدليل على ذلك أن المؤسس الدستوري أخذ بآلية الموافقة البرلمانية بدلا من آلية المصادقة البرلمانية وما لهذا الإختيار من نتائج ودلائل ( الفقرة الأولى ) ، كما وأن الموافقة البرلمانية لا تعدو كونها قانونا بالمعيار الشكلي فقط وهي ضرورية لإستمرار الأوامر الرئاسية في الوجود وليست لوجودها في الأساس ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### الموافقة البرلمانية عوضا عن المصادقة البرلمانية

إعتمدت المادة 142 من دستور 2016 مثلها مثل المادة 124 من دستور 1996 ومن قبلها المادة 153 من دستور 1976 إجراء الموافقة البرلمانية بدلا من المصادقة البرلمانية ، حيث جاء فيها :

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

وهو النص الحرفي للمادة 124 من دستور 1996 .

كما جاء في المادة 153 من دستور 1976 "

" ..... عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة "

خلافًا تمامًا لما أخذت به المادة 58 من دستور 1963 التي نحت منحى المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي ورد فيها ما يلي :

" ..... عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر "

فالفرق بين الإجرائين ليس مجرد التسمية بل هو فرق جوهري يؤثر حتى على طبيعة الأوامر الرئاسية وفي طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان وبالتالي التوازنات الأساسية ما بين السلطتين .

### أولا : المصادقة

المصادقة هي رضا البرلمان عن الأعمال التي اتخذها رئيس الجمهورية على شكل أوامر ، وهي تحتل التعديل عن طريق التغيير أو الحذف في بعض الأحكام التي وردت في النص الأصلي للأمر ، بمعنى أن المصادقة مثلها مثل أي قانون عادي صادر عن البرلمان يغير في المراكز القانونية وفي المنظومة التشريعية ككل ، وهي تشبه إلى حد بعيد القانون من حيث المراحل التي يمر بها ألا وهي :

- المبادرة : تتمثل في مشروع القانون المتضمن المصادقة على الأمر الذي اتخذته رئيس الجمهورية .
- التصويت : ونقصد به تداول أعضاء البرلمان حول الأحكام الواردة في نص النص الأصلي للأمر وإبداء رأيهم فيه اما بالموافقة أو الرفض أو التعديل اذا ما ارتأى ذلك ، أي أن أحكام الأمر الذي اتخذته رئيس الجمهورية تحتمل التعديل مثلما هو الحال في فرنسا مع إختلاف بسيط ، لأن الأمر في فرنسا تتخذه الحكومة بما فيها رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزير أو الوزراء المعنيون بحسب الحالة ، فالمصادقة إذن تختلف تماما عن الموافقة L'approbation ، هذا الإختلاف الجوهرى ينعكس مباشرة على طبيعة الأوامر الرئاسية لأن المؤسس الدستوري لما أخذ بالموافقة عوضا عن المصادقة أراد أن يصرح ولو بطريقة غير مباشرة عن التغيير الذي طرأ في الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية ، لأن المصادقة تكون على الأعمال الإدارية أي الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية حتى تكسبها الطبيعة التشريعية وبالتالي تصبح نصوصا تشريعية تماما مثلها مثل القانون الصادر عن البرلمان .

#### ثانيا : الموافقة

الموافقة تختلف عن المصادقة ، حيث يقصد بها عرض النص الأصلي الذي اتخذته رئيس الجمهورية ( الأمر ) على البرلمان لإبداء رأيه فيها إما بالرضا وإما بالرفض أي أنه لا يتصور إحتمال ثالث وسط بين الرضا والرفض كأن يؤخذ بجزء من مواد الأمر ويرفض جزء آخر من موادها فيتم حذفها ببساطة أو تعديلها أو استبدالها بمواد أخرى ، فالموافقة ببساطة يقصد بها " خذها كاملا أو اتركه " <sup>15</sup>

هذا الاستنتاج لم تنص عليه صراحة أحكام الدستور ، فالمادة 124 من دستور 1996 آنذاك نصت فقط على الموافقة ولكنها لم تنص صراحة على ذلك وفي غياب أي تفصيل في الدستور لا بد من الانتقال إلى النص الذي يفصل أحكام الدستور ألا وهو القانون العضوي (02/99) آنذاك المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان ، حيث نصت المادة 38 من القانون العضوي (02/99) حاليا المادة 37 من القانون العضوي الحالي رقم 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة و التي جاءت تحت عنوان الفرع الثالث : التصويت بدون مناقشة على وجاء فيها أنه :

<sup>15</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit ,tome 1 , 212 .

" يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة ، وفقا لأحكام المادة 142 من الدستور ، وفي هذه الحالة ، لا يمكن تقديم أي تعديل .

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع ، بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة "

عدة ملاحظات يمكن إبدائها من هذه المادة :

- **الملاحظة الأولى :** تعرض الأوامر على غرفتي البرلمان من طرف رئيس الجمهورية في شكلها الأصلي الذي اتخذت فيه من طرف رئيس الجمهورية ، بمعنى أنها لا تعرض في شكل مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر الرئاسي ، لأن المبادرة في هذه الحالة هي من إختصاص الوزير الأول ، ولذلك لا يمكن تصور أن يطلب رئيس الجمهورية محور السلطات في نظام مثل النظام الدستوري الجزائري ، من الوزير الأول أن يبادر بعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان للموافقة عليها ، ولقد بينت الممارسة ذلك حيث قام رئيس الجمهورية في كل مرة بعرض الأمر الذي اتخذته على الموافقة البرلمانية في شكلها الأصلي وليس في شكل مشروع قانون متضمن طلب الموافقة على الأمر ومرقفا بالنص الأصلي للأمر<sup>16</sup>.

- **الملاحظة الثانية :** تخص إجراء " التصويت بدون مناقشة " والذي فرض على الأوامر الرئاسية بمناسبة عرضها من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان من أجل الموافقة عليها عملا بنص المادة 124 من دستور 1996 ، وعلى الرغم من أن هذه المادة لم تذكر أي شيء يوحي بضرورة عرض الأوامر الرئاسية والتصويت عليها من طرف غرفتي البرلمان بدون مناقشة ، فالمادة 124 من الدستور تكلمت فقط عن الموافقة عوضا عن الكلام عن المصادقة ، هذا التغيير الجذري وان لم يتم التصريح به صراحة من خلال هذه المادة الدستورية إلا أن المادة 38 من القانون العضوي ( 02/99 ) أخذت بزمام الأمور ونصت صراحة على أن " التصويت يتم بدون مناقشة " وعلى أنه " لا يمكن تقديم أي تعديل " . فهل يمكن القول بعدم دستورية المادة 38 من القانون العضوي ( 02/99 ) ؟

الأكيد أن كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة لم يحرك ساكنا آنذاك ، أي أن لا أحد منهما قام بإخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية المادة 38 من القانون

<sup>16</sup> BENABBOU Fatiha , Droit parlementaire ..., tome 1, op-cit , 208

العضوي ( 02/99 ) ، وهكذا فإن التصويت على الأوامر الرئاسية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون موضوع مناقشة أو تعديل أو حذف<sup>17</sup> ، أي أن النص يمر بكل سلاسة بدون الكشف عن أهدافه ويحرم بذلك أعضاء البرلمان من حقهم الطبيعي في المناقشة والتعديل ، وعلى الرغم من أن اللجنة المختصة تقوم بإعداد تقرير حول الأمر الرئاسي المعروض أمام البرلمان ، إلا أن هذه اللجنة تجد نفسها مكبلة اليدين ، إذ ما الجدوى من هذا التقرير في ظل غياب حق المناقشة أو حق التعديل .

إضافة إلى هذه الوضعية الغريبة ، يجد البرلمان نفسه أمام وضعية أغرب وهي حالة عدم عرض رئيس الجمهورية للأوامر التي اتخذها ، حيث ذكرت المادة 124 من دستور 1996 ومن بعدها المادة 142 من دستور 2016 مصير الأوامر الرئاسية التي عرضت على البرلمان ولم يوافق عليها<sup>18</sup> ، بينما لم تذكر هذه المادة مصير الأوامر الرئاسية التي لم يقم رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان للموافقة عليها ، خاصة وأن المادة لم تتكلم عن جزاء ضد رئيس الجمهورية ولا عن بديل له يحل محله في حالة تخلفه عن عرض الأوامر الرئاسية للموافقة عليها ، فهل يمكن إعتبار سكوت البرلمان عند ذلك موافقة ضمنية ، أم أنها تعد لاغية تلقائيا بمجرد انتهاء دورة البرلمان ؟

#### الملاحظة الثالثة : الموافقة الضمنية

خلافًا لما هو موجود في الممارسة الجزائرية ، بينت سنوات من الممارسة الفرنسية مصير الأوامر المتخذة من طرف الحكومة وتنبأت بكل الحالات ، حيث أن الأوامر تصبح بمجرد نشرها سارية المفعول ، غير أنه وتحت طائلة الإلغاء ، يجب على الحكومة أن تطلب من البرلمان المصادقة على الأوامر قبل إنقضاء التاريخ المحدد في قانون التأهيل البرلماني ( قانون التفويض البرلماني ) ، وبمجرد إيداع الحكومة لمشروع القانون المتضمن طلب المصادقة يمكن في هذه الحالة تصور ثلاثة احتمالات هي :

✓ مشروع القانون مسجل في جدول أعمال البرلمان ولكن لا يتم التصويت عليه (وهي الحالة الأكثر شيوعا) ، ونكون في هذه الحالة بصدد المصادقة البرلمانية الضمنية أي أن البرلمان لم يعترض على أي من الأحكام الواردة في الأمر الذي اتخذته الحكومة ،

<sup>17</sup> HARTANI A-K , Le pouvoir législatif .... op-cit , 278

<sup>18</sup> جاء في الفقرة الثانية من المادة 124 من دستور 1996 ما يلي :  
" تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان "

الأمر في هذه الحالة يستمر في توليد آثاره القانونية ولكنه يحتفظ بطبيعته الإدارية ولذا يمكن مخاصمة مشروعيته أمام القاضي الإداري ( مجلس الدولة الفرنسي ) .

✓ مشروع القانون مسجل في جدول الأعمال ويعرض على البرلمان للتصويت عليه ( وهي الحالة النادرة ) ، اذا تم رفضه يتوقف تطبيق الأمر ولكن بأثر غير رجعي ، أما اذا تمت المصادقة عليه نكون بصدد مصادقة صريحة ، والأمر في هذه الحالة يكتسب القيمة والطبيعة التشريعية ولا يمكن بأي حال من الأحوال مخاصمته أمام القضاء الإداري .

✓ شروع القانون غير مسجل في جدول الأعمال ولكنه قد يحدث وأن يستند البرلمان أو يرجع إلى الأمر في قانون لاحق له ، كأن يأتي قانون ليعدل بعضا من مواد الأمر ، ونكون هنا بصدد مصادقة غير مباشرة<sup>19</sup> .

غير أنه وبداية من سنة 2008 وبموجب القانون الدستوري الفرنسي المؤرخ في 23 جويلية 2008 تم التخلي عن كل هاته الإجتهاادات والممارسات السابقة ، حيث أكدت الفقرة الثانية من المادة 38 من الدستور المعدلة بمقتضى القانون الدستوري السابق الذكر على أن الأوامر يجب أن تتم المصادقة عليها بصفة صريحة<sup>20</sup> .

---

<sup>19</sup> QUERMONE Jean Louis et Dominique CHAGNOLLAUD op-cit, p 502 .

<sup>20</sup> « Les ordonnances ne peuvent être ratifiées que de manière expresse »

## الفقرة الثانية :

### الموافقة البرلمانية قانون شكلا وليست قانونا ماديا

بعد أن يصدر رئيس الجمهورية أمرا رئاسيا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية ، وبعد أن يبدأ هذا الأمر الرئاسي في توليد آثاره القانونية بمجرد نشره في الجريدة الرسمية ، وجب على رئيس الجمهورية وحتى يحافظ على إستمرار الآثار القانونية لهذا الأمر الرئاسي أن يعرضه على البرلمان بغرفتيه للموافقة عليه ، بمعنى التصويت عليه بدون مناقشة وبدون تعديل إما بالرفض أو بالموافقة .

وعملا بما جاء في نص المادة 136 من دستور 2016 ( سابقا المادة 119 من دستور 1996 ) ونص المادة 138 من نفس الدستور ( سابقا المادة 120 من دستور 1996 ) يعرض نص الأمر الرئاسي في شكل مشروع قانون يودعه الوزير الأول على مكتب المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له ، غير أن الممارسة الرئاسية والقراءة الحرفية لنص المادة 124 من دستور 1996 بينت غير ذلك تماما ، إذ لا يتصور أن يطلب رئيس الجمهورية من الوزير الأول عرض نص الأمر الرئاسي الذي سبق له إتخاذه ، في شكل مشروع قانون يعرضه على البرلمان للموافقة عليه ، لذلك كان رئيس الجمهورية في كل مرة يعرض الأمر الرئاسي في شكله الابتدائي وليس في شكل مشروع قانون متضمن طلب الموافقة على الأمر<sup>21</sup> ، و إذا رفض البرلمان بغرفتيه الموافقة على الأمر يصبح الأمر لاغيا بمعنى أن سوف يتوقف عن توليد أية آثار قانونية أخرى للمستقبل فقط ، أي أنه لا يلغى بأثر رجعي حفاظا على المراكز القانونية السابقة التي ولدها الأمر الرئاسي .

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري أغفل كذلك فرضية حدوث خلاف ما بين غرفتي البرلمان بمناسبة الموافقة على الأمر الرئاسي المعروض أمامهما كأن تقوم إحدى الغرفتين بالموافقة الأمر الرئاسي بينما تقوم الغرفة الأخرى برفضه ، فهل يمكن في هذه الحالة تفعيل أحكام الفقرة الرابعة من المادة 138 من الدستور (سابقا المادة 120 من دستور 1996 ) ؟ في الحالة العادية أي عندما يتعلق الأمر بمشروع قانون عادي ، تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ، ولكن في هذه الحالة بالذات ولأن الأمر يتعلق بأمر رئاسي وليس بقانون عادي هل يمكن تصور أن تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بتعديل أحكام الأمر الذي أصدره رئيس الجمهورية شخصيا ؟ خاصة وأن إختصاص البرلمان في هذه الحالة يقتصر على حق الموافقة وليس

<sup>21</sup> BENABBOU Fatiha , Droit parlementaire , op-cit , tome 1 , 208

على حق التصويت ، فإذا تم حرمان البرلمان السيد من حق التعديل هل يمكن تصور إعطاء هذا الحق للجنة المتساوية الأعضاء ، هل يمكن في هذه الحالة أن يتم سحب النص من طرف الحكومة وبالتالي يصبح لاغيا ، لا أحد يمكنه الجزم بذلك خاصة وأنه لم يسبق وأن حدث ذلك .

أما إذا وافق البرلمان بغرفتيه على محتوى الأمر ، يخرج في شكل " قانون يتضمن الموافقة على الأمر الرئاسي رقم .....المؤرخ في .....، ويحتوي القانون المتضمن الموافقة على الأمر الرئاسي على مادتين فقط هما :

**المادة الأولى :** تتم الموافقة على الأمر رقم..... المتعلق ب.....المؤرخ في .....

**المادة الثانية :** ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية .....

وبمجرد إصداره من طرف رئيس الجمهورية ينشر القانون في الجريدة الرسمية .

و إذا كانت الموافقة البرلمانية قانونا من حيث المعيار الشكلي أو من حيث المعيار العضوي ، فهل يمكن إعتبارها كذلك من حيث المعيار المادي أو الموضوعي .

حسب رأي بعض الأساتذة<sup>22</sup> لا يمكن إعتبار القانون المتضمن الموافقة على الأمر الرئاسي قانونا كاملا من حيث المعيار المادي لعدة إعتبارات هي :

**أولا :من حيث المعيار الشكلي**

هذا القانون يتميز بإجراءات خاصة أهم ما يميزها غياب المبادرة البرلمانية وغياب حق التصويت والتعديل :

1- غياب حق المبادرة :

فحسب ما جاء في المادة 142 من دستور 2016 :

" ..يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها "

أي أن حق المبادرة بالقانون المتضمن طلب الموافقة على الأمر الرئاسي تعود لرئيس الجمهورية وحده ، وفي حالة تخلف رئيس الجمهورية عن عرض الأمر الرئاسي الذي اتخذه على البرلمان ليوافق عليه ، لا يمكن للنواب عندئذ المبادرة بإقتراح قانون بديل عن مشروع

<sup>22</sup> ويتعلق الأمر بالأستاذة :

القانون الذي من المفروض أن يتقدم به رئيس الجمهورية ، ببساطة لأن المادة 142 من دستور 2016 ومن قبلها المادة 124 من دستور 1996 والمادة 153 من دستور 1976 لم تتطرق لمثل هذه الإمكانية .

## 2- غياب حق المناقشة :

كما رأينا سابقا ، وحسب المادة 37 من القانون العضوي 12/16 ( سابقا المادة 38 من القانون العضوي 02/99 ) يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر الرئاسية .

## 3- غياب حق التعديل :

و دائما حسب ما جاء في نص المادة 37 من القانون العضوي ( 12/16 ) ، لا يمكن تقديم أي تعديل على النص الأصلي للأمر الرئاسي ويعرض النص بكامله أي جملة للتصويت عليه بدون مناقشة و بدون تعديل ، وبذلك تم حرمان أعضاء البرلمان ( أي نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في المجالات المذكورة في المادة 137 من دستور 2016 والمتعلقة أساسا ب : التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي) من حقهم الطبيعي والمتعلق أساسا بحق المبادرة الأصلية وحق المبادرة المشتقة ( أي حق التعديل ) .

مثل هذه الإجراءات الخاصة تجعل من الصعب تصور القانون المتضمن الموافقة البرلمانية قانونا عاديا مثله مثل أي قانون آخر اذا ما إعتدنا على المعيار الشكلي ، والأمر يغدو أصعب اذا ما إعتدنا على المعيار المادي أي الموضوعي الذي ينظر إلى محتوى هذا القانون .

## ثانيا : من حيث المعيار المادي أو الموضوعي

الذي ينظر إلى مضمون القانون المتضمن الموافقة البرلمانية على الأمر الرئاسي ، وكما سبق لنا تبياناه ، يأتي القانون المتضمن الموافقة البرلمانية على ما جاء في الأمر الرئاسي في شكل مادتين فقط ، الأولى مفادها أن البرلمان قد وافق على مضمون الأمر الرئاسي المعروف أمامه والثانية مفادها أن يتم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، لذلك يصعب إعتبار هذا القانون قانونا من حيث المعيار المادي أو الموضوعي .

## المطلب الثاني :

### المشاركة الرئاسية بواسطة المراسيم

إذا كان المقصود بمجال القانون ذلك الإختصاص التشريعي ، الذي يخوله الدستور للسلطة التشريعية ، فإن المؤكد أن هذه الصلاحية لم تعد مقتصرة على البرلمان فحسب بل تنافسه مؤسسات دستورية أخرى تصل إلى حد تضيق هذا الميدان التقليدي للبرلمان لفائدة تلك المؤسسات<sup>23</sup> ، هذه المؤسسات الدستورية تتمثل في النظام الدستوري الجزائري في رئيس الجمهورية الذي أضحي بواسطة المراسيم الرئاسية يشرع جنيا إلى جنب البرلمان تشريعا ماديا إن صح التعبير .

وكلمة مرسوم هي المصطلح الذي يستعمل للتعبير عن نص تنظيمي ذو صبغة عامة أو خاصة ، ويعبر عن قرار سواء صدر عن رئيس الجمهورية ( مرسوم رئاسي ) أو عن الوزير الأول ( مرسوم تنفيذي ) والذي يجب أن يوقع من قبلهم<sup>24</sup> .

وإذا ما أعملنا المعيار المادي أو ما يسمى بالمعيار الموضوعي ، وليس المعيار العضوي والذي ينظر إلى صفة المشرع من حيث هل هو البرلمان أو لا ، يتضح لنا أنه من جهة : المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون وعملا بما جاء في نص المادة 143 من الدستور هي تشريع مشابه للتشريع البرلماني من حيث تمتعه بنفس الخصائص ( الفرع الأول ) ، ومن جهة أخرى أن المراسيم الرئاسية تشريع مادي متفوق على التشريع البرلماني بالنظر إلى عدة إعتبارات ( الفرع الثاني ) .

<sup>23</sup> صبرية السخيري ، المرجع السابق ، 566 .

<sup>24</sup> إبتسام القرام ، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري ، قصر الكتاب ، البلدة ، 1998 ، ص 81 .

## الفرع الأول :

### مجال القانون محدد دستوريا وغير محمي رقابيا

إتجه المؤسس الدستوري وبداية من سنة 1976 وإلى غاية يومنا هذا إلى الأخذ بالنظرية الفرنسية الحديثة القائلة بتحديد مجال القانون وبالمقابل إطلاق مجال التنظيم ، هذا التحديد الدستوري لمجال القانون أخذ مظهرا مضاعفا وانعكس على مستويين من التحديد أولهما أفقي والثاني عمودي ( الفقرة الأولى ) ، إلا أن ما زاد من فعالية تفوق القواعد القانونية ذات المصدر التنظيمي ليس فقط التحديد الدستوري المضاعف لمجال القانون بل كذلك ضعف وسائل حماية مجال القانون الذي أضحي غير محمي لا بواسطة الرقابة الدستورية ولا بواسطة الرقابة القضائية من تعدي التنظيم بنوعيه المستقل وغير المستقل عليه ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### تحديد مجال القانون دستوريا التحديد المضاعف الأفقي والعمودي

غالبا ما تتدخل نصوص وقواعد الدستور في الدولة الحديثة لتحديد مجال تدخل كل من القانون والتنظيم ، وهناك طريقتان لتحديد هذا المجال هما : الطريقة التقليدية والطريقة الحديثة ، فالطريقة التقليدية في تحديد مجال كل من القانون والتنظيم تتجسد في حصر وتحديد موضوعات التنظيم على سبيل الحصر وكإستثناء ضيق لا يجوز التوسع عليه ، وترك موضوعات القانون بدون حصر أو تحديد أي جعل مجال القانون مطلق على أساس أن القانون هو الإرادة العامة التي تسود وتسمو على كافة الأعمال والسلطات تطبيقا لمبدأ السيادة الشعبية أو مبدأ سيادة الأمة .

كافة الدساتير في دول العالم كانت تطبق الطريقة التقليدية في تحديد مجال كل من التنظيم والقانون ومن بينها دساتير فرنسا ما قبل دستور 1958 والدستور الجزائري ما قبل تاريخ 1976 أي دستور 1963 ، إذ هناك من الأنظمة من تريد أن يكون برلمانها معبرا حقيقة عن السيادة الوطنية مع إمكانية تعاونه مع السلطة التنفيذية لتحقيق المشروع السياسي المعتمد ، غير أن ضغط الأحداث والظروف الإستثنائية وتطور المعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية أفرزت بتفاعلها وضغطها المستمر إلى ظهور الطريقة الحديثة أو ما يسمى بالمفهوم الحديث لتحديد مجال كل من القانون والتنظيم .

تتمحور الطريقة الحديثة في تحديد وحصر موضوعات المجال المحجوز للقانون بنصوص الدستور على سبيل الحصر وما عداها يبقى لمجال التنظيم ، أي أن مجال التنظيم يصبح مطلقا وغير محدد ، ولقد ظهرت هذه الطريقة الحديثة لأول مرة في دستور فرنسا لعام 1958 من خلال مادتيه 34 و 37 ، الأمر الذي جعل فقه القانون الدستوري ورجال السياسة يطلقون على الطريقة الحديثة هذه تسمية " الثورة الدستورية أو الانقلاب الدستوري " .

وتقليديا في القانون الفرنسي مجال القانون كان غير محدد والبرلمان كان بإمكانه التدخل في أي مجال كان للتشريع فيه بواسطة القوانين ، أما التنظيم فكان تابعا كليا للقانون وهدفه الوحيد هو ضمان التنفيذ الحسن للقوانين ، غير أنه وبداية من سنة 1958 حلت محل النظرية التقليدية الشكلية النظرية الحديثة المادية التي تعطي للقانون التعريف المادي الحديث بدلا من التعريف الشكلي التقليدي بوصفه النص الصادر عن البرلمان ، والهدف من هذه النظرية الحديثة المادية هو الرغبة في الحد من سلطان البرلمان وبالمقابل تعزيز السلطة التنفيذية من أجل تقادي العودة للممارسات الماضية التي عرفتھا الجمهورية الفرنسية الرابعة ، غير أنه وبداية من سنة 1958 وبقيادة الجنرال ديغول وبسبب الأحداث التي عرفتھا الجزائر بعد اندلاع الثورة التحريرية ، تم وضع تصور جديد للسلطة التنظيمية بوصفها أداة هامة في يد رئيس الجمهورية ينافس بها التشريع البرلماني ، فالسلطة التنظيمية إذن في تطورها الدستوري من ابتكار النظام السياسي الفرنسي بإعتبارها سلطة ذات إستقلالية ، نال بها المؤسس الدستوري الفرنسي من سلطة البرلمان وأصبحت بواسطتها السلطة التنفيذية تنازعه فيما له من إختصاصات .

أما فيما يتعلق بالمؤسس الدستوري الجزائري وبعد الغموض الذي عرفته مسألة تحديد مجال كل من القانون والتنظيم في ظل دستور 1963 الذي إعتد مفهوما عضويا للقانون بإعتباره النص الذي يصوت عليه المجلس الوطني آنذاك طبقا للإجراءات المقررة في الدستور وبإعتبار المجلس الوطني المعبر عن إرادة الأمة وسيادتها ، ولهذا الإعتبار ظاهريا لم يتم تحديد مجال القانون بل ترك المجال مفتوحا أمام المجلس الوطني آنذاك حيث نصت المادة 27 من دستور 1963 على أنه :

" السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ، ترشحهم جبهة التحرير الوطني ، وينتخبون بإقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنين "

وأضافت المادة 28 من نفس الدستور :

" يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ، ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي "

كما جاء في المادة 52 من نفس الدستور :

" يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين "

والمادة 53 :

" تمارس السلطة النظامية من رأس الجمهورية "

ورغم أن عدم تحديد مجال القانون أي تقييد مجال تدخل البرلمان في ظل دستور 1963 ، إلا أن الممارسة بينت غير ذلك فيما بعد ، وهو ما أكدته كذلك حركة جوان 1965 ، فبعد فالغموض الذي اعترى هذا الدستور حول مسألة الفصل بين مجال القانون ومجال التنظيم هو بعض ما خلق هوة بين النصوص والممارسة الفعلية آنذاك والتي أفرزت حركة جوان 1965 .

وبعد أن تمت العودة إلى الشرعية الدستورية سنة 1976 ، أي في ظل هذا الدستور الذي كان أكثر واقعية وعقلانية في مسألة تحديد مجال القانون والتنظيم ، لأن بناء دولة حديثة آنذاك استوجب جهاز تنفيذي قوي يتمتع بسلطات واسعة مقارنة بالمجلس الوطني حتى يتمكن من التدخل في الحياة الاقتصادية بواسطة إجراءات سريعة وفعالة هي التنظيمات أو ما يسمى بالمراسيم ، خاصة وأنه بداية من سنة 1965 برزت إدارة عمومية تتدخل في كافة الميادين ، وكنتيجة حتمية وجب إطلاق ميدان التنظيم مقارنة بالقانون ، ومن الآن فصاعدا ، أصبح التنظيم المستقل في يد رئيس الجمهورية سلطة ذات الإختصاص العام والقانون في يد المجلس الشعبي الوطني سلطة ذات الإختصاص المحدد إن لم نقل ذات الإختصاص الاستثنائي ، حيث استنسخت المادتين 151 و 152 على التوالي من دستور 1976 من المادتين 34 و 37 على التوالي من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

ونصت المادة 151 من دستور 1976 على أنه :

" يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور .

تدخل في مجال القانون : ( ثم يتم تعداد السنة والعشرين مجالا العائدة للقانون ) ...."

كما نصت المادة 152 من دستور 1976 على أنه :

" يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي .

كل المسائل ، ما عدا تلك التي يختص بها القانون ، هي من المجال التنظيمي "

أي أنه وبداية من دستور 1976 أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالنظرية الحديثة لتحديد مجال كل من القانون والتنظيم وكذلك فعلت الدساتير الجزائرية المتعاقبة أي دستور 1989 ودستور 1996 إلى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، حيث جاء في المادة 115 من دستور 1989 ما يلي :

" يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور .

ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي : .... ( حيث يتم تعداد المجالات التي يعود للمجلس الشعبي الوطني آنذاك التشريع فيها بواسطة القوانين ، أي أنه تم الأخذ بنفس صياغة المادة 151 من دستور 1976 ، والإختلاف الوحيد أن المجلس الشعبي الوطني في ظل هذا الدستور أصبح يشرع في ثلاثين مجالاً بدلاً من ستة وعشرين مجالاً فقط ) .....

كما جاء في المادة 116 من نفس الدستور ما يلي :

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون .

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة "

وفي هذه المرحلة بالذات ومن خلال المادة 116 من دستور 1989 ، تمت التفرقة بين التنظيم المستقل الصادر عن رئيس الجمهورية أي المراسيم الرئاسية وبين التنظيم غير المستقل الصادر عن رئيس الحكومة أي المراسيم التنفيذية ، فالأول أي المراسيم الرئاسية يعتبر إختصاصاً أصيلاً يجد مصدره في الدستور نفسه ويصدر بصفة مستقلة عن القانون أي بصفة موازية له من دون إمكانية أن يتداخل معه في نفس المجالات ، أما الثاني أي المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة آنذاك فتعتبر غير مستقلة عن القانون لأنها لا تجد مصدرها في الدستور مباشرة بل تجد مصدرها في القانون ولذا فهي تابعة له ومشتقة منه لأنها الهدف الوحيد منها هو تنفيذ القانون وتوضيح كليات تطبيقه ، هذا الأمر طبيعي بالنظر إلى إعادة التنظيم الذي عرفته السلطة التنفيذية والتي أصبحت ثنائية بعد أن كانت أحادية ( مع التأكيد على العديد من التحفظات على القول بأن السلطة التنفيذية في تلك المرحلة كانت ثنائية ) .

كذلك دستور 1996 من بعد دستور 1989 أخذ بنفس المبدأ أي مبدأ تحديد مجال القانون وإطلاق مجال التنظيم المستقل ، حيث جاء في المادة 122 منه ما يلي :

" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ، وكذلك في المجالات الآتية : ( ثم يأتي تعداد الثلاثين مجالاً التي يعود للبرلمان بغرفتيه التشريع ضمنها بواسطة القوانين ) .....

مع الإشارة إلى أن مجال القانون في دستور 1996 تعزز بمجالات أخرى ، ورد ذكرها في المادة 123 من دستور 1996 الخاصة بمجالات القوانين العضوية ، إضافة إلى مجالات أخرى للقوانين العضوية وردت متفرقة في مواد الدستور ، حيث نصت المادة 123 من الدستور على أنه :

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

مع ملاحظة أن بعضا من هذه المجالات لم يتم إضافتها بل تمت ترقيتها إلى مصاف القوانين العضوية<sup>25</sup> بعد أن كانت من مصاف القوانين العادية لأنها منذ البداية كانت مذكورة في المادة 115 من دستور 1989 مثل : نظام الإنتخابات ، سابقا المادة الفقرة العاشرة من المادة 115 ، أي أنه في هذه الحالة لم يحدث توسيع لمجال القانون وإنما تمت ترقية رتبته في الهرم القانوني الجزائري ، بينما تم انتزاع بعض المجالات من المجال التنظيمي ، خاصة منها ما تعلق بالحريات العامة وتنظيم السلطات العمومية ما يعتبر مكسبا للبرلمان ويتعلق الأمر بكل من :

- تنظيم السلطات العمومية وعملها

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية

- القانون المتعلق بالإعلام

- القانون المتعلق بالأمن الوطني

إضافة إلى القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي والقانون المتعلق بقوانين المالية .

وجاء في المادة 125 من نفس الدستور ما يلي :

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون .

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة "

<sup>25</sup> القانون العضوي أو التأسيسي أو التنظيمي المقصود بهذا التعبير قانون حدده الدستور على هذا الشكل والهدف ، حسب الإجراء الخاص الذي ورد في هذا الدستور ، من أجل تحديد أحكام نص دستوري بدقة أو إكماله ، ولا يمكن إصدار هذا القانون ، كخاصية أساسية إلا بعد أن يعلن المجلس الدستوري توافقه ( مطابقته ) مع الدستور ، ويحتل هذا القانون ، المقرر تطبيقا للدستور ذاته ، حسب إجراء خاص يضمن دستوريته ، مكانا مستقلا في الترتيب القانوني كوسيط بين القانون العادي والقانون الدستوري .

لمزيد من التفاصيل ارجع إلى :

- أوليفيه دو هاميل ، المرجع السابق ، 851 ، 852 .

الملاحظة الأخيرة ، تخص المادة 122 من دستور 1996 ونفس الملاحظة تنطبق كذلك على كل من المادتين 115 من دستور 1989 والمادة 151 من دستور 1976 ، إذ استعملت كل منها عبارات اعتبرها بعض الأساتذة غريبة مثل عبارات :

- "القواعد العامة" : الواردة في كل من فقرات المادة 122 من دستور 1996 ويتعلق الأمر بالفقرات الآتية : 2، 5، 8، 16 ، 17، 18، 19، 20، 27 .

- "التشريع الأساسي" : الواردة في الفقرة الرابعة من المادة 122

- "النظام العام" : الواردة في الفقرات التالية : 22 ، 23 ، 24 .

ففي هذه الميادين الهامة والحيوية ، يشرع البرلمان في المبادئ العامة والنظام العام والتشريع الأساسي ، أي أنه يضع فقط الخطوط الأساسية ويترك التفاصيل المهمة للتنظيم المشتق أي المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول ، هذه الأخيرة التي أصبحت بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 لا تصدر إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها ، بمعنى أنها بطريقة غير مباشرة صادرة عن رئيس الجمهورية .

أي أن البرلمان أصبح يشرع بصفة عامة وضمن الخطوط العريضة في ميادين حيوية كان من المفروض أن يتدخل فيها بصفة عميقة أي أن يتطرق إلى أدق التفاصيل خاصة منها ما تعلق بحقوق وحرريات الأفراد ، نذكر على سبيل المثال : قانون العقوبات ، قانون الإجراءات المدنية وطرق التنفيذ ، التعليم والبحث العلمي ، الصحة العمومية والسكان ، العمل والضمان الإجتماعي ، القوانين الخاصة بممارسة العمل النقابي .....

وهكذا يجد البرلمان نفسه أمام قيد مضاعف ، الأول عمودي يتمثل في تحديد مجال القانون والثاني أفقي حدد في ما يجب أن يكون في شكل قواعد عامة ، نظام ، شروط و ضمانات ، لأن دور المشرع غالبا ما يقتصر على مجرد وضع الخطوط العريضة ، وأما التفاصيل والجزئيات فتدخل في إختصاص الحكومة أي في مجال إختصاص التنظيم غير المستقل أو ما يسمى بالمراسيم التنفيذية .

مجمل القول أن دستور 1996 ومن بعده التعديل الدستوري لسنة 2016 ، كرس إتساعا ظاهريا لمجال القانون غير أنه لم يغير شيئا في التصور الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري حول مسألة تحديد مجال كل من القانون والتنظيم ، بحيث أضحى القانون يلعب دور الإطفائي أي أن يعطي للحكومة الحجة والذريعة أكثر منه دور التعبير عن الإرادة العامة ، كما يرى بعض الباحثين أن السلطة التنفيذية نفسها ، وفي بعض الأحيان تفضل اللجوء إلى أسلوب القانون بدل التنظيم إذا كان

الموضوع المراد تأطيره من المحتمل أن يتسبب في مشاكل ذات صلة بحقوق وحرريات المواطنين بشكل أو بآخر أو إذا تعلق الأمر بمواضيع حساسة تقتضي العقلانية وحسن التصرف ، لذا ترى أنه من الأفضل تنظيمها بموجب قانون لإشراك ممثلي الشعب وتخفيف الضغط السياسي أو الإجتماعي أو الإقتصادي أو الثقافي على السلطة التنفيذية .

## الفقرة الثانية :

### الرقابة بنوعها لا تحمي مجال القانون

يفترض بالرقابة بنوعها الدستورية بواسطة المجلس الدستوري والقضائية بواسطة مجلس الدولة أن تسهر على إحترام المؤسسات الدستورية لأحكام الدستور ولمبدأ الشرعية ، ومن ذلك إحترام كل مؤسسة دستورية لمجال إختصاصها ، بحيث يحترم البرلمان مجال القانون ويحترم رئيس الجمهورية مجال التنظيم المستقل كما يحترم الوزير الأول مجال التنظيم التنفيذي ولو كانت الحدود بالنسبة لهذا النوع من النصوص هي حدود أفقية وليست عمودية ، مثلما هو الحال بالنسبة للنوعين الأولين من النصوص أي القوانين وبالضبط التشريعات البرلمانية والمراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية خارج مجال القانون ، لكن هل يمكن القول بأن كل من هاتين الهيئتين ووفقا في حماية الحدود الفاصلة بين القانون بنوعيه والتنظيم بنوعيه ؟

الواقع أن دستور 1989 هو الذي أسس لهيئة مكلفة بحماية أحكام الدستور من خرقها هي المجلس الدستوري ، ومن بعده دستور 1996 الذي قان بتأسيس هيئة قضائية هي مجلس الدولة كجهة مقومة لأعمال الجهات القضائية وعلى الرغم من أن الدستور لم ينص على ذلك صراحة إلا أنه يفهم من سهر هذه الهيئة على إحترام مبدأ الشرعية ومن باب أولى إحترام قواعد الإختصاص التي تعد من النظام العام .

وذلك الرغم من الخلط والتقاطع بين صلاحيات كل من المجلس الدستوري وصلاحيات مجلس الدولة بسبب عدم دقة المادة الدستورية 186 الفقرة الأولى منها والتي جاء فيها :

" بالإضافة إلى الإختصاصات الأخرى التي خولتها إياه أحكام أخرى من الدستور ، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات "

إذ غير واضح ما المقصود في هذا المقام بالتنظيمات ، هل التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية فقط أم التنظيمات بنوعها أي الصادرة عن رئيس الجمهورية وعن الوزير الأول ، وما زاد من هذا

اللبس المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 آنذاك ، التي أعطت مجلس الدولة الولاية العامة في الفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية ، فهل المقصود بالقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية ليس فقط القرارات الوزارية والمراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول بل كذلك المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية لأن هذه الأخيرة وحسب المعيار العضوي هي قرارات إدارية ، غير أن المشكل أن هذه القرارات تعتبر هي نفسها قوانيننا إذا ما أعملنا المعيار المادي كما أن هذه الأخيرة تجد مصدرها مباشرة من الدستور مثلها مثل القانون ، فهي إذن تعتبر تشريعا موازيا للتشريع البرلماني ، هل يمكن في هذه الحالة أن ينطق مجلس الدولة بالإختصاص .

#### أ- حماية مجال القانون من طرف المجلس الدستوري

إن الهدف الأساسي الذي ترمي إليه الرقابة الدستورية ، هو تأمين التقيد التام بالقواعد والحدود التي رسمها الدستور لكل سلطة من السلطات ، بواسطة هيئة تتولى الرقابة على ممارسات الجهات المعنية بوضع القوانين وتنفيذها حتى لا تخالف أحكام هذا الدستور ، ويراد بها التأكد من عدم خروج كل من البرلمان والحكومة عن الميدان المحدد لهما في ظل ضمان سمو الدستور على كافة النصوص القانونية<sup>26</sup>.

وتعتبر قواعد توزيع الإختصاص بين كل من رئيس الجمهورية والبرلمان في هذا المجال ، من المواضيع التي كان من المفروض أن يتولى فيها المجلس الدستوري ممارسة رقابة المطابقة مع النص الدستوري ، حتى يتم ضمان التقيد الصارم بقواعد الإختصاص من طرف كل من البرلمان ورئيس الجمهورية ، غير أن النص الدستوري وبالضبط المادة 186 ، جاء عاما في هذا المجال ، كما لم يشر إلى الحدود ما بين القانون والتنظيم ، كما وأنه استعمل عبارة " الدستورية " ، بدلا من المطابقة، بحيث جاء فيها :

" بالإضافة إلى الإختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات ...."

<sup>26</sup> نبيلة لدرع ، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2014/2015 ، ص 264 .

بينما فضل المؤسس الدستوري في موضع آخر إستعمال نوع آخر من الرقابة ألا وهي رقابة مطابقة النص للنص الدستوري ، عندما يتعلق الأمر بالنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان ، حيث جاء في نفس المادة الفقرة الثالثة منها أنه :

" يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور ، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة "

لذا كان من الأجدر لو نص الدستور صراحة على مسألة الفصل بين مجال القانون والتنظيم صراحة في الإختصاصات العائدة لتدخل المجلس الدستوري وعلى مزاولة هذا الأخير بشأنها لرقابة المطابقة مع النص الدستوري وبالضبط المادة 140 ، 141 و 143 منه .

لأن المؤسس الدستوري عندما يستعمل عبارة " دستورية " ، فإنه حتما يقصد من وراء ذلك تبعية هذه القوانين للدستور ، من خلال الموافقة مع أحكامه وعدم مخالفتها ، كما يفهم أيضا من عبارة " دستورية " ، إمتناع البرلمان عن وضع قواعد مخالفة للقواعد الدستورية ، وبمفهوم المخالفة ، ينتج عن ذلك حقه في وضع جميع القواعد التي لم يمنعه عنها الدستور ، " تبعا للمبدأ القائل أن ما هو " غير ممنوع فهو مباح " ، ومن هنا نلاحظ أن علاقة الدستورية التي يقوم المجلس الدستوري بفحصها تعتبر رقابة مخففة وغير معمقة ، لأن المهم فيها ألا تكون هناك مخالفة فادحة بين القاعدة الدستورية والقاعدة القانونية أو التنظيمية محل الرقابة <sup>27</sup> .

بينما المقصود برقابة المطابقة ، أن النص يجب أن يخضع للدستور ، والهيئة محل الرقابة في ذلك مجبرة ليس فقط بعدم وضع قواعد مخالفة له ، بل أكثر من ذلك يتعين عليه أن تكون هذه القواعد مطابقة للدستور ، وبمعنى أدق أن تكون القواعد " صورة طبق الأصل للقاعدة المرجعية " ، مما يمنع من إتخاذ أية قواعد لم ينص عليها المؤسس الدستوري <sup>28</sup> .

وبالرغم من أن المؤسس الدستوري منذ سنة 1989 وإلى غاية يومنا هذا ، منح المجلس الدستوري حق الرقابة على دستورية التنظيمات بصريح العبارة <sup>29</sup> ، إلا أن هذا الأخير تميز بمساهمة متواضعة في موضوع الرقابة على الحدود الفاصلة بين القانون والتنظيم ، هذا الدور المحتشم قد يعود لأسباب عدة ، فقد يعود إلى تشكيلة المجلس الدستوري التي يطغى عليها الطابع السياسي ، أو إلى افتقار هذا

<sup>27</sup> نبيلة لدرع ، المرجع السابق ، ص 268 .

<sup>28</sup> نبيلة لدرع ، المرجع نفسه ، ص 274 .

<sup>29</sup> جاء في المادة 153 الفقرة الولي منها أنه :

" يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على إحترام الدستور "

وفي المادة 155 الفقرة الأولى منها أنه :

" يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الإختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية القوانين والتنظيمات ..... "

الأخير إلى حق الإخطار الذاتي ، أو لنظام الأخطار على مستوى المجلس الدستوري سابقا ، لأن الإصلاحات الدستورية الأخيرة وسعت بحق حق الإخطار ليشمل إضافة إلى رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان ، الوزير الأول و خمسين نائبا أو ثلاثين عضو في مجلس الأمة .

ولعل هذا التوسيع في حق الإخطار الذي سوف يشمل من الآن فصاعدا حتى المعارضة وحبذا لو تتعداه لما لا للأقلية البرلمانية ، يساهم في تشجيع دور المجلس الدستوري في مجال حماية التشريع البرلماني من التعدي عليه من قبل التشريع الرئاسي المادي .

### ب- حماية مجال القانون من طرف مجلس الدولة

لقد بينت التجربة والممارسة الدستورية أن الفصل بين السلطات مرن نسبيا خاصة في الدول التي إتخذت من النظام الفرنسي نموذجا ومنها الجزائر ، ومن هذا المنطلق ، يبدو من أساسيات الأمور توضيح العلاقة بين السلطة القضائية والسلطتين التشريعية والتنفيذية ، من أجل تحديد دورها في رسم الحدود بين مجالي التشريع والتنظيم ، وبالتالي إظهار تأثيرها على هذا الموضوع أي مساهمة مجلس الدولة بفضل دوره القضائي والإستشاري في توزيع المجالات بين السلطتين<sup>30</sup> .

ولم يحظ الدور القضائي لمجلس الدولة بنفس الدرجة من الأهمية من طرف الباحثين ، لا سيما في جزئه المتعلق بالفصل بين مجالي التشريع والتنظيم والسبب في ذلك يرجع إلى حداثة هذه الهيئة الدستورية ، وإلى عدم وجود آليات تفعيل وتدعيم الدور القضائي لمجلس الدولة كهيئة قضائية جديدة ، مما جعل البعض بأنه مجرد إستخراج للغرفة الإدارية السابقة والتي كانت موجودة في المحكمة العليا ووضعها في صورة جديدة<sup>31</sup> .

هل يمكن إذن في حالة عزوف المجلس الدستوري لأي سبب كان ، عن الرقابة على مجال كل من القانون والتشريع ، هل يمكن للرقابة القضائية بواسطة مجلس الدولة أن تفرض نوعا من الرقابة على التنظيمات بنوعها المستقلة والتنفيذية من حيث إحترامها لقواعد الإختصاص الموضوعي أي إحترامها لمجالها .

الواقع أن الرقابة القضائية مثلها مثل الرقابة الدستورية تصطدم بعدة حواجز وعوائق في مجال الرقابة على مجال كل من التنظيم والقانون ، وعلى رأس هذه العوائق طبيعة النظام الدستوري الذي

<sup>30</sup> نبيلة لدرع ، المرجع السابق ، ص 293 .

<sup>31</sup> خديجة خلوفي ، الرقابة على أعمال الحكومة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر كلية الحقوق ، 2013 / 2015 ، ص 337 .

يرفض ولو بصفة غير رسمية أن تخضع القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية ( وبالقرارات الإدارية الرئاسية نقصد فقط المراسيم الرئاسية وليس الأوامر الرئاسية مثلما بيناه سابقا ) لرقابة الشرعية ، هذا الرفض غير الرسمي أخذ عدة مظاهر نذكر على رأسها :

- إمكانية إضفاء طابع العمل الحكومي<sup>32</sup> على المراسيم الرئاسية خاصة ما كان منها ذا علاقة بالبرلمان ، ففي هذا المحل بالذات تتحول الحجة التي على أساسها تقام الرقابة الشرعية أي الفصل بين الحدود في العلاقة بين التنفيذية والسلطة التشريعية ( البرلمان ) ، هي نفسها تتحول إلى ذريعة يضاف بها الطابع السيادي على المرسوم الرئاسي محل الدعوى ، بحيث يستند عليها مجلس الدولة من أجل إبعاد هذه الفئة من القرارات المركزية بدعوى أنه من أعمال السيادة لأنها تخص العلاقة ما بين السلطات .
- الحرج الذي قد يوضع فيه قضاة مجلس الدولة بمناسبة النظر في المراسيم التنظيمية خاصة منها المستقلة أي الرئاسية ، على إعتبار أن هؤلاء معينون من قبل رئيس الجمهورية رئيس المجلس الأعلى للقضاء ، وخاصة أن التعديل الدستوري الأخير جعل من رئيس الجمهورية ضامنا لإستقلال السلطة القضائية .
- زد على ذلك كله ، حدود أخرى عملية قد تمليها شروط رفع دعوى الإلغاء على المرسوم الرئاسي أو التنفيذي بحسب الحالة أمام مجلس الدولة والذي من المحتمل فيه تعديه على مجال القانون تعديا عوديا كان أو أفقيا ، نذكر منها شرط المصلحة التي يعود لمجلس الدولة في هذه الحالة تقديرها ، وشرط الأجل على مثل هذه الدعاوى ، على الرغم من إعتقادنا أنه من المفروض أن شرط الأختصاص لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول هو في هذه الحالة من النظام العام ، وبالتالي أمكن لمجلس الدولة إثارته من تلقاء نفسه وفي أية مرحلة من مراحل الدعوى .

مجمل القول أنه ، إذا كانت الرقابة الدستورية على التنظيمات والمنصوص عليها صراحة في نص الدستور ، تعاني من القصور في هذا المجال بسبب غياب الإرادة السياسية في فرض الرقابة على التنظيمات خاصة منها المستقلة أي المراسيم الرئاسية ، فمن باب أولى توقع قصور الرقابة القضائية بواسطة مجلس الدولة على التنظيمات ، هذا الإختصاص الذي لم يذكر في صلب الدستور بل ورد في نص القانون العضوي المنظم لعمل مجلس الدولة .

<sup>32</sup> " العمل الحكومي هو في شكله عمل إداري ( المرسوم في أغلب الأحيان ) ، غير أن القاضي يمثله بالقانون ، وهو كالقانون لا يمكن التذرع بلاشرعيته أمام مجلس الدولة أو السلطات القضائية التابعة له . وطالما أن عملا كهذا لا يخضع للرقابة المحتملة للسلطات القضائية فهو يتميز بخصائصه ، على أنه من الممكن أن تثار مسؤولية الدولة ( بدون خطأ ) بسبب تصدع المساواة أمام الأعباء العامة ... " - أوليفي دو هاميل ، المرجع السابق ، ص 812 .

وهذا خلافا لمجلس الدولة الفرنسي الذي قطع أشواطاً هائلة في هذا المجال على التنظيمات مهما كان مصدرها ، وذهب إلى أبعد من ذلك ، حيث أجاز للأطراف حتى أثناء التقاضي أما القضاء المدني إثارة عدم مشروعية أي تنظيم مما يستوجب إحالته مباشرة إلى مجلس الدولة للنظر فيه <sup>33</sup> .

والأكثر من ذلك وإضافة إلى الإختصاص الرقابي الإيجابي لمجلس الدولة نجد إختصاصاً رقابياً سلبياً بفضل إجهاداته في هذا المجال ، حيث يمكنه النظر في مسؤولية السلطة التنفيذية عن الخطأ الناجم عن عدم إصدارها للتنظيمات اللازمة <sup>34</sup> .

ومن هذا الباب ، تمكن للقاضي الإداري الفرنسي من إلزام السلطة التنفيذية على أدائها لمهامها التنظيمية ، مما أدى إلى تطور ملحوظ تجاوزت به فكرة المسؤولية عن ممارسة الوظيفة التنظيمية حدودها التقليدية وانتقلت إلى مسؤولية قانونية تتردد بين إجبار على التأدية وإلغاء ، فتعويض <sup>35</sup> .

---

<sup>33</sup> خلوفي خديجة ، المرجع السابق ، ص 346 .

<sup>34</sup> خديجة خلوفي ، المرجع نفسه ، ص 350 .

<sup>35</sup> لمزيد من المعلومات ، إرجع إلى :

خديجة خلوفي ، المرجع نفسه ، ص 353 - 357 .

## الفرع الثاني :

### المراسيم الرئاسية تشريع مادي متفوق على التشريع البرلماني

إن القول بتفوق التشريع الرئاسي بواسطة المراسيم الرئاسية على التشريع البرلماني عائد لعدة إعتبارات أهمها أن مجال القانون وبالضبط مجال التشريع البرلماني محدد دستوريا بنص المادتين 140 و 141 من الدستور بينما يعتبر مجال المراسيم الرئاسية مجالا مفتوحا وغير محصور ( الفقرة الأولى ) ، كما وأن التشريع البرلماني حتى تصبح له القوة التنفيذية يحتاج للإرادة الرئاسية بينما لا يحتاج التشريع الرئاسي بواسطة المراسيم الرئاسية إلى الإرادة البرلمانية حتى يحوز القوة التنفيذية ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### المراسيم الرئاسية تشريع مادي

إن المتفق عليه أن ظاهرة الإتجاه نحو تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عامة في الأنظمة الحديثة كرسنها سواء الدساتير صراحة أو التفسيرات الواسعة من قبل المحاكم أو المجالس المختصة والتي تكون غالبا في صالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، والذي ضاعف من ذلك القيد هو الإعتماد بشكل مبالغ فيه على التعريف المادي للقانون مما قلص دور البرلمان في التشريع .

فقد كانت القاعدة في الأنظمة الليبرالية فيما مضى ولا تزال في بعضها تعتمد في تعريفها للقانون ونطاقه على المعيار الشكلي الذي مفاده بأن القانون هو " كل ما يقوم به البرلمان من أعمال " ، ويبدو أن تبني أولوية المعيار المادي على الشكلي في دساتير 1976 ، 1989 ، 1996 و 2016 كان نتيجة تأثير المؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي جاء لمسايرة سياسية التدخل وتقوية مركز السلطة التنفيذية بعد أن أثبت النظام البرلماني في فرنسا ضعفه وفشله في مواجهة الأزمات التي كانت تتخبط فيها فرنسا لاسيما مسألة حرب التحرير الجزائرية .

جوهر القاعدة الجديدة إذن والتي هي من ابتكار المؤسس الدستوري الفرنسي ، يتلخص في منح سلطة تنظيمية للهيئة التنفيذية وبالتالي فإن مدلول هذا المبدأ الدستوري واضح الأثر على الأخص من حيث تجزئة مجال القانون بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية في ظل حدود يفرضها الدستور

وبالنتيجة غدت المؤسسة التنفيذية هيئة مشرعة بمعنى العبارة ، وهكذا يتجلى رئيس الجمهورية السيد على التشريع في كل المواضيع التي تخرج عن الميادين التي أحالها الدستور حصرا لمجال القانون ، وبلغ الأمر في هذا العصر إلى درجة تأسيس سلطة تنفيذية ذات طابع تشريعي منفصلة عن سلطة البرلمان ، ومن المؤكد أن رئيس الجمهورية ، كما تقدم ذكره ، غدا هيئة مشرعة ، ورغم الهزة التي تعرضت لها نظرية CARRE DE MALBERG ، إلا أنها لا تزال قائمة ، هذه النظرية التي كانت مبنية على أساس أن الهرم القانوني مبني على قاعدتين :

الأولى : سيدة ، ابتدائية وعامة

الثانية : فهي مشتقة ومشروطة

إلا أنها ما تزال قائمة ولكن بفرق وحيد هو أن المستوى الأول من القواعد القانونية والذي تكلم عنه CARRE DE MALBERG أصبح لا يتضمن فقط نوعا واحدا من التشريعات ألا وهي القانون بل تتضمن كذلك نوعا آخر وجديد من التشريعات هي المراسيم الرئاسية .

لذا لا يمكن لأحد أن ينكر التشابه الشديد ما بين قواعد التشريع البرلماني وقواعد التشريع الرئاسي المتمثل في المراسيم الرئاسية أو ما يسمى بالتنظيم المستقل ، رغم ما يرد عليهما من أوجه الإختلاف والمتمثلة أساسا في :

- **من حيث سلطة الإصدار :** فاذا كان القانون يصدر عن المؤسسة التشريعية فإن التنظيم يصدر عن المؤسسة التشريعية ( أي التنظيم المستقل الصادر عن رئيس الجمهورية )
  - **من حيث تدرج القوانين :** فالنص التشريعي أعلى درجة من النص التنظيمي لأنه تعبير عن الإرادة العامة ممثلة في غرفتي البرلمان .
  - **من حيث المجال :** مجال التشريع محدد بنص الدستور ، بينما مجال التنظيم هو مطلق وغير محصور أي أنه إختصاص عام .
  - **من حيث الخضوع إلى رقابة القضاء :** التنظيمات هي قرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي لذا فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري ، بينما القانون لا يخضع لرقابة القضاء وإنما يخضع للرقابة على دستوريته .
- غير أن عناصر الإختلاف هذه لا يمكنها أن تنفي التشابه الشديد بين التنظيم المستقل والقانون لعدة إعتبارات :

## ✓ الإعتبار الأول :

حيث أن مضمون التنظيمات المستقلة هو ذاته مضمون القوانين ، إذ تتضمن التنظيمات على قواعد قانونية عامة ومجردة تخاطب الجميع ولا تستهلك مضمونها بمجرد تنفيذها وإنما تظل قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط وظروف تطبيقها .

كما أن طريقة تفسير التنظيمات المستقلة هي ذات الطريقة التي تفسر بها القوانين ، كما أن التنظيمات المستقلة لا يمكنها أن تخالف الدستور مثلها مثل القانون .

وعليه يمكن القول بأن القواعد الواردة في التنظيمات المستقلة مثلها مثل القواعد الواردة في التشريع البرلماني تعد تشريعا ماديا منافسا للتشريع البرلماني والدليل على ذلك التعريف الذي أتى به الفقيه الفرنسي Lavroff :

" اللائحة تمثل تشريعا حكوميا محضا ، فهي تشكل عملا إداريا طبق للمعيار العضوي وكذا عملا تشريعا طبقا للمعيار الموضوعي لأنها تحوي قواعد عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية ، ومن ثمة فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني "

فأنصار النظرية المادية الموضوعية ( جان جاك روسو ، مونتسكيو ، لابند وهوريو ) التي تقوم على أن التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي يتم بالرجوع إلى مضمون كل منهما وذلك على أساس أن التشريع يضع أو يقرر الأصول والمبادئ والأحكام العامة ، بينما يقتصر دور التنظيم على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون على أفراد المجتمع .

وبالرغم من سلامة منطق مؤيدي هذه النظرية في حصر وبيان خصائص وطبيعة القانون من حيث كونه قاعدة قانونية عامة ومجردة ، إلا أن هذه النظرية تفشل في أن تكون الجامع الحاسم في تمييز التنظيمات المستقلة ( القرارات الإدارية التنظيمية العامة ) عن القانون بصفة قاطعة ، إذ بحكم أن التنظيمات المستقلة تشترك مع القانون في وضع وتعديل وإلغاء القواعد القانونية العامة والمجردة ، وحتى القواعد والأحكام الواردة ضمن التنظيمات المستقلة ( المراسيم الرئاسية ) هي قواعد قانونية عامة ومجردة وتتضمن أصول ومبادئ عامة ومجردة وفقا للمعيار المادي الموضوعي .

إذن نفس النظرية التي فشلت في التمييز ما بين القانون والتنظيم من حيث المعيار المادي والموضوعي ، يستفاد منها بالمقابل في تدعيم النظرية التي تقول بأن التنظيمات المستقلة هي عبارة عن "تشريع مادي" يعيش جنبا إلى جنب التشريع البرلماني وهو تشريع منافس له ، إن لم نقل تشريع متفوق عليه كما سوف نبينه لاحقا .

## ✓ الإعتبار الثاني :

التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية صلاحية مستقلة ، خلافا للتنظيمات المشتقة أو التكميلية ( أي غير المستقلة ) الصادرة عن الوزير الأول والتي تأتي تنفيذا وتطبيقا للقوانين ( حسب ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 125 : يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول ، حاليا المادة 143 من دستور 2016 ) ، بينما تستمد التنظيمات المستقلة ( المراسيم الرئاسية ) مصدرها من الدستور مباشرة مثلها مثل القانون ، فهي لا تأتي تنفيذا لنص قانوني ما سابق لها ، وبحكم مجالها المستقل عن القانون ( المادة 125 من الدستور الفقرة الأولى منها ) ، فهي تنظم مواضيع مستقلة تماما عن النصوص القانونية السابقة لها ، ولذلك تسمى بالتنظيمات المستقلة أي المستقلة تماما عن القانون .

فالمراسيم الرئاسية إذن لا تخضع لأي شرط أو قيد إلا قيد إحترام أحكام الدستور وتصدر مستقلة عن أي تشريع ، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتفويض مادامت تعتبر مستقلة ومتميزة عن القانون أو التشريع ، فهي إذن تندرج فيما يسمى التشريع الفرعي ( التشريع المادي ) تميزا لها عن التشريع الأساسي أو التشريع المادي .

إلا أنه من المهم التأكيد على أن صفة الإستقلالية التي تتمتع بها التنظيمات المستقلة لا تعني أبدا تفوقها أو مساواتها للقوانين الصادرة عن البرلمان من حيث القيمة القانونية لها في الهرم القانوني ، أي نعم هي مستقلة عنها ولكنها تبقى أدنى درجة منها ببساطة لأن القوانين هي التعبير البرلماني لإرادة الأمة ، إذن فوجودها كتصرف قانوني إلى جانب القانون في المنظومة القانونية هو وجود مواز ومنافس لها .

## ✓ الإعتبار الثالث :

يتعلق الأمر بموقع المادة 125 من دستور 1996 ( حاليا المادة 143 من دستور 2016 ) التي جاءت تحت عنوان " السلطة التشريعية " بدلا من عنوان " السلطة التنفيذية " ، وذلك ما يؤكد الصفة التشريعية المادية للقواعد القانونية الواردة ضمن التنظيمات المستقلة ( المراسيم الرئاسية ) لأن هذه المادة كان من الممكن إدراجها تحت عنوان السلطة التنفيذية خاصة وأنها تتكلم عن صلاحية من صلاحيات رئيس الجمهورية .

إن لإدراج المادة 125 من الدستور تحت عنوان " السلطة التشريعية " دلالة كبيرة وكأن المؤسس الدستوري أراد أن يقول أن رئيس الجمهورية مثله مثل البرلمان هو هيئة مشرعة ، فالفكرة القائلة أن بإمكان المؤسسة التنفيذية أن تصبح هيئة مشرعة مدينة بالكثير في أيامها الأولى إلى أنصار الملكية ،

وعلى رأسهم مونتسكيو ، إلى أن تعززت عمليا على يد المؤسس الدستوري الفرنسي الذي عدد المسائل التي يشرع فيها عن طريق القانون وما عدا ذلك يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية .

إن الإختلاف الممكن ملاحظته بالمقارنة بالنظام الفرنسي الذي أقر بأن الاضطلاع الرئاسي بهذا الإختصاص كان ذا صبغة تشريعية ذات طبيعة خاصة جدا حيث يتخذها رئيس الجمهورية على تلك الصفة بإعتباره كان مشرعا للمستعمرات « un législateur colonial » على حد تعبير الفقيه Lavroff ، ويعتبر هذا الطابع الخاص للسلطة التنظيمية في الدستور الجزائري آنذاك الفرق الوحيد بين النظام الجزائري والنظام الفرنسي ولكن هذا الفرق زال حاليا في فرنسا حيث أصبحت السلطة التنظيمية المستقلة تؤسس على هدف واحد هو إقرار مدلول هيئة تنفيذية مشرعة .

#### ✓ الإعتبار الرابع :

من حيث طريقة صياغة المادة 122 من الدستور ( حاليا المادة 140 من دستور 2016 )

نصت المادة 122 من الدستور في فقرتها الأولى على ما يلي :

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

فالمؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال طريقة صياغة المادة 122 من الدستور ، وعندما يستعمل عبارة " يشرع البرلمان " يتبنى تصورا ماديا للقانون بطريقتين :

عندما يصرح بأن البرلمان يشرع فهو يفترض وجود مشرع آخر إلى جانب البرلمان ، وعندما يضيف لاحقا أن هذا التشريع يكزن في ميادين محددة ، فهو يفترض أن ما عدا هذه الميادين غير المحددة يشرع فيها رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية ، هذا التأويل يتفق تماما مع التصور الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري الذي يمنح للهيئتين التشريعية والتنفيذية سلطة التعبير عن الإرادة الشعبية ، لذا فمن المنطقي أن يتعرف لكل من هاتين الهيئتين المتناظرتين بسلطة إصدار قواعد قانونية ابتدائية سيدة ، على شكل قوانين بالنسبة للبرلمان وعلى شكل مراسيم رئاسية بالنسبة لرئيس الجمهورية .

ومن منظور أن ما يصح في العصر الوسيط يمكن أن ينطبق في العصر الحديث ، خول النظام الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية مجمل الوسائل التقليدية الممنوحة للملك ، وبالإضافة إلى ذلك فقد مكن الرئيس من تفعيل أدوات أخرى ، فتوسع حجم السلطة الرئاسية بكثير وباتت التقنيات الرئاسية المستخدمة ذات فعالية معتبرة سواء في مواجهة الحكومة أو البرلمان ، حيث استحدثت

الدستور مجالا للسلطة التنظيمية لكي يشرع في نطاقه رئيس الجمهورية بمراسيم ، لأن التطور الدستوري كرس قاعدة تحدد حصرا المسائل والمواضيع التي يختص بها المجال القانوني ، ودون ذلك مرده للمجال التنظيمي لرئيس الجمهورية .

وبذلك غدت المراسيم الرئاسية تشريعا ماديا منافسا للتشريع البرلماني ، وحسب بعض الأساتذة أكثر من ذلك غدت تشريعا رئاسيا ماديا متفوقا على التشريع البرلماني نظرا لعدة اعتبارات سنتعرف عليها لاحقا ضمن الفقرة الثانية من هذا الفرع .

#### ✓ الإعتبار الخامس :

إن لطريقة إنتخاب رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري إنتخابا عاما ومباشرا مثله مثل نواب البرلمان ، تأثيرا كبيرا على التصور الذي أعطي لمركز رئيس الجمهورية ، فإذا كان البرلمان المنتخب من طرف الشعب هو المعبر عن إرادته عن طريق التشريع بالقوانين في المجالات المحددة دستوريا ، لذلك فإن رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب أي المتمتع بنفس المقدار من الشرعية الإنتخابية له أن يسن قواعدا قانونية أي أن يشرع بواسطة المراسيم الرئاسية ولو أن التشريع في هذه الحالة يعتبر تشريعا بالمعنى المادي الموضوعي وليس بالمعنى العضوي .

وهو نفس ما حدث في فرنسا سنة 1958 في عهد الرئيس الفرنسي شارل ديغول الذي عزز من صلاحياته الرئاسية بواسطة المراسيم المستقلة les décrets autonomes ، مع الإشارة أن هذه الصلاحية أي صلاحية إصدار المراسيم المستقلة يتشاركها الرئيس الفرنسي مع الوزير الأول بينما تعتبر في النظام الدستوري الجزائري إختصاصا حصريا في يد رئيس الجمهورية .

## الفقرة الثانية :

### المراسيم الرئاسية تشريع رئاسي متفوق على التشريع البرلماني

المقصود بالتفوق هنا ، ليس التفوق القانوني أي التفوق من حيث القيمة القانونية في الهرم القانوني عملاً بمبدأ تدرج القواعد القانونية ، وإنما المقصود بالتفوق هنا هو التفوق بمعنى بسط الصلاحية التنظيمية يدها على عدد غير محصور من المواضيع .

هذا التفوق مرده طبيعة النظام الدستوري الجزائري الذي يعطي أفضلية لرئيس الجمهورية على البرلمان على الرغم من أن كلاهما يتمتع بنفس القدر من الشرعية الإنتخابية ، هذا الطرح تدعمه العديد من المؤشرات نذكرها فيما يلي :

#### - أولاً : التحديد العمودي لمجال القانون

بفضل مداها غير المحصور وغير المحدود ، تتفوق التنظيمات المستقلة أي المراسيم الرئاسية على نظيرتها التشريعات البرلمانية ممثلة في القوانين بنوعها العادية والعضوية ، هذه الأخيرة تجد نفسها مقيدة بمجال محدد دستورياً أو ما يسمى بالتعديد العمودي لمجالات القانون بحيث لا يمكن للبرلمان أن يتخطى حدود هذه المجالات عند ممارسته لوظيفته التشريعية و إلا اعتبر عمله التشريعي مخالفاً للدستور ، لماذا ؟ لأنه (أي البرلمان ) بكل بساطة يعتبر مشروع بإختصاص مقيد أو ما يسمى : un législateur d'attribution ، وبالمقابل يجد رئيس الجمهورية نفسه غير محدد دستورياً بوصفه مشرعاً ذو الإختصاص العام أو ما يسمى : un législateur de droit commun لأنه يمكنه متى شاء أن ينظم بمراسيم رئاسية أي موضوع كان خارج المواضيع المخصصة دستورياً للقوانين ، وقد فضل بعض الأساتذة إطلاقاً على البرلمان تسمية " المشرع استثناء " أو ما يسمى : un législateur d'exception ، بالنظر إلى التحديد العمودي لمجالات القوانين الذي فرضته المادة 122 من دستور 1996 ( حالياً المادة 140 من دستور 2016 ) .

## - ثانيا : التحديد الأفقي لمجال القانون

إضافة للتحديد العمودي لمجال القانون بحكم النص الدستوري ، نفس الدستور فرض تحديدا آخر للقوانين ، غير أنه هذه المرة يتعلق الأمر بالتحديد الأفقي ونقصد به تقييد البرلمان عند التشريع بالقوانين ولكن بأحكام عامة أي في المبادئ الأساسية والأنظمة العامة ، من دون إمكانية الخوض في التفاصيل بمعنى أن البرلمان يشرع في الخطوط العريضة وتترك التفاصيل للتنظيم المشتق ( أي غير المستقل و المقصود به المراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول ) ، مع ما تحمل هذه العبارة من العديد من التحفظات خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 ، عندما أصبحت المراسيم التنفيذية للوزير الأول لا تنشر في الجريدة الرسمية إلا بعد الموافقة الرئاسية المسبقة عليها .

ومن خلال صياغة المادة 122 من الدستور يظهر أن دور المشرع غالبا ما يكون مجرد وضع للخطوط العريضة فقط ، فإختصاص البرلمان ليس شاملا للتفاصيل والجزئيات التي تدخل في إختصاص الحكومة ، لأن البرلمان لا يحتفظ بها بشكل مطلق بل تشاركه الحكومة فيه .

هذا التحديد العمودي يغيب عندما يتعلق الأمر بالتنظيم المستقل للعائد لرئيس الجمهورية أي عندما يتعلق الأمر بالمراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية لأن نص الدستور لم يقيد المراسيم لا عموديا ولا أفقيا أي أن مجالها مداه مفتوح وكذلك عمق مواضيعها ، ويمكنها بذلك أن تعالج أية مسألة كانت حتى في أدق تفاصيلها لأنه ببساطة لا يوجد في الدستور ما يمنع ذلك مثلما هو الحال بالنسبة للقوانين التي يصدرها البرلمان ، فالحدود علي التنظيمات المستقلة قد تكون عملية أو تقنية ولكنها ليست بالتأكيد دستورية خلافا لما هو حال القوانين الصادرة عن البرلمان حيث التقييد مضاعف الأول عمودي والثاني أفقي .

هذا سبب ثاني يدفعنا إلى القول بتفوق المراسيم الرئاسية على القوانين التشريعية البرلمانية .

## ثالثا : عدم حاجة المراسيم الرئاسية للموافقة البرلمانية

إذا كان القانون في حاجة إلى الإصدار الرئاسي حتى يكتمل وينشر في الجريدة الرسمية ، فإن المراسيم الرئاسية بالمقابل تكون بمجرد صدورها عن رئيس الجمهورية ، محل نشر في الجريدة الرسمية أي تدخل حيز التنفيذ دون الحاجة إلى الإرادة البرلمانية أي دون الحاجة إلى الموافقة البرلمانية ، فالهيئة التنفيذية تشرع في مواضيع حسب الوجه المبين في الدستور دون ضرورة عرض

المراسيم الرئاسية على البرلمان ، لماذا ؟ لأن تلك المسائل بالأساس لا تعود إلى مجال القانون وفق النظرية الدستورية الحديثة .

خلافا لما هو الحال بالنسبة للأوامر الرئاسية التي تستلزم الموافقة البرلمانية لكي تستمر في الوجود ) وليس لكي تحدث آثار قانونية لأن الأوامر الرئاسية لا تحتاج للموافقة البرلمانية لكي توجد بل تحتاج إليها لكي تستمر في الوجود لأنها بمجرد صدورها عن رئيس الجمهورية تنشر في الجريدة الرسمية وتبدأ في إحداث آثارها القانونية ) ، فالأمر إذن مختلف بالنسبة للمراسيم الرئاسية لأن التعبير عن الإرادة الرئاسية ليس في حاجة إلى الإرادة البرلمانية حتى يدخل حيز النفاذ ، خلافا لما هو الحال بالنسبة للقانون الذي لا يمكن نشره في الجريدة الرسمية إلا بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية ، أي أنه إذا امتنع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الذي صوت عليه البرلمان لأي سبب كان لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوز الموافقة الرئاسية أي الإصدار الرئاسي ونشر نص القانون الذي صوت عليه البرلمان في الجريدة الرسمية ، لأن القانون أي التشريع البرلماني خلافا للمراسيم الرئاسية يستلزم اتحاد إرادتين هما : البرلمان ورئيس الجمهورية بحسب ما جاء في الدستور ، لماذا ؟ لأن كل منها يتمتع بنفس القدر من الشرعية الانتخابية ، بينما لا يستلزم نشر المراسيم الرئاسية في الجريدة الرسمية وبالتالي توليدها للآثار القانونية ، لا يستلزم ذلك الموافقة البرلمانية .

وهذه نقطة أخرى تحسب لصالح التشريع الرئاسي المادي بواسطة التنظيمات المستقلة أي المراسيم الرئاسية ، وتؤكد مرة أخرى تفوقها على التشريع البرلماني أي القوانين .

#### رابعا : عدم مشاركة رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية المستقلة مع الوزير الأول

فاذا كان المجلس الشعبي الوطني يشارك مجلس الأمة في التعبير عن إرادة الأمة بواسطة التشريع البرلماني بعد تبني المؤسس الدستوري بداية من سنة 1996 مبدأ الإزدواجية البرلمانية ، نجد أنه في المقابل ومنذ البداية رفض رئيس الجمهورية رفضا قاطعا تقاسم سلطته التنظيمية المستقلة مع الشخص الذي كان من المفروض أن يكون الرأس الثاني للسلطة التنظيمية ألا وهو رئيس الحكومة أي الوزير الأول حاليا ، خلافا لما هو واقع الحال في النظام الدستوري الفرنسي الذي في ظله يقتسم الوزير الأول الفرنسي صلاحية إصدار المراسيم المستقلة مع الرئيس الفرنسي بفضل آلية التوقيع المجاور ( contreseing )<sup>36</sup> .

<sup>36</sup> يدل التوقيع الإضافي ، أو التوقيع المجاور ، في القانون الدستوري ، على التوقيع الذي تعطيه شخصية مؤهلة بهذه الصفة لهذا الغرض وغايته ، من جهة أولى ، الشهادة على صحة التوقيع الأول على العمل الصادر عن حائز

بينما نجد أن رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ومنذ الإستقلال وإلى يومنا هذا حتى من بعد تبني الإزدواجية في السلطة التنفيذية بداية من سنة 1989 عن طريق خلق رأس ثاني في السلطة التنفيذية هو رئيس الحكومة آنذاك ، إلا أن هذه الإزدواجية التنفيذية أقل ما يقال عنها أنها إزدواجية شكلية لا غير لأن رئيس الجمهورية ومنذ البداية رفض فكرة إمتلاك رئيس الحكومة لجزء من السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق آلية التوقيع المجاور ، بل أكثر من ذلك أكدت في كل مرة الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ سنة 1989 على حظر تفويض رئيس الجمهورية لصلاحياته في توقيع المراسيم الرئاسية لأي شخص كان بما فيهم الوزير الأول ( رئيس الحكومة سابقا ) .

إذن فالإحتكار الرئاسي للسلطة التنظيمية المستقلة سمح لرئيس الجمهورية باحتلال مركز حصري داخل السلطة التنفيذية نظرا لعدم تمتع لا رئيس الحكومة سابقا ولا الوزير الأول حاليا بمثل هذا الإختصاص ( أي حق التوقيع المجاور على المراسيم المستقلة ) ولذلك سميت التنظيمات المستقلة في النظام الدستوري الجزائري بالمراسيم الرئاسية ، لأن رئيس الجمهورية وحده من يحتكر سلطة إصدارها ، ويترتب عن هذا الإحتكار الرئاسي كذلك آثار في مواجهة البرلمان المشرع الأصيل .

ومن هنا تستخلص معايير التفوق الرئاسي ، فالوزير الأول وإن كان لا يزال يتمتع بإختصاص إتخاذ المراسيم التنفيذية في إطار السلطة التنظيمية غير المستقلة ( المشتقة أو التكميلية ) بالرغم من إخضاعها لشروط الموافقة الرئاسية المسبقة ، إلا أنه في المقابل حرم من مقاسمة رئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة ، هذه السلطة التي أسندها الدستور لرئيس الجمهورية حصريا له وحده وجعلها حكرا له ، لأن طبيعة النظام الدستوري الجزائري ترفض تماما أن يتقاسم رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب إنتخابا عاما ومباشرا ، السلطة التنظيمية المستقلة مع وزيره الأول المعين من قبله .

فهذا النظام الدستوري نفسه الذي رحب ومنذ سنة 1996 بفكرة تقسيم الوظيفة التشريعية على مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، هو نفسه رفض تقسيم السلطة التنفيذية تقسيما فعليا وليس شكليا بين رأسي السلطة التنفيذية وكنتيجة لذلك رفض تقسيم صلاحية التشريع المادي بواسطة المراسيم الرئاسية العائدة لرئيس الجمهورية بينه وبين الوزير الأول ، بل وذهب إلى أبعد من ذلك بكثير حين قرر سنة 2008 وفي المادة 85 من الدستور المعدلة في 2008 الفقرة الثانية منها أنه

" يوقع ( الوزير الأول ) المراسيم التنفيذية ، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك "

---

للصلاحية ، وعلى إنجاز الأشكال المطلوبة لممارسة هذه الصلاحية ، ومن جهة ثانية على إشتراك التوقيع الإضافي في التدبير المتخذ وجعله متحملا التبعية السياسية ، والتواقيع الإضافية في ظل الجمهورية تتعلق ببعض أعمال رئيس الجمهورية وأعمال الوزير الأول "

- أوليفي دوهاميل ، المرجع السابق ، ص 366 .

فتوقيع الوزير الأول على المراسيم التنفيذية ما هو إلا إجراء شكلي وليس حتى بتوقيع مجاور لتوقيع رئيس الجمهورية ، لأن التوقيع المجاور يخول لصاحبه إمكانية الإمتناع ، هذا الإجراء الذي يميز النظام الفرنسي عن النظام الجزائري عند ما يتعلق الأمر بجزئية " كيفية تنظيم الجهاز التنفيذي من الداخل أو بالأحرى كيفية تبني الإزدواجية التنفيذية "

إن ما يميز النظام الفرنسي هنا بالذات هو أن رئيس الجمهورية ليس السلطة التنظيمية المبدئية ، غير أن التفسيرات والممارسات خدمت رئيس الجمهورية في هذه النقطة بالذات ، فإذا كان المنطق البرلماني خلال الجمهورية الرابعة قد حرم رئيس الجمهورية الفرنسي من ممارسة السلطة التنظيمية ، حيث سحب دستور 1946 من رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية ومنحها بالمقابل للوزير الأول ، رئيس مجلس الوزراء ولعل تفسير ذلك أن الرئيس الفرنسي وبحكم النظام البرلماني السائد خلال الجمهورية الرابعة الفرنسية ، كان يعين من طرف البرلمان الفرنسي ولم يكن ينتخب من قبل الشعب ، إلا أن الموازين انقلبت خلال الجمهورية الخامسة ومن خلال دستور 1958 وبعد التعديل الدستوري لسنة 1962 تمكن رئيس الجمهورية الفرنسي آنذاك شارل ديغول من استرجاع بعضا من سلطته التنظيمية ، من خلال تفعيل دور رئيس الجمهورية وتدعيم كافة صلاحياته بما فيها الصلاحية التنظيمية بالنظر إلى أن هذا الأخير لم يعد يعين من طرف البرلمان بل أضحى مثله مثل الجمعية الوطنية ينتخب إنتخابا عاما ومباشرا ، ما دفع بالبعض إلى وصف النظام الدستوري للجمهورية الخامسة الفرنسية بـ : " الملكية الجمهورية " أو ما يسمى بـ : « la monarchie républicaine » ، وفي نظام يلامس الملكية الجمهورية لا يمكن لرئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب أن يبقى محروما من السلطة التنظيمية ، غير أنه وعلى الرغم من المركز القوي الذي تمتع به الرئيس الفرنسي شارل ديغول آنذاك وعلى الرغم من شخصيته القوية ، إلا أن هذا لم يمنع من تقسيم السلطة التنظيمية المستقلة بينه وبين الوزير الأول الفرنسي ، فبموجب المادتين 13 و 21 من الدستور الفرنسي أكد مجلس الدولة الفرنسي في بداية الجمهورية الخامسة أن ممارسة السلطة التنظيمية تعود لرئيس الحكومة الفرنسي ماعدا بعض المراسيم المهمة التي تتخذ على مستوى مجلس الوزراء ، وحتى بالنسبة لهذا النوع من المراسيم لا يمكن أن تنشر في الجريدة الرسمية إلا بعد توفر التوقيع المجاور لها الخاص برئيس الحكومة أو حتى بعض الوزراء ، خاصة وأن الدستور الفرنسي خلافا للدستور الجزائري ، فالمادة 13 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في سنة 1962 تجعل من الوزير الأول صاحب السلطة التنظيمية الأصل بإعتباره هو من يحدد ويوجه السياسة العامة للبلاد ، إلا أن نفس الدستور يعترف ضمنا بوجود نوعين من المراسيم : المراسيم المتخذة في إطار مجلس الوزراء و المراسيم المتخذة من طرف الوزير الأول ، غير أن الدستور الفرنسي لا يبين مجال كل منهما ، فبعض القوانين قد تحدد أن المراسيم المطبقة لها يجب أن تتخذ في إطار مجلس الوزراء وبالتالي يتم

إمضائها من طرف رئيس الجمهورية ومن طرف الوزير الأول كإمضاء مجاور له ، ورغم أن الممارسة الفرنسية بينت في العديد من الحالات امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية خاصة في حالات التعايش ( التجانس) الحزبي بين حزب رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، عندما حدث في العديد من المرات وأن تخلى رئيس الحكومة عن صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة لصالح رئيس الجمهورية المنتمي لنفس التيار السياسي ، في هذه الحالة بالذات قرر مجلس الدولة أن التوقيع المجاور لرئيس الحكومة على المراسيم المتخذة في إطار مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية ، هذا التوقيع المجاور يمكنه أن يغطي على اللاشريعة المتمثلة في إتخاذ رئيس الجمهورية لهذا النوع من المراسيم والذي يعود في الأصل لرئيس الحكومة .

يلاحظ إذن أن الدستور الفرنسي خلافا للدستور الجزائري لم يضع حدودا بين السلطة التنظيمية العائدة لرئيس الجمهورية الفرنسي والسلطة التنظيمية العائدة للوزير الأول ، وإنما أوجد حلا مرنا براغماتيا سمح لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول بالتوصل إلى إتفاق بينهما حول كيفية ممارسة السلطة التنظيمية ، هذه الممارسة تتأثر بطبيعة الحال بالإنتماء الحزبي لكل منهما : فإذا كانا في حالة التعايش الحزبي أو حالة التجانس الحزبي وحسب قوة شخصية كل واحد منهما وبواسطة الأدوات القانونية المتوفرة في يد كل منهما يمكن لكل واحد أن يعترض على الآخر ، وهذا ما يخلق وضعية من التوازن الناتج من الخوف المتبادل بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول الفرنسيين .

الوضعية في النظام الدستوري الجزائري تختلف تماما عن نظيرتها الفرنسية ، حيث نلاحظ أن الدستور الجزائري ومنذ البداية حدد بوضوح تام الحدود بين السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية والسلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) ، كما وحد بوضوح تام مجال كل منهما :

فالمراسيم الرئاسية يشرع بها رئيس الجمهورية خارج مجال القانون والمراسيم التنفيذية هي المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول والتي يسهر بواسطتها على تنفيذ القوانين والتنظيمات ( المادة 125 الفقرة الثانية ، المادة 85 الفقرة الثالثة حاليا المادتين 143 الفقرة الثانية و 99 الفقرة الرابعة من دستور 2016 على التوالي ) ، هذه المراسيم التنفيذية التي كانت لا تتم إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها ( المادة 85 الفقرة الرابعة المعدلة سنة 2008 ) ، إلا أن المؤسس الدستوري لسنة 2016 عاد وتراجع عن هذا الموقف من خلال المادة 99 منه الفقرة الرابعة منها على الأقل رسميا لأن الممارسة تؤكد إلزامية موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول كيف لا وهو المعين من طرفه والمسؤول سياسيا أمامه .

يستفاد إذن أن عدم مشاركة رئيس الجمهورية للوزير الأول في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة وزد على ذلك تحكمه في ممارسة الوزير الأول لسلطته التنظيمية المشتقة ، يعد نقطة أخرى تحسب لصالح تفوق المراسيم الرئاسية على التشريع البرلماني ( القوانين ) .

#### خامسا : تسلل رئيس الجمهورية إلى مجال القوانين عن طريق الأوامر الرئاسية

إذا كان البرلمان لا يستطيع بأي حال من الأحوال التشريع خارج مجال القانون المحدد في الدستور في المادتين 122 و 123 من دستور 1996 ( حاليا المادتين 140 و 141 من دستور 2016 على التوالي وفي بعض الأحكام المتفرقة من الدستور ، إلا أنه في المقابل يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع داخل المجال المخصص للقانون بواسطة الأوامر الرئاسية إضافة إلى تشريعه المادي خارج هذه المجالات بواسطة المراسيم الرئاسية .

رئيس الجمهورية إذن أمكنه في حالة شغور البرلمان أو خلال العطلة البرلمانية التسلل إلى حديقة البرلمان ( مثلما عبر عنه بعض الأساتذة<sup>37</sup> ) ، وأن يشرع بأوامر في المجال العائد للبرلمان للتشريع فيه بواسطة القوانين ، وهذا ما يشكل انتقاصا من أهمية التشريع البرلماني والذي زيادة إلى منافسة التشريع الرئاسي المادي له بواسطة المراسيم الرئاسية خارج مجال القانون يجد نفسه منافسا بواسطة كذلك الأوامر الرئاسية التي يشرع بواسطتها رئيس الجمهورية في مجال القانون ، وهو ما يعد نقطة أخرى تحسب على التشريع البرلماني وتحسب لصالح المراسيم الرئاسية ، ما يؤكد مرة أخرى تفوقها على التشريع البرلماني (القوانين) .

---

<sup>37</sup> ويتعلق الأمر بالأستاذ :

## المبحث الثاني :

### مشاركة رئيس بطريقة غير مباشرة ( حق الاعتراض )

يقصد بالتشريع الرئاسي بالطريقة السلبية حق رئيس الجمهورية في وقف مسار العملية التشريعية البرلمانية عن طريق حق الاعتراض الرئاسي بحيث لا يصبح لها أثر قانوني ، في هذه الحالة كذلك يعتبر تدخل رئيس الجمهورية بهذا الشكل تشريعا ولكن بالمعنى السلبي للكلمة أي تمكن الرئيس من وقف مسار العملية التشريعية وكأنه لم تكن في الأساس .

هذا التشريع الرئاسي السلبي وبطريقة غير مباشرة يأخذ مظهرين أحدهما إيجابي ومباشر من حيث طريقة التعبير عنه ويتمثل في طلب رئيس الجمهورية من البرلمان بغرفتيه إجراء مداولة ثانية حول نص قانون سبق للبرلمان وأن صادق عليه ( المطلب الأول ) ، والآخر سلبي وغير مباشر من حيث طريقة التعبير عنه ويتمثل في إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار نص قانون صادق عليه البرلمان بغرفتيه بطريقة عادية ( المطلب الثاني ) .

## المطلب الأول :

### بواسطة حق الاعتراض الإيجابي ( طلب المداولة الثانية )

أخذت العديد من الأنظمة الدستورية بآلية " طلب المداولة الثانية " بوصفها إختصاصا بيد رئيس الجمهورية ، على أن هذه الآلية تتماشى مع الأنظمة الرئاسية والأنظمة شبه الرئاسية ولا يمكن أن تتماشى مع الأنظمة البرلمانية ، على إعتبار أن هذا الحق أي حق طلب المداولة الثانية المخول لرئيس الجمهورية يجيز له الطلب من البرلمان في الأنظمة الشبه الرئاسية ومن الكونغرس في الأنظمة الرئاسية ، إعادة إقرار نص تشريعي سبق وأن أقره ، ومن الأنظمة من لا تشترط أغلبية موصوفة بل يكفي أن يعاد إقراره بنفس الأغلبية التي أقرته في المرة الأولى ، ومن الأنظمة الدستورية من إشتطت أن يعاد إقرار النص التشريعي من طرف السلطة التشريعية من جديد ولكن هذه المرة مع إشتراط أغلبية موصوفة ومعينة ينص عليها الدستور نفسه .

ونظرا لخطورة هذا الحق في مواجهة ممثلي الشعب ، كان لزاما أن يتمتع صاحب هذا الحق أي رئيس الجمهورية بنفس القدر من الشرعية الانتخابية التي يتمتع بها ممثلي الشعب في البرلمان أو في الكونغرس ، أي بتعبير آخر أن يكون الرئيس منتخبا من طرف الشعب إنتخابا مباشرا أو غير مباشر ولهذا فإن هذا الإختصاص يتماشى مع الأنظمة الرئاسية والشبه الرئاسية التي يكون فيها رئيس الدولة منتخبا ولا يتماشى مع الأنظمة البرلمانية .

وعلى العموم عرف هذا الإختصاص الرئاسي في النظام الدستوري الجزائري تطورا عبر مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية بحيث تغيرت طبيعته ووظيفته ودلالاته بحسب التطور الدستوري الذي عرفته الجزائر ، حيث اختلف هذا الإجراء في ظل الدستور الاول للجمهورية الجزائرية عنه في ظل الدساتير المتعاقبة وإلى غاية يومنا هذا ، كما وأن هذا الإجراء المعروف حاليا في النظام الجزائري يختلف عنه في النظام الفرنسي على الرغم من التشابه الشكلي من حيث التسمية ، كما ويختلف عن نظيره في النظام الدستوري الأمريكي على الرغم من التشابه التقني بينهما من حيث إشتراط أغلبية موصوفة عند إعادة إقرار النص التشريعي ، وعليه نوضح في الفرع الأول من هذا المطلب أوجه التشابه والإختلاف بين إجراء طلب المداولة الثانية في الدستور الحالي وبين نظيره في ظل الدستور الأول للجمهورية الجزائرية ، وكذا أوجه التشابه والإختلاف بينه وبين نظيره في كل من النظام الفرنسي والنظام الأمريكي ( الفرع الأول ) .

أما في الفرع الثاني من نفس المطلب ، فسوف نحاول تكيف طبيعة هذا الإجراء من حيث هل هي تنفيذية أو تشريعية وتأثير هذه الطبيعة القانونية على وظيفة هذا الإجراء الدستوري الرئاسي من حيث هل هو إعتراض موصوف نسبي أو على العكس من ذلك إعتراض نهائي مطلق في يد الرئيس في مواجهة ممثلي الشعب على إعتبار أنه هو كذلك يمثل الشعب ويتمتع بنفس القدر من الشرعية الإنتخابية إن لم نقل بشرعية أكبر ( الفرع الثاني ) .

## الفرع الأول :

### الإطار القانوني لطلب المداولة الثانية

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري منذ الإستقلال وإلى غاية يومنا هذا بإجراء طلب المداولة الثانية ، غير أن هذا الإختصاص الرئاسي عرف حركية من حيث وظيفته وطبيعته عبر مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة ( الفقرة الأولى ) ، كما وأن طلب المداولة الثانية من طرف رئيس الجمهورية وبالشكل النهائي الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري وبوصفه حق إعتراض في يد رئيس الجمهورية على التشريع البرلماني يختلف عنه في الأنظمة السياسية المقارنة والمتمثلة في الأساس بالنظام الأمريكي والنظام الفرنسي ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### تطور إجراء طلب المداولة الثانية عبر كافة الدساتير الجزائرية

تطور إجراء المداولة الثانية عبر مختلف الدساتير الجزائرية ، حيث نصت المادة 50 من دستور 1963 على أنه :

" يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين ، للتداول في شأنها مرة ثانية ولا يمكن رفض طلبه هذا "

كما نصت المادة 155 من دستور 1976 على أنه :

" لرئيس الجمهورية سلطة إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه وذلك في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إقراره .

وفي هذه الحالة لا يتم إصدار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني "

وجاء في المادة 118 من دستور 1989 أنه :

" يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه ، ويكون هذا الطلب خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره .

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني "

و نصت المادة 127 من دستور 1996 على ما يلي :

" يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره .

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني "

ونصت المادة 145 من دستور 2016 على ما يلي :

" يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره .

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة "

ولقد ارتأينا الاكتفاء بمقارنة المداولة الثانية في دستور 1963 مع نظيرتها في دستور 1996 للأسباب التالية :

- التشابه الشديد إن لم نقل التطابق التام في صياغة كل من المادة 155 من دستور 1976 والمادة 118 من دستور 1989 والمادة 127 من دستور 1996 (حاليا المادة 145 من دستور 2016).

- كل من المواد الثلاث السابقة الذكر ، ورد ذكرها ضمن الفصل الثاني من الدستور بعنوان " السلطة التشريعية " ضمن الباب الثاني الخاص بتنظيم السلطات ، وكذلك الحال بالنسبة للمادة 1976 التي ورد ذكرها ضمن الفصل الثالث بعنوان " الوظيفة التشريعية " ، لأنه في إطار دستور 1976 وكما هو معروف كنا نتكلم عن عدة وظائف تنطوي تحت سلطة واحدة ومن بين هذه الوظائف نجد وظيفة السلطة التشريعية لأن دستور 1976 لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، فالوظائف جميعها كانت منطوية تحت جناح قيادة الحزب الواحد ممثلة في رئيس الجمهورية الأمين العام لحزب جبهة التحرير آنذاك ، وبداية من سنة 1989 أصبحنا نتكلم عن تنظيم وتقسيم السلطات .

إذن ولهذه الأسباب وحتى تسهل عملية المقارنة ولتبيان كيفية تطور إجراء المداولة الثانية ، سوف نكتفي بإجراء مقارنة ومبسطة بين هذا الإجراء في ظل دستور 1963 و بينه في ظل المادة 127 من دستور 1996 .

#### ■ أولا : المقارنة من حيث التسمية

يلاحظ أن كل من المادتين 50 من دستور 1963 و 127 من دستور 1996 استعملت مصطلح " التداول " délibération .

## ■ ثانيا : المقارنة من حيث موقع المادة

وردت المادة 50 من دستور 1963 ضمن العنوان الخامس بعنوان : " السلطة التنفيذية " ، بينما وردت المادة 127 من دستور 1996 ضمن الفصل الثاني تحت عنوان " السلطة التشريعية " ضمن الباب الثاني الخاص بتنظيم السلطات .

إن لهذا الإختلاف في موقع المادتين دلالة كبيرة ويعتبر مؤشرا هاما في محاولة تكييف إجراء المداولة الثانية ضمن العملية التشريعية ومراحلها ، من حيث هل هو إجراء بسيط الهدف منه فقط طلب قراءة ثانية للنص المصوت عليه مثلما هو الحال في فرنسا ، أم أنه على العكس من ذلك تماما إجراء جوهري وهام أي أنه سلاح هام في يد رئيس الجمهورية يمكنه من الإعتراض على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني مثلما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية بحيث يصبح إجراء محاكيا لإجراء الفيتو الأمريكي .

## ■ ثالثا : المقارنة من حيث شرط التسبيب

إشترطت المادة 50 من دستور 1963 أن يرفق رئيس الجمهورية عند طلبه من المجلس الوطني التداول مرة ثانية حول نص قانون كان قد صوت عليه ، رسالة مبينة الأسباب ، بينما لم تشترط المادة 127 من دستور 1996 أن يرفق رئيس الجمهورية طلبه للمداولة الثانية برسالة معلة ، أي برسالة يبين فيها الأسباب التي دفعته إلى طلب مداولة ثانية من طرف البرلمان بغرفتيه حول قانون سبق للبرلمان التصويت عليه ، فرئيس الجمهورية إذن حسب دستور 1996 غير ملزم بتعليل طلب المداولة الثانية ، وهذا ما يعطيه سلطة تقديرية واسعة يمارسها بدون أية ضوابط عليه ، وهذا ما يعتبر مؤشرا آخر على الإختلاف في التكييف بين إجراء المداولة الثانية في ظل دستور 1963 و إجراء المداولة الثانية في ظل دستور 1996 ، فإعتراضه على قانون ما صوت عليه البرلمان قد يكون لأسباب سياسية ، أو دستورية أو قد يكون لهذه الأسباب مجتمعة من دون أن يكون ملزما بالكشف عن نواياه<sup>38</sup> ، وفي هذه النقطة بالذات يختلف إجراء المداولة الثانية في ظل دستور 1996 عن نظيرتها في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي يشبه إلى حد كبير إجراء المداولة الثانية في ظل دستور 1963 ، لأن إجراء المداولة الثانية في دستور 1963 مثله مثل نظيره في الدستور الفرنسي لسنة 1958 (المادة 10 الفقرة الثانية ) الغرض منه آنذاك قد يكون طلب إعادة نظر موجه

<sup>38</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 2 , 81 .

للبرلمان لقانون سبق أن صوت عليه أو قد يكون طلبا لتصحيح خطأ مادي ، لذا فإنه لا يمكن أن يترجم أبدا في هذه الحالة ( أي في ظل دستور 1963 وفي ظل الدستور الفرنسي الحالي ) على أنه حق إعتراض بالمفهوم الأمريكي ( أي حق فيتو )<sup>39</sup> .

#### ■ رابعا : المقارنة من حيث إشتراط الأغلبية الموصوفة

إن القراءة للمادة 50 من دستور 1963 تكشف لنا أن المؤسس الدستوري آنذاك لم يشترط على المجلس الوطني أية أغلبية موصوفة عند تداوله مرة ثانية حول النص الذي سبق له أن صوت عليه ، أي أن نفس الأغلبية التي وافقت على النص وصوتت عليه في المرة الأولى ، يمكنها بسهولة أن تعيد التصويت عليه بنفس الأغلبية البسيطة ولا يمكن لرئيس الجمهورية حسب ما جاء في المادة 50 من دستور 1963 ، أن يشترط إعادة التصويت على نص القانون وفقا لأغلبية موصوفة وهذا خلافا للمادة 127 من دستور 1996 الفقرة الثانية والتي نصت صراحة على أنه :

"....في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني "

مع العلم أن المادة 127 من دستور الفقرة الثانية منها قد عدلت بموجب دستور 2016 بموجب المادة 145 الفقرة الثانية وبالضبط فيما يتعلق بالأغلبية الموصوفة اللازمة في كل من غرفتي البرلمان من أجل تجاوز الإعتراض الرئاسي بواسطة طلب مداولة ثانية ، بحيث غدت بالشكل الآتي :

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

وهو الأمر الطبيعي بالنظر إلى أن المؤسس الدستوري لسنة 2016 قد تخلى عن شرط الأغلبية الموصوفة والمقدرة بـ : 3/4 والتي كانت لازمة قبل سنة 2016 من أجل المصادقة على مستوى مجلس الأمة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني .

<sup>39</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit , 79 :

BIDEGARY et EMERI .C : Du pouvoir d'empêcher : véto ou contre pouvoir , In RDP , 1994 p337 :

« ...à la différence du véto qualifié , il n'est pas nécessaire que la seconde lecture réunisse une majorité spéciale . Ce droit s'apparente alors à une ratification d'erreur matérielle , au pire une remontrance , qu'à un pouvoir d'empêcher »

وهنا بالذات يتجلى الفرق الجوهرى ما بين طلب المداولة الثانية في ظل دستور 1963 وطلب المداولة الثانية في ظل دستور 1996 ودستور 2016 ، وهنا بالذات يتم الفصل ما بين طبيعة كل منهما :

فإذا كان طلب المداولة الثانية في ظل دستور 1963 مجرد طلب إعادة نظر لا غير من قبل المجلس الوطنى آنذاك للقانون الذى سبق وأن صوت عليه لأنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يؤثر على سير العملية التشريعية ولا على إرادة المجلس الوطنى المعبر عنها فى المرة الأولى ، لأنه وفى أحسن الحالات يمكنه فقط أن يعطل مؤقتاً سير العملية التشريعية للمجلس الوطنى ، فإن طلب المداولة الثانية فى ظل دستور 1996 ومن بعده التعديل الدستورى لسنة 2016 يظهر بطبيعة مغايرة ومختلفة تماماً إلى حد يمكننا القول فيه أنه أصبح جزء لا يتجزأ من مراحل العملية التشريعية ، حيث يظهر رئيس الجمهورية كمشارك للبرلمان فى العملية التشريعية بفضل إجراء طلب المداولة الثانية الذى بواسطته يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض على القانون الذى سبق للبرلمان وأن صوت عليه إذا ما ارتأى أنه لا يخدم السياسة العامة التى يقودها ، هذه المشاركة تتجسد فى التضييق على البرلمان عن طريق اشتراط أغلبية الثلثين ( من أصوات الغرفة الأولى فى ظل دستور 1996 ومن أصوات غرفتي البرلمان فى ظل التعديل الدستورى الأخير لسنة 2016 ) ، هذه الأغلبية الموصوفة التى من الصعب استجماعها خاصة فى ظل غرفة أولى تجمع تحت قبعتها العديد من الأحزاب السياسية المتعارضة ، وغرفة ثانية يعين رئيس الجمهورية من أعضائها الثلث .

## الفقرة الثانية :

### مقارنة بين طلب المداولة الثانية في الجزائر وفي بعض الأنظمة المقارنة

نشير في البداية أنه عندما نكون بصدد المقارنة بين طلب إجراء المداولة الثانية من طرف رئيس الجمهورية في الجزائر و نظيره في الأنظمة الدستورية المقارنة ( ويتعلق الأمر في هذه الحالة بكل من النظام الفرنسي والنظام الأمريكي ) ، سوف يقتصر كلامنا على المادة 27 من دستور 1996 بدلا من المادة 145 من دستور 2016 لأن هاتين المادتين متطابقتين تماما إلا ما تعلق بالأغلبية الموصوفة من طرف النص الدستوري من أجل إعادة التصويت على النص محل طلب مداولة ثانية من طرف رئيس الجمهورية ، حيث إشتطت الأولى أغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني بينما إشتطت الثانية أغلبية ثلثي أغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة .

## أولا :

### المقارنة بين طلب المداولة الثانية في الجزائر وطلب المداولة الثانية في فرنسا

جاء في نص المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ما يلي :

" يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي أقرها البرلمان بصفة نهائية خلال الخمسة عشر يوما الموالية لتحويلها للحكومة .

ويجوز له قبل إنقضاء هذا الأجل أن يطلب من البرلمان التداول من جديد في القانون أو في بعض مواده ، ولا يجوز رفض التداول من جديد "

« 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 »

إن القراءة العابرة للمادتين 10 من الدستور الفرنسي والمادة 127 من الدستور الجزائري لسنة 1996 (حاليا المادة 145 من دستور 2016) تظهر تشابها كبيرا بين الإجراءين إلا أن ذلك ليس سوى ظاهريا ، لأن القراءة التحليلية للمادتين السابقتي الذكر تظهر مواطنًا للتشابه بينهما غير أن هذا التشابه سرعان ما يزول عندما تتجلى لنا نقاط إختلاف جوهرية بين الإجراءين :

#### ■ أوجه التشابه :

التشابه الوحيد الموجود بين إجرائي طلب المداولة الثانية الواردين في كل من المادتين 127 من دستور 1996 و 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 هو من حيث التسمية لا غير ، فالمؤسس الدستوري الجزائري ومنذ دستور 1963 ( المادة 50 منه ) إعتد تسمية " المداولة الثانية " وكذلك دستور 1976 (المادة 155 منه ) ودستور 1989 ( المادة 118 منه ) ودستور 1996 ( المادة 127 منه ) وصولا إلى التعديل الدستوري الأخير ( المادة منه) .

والغريب في الأمر أنه بالرغم من التحول من حيث كل من الوظيفة والطبيعة لإجراء طلب المداولة الثانية والذي عرفه بداية سنة 1976 وإلى غاية يومنا هذا مقارنة بإجراء المداولة الثانية في ظل دستور 1963 ( المادة 50 منه ) ذي الوظيفة والطبيعة المختلفتين تماما ، فموقف المؤسس الدستوري الجزائري بقي منذ الإستقلال ثابتا إزاء التسمية الممنوحة لهذا الإجراء .

نشير فقط إلى أن نص المادة 127 من دستور 1996 باللغة الفرنسية جاء بالصياغة التالية :

« Le président de la république peut demander une seconde lecture de la loi votée dans les trente jours qui suivent son adoption »

النص باللغة الفرنسية استعمل تسمية « La seconde lecture » أي " القراءة الثانية " بدلا من تسمية " المداولة الثانية " ، على أن قاموس القانون البرلماني يفرق بين هاتين التسميتين على إعتبار أنهما إجرائين مختلفين .

ملاحظة أخرى تخص موضوع التسمية دائما هي أن الدستور الفرنسي يتكلم عن " المداولة الجديدة " أي « La nouvelle délibération » ، بينما يتكلم الدستور الجزائري لسنة 1996 باللغة العربية عن " المداولة الثانية " أي « La seconde délibération » والنص باللغة الفرنسية عن « La seconde lecture » أي " القراءة الثانية " ، على أنه في القانون البرلماني الفرنسي هنالك فرق واضح مابين الإجراءين أي ما بين : « La nouvelle délibération » و

« La seconde délibération » ، حيث يقصد بالأولى : الإجراء الدستوري الذي بموجبه يقوم رئيس الجمهورية الفرنسي بطلب إجراء مداولة ثانية من طرف البرلمان حول نص سبق وأن صوت عليه ، عملا بما جاء في نص المادة 10 من الدستور الفرنسي الفقرة الثانية منها ، بينما يقصد بالثانية إجراء مختلف تماما عنه ، حيث يتعلق الأمر بإجراء أصلا سابق للتصويت من طرف البرلمان على النص كاملا ، حيث يمكن في هذه الحالة للحكومة أو اللجنة المختصة أو أحد النواب أن يطلب إجراء مداولة ثانية<sup>40</sup> .

#### ■ أوجه الاختلاف :

إذا كانت القراءة السريعة للمادتين 10 من الدستور الفرنسي والمادة 127 من الدستور الجزائري تظهر تشابها كبيرا من حيث التسمية ، غير أن إستكمال قراءة المادة 127 من دستور 1996 تكشف فوارقا جوهرية عديدة تبعد كل البعد طلب " المداولة الجديدة " الفرنسي عن طلب " المداولة الثانية " الجزائري ، هذه الفروقات تأخذ عدة مظاهر نذكر منها :

#### 1- من حيث الموقع :

وردت المادة 10 الفقرة الثانية منها من الدستور الفرنسي لسنة 1958 تحت عنوان " العلاقات ما بين الحكومة والبرلمان " وبالضبط تحت عنوان رئيس الجمهورية ، بينما وردت المادة 127 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ومن بعده المادة 145 من التعديل الدستوري الأخير تحت عنوان " السلطة التشريعية " بعد أن كانت تحت عنوان " السلطة التنفيذية " في ظل دستور 1963 .

#### 2- من حيث إشتراط الأغلبية الموصوفة :

بالرغم من التشابه الظاهري بين طلب المداولة الجديدة الفرنسي وطلب المداولة الثانية الجزائري ، غير أن الفقرة الثانية من المادة 127 من دستور 1996 هي التي تحسم الأمر وتفرق ما بين الإجراءين ، حيث جاء فيها أن :

<sup>40</sup> AVRIL Pierre et JICQUEL Jean , Droit parlementaire , 4<sup>ème</sup> édition, Montchrestien , 2010 , , 227et 228 .

ويرى في ذات الصدد الأستاذ بوقفة عبد الله أن :  
" الغريب في الأمر ، انتقال الدستور من الإعتراض الواقف الذي يخول للمجلس الموافقة على النص بذات الاغلبية التي أقرتها أول مرة إلى الإعتراض الموصوف الذي يستلزم أغلبية خاصة ، دون الانتباه إلى المدلول القانوني لعبارة مداولة ثانية ، يجب وضع هذا الطرح موضع الإعتبار من حيث إعادة النظر في أحكام المادة 127 من الدستور ....."  
عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، دارهومه ، ص 218 .

"...وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني  
..."

كما جاء في الفقرة الثانية من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 :

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

أي أن المادة 127 ومن بعدها المادة 145 من التعديل الدستوري الأخير و خلافا للمادة 10 من الدستور الفرنسي إشتراطت أغلبية موصوفة جديدة هي أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وحاليا أغلبية ثلثي أعضاء كل من غرفتي البرلمان ، أي أن نفس الأغلبية البسيطة التي صوتت أول مرة على نص القانون محل طلب المداولة الجديدة يمكنها أن تعيد التصويت عليه من جديد ، وفي هذه الحالة يتحول إختصاص الرئيس الفرنسي إلى إختصاص مقيد أي أنه يجب عليه في هذه الحالة أن يصدر القانون <sup>41</sup> ، فالمداولة الجديدة في النظام الدستوري الفرنسي لا تمس حرية القرار التي يملكها البرلمان على إعتبار أن ممارسة هذه الصلاحية الرئاسية أي طلب المداولة الجديدة ، لها طابع رمزي فقط <sup>42</sup> ، والدليل على ذلك عدم إشتراط أغلبية موصوفة عند إعادة التصويت على نص القانون موضوع طلب المداولة الجديدة ، وهنا بالذات يتجلى الإختلاف من حيث الغاية وبالتالي من حيث الطبيعة ما بين الإجرائين .

### 3- من حيث الغاية :

قلنا أن المؤسس الدستوري أراد أن يكون لطلب المداولة الجديدة دوران أحدهما عملي تقني والأخر سياسي رمزي ، حيث يراد بالأول أي بالهدف العملي والتقني إمكانية تصحيح أي خطأ مادي وقع فيه البرلمان عندما صوت على القانون في المرة الأولى ، وهنا يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل بواسطة طلب المداولة الجديدة وأن يطلب تصحيح هذا الخطأ المادي ، ومفاد ذلك تنقيح القانون لان الطلب في هذه الحالة مؤداه

<sup>41</sup> PLOUVIN Joe-Yves , Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération ,RDP ,1980 , LGDJ , p 1563 .

<sup>42</sup> Avril Pierre , Droit parlementaire ..op-cit , 226 .

تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص<sup>43</sup> ، وعلى هذا الأساس يتم إستعمال طلب المداولة الجديدة كعلاج لتشويه أصاب نص القانون<sup>44</sup> .

أما عن الدور الرمزي ، فمفاده أن طلب المداولة الجديدة ما هو إلا إعتراض بسيط ومرن ولا يمكن بأي حال من الأحوال إعتبره إعتراضا موصوفا لأن نص المادة 10 من الدستور الفرنسي لم يشترط أية أغلبية موصوفة من أجل إعادة إقرار القانون من جديد ، وعليه يظهر طلب المداولة الجديدة بالمفهوم الفرنسي كطلب " مداولة ثانية " ، " قراءة ثانية " ، " قراءة إضافية " ، " فحص إضافي " <sup>45</sup> ، لنص قانون يرى رئيس الجمهورية أن البرلمان صوت عليه بطريقة متسعة ، وحتى لو ارتأى الرئيس بوصفه حكما بين البرلمان والحكومة ، أن هذا القانون مخالف لسياسة الحكومة فلا يمكنه إلا أن يستجدي البرلمان التفكير من جديد على أمل عدم إقرار النص أو إعادة إقراره أو تعديله وفقا لما يساير سياسة الحكومة ، أي أنه في أفضل الحالات لا يمكنه إلا أن يؤخر إصدار النص لأنه لا يمكنه الإعتراض عليه نهائيا أو الإعتراض عليه إعتراضا نسبيا موصوفا يصعب معه تجاوز الإعتراض الرئاسي .

لكن هل ينطبق القول على الغاية من إجراء المداولة الثانية في النظام الدستوري الجزائري ؟

قد يستعمل طلب المداولة الثانية في الجزائر من طرف رئيس الجمهورية من أجل تصحيح خطأ مادي وقع فيه البرلمان عند إقراره لنص القانون ، في هذه الحالة أي حالة طلب مداولة ثانية من البرلمان من أجل تصحيح خطأ مادي وقع فيه البرلمان ، هل يعقل في هذه الحالة إشتراط أغلبية ثلثي أعضاء غرفتي البرلمان ، الأكيد أن المؤسس الدستوري أغفل هذه الفرضية تماما .

وعلى العموم ومهما كانت دواعي لجوء رئيس الجمهورية إلى حقه في طلب مداولة ثانية لا يمكن بأي حال من الأحوال قبول فكرة أنه طلب رمزي يتقدم به رئيس الجمهورية للبرلمان من أجل تغيير رأيه ، لماذا ؟ لأن روح الدستور الجزائري وكذلك طبيعة النظام الدستوري الجزائري تصورت طلب المداولة الثانية كسلاح آخر في يد رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان إلى جانب العديد من الأدوات التي يملكها الرئيس

---

<sup>43</sup> بوقفة عبد الله ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، 219 .

<sup>44</sup> AVRIL Pierre , op-cit , même page .

<sup>45</sup> TABET Joe , La faculté d'empêcher du chef de l'état , Droit du chef de l'état de s'opposer aux lois , 73 .

في مواجهة البرلمان<sup>46</sup> ، يستعمله رئيس الجمهورية في كل مرة يتم التصويت فيها على إقتراح قانون لا يخدم سياسية الرئيس أو في كل مرة يتم فيها تعديل مشروع قانون بادرت به الحكومة ، بحيث أضحى لا يرضي توجهات رئيس الجمهورية .

طلب المداولة الثانية إذن في النظام الدستوري الجزائري يتحول إلى حق إعتراض موصوف حقيقي في يد رئيس الجمهورية ، وفي الواقع قد يتحول إلى حق إعتراض مطلق ونهائي نظرا لصعوبة استجماع أغلبية ثلثي الأصوات في الغرفة الأولى التي تجمع العديد من التيارات السياسية المتعارضة أو في الغرفة الثانية التي يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضائها .

#### 4- من حيث الطبيعة :

يقصد بالطبيعة هنا ، طبيعة طلب المداولة الثانية أو طلب المداولة الجديدة مثلما تسمى في فرنسا ، من حيث هل هي عمل تنفيذي أو تشريعي ، والأكد أن طلب المداولة الثانية الوارد في المادة 10 من الدستور الفرنسي هو عمل تنفيذي ولا يمكن بأي حال من الأحوال إعتبره عملا تشريعيا يشارك الرئيس بواسطته البرلمان في العملية التشريعية ، لأن تدخل رئيس الجمهورية في فرنسا بواسطة طلب المداولة الجديدة يعد عملا خارجا عن عملية وضع القانون ( أي عن العملية التشريعية )<sup>47</sup> ، والدليل على ذلك موقع المادة 10 من الدستور الفرنسي والدليل الثاني هو عدم إشتراط أية أغلبية موصوفة عند إعادة إقرار البرلمان لنص القانون الذي كان محل طلب مداولة جديدة .

أما عن طبيعة طلب المداولة الثانية في النظام الدستوري الجزائري بوصفه إجراء متاحا لرئيس الجمهورية ، هذه النقطة التي سوف يتم التفصيل فيها لاحقا من خلال الفقرة الثانية من الفرع الثاني من هذا المطلب ، غير أنه إجمالا وباختصار نقول أنه ونظرا لعدة مؤشرات ودلائل سوف يتم التعرض إليها لاحقا ، يمكننا القول بأن طلب المداولة الثانية هو إجراء ذو طبيعة تشريعية بحتة ، كما وأنه يعد جزءا لا يتجزأ من عملية وضع القانون أي من العملية التشريعية ، يشارك بواسطته رئيس الجمهورية البرلمان في العملية التشريعية ولكن ليس بالطريقة الإيجابية العادية وإنما بطريقة سلبية إستثنائية هي طريقة الإعتراض على عملية صنع القانون .

<sup>46</sup> HARTANI AK ,Le pouvoir législatif ...., op-cit , 316 .

<sup>47</sup> AVRIL Pierre , Droit parlementaire ,op-cit , p 225 .

## 5- من حيث الإجراءات :

لم تذكر المادة 127 من دستور 1996 ومن بعدها المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أية إجراءات خاصة تنظم إجراء طلب المداولة الثانية من البرلمان الذي يتقدم به رئيس الجمهورية عملاً بما جاء في الدستور ، ما عدا ما تعلق بالمدة الزمنية المقدرة بـ : ثلاثين يوماً يبدأ حسابها من تاريخ إقراره بينما الأصح لو بدأ حساب أجل الثلاثين يوماً ابتداءً من تاريخ إرسال نص القانون إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من قبل رئيس مجلس الأمة بحسب الحالة حسب ما جاء في نص المادة 138 من دستور 2016 ، كما لم نجد في القانون العضوي (02/99) ولا في القانون العضوي 12/16 المحددان لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة أية إجراءات خاصة منظمة لإجراء طلب المداولة الثانية ، والذي جاء بإجراءات عامة مثله مثل المادة 127 من دستور 1996 التي لم تصرح بأية إجراءات خاصة لازمة عند القيام بهذا الإجراء ، أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ( على اعتبار أن الغرفة الثانية في البرلمان مجلس الأمة لم تكن قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 معنية بطلب إجراء المداولة الثانية ) فلم يتطرق أبداً لموضوع إجراء المداولة الثانية .

أما بالنسبة للإجراءات الخاصة اللازمة بطلب المداولة الجديدة في فرنسا ، نجد أن النص الدستوري حدد المدة التي خلالها يمكن طلب مداولة ثانية بخمسة عشر يوماً ، كما ولم تتطرق المادة 10 من الدستور الفرنسي لحالة الإستعجال خلافاً لما كان عليه الحال في ظل دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لسنة 1946 وخلافاً لما كان عليه في ظل دستور 1963 ( المادة 50 منه ) .

أما بالنسبة لشرط التسبيب فقد تم التخلي في فرنسا عن هذا الشرط ، وكذلك الحال بالنسبة للمادة 127 من دستور 1996 خلافاً لما كان عليه الحال في الدستور الفرنسي لسنة 1946 و الدستور الجزائري لسنة 1963 .

كما وأشارت المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أن طلب رئيس الجمهورية لا يمكن رفضه ولو أن المادة 127 من دستور 1996 لم تذكر ذلك إلا أنه يفهم منها ضمناً عدم إمكانية رفض الطلب الرئاسي إذ لا يمكن تصور رفض البرلمان طلب إعادة إقرار

القانون الذي سبق و أن وافق عليه ، لأن ذلك معناه دفن النص وكأنه لم يكن ، لأن البرلمان لا يملك أية طريقة أخرى لتجاوز هذا الإعتراض الرئاسي غير إعادة إقرار القانون من جديد بأغلبية موصوفة جديدة هي أغلبية الثلثين من أعضاء كل من غرفتي البرلمان .

كما وإشترطت المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التوقيع المجاور للوزير الأول على الطلب الذي يتقدم به رئيس الجمهورية الفرنسي للبرلمان والمتضمن إعادة إجراء مداولة جديدة حول قانون تم إقراره من قبل ، وعليه أمكن الوزير الأول الفرنسي الإعتراض على الطلب الرئاسي ويمنع بذلك العودة للبرلمان<sup>48</sup> ، ويمكن تصور هذا الإحتمال في حالة التعايش ما بين رئيس الجمهورية والوزير الأول ويستبعد هذا الإحتمال في حالة التجانس السياسي بينهما .

وبما أن طلب المداولة الجديدة في فرنسا يعني كل من مجلسي البرلمان ( وكذلك أصبح الحال في الجزائر بداية من سنة 2016 بعد أن كان يعني فقط المجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة ) ، فإنه في فرنسا يعود لرئيس الجمهورية عند توجيه طلبه بإعادة المداولة ، تحديد المجلس المعني بحق القراءة الأولى<sup>49</sup> دون أن يكون ملزما بإحترام الترتيب السابق الذي جرى وفقه إقرار القانون في المرة الأولى ، أي يعود لرئيس الجمهورية الفرنسي إختيار توجيه طلبه إما لرئيس الجمعية الوطنية أو إلى رئيس مجلس الشيوخ ، ويعود عندئذ لرئيس المجلس المختر من قبل رئيس الجمهورية إخطار اللجنة المختصة إعادة التصويت في ظرف خمسة عشر يوما الموالية من تاريخ توجيه الطلب الرئاسي ، ونظرا للطابع البيكاميرالي ونظرا لكون كل من غرفتي البرلمان معنيتين بطلب المداولة الجديدة ، أوضح المجلس الدستوري في قراره رقم ( 197/85 ) المؤرخ في 23 أوت 1985 ، أن المادة 10 من الدستور الفرنسي الفقرة الثانية منها " واضحة ودقيقة ولا تحتتمل أي تأويل " ولذلك يتم تطبيق المادة 45 من الدستور الفرنسي عندما يتعلق الأمر بكيفية تطبيق المادة 10 من الدستور ( تقابلها المادة 120 من دستور 1996 ، حاليا المادة 138 من الدستور ) ، حيث تعود للمجلس الوطني الكلمة الأخيرة في حالة رفض مجلس الشيوخ للنص<sup>50</sup> ، بينما لم يتضح بعد في الجزائر في ظل غياب النصوص القانونية وإجتهاد المجلس الدستوري كيفية تنظيم إعادة إقرار النص الذي هو محل طلب مداولة ثانية ولمن تعود حق القراءة الأولى ولمن تعود الكلمة الأخيرة في حالة

<sup>48</sup> ARDANT Philippe , institutions politiques et droit constitutionnel ,LGDJ ,1989 ,p 474.

<sup>49</sup> AVRIL Pierre , Droit parlementaire..., op-cit, 227.

<sup>50</sup> AVRIL Pierre , Droit parlementaire... , op-cit ,228 .

الخلاف ما بين الغرفتين وهل يمكن في هذه الحالة اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء ، خاصة اذا ما علمنا أن التعديل الدستوري الأخير جعل كل من غرفتي البرلمان معنيتين بالمداولة الثانية بعد أن كانت فقط الغرفة الأولى معنية بالأمر .

نشير كذلك إلى إمكانية الرئيس الفرنسي طلب مداولة جديدة في جزء من القانون أو مادة وحيدة .

#### 6- من حيث النتيجة النهائية لطلب المداولة الثانية :

في فرنسا تعود للبرلمان الحرية التامة في رفض إعادة التصويت الصياغة التي ترضي رئيس الجمهورية حيث يمكنه إعادة إقرار القانون بنفس الأغلبية التي أقرته في المرة الأولى لأن الاعتراض الرئاسي في هذه الحالة يعد إعتراضا بسيطا يسهل تجاوزه من قبل البرلمان ، والعكس صحيح حيث تعود للبرلمان حرية تعديل نص القانون بالشكل الذي يرضي رئيس الجمهورية الفرنسي ويتمشى مع السياسة العامة للحكومة ، وفي كلتا الحالتين يصبح إختصاص رئيس الجمهورية إختصاصا مقيدا إذ أنه ملزم بإصدار النص الذي أقره البرلمان من جديد سواء وافقت إرادة البرلمان إرادة الرئيس أو لا .

بينما لا شيء في الجزائر يمنع رئيس الجمهورية من الإمتناع عن إصدار القانون الذي أقره البرلمان من جديد بالأغلبية الموصوفة الجديدة خاصة اذا ما أصر البرلمان على موقفه وتعارضت إرادته مع الإرادة الرئاسية ، لأن المادة 127 من دستور 1996 ومن قبلها المادة 126 ( الخاصة بالإصدار الرئاسي كما سبق لنا التطرق إليه ) صامتة حول هذا الخصوص ، وفي ظل غياب بديل لرئيس الجمهورية يحل محله في حالة إمتناعه عن إصدار النص الذي أقره البرلمان من جديد وفي ظل غياب الجزاء وعدم إمكانية تحريك مسؤولية الرئيس ، يغدو الإصدار في هذه الحالة سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية وأمكنه الإمتناع عن إصدار القانون الذي لا يتمشى مع سياسته العامة .

ثانيا :

### مقارنة طلب المداولة الثانية في الجزائر بالفيتو الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية

جاء في نص المادة الأولى من الدستور الأمريكي بتاريخ 17 سبتمبر 1787 القسم السابع الفقرة الثانية والثالثة ما يلي :

" كل مشروع قانون يحصل على موافقة مجلسي النواب والشيوخ يجب ، قبل أن يصبح قانونا ، أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة ، فإذا وافق عليه وقعه ، أما إذا لم يوافق عليه فإنه يتعين عليه إعادته إلى المجلس الذي يكون مشروع القانون قد بدأ منه مرفقا به إعتراضاته عليه .

وعلى أعضاء هذا المجلس تسجيل هذه الإعتراضات تفصيلا في سجل المجلس وإعادة النظر في المشروع .

وإذا حصل المشروع على موافقة ثلثي أعضاء المجلس فإنه يرسل مرفقا به الإعتراضات التي سبق تسجيلها في المجلس الآخر الذي يتعين إعادة النظر فيه أيضا ، فإذا وافقت أغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس فإنه يصبح قانونا نافذ المفعول .

غير أنه في جميع هذه الحالات تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بنعم أو لا ، وتدرج و تدرج أسماء الأعضاء الموافقين والمعارضين له في المضابط الرسمية لكل من المجلسين على حدة .

وإذا لم يقر الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام ( ما عدا أيام الاحد ) بعد عرضه عليه ، فإن مشروع القانون هذا يصبح قانونا كما لو أن الرئيس قد وقعه ، ما لم يتسبب الكونغرس عن طريق تأجيل جلساته في منع إعادة مشروع القانون ، إذ أنه في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانونا "

وجاء في الفقرة الثالثة ما يلي :

" يجب أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة أي أمر أو قرار أو إقتراح تكون موافقة مجلس النواب والشيوخ عليه لازمة ( ما عدا المسائل المتعلقة بتأجيل الجلسات أو رفضها ) .

وقبل أن يصبح هذا الأمر أو القرار أو الإقتراح نافذا يجب أن يحصل على موافقة الرئيس ، وفي حالة عدم موافقته يجب أن يعاد إقراره بواسطة أغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلسي الشيوخ ومجلس النواب طبقا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها بالنسبة لمشروعات القوانين "

فالسطة التشريعية إذن حسب الدستور الأمريكي مخولة للكونغرس ، أما السطة الدستورية الرسمية للرئيس في صنع القوانين تتمثل أولا في سلطة التوصية بالتشريع وثانيا في سلطة الاعتراض " الفيتو" ، وهذه السطة السلبية لرفض التصديق على التشريع يمكن إبطالها بواسطة ثلثي أصوات كل من المجلسين ، وبالرغم من أن الدستور الأمريكي يلمح فقط إلى دور الرئيس في صنع القانون ، غير أنه وبإستخدام الصلاحية التنفيذية لصياغة التشريع والتأثير على مداوات السطة التشريعية ، أصبح الرئيس هو المشرع فعلا <sup>51</sup> .

ولقد اعتبر واضعوا الدستور الأمريكي أن تقديم التشريع إلى الرئيس للتوقيع عليه قبل إن يصبح قانونا ومن خلال الفيتو ، إلزاميا للسماح للرئيس بالدفاع عن نفسه ضد الكونغرس ، وعلاوة على ذلك ، فإن العرض على الرئيس كان مقصودا به حماية القوانين " الجائرة والمرجلة أو التي أسيء بحثها " ، وأن يتم تطعيم العملية التشريعية بمنظور قومي <sup>52</sup> .

وبإستعمال حقه في الفيتو يرفض الرئيس إصدار القانون الذي تبناه الكونغرس وذلك بإرجاعه له في ظرف عشرة أيام ، وبإمكان الكونغرس أن يتجاوز هذا العائق الرئاسي اذا صوت على القانون من جديد بأغلبية ثلثي أعضائه ، وفي هذا الصدد واذا ما تأملنا تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية ، نجد أن الكونغرس منذ نشأته استطاع أن يجتاز الفيتو الرئاسي بنسبة 6 بالمائة فقط <sup>53</sup> .

لا شك إذن أن الفيتو بالنسبة لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية وسيلة فعالة للتدخل في العمل التشريعي للكونغرس دون أي تحديد لعدده أو مجاله ، لهذا السبب اعتبره العديد من الملاحظين " حق مراجعة عامة يمكن إستعماله ضد كل نوع من التشريع دون أن يراعى اذا كان التشريع ذا أهمية أو له طابع ثانوي فحسب أو يخص مسائل عمومية أو مصالح خاصة أو شخصية " ، ويدل التاريخ على ذلك اذا ما أشرنا إلى بعض الأمثلة : فالرئيس كليفلند استعمل خلال الفترة الممتدة من 1885 إلى 1889 حق الفيتو أكثر من 580 مرة والرئيس روزفلت استعمله خلال 12 سنة أكثر من 630 مرة ،

<sup>51</sup> بارون جيروم أ و دينيس س توماس ، الوجيز في القانون الدستوري ، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي ، 127.

<sup>52</sup> جيروم بارون وتوماس دينيس ، المرجع نفسه ، 132 .

<sup>53</sup> بن هني عبد القادر ، بنوية الأديم لمؤسسات الولايات المتحدة الأمريكية الدستورية ، مجلة إدارة ، المجلد 15 ، العدد 1 ، 2005 ، العدد 29 ، 41 .

أما الرئيس ايزنهاور فاستعمله أكثر من 200 مرة ، ومن بعده الرئيس كينيدي 25 مرة والرئيس ريغان أكثر من 70 مرة ، وفي بعض الحالات لم يتم اللجوء أبدا إلى حق الفيتو<sup>54</sup>.

ويعد إعتراض الرئيس الأمريكي بواسطة الفيتو إعتراضا ليس مطلقا وإنما إعتراضا نسبيا موصوفا ، فالرئيس لا يمكنه إعتراض القانون بصفة مطلقة وإنما يجعل إقرار القوانين أكثر صعوبة عن طريق إشتراط أغلبية ثلثي أصوات أعضاء الكونغرس<sup>55</sup> ، لهذا السبب يظهر طلب المداولة الثانية الوارد ذكرها في المادة 127 من دستور 1996 ( حاليا المادة 145 من دستور 2016 ) قريبة جدا من الفيتو الرئاسي الأمريكي خاصة فيما يتعلق بالجانب التقني حيث يتعلق الأمر في كلتا الحالتين بـ "حق إعتراض نسبي موصوف" أو كما يسميه البعض "إعتراض مؤقت وواقف" ( Droit d'empêcher ) ( suspensif qualifié ) ، إلا أن التشابه سرعان ما يزول عند التمعن في كل من الإجرائين حيث أن التشابه التقني موجود ولكن السياق السياسي مختلف ، والمقصود بالسياق السياسي في هذه الحالة هو كيفية تنظيم العلاقة بين السلطات خاصة ما تعلق بالعلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والتوازن الذي وضعه كل مؤسس دستوري ، فالتوازن الذي أرادته المؤسس الدستوري الأمريكي يختلف عن التوازن الذي تصوره المؤسس الدستوري الجزائري بداية من سنة 1976 وإلى غاية يومنا هذا فالنظام الأمريكي مبني على أساس التوازنات بواسطة التأثير المتبادل أو مايعبر عنه بـ : " « checks and balances ، بطريقة تجعل من كل سلطة لديها سلاح في مواجهة السلطة الأخرى ، لذا فعندما توجه سلطة ما سلاحها فهي متأكدة أن السلطة الأخرى بدورها توجه سلاحها نحوها أو ما يعبر عنه بتوازن الخوف المتبادل<sup>56</sup>

فالتشابه إذن هو تشابه تقني لا غير يظهر في النقاط التالية :

#### - أولا : من حيث الموقع

فمثلا ورد طلب المداولة الثانية المادة 127 من دستور 1996 تحت عنوان السلطة التشريعية كذلك ورد الفيتو الرئاسي تحت عنوان القسم الرابع التابع للمادة الأولى ، هذه المادة التي خصصت لتنظيم الكونغرس الأمريكي بمجلسيه .

<sup>54</sup> جيروم بارون وتوماس دينيس ، نفس المرجع السابق، 42 .

<sup>55</sup> DUVERGER Maurice Droit constitutionnel et Institutions politiques , 166

<sup>56</sup> BENABBOU Fatiha , la nature du régime politique algérien , RASJP,N 1 , 2007 , 63 .

- ثانيا ، من حيث الشدة

كلا الإعتراضين نسبي وواقف لتكوين القانون وليس إعتراضا مطلقا مانعا لتكون القانون و الفرق الوحيد الذي كان قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 أن الدستور الجزائري لسنة 1996 كان يشترط أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني بينما يشترط الدستور الأمريكي أغلبية ثلثي أعضاء غرفتي الكونغرس وهذا الإختلاف طبيعي اذا ما علمنا أن القوانين قبل 2016 كانت تفر أصلا بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات الغرفة الثانية مجلس الأمة ، إلا أن الأمر اختلف بعد التعديل الدستوري الأخير حيث أضحت القوانين تفر بالأغلبية البسيطة لكل من غرفتي البرلمان وبالتالي كان من الطبيعي أن يشترط لتجاوز الإعتراض الرئاسي الموصوف بأغلبية ثلثي أعضاء غرفتي البرلمان أي ثلثي كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

- ثالثا : من حيث وظيفة الإعتراض

الإعتراض في هذه الحالة سواء تعلق الأمر بطلب المداولة الثانية في الجزائر أو الفيتو الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية ، هو وسيلة في يد رئيس الجمهورية للإعتراض على القوانين أي المشاركة في تكوين القانون ولو بطريقة سلبية هي طريقة الإعتراض لأن كل من الرئيسين في الجزائر والولايات المتحدة الأمريكية يتمتع بنفس القدر من الشرعية الانتخابية التي تتمتع بها السلطة التشريعية على إعتبار أن كل منها منتخب من طرف الشعب ، هذه الشرعية التي تعطي للرئيس حق المشاركة في الوظيفة التشريعية<sup>57</sup> ، وعلى الرغم من غرابة هذا القول إلا أن الرئيس الأمريكي رغم وجوده في ظل نظام يتبنى الفصل التام مابين السلطات ، إلا أنه وبواسطة الفيتو الرئاسي يصبح يمارس إختصاص شخصي مصيري على العملية التشريعية بالرغم من أن المبادرة بالتشريع تتم بصفة مستقلة عنه ، وبفضل الأغلبية الموصوفة المشددة يضيق الأمر على الأغلبية إن لم نقل أنها تختنق تماما في حال عدم توفرها .

وعلى الرغم من التشابه التقني إلا أنه لا يمكن تجاهل العديد من الفروقات بين هذين الإجرائين ، نذكر أهمها :

<sup>57</sup> TABET Joe , La faculté d'empêcher , op-cit ,31 .

## ✓ الإختلاف الأول :

إذا تمكن الكونغرس تجاوز الإعتراض الرئاسي عن طريق إقرار النص التشريعي من جديد بأغلبية ثلثي أعضائه ، وجب على الرئيس الأمريكي في هذه الحالة أن يوقع على النص أي أن يصدره ، ولو فرضا امتنع الرئيس عن ذلك فإن القانون الذي صوت عليه الكونغرس يطبق على أنه قانون دولة عملا بما جاء في المادة الأولى من الدستور الأمريكي القسم السابع الفقرة الثانية منها التي جاء فيها :

".... فإذا وافقت أغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس فإنه يصبح قانونا نافذ المفعول "

بينما لاشيء في المادة 127 من دستور 1996 ( ولا في المادة 145 من دستور 2016 الحالي) يتكلم عن مصير النص التشريعي الذي تمكن البرلمان من تجاوز الإعتراض الرئاسي عليه ( أي طلب المداولة الثانية له ) عن طريق إعادة إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه ( حسب التعديل الدستوري الأخير) ، رئيس الجمهورية يمكنه استغلال هذا الصمت وهذا الفراغ الدستوري ويمكنه في هذه الحالة ألا يصدر هذا النص التشريعي ، فالإلتزام الرئاسي في هذه الحالة ما هو إلا الإلتزام أدبي لا غير<sup>58</sup> وليس أبدا إلتزاما قانونيا في هذه الحالة ، لأنه لا يوجد في النص الدستوري ما يجبر رئيس الجمهورية على إصدار النص التشريعي الذي أعاد البرلمان إقراره بالأغلبية الجديدة الموصوفة في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

## ✓ الإختلاف الثاني :

إذا امتنع الرئيس الأمريكي عن الإصدار أو الإعتراض يعد ذلك موافقة ضمنية حسب ما جاء في المادة الأولى من الدستور الأمريكي القسم السابع الفقرة الثانية التي جاء فيها :

"... إذا لم يقم الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام ( ماعدا أيام الأحد ) بعد عرضه عليه ، فإن مشروع القانون يصبح قانونا كما لو أن الرئيس قد وقعه...."

بينما يعد سكوت رئيس الجمهورية في الجزائر وتجاوزته المدة الزمنية المحددة للإصدار إعتراضا ضمنيا مطلقا يؤدي إلى وقف النص التشريعي بصفة نهائية لأن نص المادة 126 من دستور 1996 لم يرد فيه ما يحدد مصير النص التشريعي الذي لم يصدره رئيس الجمهورية في الأجل الدستورية ، كما أنه لا أحد يمكنه الحلول محل رئيس الجمهورية مثلما كان يحدث في فرنسا في

<sup>58</sup> BENABBOU Fatiha , Droit parlementaire algérien , tome 2, OPU, 2009 ,p 87 .

ظل الجمهورية الرابعة أي في ظل دستور 1946 أو مثلما كان مقررا في ظل الدستور الجزائري لسنة 1963 ( المادة 51 منه ) .

✓ الإختلاف الثالث :

يمكن لرئيس الجمهورية في الجزائر ، وحسب ما جاء في المادة 129 من دستور 1996 ( حاليا المادة 147 من دستور 2016 ) أن يحل الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني التي رفضت الموافقة على تعديل النص التشريعي محل المداولة الثانية على النحو الذي يرضي الإرادة الرئاسية ، لأن الدستور منحه هذا السلاح أي سلاح الحل الرئاسي وهو سلطة تقديرية واسعة في يد الرئيس الذي يمكنه حل المجلس الشعبي الوطني متى أراد ذلك ولأي سبب كان .

وهنا بالذات يظهر الفرق الجوهرى الفاصل بين الإجرائين من خلال كيفية تنظيم السلطات وموازن القوى بين الرئيس والكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية بحيث لا يمكن للرئيس الأمريكي بأي حال من الأحوال أن يحل الكونغرس وعليه فهو لا يمكنه التأثير على إرادة الكونغرس عن طريق التهديد بمطرفة الحل .

فطلب المداولة الثانية إذن على الطريقة الجزائرية ، مؤداه الحقيقي هو جعل السلطة التنفيذية المتفوقة في المجال التشريعي عن طريق التحكم فيما ينتجه البرلمان من تشريع ، عن طريق تعليق كل نص تشريعي يشكل حسب اعتقادها ( أي السلطة التنفيذية ) مساسا بسياساتها التنفيذية التي تجد مصدرها في برنامج الحكومة أي بعبارة أخرى مخطط عمل الحكومة ، وفي هذا كله يمارس هذا الإختصاص تحت مظلة رئيس الدولة الذي يعتبر هيئة سياسية تتربع على قمة هرم النظام المؤسساتي<sup>59</sup> .

---

<sup>59</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 227 .

## الفرع الثاني :

### تحديد الطبيعة القانونية لإجراء المداولة الثانية

ان تحديد الطبيعة القانونية لإجراء طلب المداولة الثانية من البرلمان من قبل رئيس الجمهورية وبوصفه حق إعتراض في يده ، أهمية من حيث مدى إعتبار هذا الإجراء الرئاسي جزءا من العملية التشريعية يشارك به رئيس الجمهورية البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية ولو بطريقة معاكسة للعملية أي بطريقة سلبية هي حق الإعتراض .

وعليه قمنا بتحديد الطبيعة القانونية لإجراء المداولة الثانية بالإعتماد على عدة مؤشرات قانونية ( الفقرة الأولى ) وأكثر من ذلك اتضح لنا أنه زيادة على كون طلب المداولة الثانية عملا تشريعيا في يد الرئيس ، فإنه إعتراض مطلق بالنظر إلى أنه لا يمكن تجاوزه على الأقل عمليا وليس نظريا ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### طلب المداولة الثانية عمل تشريعي

نقصد بالطبيعة هنا ، محل اعراب طلب المداولة الثانية من العملية التشريعية ككل بوصفه إجراء رئاسيا ، أي هل هذا الطلب الرئاسي يعد ذا طبيعة تنفيذية الهدف منه التعطيل المؤقت للعملية التشريعية أم على العكس تماما هو إجراء رئاسي ذو طبيعة تشريعية بحتة بواسطته يمكن لرئيس الجمهورية المشاركة في العملية التشريعية ويصبح بذلك جزء لا يتجزأ من السلطة التشريعية جنبا إلى جنب البرلمان بغرفتيه .

ونحن نؤيد الطرح الثاني القائل بكون إجراء طلب المداولة الثانية إجراء تشريعيا يمكن لرئيس الجمهورية من المشاركة في العملية التشريعية للبرلمان ولكن بطريقة غير مباشرة ألا وهي طريقة الإعتراض ، هذا القول لديه ما يؤيده من الحجج والدلائل التي نحصرها فيما يلي :

## - أولا : موقع المادة

وردت المادة 127 من دستور 1996 ضمن الفصل الثاني بعنوان " السلطة التشريعية " بينما وردت نظيرتها في دستور 1963 ضمن العنوان الخامس ص السلطة التنفيذية " ، وإن

لهذا التحول في موقع المادة 127 لدلالة قانونية واضحة<sup>60</sup>، لأنه اذا اعتبرنا أن طلب المداولة الثانية بالشكل الذي كانت عليه في دستور 1963 الذي هو ذو طبيعة تنفيذية بحتة وليست تشريعية كان الغرض منه آنذاك أن يطلب رئيس الجمهورية برسالة مبينة الأسباب من المجلس الوطني أن يتداول مرة ثانية حول نص قانوني سبق أن صوت عليه ، فهذا فقط ما كان مقصودا من طلب المداولة الثانية في ظل دستور 1963 الذي كان مجرد طلب فقط لا غير الغرض منه جلب انتباه المجلس الوطني حول مسألة ما لم يوافق عليها رئيس الجمهورية ، هذه المسألة يتم التصريح بها وشرحها بواسطة الرسالة المبينة الأسباب دون أن يكون لرئيس الجمهورية آنذاك أية وسيلة تدخل أخرى في العملية التشريعية للبرلمان .

#### - ثانيا : إشتراط أغلبية موصوفة قدرها الثلثين

إن لإشتراط أغلبية الثلثين ( من أعضاء الغرفة الأولى في ظل دستور 1996 ثم من أعضاء كل من غرفتي البرلمان في ظل الدستور الحالي ) من أجل إعادة إقرار النص من طرف البرلمان ، لدلالة قانونية واضحة لأن هذه النقطة بالذات التي تصنع الفرق مابين طلب المداولة الثانية في ظل دستور 1963 الجزائري ودستور 1958 الفرنسي وبين طلب المداولة الثانية في ظل دستور 1996 وفي ظل الدستور الحالي اللذان يقتربان في هذه النقطة كثيرا من الدستور الأمريكي الذي إعتد آلية الفيتو الرئاسي<sup>61</sup> ، بحيث غدا رئيس الجمهورية بواسطة إشتراط الأغلبية الموصوفة مشاركا حقيقيا في العملية التشريعية للبرلمان ولو بطريقة غير مباشرة أي بطريقة سلبية هي طريقة الإعتراض على عملية تكوين القانون من طرف البرلمان ، أي في الإتجاه المعاكس لإتجاه العملية التشريعية عن طريق منع دخول القواعد القانونية التي سنها وأقرها البرلمان ، حيز التنفيذ ، هذه القواعد القانونية التي لو قام رئيس الجمهورية بإصدارها بطريقة عادية أي من دون طلب مداولة ثانية حولها ، لدخلت في المنظومة القانونية ولعدلت العديد من المراكز القانونية .

<sup>60</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 2,p 78

« .....Intégré ( l' article 127 de la constitution 1996 ) dans le chapitre 2 réservé au pouvoir législatif , cette insertion n'est surement ni anodine ni fortuite , mais , est un indice en faveur du caractère législatif de la seconde lecture ..... »

وهو نفس رأي الأستاذ بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 228 .  
" .....الإعتراض الرئاسي ( طلب المداولة الثانية ) له طبيعة تشريعية ، ولعل القصد بذلك أن الإعتراض الرئاسي هو إجراء تنفيذي ، ومصداقا لذلك أن المادة 127 المتعلقة بالإعتراض الرئاسي انطوى عليها الفصل الثاني من دستور 1996 الذي خصص للسلطة التشريعية ....."

<sup>61</sup> HARTANI A-K ,Le pouvoir législatif , op-cit , 316 .

وعليه يغدو رئيس الجمهورية مشاركا في العملية التشريعية وجزءا لا يتجزأ من السلطة التشريعية عن طريق منع النصوص القانونية التي صوت عليها البرلمان من إحداث أية آثار قانونية ، أي أنه يشرع بالمعنى السلبي للكلمة أي التشريع عن طريق الإمتناع وهذا ما يؤكد الطبيعة التشريعية لطلب المداولة الثانية كإجراء في يد رئيس الجمهورية ، وينفي عنه الطبيعة التنفيذية .

### - ثالثا : التخلي عن شرط التسبب عند طلب المداولة الثانية

بداية من دستور 1976 ( المادة 118 منه ) ، تخلى المؤسس الدستوري الجزائري عن شرط التسبب عند طلب المداولة الثانية المعتمد في ظل دستور 1963 ( المادة 50 منه )<sup>62</sup> ، وكذلك فعل المؤسس الدستوري لسنة 1989 ( المادة منه ) والمؤسس الدستوري لسنة 1996 ( المادة 127 منه حاليا المادة من الدستور الحالي ) .

إن للتخلي عن شرط التسبب عند طلب المداولة الثانية من قبل رئيس الجمهورية كذلك دلالة قانونية واضحة على التغيير الذي طرأ على وظيفة وطبيعة طلب المداولة الثانية بوصفه إجراء رئاسيا دستوريا ، بداية من سنة 1976 ، ولو أن بعض الأساتذة استغرب التخلي عن شرط التسبب واعتبره شرطا من شروط الصحة<sup>63</sup> ، غير أننا نختلف مع هذا الرأي ونرى أن التخلي عن شرط التسبب يعد نتيجة طبيعية وبديهية للتحويل الذي عرفته طبيعة ووظيفة هذا الإجراء الدستوري الرئاسي بداية من سنة 1976 هذا التحويل المصاحب للتحويل الأشمل الذي عرفته تنظيم الوظائف بداية من سنة 1976 وعلى رأسها الوظيفة التشريعية التي أضحت رئيس الجمهورية بداية من سنة 1976 جزءا لا يتجزأ عنها وهو ما أكدته العديد من الدراسات القانونية في المجال الدستوري آنذاك ، مختصر القول أنه وبحكم تغير وظيفة إجراء طلب المداولة الثانية ( بحيث أصبح إعتراضا موصوفا ) وطبيعته ( بحيث أصبح عملا تشريعيا أي جزءا من العملية التشريعية ) ، كان من البديهي أن يتم التخلي عن شرط التسبب بمناسبة تقدم رئيس الجمهورية بطلب إجراء مداولة ثانية من طرف البرلمان ، لأن

<sup>62</sup> جاء في المادة 50 من دستور 1963 :

" يجوز لرئيس أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب ، خلال الأجل المحدد للإصدار ، للتداول في شأنها مرة ثانية "

<sup>63</sup> بوقفة ، المرجع السابق ، 219 :

" ....بيد أنه لوحظ على التطور الدستوري التخلي عما نص عليه الدستور الأول بخصوص تسبب الإعتراض الرئاسي ، بهذا ، كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يأخذ هذا الضابط في الحسبان ، حيث يعتبر شرطا من شروط صحة الإعتراض الرئاسي ....."

طلب المداولة الثانية لم يعد كما كان في الماضي مجرد إجراء بسيط يتم بواسطته تصحيح خطأ مادي وقع فيه البرلمان عند إقراره لنص القانون ، بل غدا سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية يتم بواسطته الاعتراض على القوانين سواء لأسباب سياسية أو دستورية أو مادية ( وجود خطأ مثلا ) ، اذ لا شيء يجبر الرئيس على الفصح عن نواياه على إعتبار أنه مشرع مثله مثل البرلمان ( المقصود في هذه الحالة التشريع السلبي عن طريق الاعتراض المباشر )

#### - رابعا : عدم إلزامية إصدار النص الذي صوت عليه البرلمان بغرفتيه من جديد بالأغلبية الموصوفة

إن ما يدعم كذلك فرضية كون طلب المداولة الثانية عملا تشريعيا وإعتراضا موصوفا يشارك رئيس الجمهورية بواسطته البرلمان في ممارسته للعملية التشريعية ، هو كون المادة 127 من دستور 1996 ( المادة 145 من الدستور الحالي ) و من قبلها المادتين 155 من دستور 1976 و 118 من دستور 1989 جاءت صامته حول مصير نص القانون الذي صوت عليه البرلمان بغرفتيه من جديد وبأغلبية الثلثين ، خلافا للعديد من الدساتير التي كانت دقيقة حول هذه المسألة ونصت صراحة على إعتبار النص الذي استوفى الأغلبية الموصوفة قانونا نافذ المفعول حتى ولو لم يتم إصدار نص القانون من طرف الرئيس ( مثاله الدستور الأمريكي ) أو على تفعيل مسؤولية الرئيس في حالة إمتناعه عن إصدار هذا النص أو النص على بديل يحل محل الرئيس في إصدار النص الذي استطاع البرلمان تجاوز الإعتراض عليه عن طريق إقراره من جديد وبالأغلبية الموصوفة ( الدستور الفرنسي لسنة 1946 و الدستور الجزائري لسنة 1963 ) .

إن صمت المادة 127 من دستور 1996 يفتح الباب للعديد من الإحتمالات والتي من بينها إمكانية إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار النص الذي صوت عليه البرلمان من جديد وبأغلبية ثلثي أعضائه واستطاع بذلك أن يتجاوز الإعتراض الرئاسي ، هذا الإحتمال وارد مادام أن الرئيس يرى أن هذا النص لا يراعي المبادئ الفلسفية الكبرى للسياسة التنفيذية الجاري العمل بها<sup>64</sup> .

<sup>64</sup> بوقفة ، آليات تنظيم السلطة .... المرجع السابق ، 213 .

## الفقرة الثانية :

### طلب المداولة الثانية إعتراض موصوف مطلق

ينبغي أن يكون واضحا للذهن أن اصطلاح " الإعتراض الرئاسي " قد يستخدم في معنيين مختلفين يمكن تصنيف دلالتهم في مضمون واحد ، فمن جهة ، تستخدم هذه اللفظة للإشارة إلى النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان بغرفتيه ولكن لم يصدر من طرف رئيس الجمهورية ولم ينشر بعد ، ومن جهة أخرى تستخدم هذه العبارة وصفا لطلب يوجهه رئيس الجمهورية إلى البرلمان بغية أن يعيد النظر في مادة أو أكثر ينطوي عليها النص التشريعي المحال إليه <sup>65</sup>.

حق الإعتراض عموما جزء لا يتجزأ من العملية التشريعية ، فهو إذن ذو طبيعة تشريعية كما وأنه وسيلة لتقسيم السلطة التشريعية بين شخصيتين تتمتعان بنفس القدر من الشرعية الانتخابية ألا وهما رئيس الجمهورية والبرلمان ، لأنه قد يحدث أحيانا وأن يتقاسم عضوان من وظيفتين مختلفتين أحدهما تشريعية والأخرى تنفيذية ، السلطة التشريعية والتي تصبح بهذا الشكل سلطة تشريعية مركبة .

ولقد ظهر حق الإعتراض في نظام سياسي محدد وهو نظام "تقسيم السلطات " من أجل إيجاد نوع من التوازن ما بين سلطتين دستوريتين تتمتع كلتاهما بنفس الشرعية الانتخابية هما : رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب والغرفة التمثيلية المنتخبة من طرف الشعب كذلك ، لذلك يرى البعض أن هذه الآلية تتماشى في الأساس مع النظام الرئاسي ولا يمكن تصورهما في النظام البرلماني

إذن ومن أجل خلق التوازن ما بين هاتين الهيئتين المتمتعين بنفس القدر من الشرعية الانتخابية تم توظيف آلية الإعتراض عموما من أجل خلق نوع من التوازن الناتج عن الخوف المتبادل بينهما : وأحسن مثال على ذلك كيفية توظيف آلية الإعتراض في النظام الأمريكي ، فمن جهة لدينا الرئيس الذي يملك حق الإعتراض على القوانين التي صوت عليها الكونغرس الأمريكي ومن جهة أخرى لدينا الكونغرس الذي بدوره يمكنه التأثير على الرئيس الأمريكي بوسائل عدة .

هذا النوع من التوازن يطلق عليه في الولايات المتحدة الأمريكية تسمية : check and balances أو ما يعبر عنه باللغة الفرنسية بـ : freins et moteurs <sup>66</sup> ، لكن هل تم توظيف هذه الآلية في الجزائر وفقا لهذا المنطق ولهذا التصور المحكم للعلاقة ما بين الرئيس والكونغرس الأمريكيان ؟

<sup>65</sup> بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ....المرجع السابق ، 227

<sup>66</sup> BENABBOU Fatiha , la nature du régime politique algérien , op-cit , p 63 .

نلاحظ أن حق الإعتراض عموما يتخذ في الجزائر يتخذ مظهرين أساسيين : أحدهما سلبي يتمثل في إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين التي أقرها البرلمان بغرفتيه ( المادة 126 من دستور 1996 حاليا المادة 144 من الدستور الحالي ) والآخر إيجابي يتمثل في طلب رئيس الجمهورية من البرلمان بغرفتيه إعادة المداولة حول نص قانون كان قد أقره ولكن هذه المرة مع إشتراط أغلبية ثلثي أعضاء كل من غرفتي البرلمان ( المادة 127 من دستور 1996 حاليا المادة 145 من الدستور الحالي ) ، إذ لا بد من إستجماع أغلبية الثلثين من أجل تجاوز السد الرئاسي لأن هذا النص ما يزال في هذه المرحلة مجرد مشروع أو إقتراح قانون ، لكن هل يتعلق الأمر في هذه الحالة بالأغلبية المسجلة أم فقط بالأغلبية الحاضرة من أعضاء كل من غرفتي البرلمان ؟ ليس هنالك في الدستور أو في القانون العضوي أو حتى في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ما يوضح ذلك .

المتفق عليه أن المؤسس الدستوري الجزائري حرص على توظيف آلية طلب المداولة الثانية ، غير أنه لم يحترم أهم قاعدة دستورية لازمة لنجاح هذه الآلية في ظل التوازن بين السلطات ألا وهي ضرورة وجود آلية مقابلة لها في يد البرلمان في مواجهة السلطة التي يملكها الرئيس في مواجهة البرلمان ، حتى يتحقق التوازن الشهير الذي حرص الدستور الأمريكي على تكريسه ، و الملاحظ أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ سنة 1976 تؤكد غياب أية وسيلة في يد البرلمان في مواجهة آلية حق الإعتراض بنوعيه التي يملكها رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان ، في هذه الحالة يتحول حق الإعتراض التوقيفي الموصوف والنسبي الذي يملكه رئيس الجمهورية إلى حق إعتراض نهائي ومطلق للإعتبارين التاليين :

✓ الإعتبار الأول : وهو صعوبة إن لم نقل استحالة جمع أغلبية الثلثين في كل من غرفتي البرلمان خاصة في ظل تعدد الأحزاب السياسية وهيمنة الائتلاف الحزبي الرئاسي .

✓ الإعتبار الثاني : حتى في حالة تمكن البرلمان بغرفتيه من استجماع أغلبية الثلثين الموصوفة في النص الدستوري لا شيء في المادة 127 من دستور 1996 ( المادة 145 من الدستور الحالي ) يلزم رئيس الجمهورية على إصدار النص الذي استطاع البرلمان تجاوز الإعتراض الرئاسي حوله ، كما أن النص الدستوري لم يذكر أي بديل لرئيس الجمهورية في هذه الحالة

وبهذا الشكل يتحول حق طلب المداولة الثانية إلى حق إعتراض نهائي ومطلق في يد رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان المعادي للسياسة العامة للرئيس<sup>67</sup> ، ويصبح صمام أمان يخول للحكومة عدم التقيد بتنفيذ النص التشريعي الذي لا يتلائم مع السياسة التنفيذية المعتمدة من قبل الحكومة والذي وافق عليها البرلمان<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> HARTANI A-K Le pouvoir législatif ....., op-cit , 318 .

<sup>68</sup> بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، 227 .

## المطلب الثاني :

### بواسطة حق الاعتراض السلبي ( الإمتناع عن الإصدار)

الإصدار هو ذلك التصرف الذي يسمح لرئيس الدولة بإعطاء القوانين التي صوت عليها البرلمان القوة التنفيذية ، وهو إجراء متغير بحسب طبيعة النظام الدستوري .

وفي النظام الدستوري الجزائري ، إجراء الإصدار له : وظيفة ، طبيعة ومدى خاص به ، هذه العوامل جعلت منه حق إعتراض في يد رئيس الجمهورية على عملية إعداد القوانين من طرف البرلمان ، أي بمعنى آخر هذا الإجراء جعل من رئيس الجمهورية جزء لا يتجزأ من السلطة التشريعية ..

ويعد الإصدار من الإختصاصات التقليدية لرئيس الجمهورية وهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره أو التصويت عليه من طرف البرلمان وأنه أصبح نافذا نهائيا ، كما يتضمن أمرا إلى الحكومة بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة . وتختلف التجارب الأجنبية في مجال الإصدار فيما بينها حيث تحافظ بريطانيا العظمى على إجراء الإصدار بواسطة التصديق الملكي وتجهل الولايات المتحدة الأمريكية الإصدار ولا تعمل إلا بالرفض الرئاسي طبقا للمادة الأولى من دستور سبتمبر 1787<sup>69</sup>.

ولقد اختلف الفقهاء فيما إذا كان عملا تشريعيا أو لا ولكن غالبيتهم أقروا أن الإصدار تصرف قانوني ملزم يقع على عاتق رئيس الجمهورية ويمثل الوجود الرسمي للقانون ويعتبر نقطة انطلاق تنفيذه<sup>70</sup>

ولطالما اعتبر الإصدار الرئاسي في الجزائر إجراء تنفيذا بموجبه يقوم رئيس الجمهورية بإعطاء القوة التنفيذية للقوانين التي صوت عليها البرلمان . هذا القول وان كان صحيحا في مجمله إلا أنه أغفل وتجاهل الوظيفة والطبيعة الحقيقيتان للإصدار بالنظر إلى طبيعة النظام الدستوري الجزائري ، فكل من وظيفة وطبيعة الإصدار تضيفان عليه تكييفا خاصا به وتجعلان منه : حق إعتراض من نوع خاص بيد رئيس الجمهورية على القوانين التي صوت عليها البرلمان ، لأن حق الإعتراض الرئاسي في حالة عدم رضا عن محتوى القانون رئيس الجمهورية قد يأخذ شكلين أساسيين :

<sup>69</sup> مبروك حسين : تحرير النصوص القانونية ، 1996 ، ص 148  
<sup>70</sup> خرباشي عقيلة العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار الخلدونية ، ص 64

▪ أحدهما إيجابي يتمثل في حق رئيس الجمهورية طلب مداولة ثانية (المادة 127 من دستور 1996 حاليا المادة 145 من دستور 2016).

▪ والأخر سلبي يتمثل في إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون (المادة 126 من دستور 1996 حاليا المادة 144 من دستور 2016).

وإذا كان الأساتذة يتفقون حول كون طلب المداولة الثانية إعتراضا رئاسيا إلا أنهم يختلفون إختلافا جذريا حول مدى إعتبار إمتناع الرئيس عن الإصدار شكلا من إشكال الإعتراض الرئاسي على القوانين .

## الفرع الأول :

### الإصدار الرئاسي عمل تشريعي مانح للقوة التنفيذية

إن لتحديد الطبيعة القانونية لإجراء الإصدار الرئاسي بوصفه إختصاصا دستوريا في يد رئيس الجمهورية أهمية من حيث مدى إعتبار هذا الإجراء جزءا من العملية التشريعية للبرلمان ولو في الإتجاه المعاكس لها أي بالمعنى السلبي للمشاركة ، على إعتبار أن الإمتناع عن الإصدار من طرف رئيس الجمهورية يعد إعتراضا على مضمون التشريع البرلماني أو على جزء منه ، وان كانت العديد من المؤشرات والدلائل القانونية تؤكد على كون الإصدار الرئاسي هو عمل تشريعي وليس عملا تنفيذيا في يد الرئيس ( الفقرة الأولى ) .

هذا الإجراء يجد أهميته من حيث أنه يقوم بمنح القوة التنفيذية للتشريع البرلماني الذي لا يحوزها إلا بعد أن يوافق رئيس الجمهورية على مضمونه وبالتالي يقوم بإصداره ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### الإصدار الرئاسي عمل مانح للقوة التنفيذية

رئيس الدولة يلعب دورا هاما فيما يتصل بالوظيفة التشريعية ، بالرغم من أن السلطة التشريعية سلطة مستقلة تماما تمارس وظيفة متميزة ، وتبدأ أول واجبات رئيس الدولة كرئيس للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي بعملية الإصدار والنشر<sup>71</sup> ، ولقد اختلف الفقهاء حول وظيفة الإصدار (نتكلم عن الوظيفة وليس عن الطبيعة التي قد تكون تنفيذية أو تشريعية ) بالنسبة إلى النص القانوني الذي يتم التصويت عليه من طرف البرلمان هل هو إجراء مانح للقوة التنفيذية أم أنه على العكس مجرد إجراء كاشف لقوة تنفيذية يحوزها النص القانوني بمجرد التصويت عليه من طرف ممثلي الشعب وحتى قبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية .

مؤيدوا الطرح القائل بكون الإصدار مجرد إجراء تنفيذي كاشف للقوة التنفيذية وليس مانحا لها ( وعلى رأسهم الفقيه الفرنسي Carré De Malberg ) يرون أن الإصدار إجراء منفصل تماما عن العملية التشريعية ولا يضيف عليها القوة التنفيذية لان النص بمجرد التصويت عليه من طرف البرلمان يحوز القوة التنفيذية وبالتالي فإجراء الإصدار الرئاسي حسبهم لا يضيف شيئا على القانون المصوت عليه وإنما يقوم فقط ب<sup>72</sup>:

- معاينة التصويت على القانون من طرف الجهاز التشريعي .
- هو شهادة بوجود القانون ووجود نصه .
- هو التأكيد على القيمة الأمرة والتنفيذية لنص القانون .

هذا الطرح ينطلق من مبدأ أن السلطة التشريعية كاملة يمارسها البرلمان وحده دون مشاركة من رئيس الجمهورية وعليه فالإصدار لا يضيف شيئا على العملية التشريعية ، وبما أن الإصدار في هذه الحالة لا يمنح النص القانوني القوة التنفيذية بل يكشفها فقط فسلطة رئيس الجمهورية في هذه الحالة هي سلطة مقيدة وليست تقديرية (un pouvoir lié et non pas un pouvoir discrétionnaire)

<sup>71</sup> سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، مطبعة عين شمس ، الطبعة الخامسة ، 1978 ، ص 293 .

<sup>72</sup> Carre de malberg Raymond: Contribution à la théorie générale de l'état ,Paris CNRS, rééd.1962. p429 ,

ذكرته :

إن رئيس الجمهورية في فرنسا حسبهم لديه ثلاثة احتمالات محددة دستوريا ألا وهي :

- إما إصدار النص .
- أو إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النص .
- أو طلب قراءة ثانية من البرلمان الفرنسي .

كما أن طبيعة الإصدار في هذه الحالة ليست تشريعية بل تنفيذية بحكم إن الإصدار ليس عملا تشريعيا بل تنفيذيا وبتعبير أدق هو عمل حكومي لأن التصرف الرئاسي المتضمن إصدار النص المصوت عليه من طرف البرلمان يخص العلاقة ما بين الحكومة والبرلمان أو بتعبير آخر هو عمل حكومي وبالتالي لا يمكن مخاصمته أمام القضاء نظرا لتوفر الباعث السياسي فيه<sup>73</sup>

هذه النظرية والتي على رأسها Carré De Malberg طالما هاجمت النظرية الثانية والقائلة بأن الإصدار هو عمل تشريعي مانح للقوة التنفيذية للقانون الذي صوت عليه البرلمان وعلى رأسها نجد كل من : Léon Duguit , Maurice Hauriou هذه الأخيرة تناقض تماما النظرية السابقة ومرد هذا التناقض هو الاختلاف في تكييف وظيفة وطبيعة الإصدار الرئاسي .

ترى هذه الأخيرة أن رئيس الجمهورية يعد شريكا للبرلمان في عملية تكوين القانون أي في العملية التشريعية وعليه فإن القانون حسبهم يمر بثلاثة مراحل متتالية هي :

- التصويت على القانون من طرف الغرفة الأولى .
- المصادقة عليه من طرف الغرفة الثانية .
- إصداره من طرف رئيس الجمهورية.

أي أن النص الذي صوت عليه البرلمان لا يعد قانونا كاملا إلا بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية الذي يمنحه القوة التنفيذية ليصبح كاملا ، كما أن هذا الأخير يملك في هذه الحالة إختصاصا تقديريا وليس إختصاصا مقيدا<sup>74</sup> ، بمعنى أنه يملك السلطة التقديرية المطلقة في سواء

---

<sup>73</sup>ارجع إلى : قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 3 نوفمبر 1933 في قضية Desreumeaux والذي جاء فيه ما يلي :

« ...Considérant que les décrets de promulgation des lois, prévus par les articles 3 de la loi du 25 février 1875 et 7 de la loi du 16 juillet 1875 , sont des actes relatifs aux rapport du pouvoir exécutif avec le parlement ;que , comme tels, ils ne peuvent faire l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'état ; que dès lors , le pourvoi formé par le sieur Desreumeaux contre le décret promulguant la loi relative au classement des justices de paix doit être rejeté comme non recevable... »

<sup>74</sup> BENABBOU Fatiha , Droit parlementaire ... ,Tome 1 ,op- cit ,p62,

إصدار النص بطريقة عادية أو على العكس من ذلك رفض إصداره لأي سبب كان ، هذا التصور مرده تصور رئيس الجمهورية كشريك مكافئ للبرلمان في العملية التشريعية .

وبالتالي فعملية مشاركة رئيس الجمهورية في العملية التشريعية يعبر عنها إيجابا عن طريق إصدار النص القانوني بصفة عادية اذا كان موافقا على محتواه أو على العكس من ذلك سلبا عن طريق الإمتناع عن إصدار النص اذا لم يرض عن أحكامه ، وهنا بالذات يتحول إجراء الإصدار إلى حق إعتراض في يد رئيس الجمهورية ويقتررب هذا الإجراء من إجراء آخر كان معروفا في عهد الملكية المقيدة ألا وهو إجراء العقوبة الملكية أو ما يعبر عنه بـ : La sanction royale ، هذا الإجراء الذي عرفته فرنسا قديما و المسمى العقوبة الملكية تحدث عنه Carre De Malberg في كتابه ووصفه بأنه : "ذلك الإجراء الذي بواسطته يقوم الهيئة الأعلى في البلاد (الملك) بجعل القانون الذي صوت عليه البرلمان كاملا عن طريق التعبير عن إرادته بموافقته عليه فهو إذن عمل ذو طبيعة تشريعية " لأن الملك آنذاك كان يعتبر مشرعا مثله مثل البرلمان غير أن الوضع اختلف في فرنسا بداية من الجمهورية الثالثة بعد أن جرد الملك ومن بعده الرئيس (بعد تبني النظام الجمهوري ) من حق المشاركة في العملية التشريعية ولعل هذا ما أثار استهجان Carre De Malberg لنظرية "الإصدار عمل تشريعي مانح للقوة التنفيذية " السابقة الذكر لأنها نظرية ظرفية تنطبق على مرحلة زمنية محددة من التاريخ الفرنسي .

وعليه نقول أن نظرية الإصدار كاشف للقوة التنفيذية هي التي تتوافق مع المعطيات الدستورية الفرنسية بداية من دستور الجمهورية الثالثة وصولا إلى دستور الجمهورية الخامسة الحالي والتي أزاحت رئيس الجمهورية الفرنسي عن الوظيفة التشريعية واكتفت بمنحه حق التدخل في بعض مراحل التشريع مثل : حق المبادرة بمشاريع القوانين و حق إقتراح التعديلات على النصوص القانونية وحق الإصدار والتي لا تعدو كونها مجرد أعمال تنفيذية ولا يمكن بأي حال من الأحوال إعتبارها أعمالا تشريعية .

لكن ماذا عن النظام القانوني للإصدار في النظام الدستوري الجزائري؟

الحقيقة أن الدستور الجزائري وبداية من سنة 1976 قام بتصوير رئيس الجمهورية بوصفه جزء لا يتجزأ عن السلطة التشريعية أي بوصفه مشرعا إلى جانب البرلمان<sup>75</sup> (ونحن لا نقصد بذلك التشريع المادي بواسطة المراسيم الرئاسية بل نقصد التشريع البرلماني) وعليه وبعملية إسقاط لعناصر كل من النظريتين السابقتين يتضح جليا أن نظرية الإصدار مانح للقوة التنفيذية لصاحبها Duguit هي الأنسب

<sup>75</sup> HABBAS Josette , La fonction législative en Algérie .Thèse de doctorat d'état .Université de Montpellier.1980 p 399 .

لأنها تتفق مع السياق القانوني الجزائري ومما لا يحتاج إلى تأكيد أن الآراء الفقهية حول الإصدار استندت عند القول بها إلى طبيعة النظام السياسي السائد ومن منظور أن النظام السياسي متغير فإن مدلول الإصدار للقوانين في ظل الدستور الأول ليس هو ذاته في حكم الدستور الحالي<sup>76</sup>، أي أن تكييف وظيفة الإصدار حاليا تختلف عنها في ظل دستور 1963 (المادة 49 منه) ببساطة لأن الدستور آنذاك أقصى رئيس الجمهورية من المشاركة في العملية التشريعية مثله مثل الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، إلا أن الحال اختلف بداية من 1976 وإلى غاية يومنا هذا لأنه تم تصور رئيس الجمهورية بوصفه مشاركا للبرلمان في العملية التشريعية على إعتبار أن كلاهما أي (رئيس الجمهورية و البرلمان ) يتمتع بنفس القدر من الشرعية الانتخابية بل وأكثر من ذلك رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها (المادة 70 من الدستور الحالي ) فلا عجب إذن أن يتم تزويد رئيس الجمهورية بحق الاعتراض على القوانين التي لا تتوافق مع سياسته العامة بواسطة حق الاعتراض السلبي أي الإمتناع عن إصدار النص القانوني الذي صوت عليه البرلمان .

هذا ما يؤكد الطرح الذي ندعمه وهو كون الإصدار الرئاسي عمل تشريعي مانح للقوة التنفيذية وأكثر من ذلك وإختصاص تقديري في يد رئيس الجمهورية .

---

<sup>76</sup> بوقفة عبد الله، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 277 .

## الفقرة الثانية :

### الإصدار الرئاسي عمل تشريعي

نشير في البداية إلى أن أغلب أساتذة القانون في الجزائر يميلون إلى اعتبار الإصدار الرئاسي عملا تنفيذيا وليس تشريعيا<sup>77</sup> ومرد ذلك تأثرهم بأساتذة القانون الفرنسي الذين كيفوا طبيعة الإصدار على أنها تنفيذية وليست تشريعية تأثرا منهم بدورهم بنظرية Carre De Malberg التي تتوافق مع روح الدستور الفرنسي وبالضبط المادة 10 منه ، هذا الدستور الذي أراح الرئيس الفرنسي عن العملية التشريعية ، لكن هل ينطبق هذا القول على النظام الدستوري الحالي ، ونشير في هذا المقام كذلك أن المقارنة فيما سوف يلي ستقتصر على المادة 126 من دستور 1996 بدلا من المادة 144 من دستور 2016 الحالي نظرا للتطابق التام والكلي بينهما .

والواقع أنه إلى جانب المؤشر الرئيسي الذي يدعم كون الإصدار الرئاسي عملا تشريعيا (وهو كون الرئيس شريكا للبرلمان في العملية التشريعية ) هنالك مؤشرات عديدة تدعم هذا الطرح تتمثل فيما يلي :

### - موقع المادة :

إذا كانت كل من المادتين 10 من الدستور الفرنسي والمادة 49<sup>78</sup> من الدستور الجزائري لسنة 1963 جاءتا تحت عنوان السلطة التنفيذية فإن المادة 126 من دستور 1996 (ومن قبلها المادة 154<sup>79</sup> من دستور 1976 والمادة 117<sup>80</sup> من دستور 1989 والمادة 144 من دستور 2016 )

<sup>77</sup> انظر : - عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ...المرجع السابق ، ص 236  
- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية .....المرجع السابق ص 64  
- مبروك حسين ، المرجع السابق ، ص 148

<sup>78</sup> جاء في المادة 49 من دستور 1963 ما يلي :

"يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها .

يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني ، ويوقع مرسومات التطبيق .

ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال ."

<sup>79</sup> جاء في المادة 154 من دستور 1976 :

" يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسليمها له

<sup>80</sup> جاء في المادة 117 من دستور 1989 :

جاءت تحت عنوان السلطة التشريعية ، إن لهذا التحول في موقع المادة الدستورية المنظمة لإجراء الإصدار الرئاسي له دلالة قانونية كبيرة تخص التغيير في طبيعة الإصدار اذا ما كانت تشريعية أو تنفيذية ابتداء من سنة 1976 وإلى يومنا هذا وتعتبر أدق مسألة إشراك رئيس الجمهورية من عدمها في العملية التشريعية .

#### - طريقة صياغة المادة 126 من دستور 1996 :

جاءت المادة 10 من الدستور الفرنسي بالصياغة التالية :

" يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي أقرها البرلمان بصفة نهائية خلال الخمسة عشر يوما الموالية لتحويلها للحكومة "

« Le président de la république promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée »

كما جاءت المادة 126 من دستور 1996 بالصياغة التالية :

"يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

غير أنه اذا 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 . "

يلاحظ التشابه الشديد في الصياغة ما بين المادتين السابقتين ما عدا الإختلاف في الأجل الدستوري للإصدار حيث يقدر في الأولى بعشرة أيام وفي الثانية بثلاثين يوما ، غير أنه وعلى الرغم من التشابه الشكلي ما بين هاتين المادتين لا يجب الانسياق وراءه و التسرع بقراءة المادة 126 من الدستور الحالي تحت مظلة المادة 10 من الدستور الفرنسي ، لأن توظيف المادة 2/10 من الدستور الفرنسي ومثلها المادة 49 من دستور 1963 يختلف عن نظيرتهما في الدستور الجزائري ابتداء من سنة 1976 وإلى غاية يومنا هذا ، فحسب المادة 10 من الدستور الفرنسي عندما يتم التصويت على قانون ما تحال إلى رئيس الجمهورية من أجل إصدارها ، هذا الأخير يملك أجل 15 يوما لإصدارها خلال هذا الأجل يمكنه سواء إخطار المجلس الدستوري أو طلب مداولة ثانية ، قرار الإصدار هو عبارة عن مرسوم رئاسي يوقع فيه إلى جانب رئيس الجمهورية كل من الوزير الأول والوزراء المعنيون بإجراء الإصدار يعطي تاريخا لنفاذ القانون .

---

"يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه "

هذا التدخل لرئيس الجمهورية الفرنسي ضروري من أجل تنفيذ القانون ويعود للإختصاص التنفيذي لرئيس الدولة ولا يعتبر أبدا إختصاصا تشريعيا يشارك رئيس الجمهورية بواسطته في العملية التشريعية ، كما أنه إختصاص مقيد وليس إختصاصا تقديريا والدليل على ذلك كيفية صياغة المادة 10 من الدستور الفرنسي ، فالإصدار على الطريقة الفرنسية وبالرغم من كون موقعه ضمن العملية التشريعية إلا أنه لا يعتبر عملا تشريعيا<sup>81</sup> .

يجب إذن التحرر من الأحكام المسبقة المستمدة من المادة 10 من الدستور الفرنسي لأنه غالبا ما تتم صياغة المادة الدستورية بطريقة مشابهة لحد بعيد لنظيرتها الفرنسية إلا أن هذا التشابه التقني غالبا ما يكشف بعد عملية التمييز ظاهرة لجأ إليها المؤسس الدستوري كثيرا ألا وهي عملية نقل الأحكام الدستورية الفرنسية وبالأخص أحكام دستور الجمهورية الخامسة ومن ثمة إعادة تكييفها مع التوجه الدستوري المراد لهذا النظام<sup>82</sup> .

بينما يعتبر تدخل رئيس الجمهورية بواسطة الإصدار في النظام الدستوري الجزائري وبداية من سنة 1976 مشاركة في العملية التشريعية ، هذه المشاركة لا تكون بسن قواعد قانونية مثلما هو الحال بالنسبة للأوامر الرئاسية وإنما بالإعتراض على سن قواعد قانونية من طرف البرلمان في حالة عدم موافقته عليها ، فالواضح إذن أن المؤسس الدستوري قام بتصور سلطة تشريعية مركبة من إرادتين : إرادة البرلمان وإرادة رئيس الجمهورية<sup>83</sup> .

وعليه وجب قراءة المادة 126 من دستور 1996 (حاليا المادة 144 من دستور 2016 الحالي ) في إطار النظام دستوري الجزائري وبالنظر إلى طبيعته .

---

<sup>81</sup> - ARDANT Philippe . Institutions politiques et droit constitutionnel . 8<sup>eme</sup> édition . Delta . LGDJ . p 472 .

<sup>82</sup> لمزيد من التفاصيل ارجع إلى :

DUBOIS Jean Michel et ETIEN Robert .L'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution algérienne de novembre 1976 .RASJP.p 496 à509

Benabbou Fatiha .op-cit . p69

<sup>83</sup>-ذكرته :

Michel Troper .La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française .p20 et 21 . « Or ,la participation à l'édition d'un acte juridique n'est pas un acte normateur .Elle est seulement un acte de volonté de consentement à l'édition de l'acte .Par conséquent, on dira qu'un acte juridique à deux co-auteurs dès lors que, pour qu'il soit édicté , deux organes doivent exprimer la volonté qu'il soit .

## الفرع الثاني :

### الإصدار الرئاسي سلطة إعتراض في يد رئيس الجمهورية

بعد أن توصلنا إلى كون الإصدار الرئاسي عملا تشريعيا في يد رئيس الجمهورية يشارك بواسطته الرئيس في العملية التشريعية البرلمانية عن طريق منح القوة التنفيذية للتشريع البرلماني ، يبقى لنا أن نبين في المقابل أن إمتناع رئيس الجمهورية عن الإصدار يشكل سلطة إعتراض في الرئيس بالنظر إلى أنه إختصاص تقديري وليس مقيد في يده ( الفقرة الأولى ) .

والأكثر من ذلك أن حق الإعتراض الرئاسي هذا يصبح إعتراضا مطلقا في يده على التشريع البرلماني على إعتبار أنه وبالنظر للعديد من الحدود القانونية والعملية ليس بإمكان البرلمان تجاوز هذا النوع من الإعتراض ، وعليه تحول هذا الأخير إلى إعتراض مطلق ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### الإصدار الرئاسي إختصاص تقديري وليس مقيد

نقول عن إختصاص ما أنه مقيد وليس تقديريا عندما لا يملك صاحبه أية سلطة تقديرية بخصوصه عند ممارسته له ، ومسألة التقييد من عدمها تحددها المادة القانونية المنظمة لهذا الإختصاص .

وبالرجوع إلى موضوعنا الإصدار الرئاسي في النظام الدستوري الجزائري والذي نظمته المادة 126 من دستور 1996 ( حاليا المادة 144 من دستور 2016 ) ، وإذا كان هذا الإختصاص شخصي وحصري في يد رئيس الجمهورية هل يعتبر إختصاصا مقيدا لرئيس الجمهورية أم أنه على العكس من ذلك يعتبر إختصاصا تقديريا في يده ومتروك لسلطته التقديرية ، بمعنى آخر هل ألزمت المادة 126 من الدستور رئيس الجمهورية بضرورة إصدار القوانين التي صوت عليها البرلمان أم أنها على العكس من ذلك من ذلك تركت له سلطة تقديرية في ذلك وبالتالي أمكنه إما :

- إصدار القانون الذي صوت عليه البرلمان بصفة عادية وفي الأجل الدستوري .
- إصدار القانون الذي صوت عليه البرلمان خارج الأجل الدستوري .
- الإمتناع عن إصدار القانون الذي صوت عليه البرلمان .

نقول بداية أن الإصدار الرئاسي في ظل دستور 1996 ومنذ دستور 1976 مروراً بدستور 1989 اختلف عما كان عليه في ظل دستور 1963 المتأثر إلى حد بعيد بدستور الجمهورية الخامسة الفرنسي وبالضبط المادة 10 منه ، ففي ظل دستور 1963 منحت المادة 49 منه لرئيس الجمهورية إختصاصاً مقيداً تجسد في لزوم إصدار رئيس الجمهورية لكافة النصوص القانونية التي يصوت عليها البرلمان في أجل عشرة أيام فقط مع إمكانية تخفيضه في حالة الإستعجال إذا ما طلب المجلس الوطني ذلك وفي حالة تأخر رئيس الجمهورية أو إمتناعه عن الإصدار لأي سبب كان ، تولى رئيس المجلس الوطني ممارسة هذا الإختصاص عملاً بما جاء في نص المادة 51 من نفس الدستور أن هذا الدستور والتي جاء فيها مايلي :

" إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها "

كذلك فإن ما يؤكد كون الإصدار الرئاسي إختصاصاً مقيداً في ظل دستور 1963 هو كيفية صياغة المادة 49 والتي جاءت بصيغة الأمر والإلزام لرئيس الجمهورية حيث جاءت بالصياغة التالية :

" يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها . "

هنا بالذات اقتربت المادة 49 من دستور 1963 كثيراً من المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والتي وعلى الرغم من كونها جاءت بالصيغة الإخبارية لا الأمرة إلا أنها قيدت إختصاص رئيس الجمهورية ، لأنه من المعروف في فرنسا أن الصيغة الإخبارية في المادة الدستورية يراد بها الأمر والإلزام .

فالرئيس الفرنسي يجد نفسه أمام ثلاثة إحتتمالات فقط : إصدار النص بصفة عادية ضمن الأجل الدستوري المقرب 15 يوماً أو إعادة النص القانوني للبرلمان للتصويت عليه من جديد وبنفس الأغلبية التي صوتت عليه في المرة الأولى أو إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية هذا النص ، وفي حالة ما إذا صوت البرلمان من جديد على نفس النص وفي حالة ما إذا أعلن المجلس الدستوري الفرنسي دستورية هذا النص لم يجد الرئيس الفرنسي مفراً من إصدار النص لأن الأمر يتعلق بإختصاص مقيد وليس أبداً بإختصاص تقديري لأنه في أحسن الحالات يمكنه فقط تأخير إصدار النص لا غير <sup>84</sup> .

---

<sup>84</sup> - SAUVIGNON Edouard, La promulgation des lois : Réflexions sur la jurisprudence Desremeaux ,RDP . Juillet-aout 1981.p 994,995 et 996

وبالرجوع إلى المادة 126 من دستور 1996 ( وهي نفسها المادة 154 من دستور 1976 والمادة 117 من دستور 1989 والمادة 144 من دستور 2016 ) نجد أن المؤسس الدستوري ومنذ سنة 1976 أوجد تحولا في كيفية معالجته لمسألة العلاقة ما بين رئيس الجمهورية و البرلمان وبالتالي مشاركة رئيس الجمهورية للبرلمان في ممارسة إختصاصه التشريعي بحيث غدا الرئيس مشرعا جنبا إلى جنب البرلمان ليس فقط بواسطة التشريع المادي (أو ما يسمى بالمراسيم الرئاسية ) بل كذلك بواسطة الإصدار الرئاسي أو ما يسمى بالتشريع السلبي عن طريق الإعتراض على القوانين التي يصوت عليها البرلمان بواسطة الإمتناع عن إصدارها اذا ما ارتأى رئيس الجمهورية أنها لا تخدم سياسته العامة ،لهذا السبب بالذات جعل المؤسس الدستوري من صلاحية الإصدار الرئاسية إختصاصا تقديريا في يد صاحبه ولم يجعل منه أبدا إختصاصا مقيدا لرئيس الجمهورية مثلما يرى العديد من الأساتذة الذين وكما سبق لنا الإشارة إليه أنفا درسوا المادة 126 من الدستور من منظور المادة 10 من الدستور الفرنسي نظرا للتشابه الشكلي بينهما خاصة من حيث الصياغة ، غير أن الأخذ في عين الإعتبار العديد من الدلائل والمؤشرات القانونية تثبت لنا عكس ذلك تماما ومن أبرز هذه الدلائل نذكر ما يلي :

#### 1. كيفية صياغة المادة 126 من الدستور :

اذا كانت صياغة المادة 49 من دستور 1963 جاءت بصياغة أمرة واضحة ومقيدة للإرادة الرئاسية فإن الصياغة الحالية للمادة 126 من دستور 1996 جاءت بصياغة إخبارية وليست أمرة أدت إلى الإختلاف في تكييف الإصدار من حيث هل هو إختصاص مقيد أو إختصاص تقديري.

لذا يرى بعض الأساتذة أنه كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يكون أدق صياغة بشأن مسألة الإصدار في صلب المادة 126 من الدستور لأن ذلك سيجابه النص التشريعي بمعضلة أساسية وهي تخويل رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في هذا المضمار<sup>85</sup>، ونحن وان كنا نتفق مع هذا الرأي في قضية كون العديد من المواد الدستورية ومن بينها المادة 126 غير دقيقة من حيث الصياغة إلا أننا نختلف مع هذا الرأي الذي جعل من السلطة التقديرية فيما يخص الإصدار الرئاسي إمكانية فقط ممكن حدوثها بسبب عدم دقة المادة 126 من حيث الصياغة ، لأن الطابع التقديري لهذا الإختصاص الرئاسي ليس مرده فقط عدم دقة المادة الدستورية بل هو نتيجة رغبة المؤسس الدستوري في منح رئيس الجمهورية هذا الحق ، كما وأنه ليست إمكانية وإحتمال ممكن فهمه من كيفية صياغة هذه المادة بل هو حق دستوري منحه إياه النص الدستوري ، والحالة الوحيدة التي يتحول فيها الإصدار

<sup>85</sup>بوقفة ، المرجع السابق ، ص 239 .

الرئاسي من إختصاص تقديري إلى إختصاص مقيد هي حالة إصدار القوانين الدستورية المتضمنة التعديل الدستوري من بعد إستفتاء شعبي ،حيث يصبح الإصدار إختصاصا مقيدا تماما يلزم رئيس الجمهورية بموجبه بإصدار القانون الدستوري وفي الأجل المحدد على إعتبار أن الشعب هو صاحب السلطة التأسيسية الأصلية أي صاحب السيادة، ونفس القول ينطبق على القوانين الاستثنائية مادام الشعب صاحب السيادة قد وافق عليها وبالتالي كان لزاما على رئيس الجمهورية إصدارها ومن ثمة نشرها في الجريدة الرسمية.

## 2. غياب البديل في حالة تخلف رئيس الجمهورية :

دستور 1963 ومن خلال المادة 51 منه أقر بوجود بديل لرئيس الجمهورية في حالة إمتناعه عن إصدار النص القانوني الذي صوت عليه المجلس الوطني بحيث يتولى رئيس المجلس الوطني إصداره رغما عن الإرادة الرئاسية ، ولعل المؤسس الدستوري لسنة 1963 تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1946 وبالضبط المادة 36 / 3 منه<sup>86</sup>.

إن إقرار دستور 1963 للبديل لرئيس الجمهورية في حالة إمتناعه عن الإصدار لهو أكبر دليل على كون الإصدار في ظل الدستور الأول إختصاصا مقيدا وليس تقديريا ولأن الأشياء تعرف بأضدادها نقول أنه كذلك عدم إعتداد دستور 1996 (ومن قبله دستوري 1976 و 1989 ) هو أكبر دليل على التحول الذي عرفه الإصدار الرئاسي من سلطة مقيدة إلى سلطة مطلقة في يد رئيس الجمهورية بسبب تحوله إلى وسيلة تشريعية في يده ولو بالطريقة السلبية أي الإمتناع عن الإصدار .

## 3. عدم وجود جزاء لإمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين

إن ما يميز القاعدة القانونية عن باقي القواعد الأخلاقية أو الدينية هو اقترانها بجزاء أي أن القاعدة القانونية تأتي لفرض إلتزام على المخاطب بها وفي حالة إخلال هذا الأخير بإلتزامه يقع عليه الجزاء المذكور في المادة القانونية ، وعليه لو كان المراد من المادة 126 من دستور 1996 (حاليا المادة 144 من دستور 2016 ) تنظيم الإصدار الرئاسي على كونه سلطة مقيدة لنصت هذه الأخيرة على جزاء يقع على رئيس الجمهورية في حالة إخلاله بهذا الإلتزام .

<sup>86</sup>المادة 36 / 3 من الدستور الفرنسي لسنة 1946 تنص على أنه :

" في حالة تخلف رئيس الجمهورية عن الإصدار في الأجل المحددة في هذا الدستور ، فإن رئيس الجمعية الوطنية يتولى ذلك "

« A défaut de promulgation par le président de la république dans les délais fixes par la présente constitution , il y sera pourvu par le président de l'assemblée nationale »

الدستور الكويتي بتاريخ 11 نوفمبر 1962 مثلا وفي المادة 72 منه ينص على أنه :  
"يضع الأمير بمراسيم اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلا فيها أو تعطيلها أو إعفاء من تنفيذها".

كما تعتبر العديد من الأنظمة المقارنة إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين التي صوت عليها البرلمان تعطيلاً لعمله لأن بقاء القانون دون إصدار يشكل اعتداء جسيماً من رئيس الجمهورية على البرلمان يحرك مسؤوليته على أساس الخيانة العظمى<sup>87</sup>.

ويرى بعض الأساتذة أنه يجب مساءلة رئيس الجمهورية على أساس ارتكابه للخيانة العظمى في حالة ما رفض رئيس الجمهورية إصدار النص الذي صوت عليه البرلمان ، تفعيلاً لما جاء في نص المادة 158 1996 ( حالياً المادة 177 من دستور 2016 ) ، ولكن على أساس يمكن مساءلة رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى مع العلم أن المادة 126 لم تذكر أي جزاء لتخلف رئيس الجمهورية عن أداء هذا الإختصاص كما أن هذه المادة من الدستور لا يمكن أساساً تفعيلها :

■ أولاً بصفة عامة : نظراً لعدة عوامل من أهمها عدم صدور القانون العضوي المحدد لتشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها والإجراءات المطبقة أمامها ، إضافة إلى عدم تحديد المؤسس الدستوري للخيانة العظمى وبالتالي أصبح من الصعب إن لم نقل من المستحيل تكييف الجرائم التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى خاصة وأن هنالك إختلافاً فقهياً كبيراً حول تحديد طبيعة جريمة الخيانة العظمى هل هي ذات طابع سياسي أو ذات طابع جنائي أو ذات طابع مختلط بينهما .

■ ثانياً بصفة خاصة : نظراً لعدم إمكانية الربط ما بين المادتين 126 و 158 من دستور 1996 وبالتالي عدم إمكانية تفعيل مسؤولية رئيس الجمهورية بموجب المادة 158 على أساس المادة 126 من الدستور ، وعلى إعتبار أن هذه المادة لم تتحدث عن جزاء لحالة تخلف رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين لأنه في الأساس هذه المادة جعلت من هذا الإختصاص سلطة تقديرية في يد الرئيس لا يرد على تخلفها أي جزاء .

أمام هذه الوضعية ارتأى بعض الأساتذة أنه " بإعتماد مبدأ الدقة في صياغة المعايير القانونية أن دستور 1996 لم يتضمن حكماً يفرض بموجبه صيغة ملزمة يواجه بمقتضاها إمكانية تعليق النص

<sup>87</sup>أو كما عبر عنه :

التشريعي عن الصدور والنشر ومصادقا لذلك لا يمكن القول بان مضمون نص المادة نص المادة 126 من الدستور يوحى بأنه قاطع ويلزم رئيس الجمهورية بإصدار القانون في الأجل المحدد وبالتالي أمكن إستجواب الحكومة إستجواب الحكومة من قبل المجلس المختص ، على عدم إصدار ونشر القانون خلال الأجل المحدد ووضعها محل الثقة بمناسبة مناقشة السياسة العامة " 88

غير أن ما يؤخذ على هذا الحل والمتمثل في تفعيل المسؤولية السياسية للحكومة ، هو كون هذه المسؤولية قد تطيح بالحكومة كأقصى تقدير غير أنها لا يمكنها أبدا المساس برئيس الجمهورية وبالتالي لا يمكنها إجبار رئيس الجمهورية على إصدار القانون الذي صوت عليه البرلمان وامتنع رئيس الجمهورية عن إصداره لأنه في أسوأ الأحوال سوف يقوم بتشكيل حكومة جديدة عوضا عن التي تم إسقاطها .

مرد هذه الوضعية هو كيفية صياغة المادة 126 من الدستور التي لا نجد فيها ما يشير إلى مسؤولية رئيس الجمهورية عن التخلف عن إصدار القوانين إذ أنه في هذه الحالة يعد إلتزام رئيس الجمهورية إلتزاما أدبيا لا أكثر ولا يمكن بأي حال من الأحوال إعتبره إلتزاما قانونيا 89 ، ببساطة لأن المؤسس الدستوري جعل من الإصدار الرئاسي سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية تحتل إمتناعه عن ممارسته في حالة عدم رضاه عن التشريع البرلماني .

#### 4. عدم إمكانية تحريك الرقابة الدستورية :

قد يقول البعض الآخر بإمكانية إخطار المجلس الدستوري في حالة إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الذي صوت عليه البرلمان بدعوى عدم دستورية تخلف رئيس الجمهورية ، خاصة وأن التعديل الدستوري الأخير وسع من حق الإخطار ليشمل المعارضة (المادة 187 من الدستور ) غير أن ردنا أن المجلس الدستوري عند إخطاره في هذه الحالة من قبل أي جهة من الجهات المخولة دستوريا ، يصطدم بعدة حدود قانونية تحول دون تدخله في الخلاف الذي حدث ما بين البرلمان ورئيس الجمهورية بسبب رفض هذا الأخير إصدار القانون الذي صوت عليه البرلمان :

خول الدستور المجلس الدستوري صلاحية رئيسية وأصلية هي ممارسة الرقابة الدستورية ورقابة مطابقة بعض النصوص للدستور في إطار أحكام الدستور وكذلك في إطار قواعد عمل المجلس الدستوري المحددة في نظامه الداخلي ، وعليه فإختصاص المجلس الدستوري محدد دستوريا وخارج الحالات المحددة في الدستور لا يمكن للمجلس الدستوري البت فيها ولو بعد إخطاره ، وبما أن حالة

<sup>88</sup> عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ، ..... ، المرجع السابق ، ص 242

<sup>89</sup> BENABBOU Fatiha ,op-cit . p73

إمتناع الرئيس عن إصدار القانون لم يرد ذكرها في المواد الدستورية السابقة الذكر وبالتالي لا تتصور إمكانية حدوث ذلك .

- ضف على ذلك ، فإن المجلس الدستوري ينظر فقط في دستورية المعاهدات الدولية والقوانين والتنظيمات وفي مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ، أي أن رقابته تنصب على النصوص القانونية المذكورة في الدستور وليس على حالات معينة يحتكم فيها إليه ، وبما أن الإمتناع عن الإصدار هو تصرف سلبي بمقتضاه يرفض رئيس الجمهورية قانونا ما كما أن هذا الإمتناع لا يترجم في هيئة نص أو مرسوم رئاسي أي لا يأخذ أي شكل قانوني وبالتالي لا يمكن تصور تدخل المجلس الدستوري في حل هذا الخلاف و في غياب النص القانوني لا يمكن للمجلس الدستوري النظر حتى شكلا في دستورية إعتراض رئيس الجمهورية بواسطة الإمتناع عن الإصدار ، والحالة الوحيدة التي يمكن تصورها لتدخل المجلس الدستوري في هذا الصدد هي إمكانية إخطار المجلس الدستوري حول عدم دستورية مرسوم رئاسي يتضمن إصدار قانون ما ليس بالصيغة التي صوت عليها البرلمان ، هذه إذن الحالة الوحيدة التي يمكن تصور فيها إخطار المجلس الدستوري لأنه ليس في وسع رئيس الجمهورية أية سلطة دستورية تخول له أن يضيف أو يحذف شيئا من محتوى النص ومفاد ذلك أن يصدر النص التشريعي في صيغته النهائية التي أرسل عليها ، رئيس الجمهورية إذن أمكنه الإعتراض على القانون الذي صوت عليه البرلمان إما إيجابا بطلب مداولة ثانية أو سلبا بالإمتناع عن الإصدار ، ولكن لا يمكنه بأي حال من الأحوال التغيير في محتواه ، وفي فرنسا تقوم المصالح الإدارية البرلمان بإرسال وثيقة تصحيحية إلى مصالح الحكومة ( مصلحة الجريدة الرسمية ) بغرض استدراك الأخطاء الواردة عند نشر القانون<sup>90</sup> .

في ختام هذه الفقرة نقول بأن المؤشرات التي تدعم الطرح القائل بكون الإصدار الرئاسي سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري أقوى بكثير من المؤشرات التي تدعم كونه إختصاصا مقيدا ، ولاستيعاب ذلك لا بد من التحرر من أفكار الأساتذة الذين درسوا هذا الإجراء تحت مظلة المادة 10 من الدستور الفرنسي ، ولا بد من دراسته بتمعن وبتحليل دقيق للمادة 126 من دستور 1996 ( حاليا المادة 144 من دستور 2016 ) وبالنظر إلى طبيعة النظام الدستوري الجزائري ، هذه السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والتي جعلت من صلاحية الإصدار الرئاسي وسيلة إعتراض مطلق في يد رئيس الجمهورية على القوانين التي صوت عليها البرلمان .

<sup>90</sup> Sauvignon Edouard .op-cit .p 1005

## الفقرة الثانية :

### الإصدار حق إعتراض مطلق في يد رئيس الجمهورية

بعد أن خلصنا إلى كون الإصدار الرئاسي عمل تشريعي مانح للقوة التنفيذية وإلى كونه إختصاصا تقديريا في يد رئيس الجمهورية ، نستكمل طرحنا هذا ونقول أن الإصدار (أو بالأحرى الإمتناع عن الإصدار ) هو إعتراض سلبي مطلق في يد الرئيس على القوانين التي يسنها البرلمان .

حق الإعتراض ( أو ما يسمى أصلا حق الإعتراض الملكي ) كان ولا يزال إحدى الخاصيات التي تميز الأنظمة الملكية وهذا بداية من أواخر الملكيات المطلقة (1660- 1668 ) مرورا بكافة مراحل تطور الملكية المقيدة والملكية البرلمانية ، هذا الإجراء نفسه استعارته بعض الأنظمة الجمهورية من الأنظمة الملكية ولهذا السبب يمكن تصنيف هذه الأنظمة الجمهورية إلى : ملكيات جمهورية ، ملكيات مقيدة جمهورية أو ملكيات برلمانية مقيدة<sup>91</sup> . ففي عهد الأنظمة الملكية المقيدة تنازل الملك عن قدر من صلاحياته بموجب الدستور لممثلي الشعب (مجلس الشعب ) ، هذا الدستور جعل من السلطة التشريعية هيئة مركبة من جهازين هما الملك ومجلس الشعب وعليه أمكن للملك أن يعترض على نص قانون صوت عليه ممثلوا الشعب ، حق الإعتراض في هذه الحالة يعتبر إعتراضا مطلقا لا يمكن لمجلس الشعب تجاوزه لذا سمي بإجراء العقوبة الملكية ( la sanction royale ) وهو الإجراء نفسه الذي تحدث عنه Carre De Malbreg في كتابه ووصفه بأنه : " ذلك الإجراء الذي بموجبه أمكن للشخص الأعلى في الدولة (الملك) استكمال القانون بواسطة الموافقة عليه ، أي أنه تعبير عن الإرادة بالموافقة عليه بعد إقراره من طرف ممثلي الشعب فهو إذن ذو طبيعة تشريعية "

يجب إذن الإنتباه إلى الفرق ما بين العقوبة الملكية بوصفها وسيلة إعتراضية في الأنظمة القديمة وحق الإعتراض المعروف في الأنظمة السياسية المعاصرة والمتمثل أساسا في :

✓ حق الفيتو المعمول به في الأنظمة الرئاسية وعلى رأسها النظام الأمريكي .

✓ حق طلب المداولة الثانية المعمول به في الأنظمة شبه الرئاسية وعلى رأسها النظام الفرنسي .

فعلى الرغم من أن هدف كل منها هو إيقاف تكوين القانون على إعتبار أن كل واحد منها شكل من أشكال الإعتراض إلا أنه يجب التفطن إلى الفوارق الهامة بينها من حيث الطبيعة ومن حيث الشدة :

<sup>91</sup>TABET Joe .La faculté d'empêcher ,op-cit . p 21.

## أ- من حيث الطبيعة :

طبيعة العقوبة الملكية هي طبيعة تشريعية مردها كون الملك آنذاك كان مشرعا جنبا إلى جنب ممثلي الشعب ، بينما تعد طبيعة كل من الفيتو الرئاسي وطلب المداولة الثانية الفرنسي طبيعة تنفيذية مردها إقصاء الرئيس في كلا النظامين الرئاسي وشبه الرئاسي من المشاركة في العملية التشريعية وبالتالي يعتبر تدخله وإعتراضه بواسطة إحدى هاتين الوسيطتين تدخلا بوصفه سلطة تنفيذية منفصلة ومستقلة عن السلطة التشريعية .

## ب- من حيث الشدة :

نقصد بدرجة الشدة أو الحدة مدى هذا الإعتراض هل هو إعتراض مطلق لا يمكن أبدا تجاوزه أم أنه على العكس من ذلك إعتراض نسبي أمكن تجاوزه بصعوبة أو بسهولة حسب الحالة .  
فبالنسبة لإجراء العقوبة الملكية يعتبر إعتراضا مطلقا لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوزه من طرف ممثلي الشعب ومرد هذه الوضعية كون الملك في عهد الملكية المقيدة يصنف في مرتبة أعلى من ممثلي الشعب وعليه اذا ما لم يوافق الملك على محتوى قانون صوت عليه ممثلوا الشعب أمكنه ببساطة الإعتراض عليه عن طريق الإمتناع عن التصديق عليه من دون أن يملك ممثلوا الشعب أية وسيلة دستورية لتجاوز هذا الإعتراض ولهذا السبب بالذات يسمى إعتراضا مطلقا *une opposition absolue*

وبالنسبة للفيتو الرئاسي الأمريكي يعتبر إعتراضا نسبيا صعب التجاوز *une opposition difficilement surmontable* لأن الرئيس الأمريكي اذا حدث وأن اعترض بواسطة الفيتو على قانون ما صوت عليه الكونغرس أمكن لهذا الأخير تجاوز هذا الإعتراض الرئاسي ولو بطريقة صعبة نسبيا ألا وهي إعادة التصويت على نفس القانون بأغلبية الثلثين وهو ما يعتبر صعبا نوعا ما خاصة وأن الرئيس الأمريكي يملك أصوات مساندة له داخل الكونغرس وهي المنتمية لنفس حزب الرئيس .  
أما بالنسبة لطلب المداولة الثانية الفرنسي يعتبر إعتراضا نسبيا سهل التجاوز *une opposition facilement surmontable* لأن الرئيس الفرنسي اذا ما أراد الإعتراض على قانون ما صوت عليه البرلمان أمكنه فقط طلب مداولة ثانية حوله من دون أن يشترط الدستور الفرنسي أية أغلبية موصوفة بنفس الأغلبية التي صوتت عليه في المرة الأولى أمكنها تجاوز هذا الإعتراض الرئاسي عن طريق إعادة التصويت عليه بنفس الأغلبية أي بكل سهولة (المادة 10 من الدستور الفرنسي)<sup>92</sup> .

<sup>92</sup>لمزيد من التفاصيل ارجع إلى :

وإذا ما قدمنا إلى تكييف الإصدار الرئاسي في الجزائر هل يمكن أن نكفيه على أساس أنه حق إعتراض مطلق أم أنه على العكس من ذلك هو حق إعتراض نسبي أمكن تجاوزه من طرف البرلمان .

الواقع أن الدستور الجزائري مكن رئيس الجمهورية من حق الإعتراض على القوانين التي تخدم سياسته العامة بوسيلتين هما :

- حق طلب إجراء مداولة ثانية المنصوص عليه في المادة 127 من دستور 1996 ( حاليا المادة 145 من دستور 2016 )، هذا الأخير يعتبر إعتراضا نسبيا أمكن تجاوزه وان كان بصعوبة من طرف غرفتي البرلمان عن طريق التصويت عليه من جديد بأغلبية موصوفة تقدر بـ الثلثين من أصوات غرفتي البرلمان بعد التعديل الدستوري الأخير .
- وحق الإصدار الرئاسي (أو بالأحرى الإمتناع عن الإصدار) المنصوص عليه في المادة 126 من دستور 1996 ( حاليا المادة 144 من دستور 2016 ).

فالإشكال لا يطرح مع الوسيلة الأولى بل يثور مع الوسيلة الثانية أو بالأحرى ما هو الوضع القانوني للنص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان ولم يصدره رئيس الجمهورية ، يتساءل بعض أساتذة القانون لكن من دون تقديم إجابة واضحة ومحددة مفادها أن هذه النصوص تقع محل النسيان وكأنها لم تكن ولا يمكن مواجهة المخاطبين بها <sup>93</sup> ، وهنا بالذات يظهر التشابه إن لم نقل التطابق بين الإصدار الرئاسي في النظام الدستوري الجزائري وإجراء العقوبة الملكية فيما يلي :

#### أ- من حيث الطبيعة :

الأكد أن الدستور وحده وحسب طبيعة النظام الدستوري قد يشرك رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية بعدة وسائل من بينها حق الإعتراض المطلق ذو الطبيعة التشريعية (إلى جانب التشريع بأوامر وإلى جانب التشريع المادي بمراسيم رئاسية) وبالتالي نكون أمام سلطة تشريعية مركبة وهذا هو حال الدستور الجزائري بداية من سنة 1976 وإلى غاية يومنا هذا ، فمشاركة الرئيس في التشريع قد تأخذ تعبيراً إيجابياً كما قد يعبر عنها سلباً عن طريق الإمتناع عن الإصدار ذو الطبيعة التشريعية مثله مثل إجراء العقوبة الملكية .

## ب- من حيث الشدة :

فإذا كانت العقوبة الملكية إعتراضا مطلقا في يد الملك لا يمكن لممثلي الشعب تجاوزه آنذاك ، كذلك هو حال إمتناع الرئيس عن الإصدار في الجزائر والذي لا يمكن للبرلمان تجاوزه بأية وسيلة خاصة وأن المادة 126 من الدستور لا تتكلم عن أي بديل ولا عن أي جزاء عن إمتناع الرئيس وتخلفه عن إصدار القانون الذي صوت عليه البرلمان كما وأنه لا يمكن تحريك الرقابة الدستورية ضد عدم الحراك الرئاسي ، وبالتالي فكلاهما إعتراض سلبي مطلق وذو طبيعة تشريعية .

تجدر الإشارة أن الإصدار في القانون الفرنسي والذي وبالرغم من أهميته إلا أنه عمل تنفيذي أدنى درجة من إقرار القانون<sup>94</sup> ، خلافا لإجراء العقوبة الملكية والإصدار في الجزائر والذان على الرغم من كونهما مشاركة في العملية التشريعية إلا أنهما أعلى درجة من إقرار البرلمان أي أنهما عملان غير متساويان من حيث القيمة القانونية ، لأن العقوبة الملكية هي التعبير عن إرادة السلطة العليا في الدولة والتي تمثل الوحدة الأسمى للدولة وكذلك الإصدار في الجزائر هو تعبير عن السلطة العليا في الدولة لأن المؤسس الدستوري رفض رفضا قاطعا فكرة المساواة بين رئيس الجمهورية بإعتباره ممثلا للشعب وبين باقي ممثلي الشعب. لماذا ؟ لأن رئيس الجمهورية حسبه يستمد شرعيته من الشعب وهي شرعية أكبر بكثير من شرعية نواب المجلس الشعبي الوطني على إعتبار أن رئيس الجمهورية ينتخب على مستوى دائرة إنتخابية واحدة ألا وهي إقليم الدولة على نقبض تركيبة المجلس التي تنبثق من مجموع الدوائر الإنتخابية<sup>95</sup> ، كما وأنه (رئيس الجمهورية) يجسد وحدة الأمة وهو حامى الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها (المادة 84 من دستور 2016) .

وعلى الرغم من مخالفة طرحنا حول الإصدار في الجزائر للعديد من البحوث القانونية السابقة له ، نعود ونؤكد على كون هذا الإختصاص في يد رئيس الجمهورية : إختصاصا تشريعيا مانحا للقوة التنفيذية ومكملا للنصوص القانونية التي صوت عليها البرلمان من جهة ، ومن جهة أخرى على كونه إختصاص تقديري في يد رئيس الجمهورية جعل منه حق إعتراض مطلق في يد رئيس

<sup>94</sup>- أو كما عبر عنه :

SAUVIGNON Edouard .Op-cit .p 998: « ...du président de la république , celui –ci ne peut empêcher la loi ce qui le place dans une situation d'inégalité par rapport au législateur (le parlement ).....

<sup>95</sup>بوقفة عبد الله ، القانون الدستوري : تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية . مراجعات تاريخية ، سياسية وقانونية ، دار الهدى ، عين مليلة ، ص 240 .

الجمهورية على النصوص القانونية التي صوت عليها البرلمان ولكن لم يرض عنها رئيس الجمهورية .

وقد يرد البعض ويقول لو كان هذا الطرح صحيحا لماذا لم يحدث وأن اعترض رئيس الجمهورية على قانون صوت عليه البرلمان بأن امتنع عن إصداره ؟ جوابنا على ذلك أنه لم يحدث وأن استعمل رئيس الجمهورية حق الاعتراض بواسطة الإمتناع عن الإصدار لأن مجمل القوانين التي تم التصويت عليها من طرف البرلمان إلى حد الآن هو راض عن محتواها بحكم تحكم الحكومة في العملية التشريعية من بدايتها وإلى غاية نهايتها بداية من المبادرة بالقوانين مرورا بالتعديلات وصولا إلى التصويت والمصادقة من طرف غرفتي البرلمان نظرا لتمتعه بتأييد الأغلبية البرلمانية ، ولكن اذا فرضنا أن أغلبية برلمانية معادية سياسيا لرئيس الجمهورية تمكنت من تمرير نص قانون عن طريق المصادقة عليه (خاصة بعد التعديل الدستوري الأخير وبعد التخلي عن شرط أغلبية ثلاثة أرباع عند المصادقة على مستوى الغرفة الثانية مجلس الأمة ) فإنه أمكن رئيس الجمهورية الاعتراض على هذا النص القانوني عن طريق الإمتناع عن إصداره لأن لا شيء في الدستور يمنع ذلك .

لذا وفي رأينا لا بد عند دراسة الميكانيزمات الدستورية من دراستها في إطارها القانوني الصحيح لأنه كثيرا ما يستورد المؤسس الدستوري العديد من الميكانيزمات الدستورية من الأنظمة الغربية ولكنه في كل مرة يخضعها لعملية تعديل مقاس حتى تتماشى مع طبيعة النظام الدستوري الجزائري الذي جعل من رئيس الجمهورية في قمة السلطات الدستورية ، وعليه لا بد من التنبه عند تحليل هذه الميكانيزمات الدستورية والحذر من الانسياق وراء التشابه الشكلي مع نظيرتها في الأنظمة الغربية ولا بد من دراستها في ظل المعطيات الدستورية والقانونية المحلية و الفعلية ، لأن الإمتيازات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية جعلت من المستحيل ترتيبه في المرتبة نفسها مع باقي ممثلي الشعب ومن المستحيل تبني مبدأ تقسيم السلطات بالشكل المتعارف عليه ما أعطى السلطة التشريعية طابعا خاصا بها في نظام دستوري ذو طابع خاص ، نظام دستوري خاص كرسته الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ سنة 1976 وإلى يومنا هذا .

## الفصل الثاني :

### مجلس الأمة شريك المجلس الشعبي الوطني

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري ومنذ سنة 1996 بالإزدواجية البرلمانية بحيث قام بخلق غرفة ثانية مسماة " مجلس الأمة " موازية للغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني .

والواقع أن للأخذ بمبدأ الإزدواجية البرلمانية عدة مبررات ، منها ما هو متعلق بضمان مبدأ الإستمرارية في مؤسسات الدولة ومنها ما هو متعلق بتحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان ( المبحث الأول ) ، وعلى الرغم من صحة هذه المبررات إلى حد ما إلا أن الأخذ بمبدأ الإزدواجية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري لم يخل من التأثيرات المباشرة على العمل البرلماني سواء قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 أو بعده ( المبحث الثاني ) .

## المبحث الأول :

### واقع ومبررات إنشاء مجلس الأمة

حاولت المذكرة الرئاسية لمشروع التعديل الدستوري لسنة 1996 أن تلم ببعض الأسباب والمبررات التي دفعت بالمؤسس الدستوري للأخذ بمجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان ، وعلى الرغم من أن المبررات الفعلية للأخذ بمبدأ الإزدواجية البرلمانية لم يتم أبدا التصريح بها من خلال هذه المذكرة الرئاسية إلا أنه لا يمكن أبدا إغفال المكاسب التي أتى بها مجلس الأمة من حيث ضمان الإستمرارية في مؤسسات الجمهورية من جهة ( المطلب الأول ) ، ومن حيث تحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان من جهة أخرى ( المطلب الثاني ) .

## المطلب الأول :

### ضمان مبدأ الإستمرارية

لطالما كان مطلب ضمان الإستمرارية هم الشاغل لكافة الأنظمة الدستورية مهما اختلفت توجهاتها السياسية والإقتصادية ، على أنه هذا المشكل لا يطرح كثيرا في الدول الاشتراكية ذات الأحادية الحزبية إذ غالبا ما يمثل الحزب الواحد المعتلي سدة الحكم إستمرارية مؤسسات الدولة ككل وإستمرارية وظائفها ، فالإشكال إذن يطرح في الدول الديمقراطية الليبرالية أين تعد الإنتخابات الوسيلة الشرعية الوحيدة للوصول إلى السلطة وهنا يطرح الإشكال في كيفية ضمان إستمرارية مؤسسات الدولة في حالة حدوث شغور في احدى مؤسساتها .

الجزائر مثل باقي الأنظمة الدستورية همها الأساسي هو البحث عن كيفية ضمان إستمرارية مؤسسات الدولة وعلى رأسها المؤسسة الرئاسية والمؤسسة البرلمانية ، على أن هذا الإشكال لم يطرح سابقا في ظل الأحادية الحزبية أين اعتبر الحزب الواحد آنذاك حزب جبهة التحرير الوطني هو رمز وجود الدولة وكافة مؤسساتها وبالتالي إستمرارها في الوجود ، إلا أن سرعان ما تغيرت المعطيات بمجرد ان انتقل النظام الدستوري الجزائري من نظام الأحادية الحزبية السياسية والاشتراكية الإقتصادية إلى نظام التعددية السياسية والليبرالية الإقتصادية ، أين لم يعد بإمكان حزب جبهة التحرير الوطني الاستجابة لهذا المطلب وما أكد هذا العجز هو حالة الفراغ الدستوري التي عرفتها الدولة الجزائرية خلال سنة 1992 عندما تزامنت حالة شغور رئاسة الدولة بسبب الإستقالة مع حالة شغور البرلمان بسبب الحل ، مع العلم أن دستور 1989 لم يتنبأ بهذه الحالة وعليه ما كان على المجلس الأعلى للأمن إلا اللجوء إلى مؤسسات غير دستورية من بينها المجلس الأعلى للدولة من أجل ضمان إستمرارية مؤسسات الدولة .

وحتى لا يتكرر هذا السيناريو إعتد دستور 1996 وسيلة الغرفة الثانية في البرلمان " مجلس الأمة " من أجل ضمان الإستمرارية في كل من المؤسسة البرلمانية والمؤسسة الرئاسية على إعتبار أن رئيس مجلس الأمة هو الشخصية الثانية في البلاد ( الفرع الأول ) .

وعلى الرغم من نجاح مجلس الأمة تقنيا في الاستجابة لمطلب ضمان إستمرارية المؤسسة البرلمانية والمؤسسة الرئاسية وعلى الرغم من أهمية هذا المطلب الا أنه تطرح مسألة إمكانية الاستجابة لهذا

المطلب ببدائل أخرى ممكنة ومتاحة غير الغرفة الثانية في البرلمان خاصة وأن الغرفة الثانية في كافة الأنظمة الدستورية ككل تطرح مسألة شرعيتها والبد منها ( الفرع الثاني ) .

## الفرع الأول :

### ضمان إستمرارية مؤسسات الدولة

أثبتت المشاكل التي طرحتها إدارة الأزمة المؤسساتية في جانفي 1992 مدى محدودية النص الدستوري من حيث معالجة مرضية لحالة الاقتران المزدوج لحل المجلس الشعبي الوطني وشغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الإستقالة ، وهكذا تبين أن الإطار القانوني لم يكن مستوفي الأحكام في بعض الجوانب وبأن هناك ثغرات كشفت عنها التجربة الحديثة لدستور 1989<sup>96</sup> ، تم الاسراع في تداركها من خلال دستور 1996 الذي نص على إحداث غرفة ثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني أنيط بها مهمة ضمان الإستمرارية في مؤسسات الدولة ولعل هذه الوظيفة هي من أهم الوظائف التي وجد من أجلها مجلس الأمة الذي جاء أساسا لسد حالة الفراغ الدستوري التي عرفت الجزائر سنة 1992 في ظل دستور 1989 عندما اقترنت حالة شغور منصب رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني بعد أن بادر رئيس الجمهورية آنذاك الرئيس الشاذلي بن جديد بحل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 30 ديسمبر 1991 ، ثم بعدها قدم استقالته في 10 جانفي 1992 .

ولأن المادة 84 من دستور 1989 وبالضبط الفقرة الثانية منها لم تنص على الهيئة المكلفة بممارسة مهام رئاسة الدولة في مثل هذه الحالة ، اجتمع المجلس الدستوري وأعلن حالة الفراغ الدستوري ، وحتى لا تظل البلاد دون مؤسسات قام المجلس الأعلى للأمن ( وهو هيئة استشارية آنذاك ) بإنشاء هيئة أسندت لها مهمة رئاسة الدولة " المجلس الأعلى للدولة " <sup>97</sup> مع العلم أن هذه الهيئة هي غير دستورية أي لم يرد ذكرها في الدستور .

واستطاع المؤسس الدستوري وبداية من سنة 1996 أن يكرس مبدأ الإستمرارية في مؤسسات الدولة بواسطة التأسيس للغرفة الثانية في البرلمان والمسماة " مجلس الأمة " ، هذه الأخيرة أريد لها أن

<sup>96</sup> بوقفة عبد الله ، القانون الدستوري : تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 345.

<sup>97</sup> هوام الشيخة ، التعديلات الدستورية في الجزائر ، وسيلة لتجسيد الديمقراطية أم لحل الأزمات الوطنية ، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية ، ماي 2008 ، جامعة عمار تليجي بالأغواط ، ص 701

تضمن من جهة الإستمرارية البرلمانية في حالة ما تم حل الغرفة الأولى في البرلمان " المجلس الشعبي الوطني " سواء كان حلا وجوبيا أو تحكيميا من قبل رئيس الجمهورية ( الفقرة الأولى ) ، كما أريد للغرفة الثانية وبالضبط لرئيسها رئيس مجلس الأمة أن يضمن إستمرارية رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الحالات المنصوص عليها في الدستور ، بحيث جعل المؤسس الدستوري من رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في النظام الدستوري الجزائري ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### ضمان الإستمرارية البرلمانية

الغاية من إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان إلى جانب الغرفة الأولى الأصلية المجلس الشعبي الوطني هي حسب المؤسس الدستوري لسنة 1996 ضمان إستمرارية البرلمان كسلطة تشريعية ولو بغرفة واحدة ، في حالة حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية لأي سبب كان أي سواء بتفعيل المادة 129 من دستور 1996 ( حاليا المادة 147 من دستور 2016<sup>98</sup> ) التي جاء فيها :

" يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة قبل أوانها ، بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول .

تجري هذه الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر "

أو عند تفعيل المادة 82 من دستور 1996 ( حاليا المادة 96 من دستور 2016 ) حيث نصت على أن المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا في حالة عدم موافقته على مخطط عمل الوزير الأول للمرة الثانية على التوالي حيث جاء فيها ما يلي :

" اذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا .

---

<sup>98</sup> جاءت المادة 147 من دستور 2016 تقريبا بنفس صياغة المادة 129 من دستور 1996: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة قبل أوانها ، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول .

تجري هذه الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر "

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العامة إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر "

ان ما يؤكد ويؤيد الطرح القائل بكون مجلس الأمة يعد ضامنا للإستمرارية البرلمانية في حالة حل الغرفة الأولى لأي سبب من الأسباب هو وجود العديد من المؤشرات والتي على رأسها :

#### ■ أولا : عدم قابلية حل الغرفة الثانية لمجلس الأمة

حيث لا نجد في النص الدستوري ما يدل على إمكانية حل الغرفة الثانية لأي سبب كان ، ومرد ذلك رغبة المؤسس الدستوري في تحقيق الإستمرارية البرلمانية بواسطة الإبقاء الدائم على مجلس الأمة لأن الغرفة الأولى تبقى عرضة للحل لأسباب سياسية عديدة ، كما وأن طبيعة التمثيل على مستوى الغرفة الأولى تختلف عن طبيعة التمثيل على مستوى الغرفة الثانية .

لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو : هل يمكن لمجلس الأمة منفردا أن يمارس إختصاصات التشريع ، لأن الدستور الحالي صامت حول هذه المسألة خلافا للدستور الأردني الذي حسم هذه المسألة عندما نص في المادة 66 منه على أنه :

" أ- يجتمع مجلس الأعيان عند إجتماع مجلس النواب ، وتكون أدوار الإنعقاد واحدة للمجلسين ب- اذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الأعيان "

#### ■ ثانيا : مدة العضوية في مجلس الأمة أطول من مدة العضوية في المجلس الشعبي الوطني

من بين أوجه التفرقة ما بين غرفتي البرلمان إختلاف مدة النيابة وطريقة التجديد في كل منهما<sup>99</sup> ، حيث تقدر مدة العضوية في مجلس الأمة بست سنوات بينما تقدر مدة العضوية في الغرفة الأولى بخمسة سنوات فقط ، حيث جاء في المادة 102 من دستور 1996 في الفقرة الأولى والثانية (حاليا المادة 119 من دستور 2016 ) ما يلي :

" ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات .

تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ستة سنوات "

ويلاحظ إستعمال كلمة "مهمة" عند الحديث عن العضوية في مجلس الأمة

<sup>99</sup> علوان عبد الكريم ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2009 ، ص 175 .

■ ثالثاً : التجديد النصفى الدوري لأعضاء مجلس الأمة

حيث جاء في المادة 102 من دستور 1996 الفقرة الثالثة منها ما يلي :

" تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات "

أي أن نصف تشكيلة أعضاء مجلس الأمة تجدد كل ثلاث سنوات ، كما تضبط أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات و النظام الداخلي لمجلس الأمة ضوابط وإجراءات عملية الإستخلاف في حالات الشغور قبل نهاية مدة العضوية<sup>100</sup> ، وبذلك يضمن وجود مجلس الأمة على الدوام كغرفة ثانية وبالتالي يتم ضمان الإستمرارية البرلمانية بفضل الغرفة الثانية ، فمن الواضح إذن كيف أن مجلس الأمة جاء لتفادي إمكانية وقوع الجزائر في أزمة دستورية ومؤسسية مرة ثانية .

---

<sup>100</sup> خرباشي عقيلة ، حكمة التجديد النصفى في تشكيلة مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 24 ، جانفي 2010 ، ص 50.

## الفقرة الثانية :

### ضمان الإستمرارية الرئاسية

يشغل رئيس الغرفة الثانية خارج البرلمان مكانة مهمة جدا في سلم الدولة ، ففي الدول الإستراتيجية سابقا كان هو الشخص الأول في البلاد وحاليا وبالنسبة للغرف العليا لبعض دول العالم ، خصوصا مجلس الشيوخ ، نجد أن رئيسه هو الشخصية الثنية في البلاد<sup>101</sup>، حيث تعود له مهمة ضمان إستمرارية رئاسة الدولة في حالة حدوث مانع مؤقت أو نهائي للرئيس ، وهذا إن دل فإنما يدل على التوجه العام في جعل الغرفة الثانية وسيلة من وسائل ضمان إستمرارية مؤسسات الدولة<sup>102</sup> بما فيها رئاسة الدولة .

وفي الجزائر يعتبر رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في النظام الدستوري الجزائري بعد رئيس الجمهورية ، غير أن هذه الحقيقة هي نتيجة واقع عصيب عرفته الجزائر في بداية التسعينات عندما تزامنت حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الإستقالة مع حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل ، ولأن الدستور آنذاك كان يعتبر رئيس المجلس الشعبي الوطني هو الشخصية الثانية في البلاد حيث جاء في المادة 84 من الدستور وبالضبط في الفقرات الرابعة والخامسة والسادسة منها :

" - في حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ، ويثبت حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية .

- وتبلغ فورا شهادة الشغور النهائي للمجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع وجوبا .

- يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما ، تنظم خلالها إنتخابات رئاسية "

كما جاء في الفقرة التاسعة والعاشر من نفس المادة مايلي :

<sup>101</sup> بوزيد لزهاري ، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة " حالة الجزائر " ، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1998 ، ص 34 .

<sup>102</sup> من كلمة السيد بشير بومعزة ، رئيس مجلس الأمة آنذاك بمناسبة الملتقى حول الغرف الثانية في العالم ، باريس ، 14 مارس 2000.

" وإذا إقترنت وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لإثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية .

يضطلع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة في الظروف المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة وفي المادة 85 من الدستور "

إذن فدستور 1989 ومن خلال المادة 84 منه ، جعل من رئيس المجلس الشعبي الوطني الشخصية الثانية في البلاد بعد رئيس الجمهورية ، ولكن نفس المادة ونفس الدستور أغفلا حالة شغور رئاسة الجمهورية بسبب الإستقالة مع حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل ، لأن المادة 84 من الدستور تنبأت فقط بحالة شغور رئاسة الجمهورية بسبب الوفاة فقط وتزامنها مع حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل ، وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهمة رئاسة الدولة إلى حين تنظيم إنتخابات رئاسية جديدة مع مراعاة أحكام الدستور .

أمام هذه الوضعية وجد المجلس الدستوري نفسه آنذاك أمام حالة فراغ دستوري ، وفي مقابل ذلك صرح المجلس الدستوري بأنه يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية المنصوص عليها في المواد 24 ، 75 ، 79 ، 129 ، 130 ، 153 ، من دستور 1989 أن تسهر على إستمرارية الدولة وتوفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري .

هذه المؤسسات هي (حسب الترتيب الذي وردت به في المواد السابقة الذكر) : الجيش الوطني الشعبي ، الحكومة ، السلطة القضائية والمجلس الدستوري ، ولمواجهة هذه الأزمة تم احداث مؤسسات غير مذكورة في الدستور من أجل ضمان ممارسة مهام رئاسة الدولة تمثلت في : المجلس الأعلى للدولة .

من أجل ذلك حاول دستور 1996 تدارك هذا الفراغ الدستوري ونص صراحة على كون رئيس مجلس الأمة هو الشخصية الثانية للبلاد بعد رئيس الجمهورية حيث يتولى مهام رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان ، بل وذهبت المادة الدستورية 88 من دستور 1996 إلى أبعد من ذلك عندما تنبأت بحالة شغور منصب رئيس الجمهورية مع حالة شغور منصب رئيس مجلس الأمة لأي سبب كان ، في هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئاسة الدولة على الرغم من صعوبة تصور هذه الحالة نظرا لخصوصية التشكيل على مستوى الغرفة الثانية حيث تقدر العهدة بستة سنوات تجدد بالنصف كل ثلاث سنوات .

ولقد نظمت المادة 88 من دستور 1996 مجمل هذه الحالات حيث جاء فيها :

" اذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا .

وبعد أن يتثبت من حقيقة المانع بكل الوسائل الملائمة ، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع .

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه ، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما ، رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور "

كما يتولى رئيس مجلس الأمة مهمة رئاسة الدولة في حالة إستقالة رئيس الجمهورية ( بما فيها حالة الإستقالة الوجوبية بعد إستمرار حالة المانع لرئيس الجمهورية لأكثر من خمسة وأربعون يوما وبعد إعلان المجلس الدستوري لحالة الإستقالة الوجوبية ) أو في حالة وفاته ، حيث جاء في المادة 88 من دستور 1996 وبالضبط في الفقرات من الخامسة إلى الثامنة مايلي :

" في حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية .

- وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا .
  - يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون يوماً ، تنظم خلالها إنتخابات رئاسية ، ولا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية .
- وإذا اقترنت إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة .

وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة ....."

مع ملاحظة أن هذه الفقرة تحمل تناقضا في أحكامها ، فتارة تتحدث عن شغور رئاسة مجلس الأمة وتارة تتحدث عن حصول مانع لرئيس مجلس الأمة ، لأن مصطلح " الشغور " أعم ويشمل كل الحالات بما فيها الشغور بسبب المانع .

على أنه كان من الأفضل لو ذهبت هذه المادة إلى أبعد من ذلك بحيث حددت الشخصية الرابعة وحتى الشخصية الخامسة في البلاد مثلما فعلت العديد من الدساتير في العالم .

وعلى العموم يعتبر رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في البلاد وهو يسعى إلى تحقيق الإستمرارية والديمومة في مؤسسات الدولة عن طريق ضمان إستمرارية رئاسة الدولة ، ولعل هذا ما يفسر ما جاء في المادة 181 من دستور 1996 والواردة ضمن الأحكام الانتقالية والتي جاء فيها صراحة أن: " يحدد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة ، ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في إنتخابهم أو تعيينهم .

لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست سنوات

والتي جاءت كاستثناء مؤقت لأحكام المادة 114 من الدستور والتي جاء فيها أن :

" ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية .

ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس .

فالتجديد النصفي الدوري وكما سبق لنا الكلام عنه في الفقرة السابقة يضمن من جهة الإستمرارية البرلمانية ككل وإستمرارية رئاسة مجلس الأمة وبالتالي رئاسة الدولة ، خاصة اذا علمنا أن عملية التجديد النصفي الدوري تتم حتى قبل شغور نصف المقاعد الخاصة بمجلس الأمة وبذلك يبقى هذا الأخير قائما في جميع الأحوال خاصة وأنه لا يمكن حله خالفا للمجلس الشعبي الوطني <sup>103</sup> .

وهنا يظهر الدور الذي أريد لمجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان كوسيلة لإستمرارية الدولة ككل و إستمرارية التمثيل الوطني <sup>104</sup> ، مع مراعاة إستعمال تعبير التمثيل الوطني بدلا من تعبير التمثيل الشعبي نظرا لإختلاف طبيعة التمثيل على مستوى مجلس الأمة عنه على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، وهذا ما سوف يتم التوسع فيه من خلال الفرع الثاني .

<sup>103</sup> Benabbou , op-cit,tome 1 p 43

<sup>104</sup> Sousse marcel , le bicamérisme: bilan et perspectives , RDP, p 1339.

## الفرع الثاني :

### ملاحظات حول ضمان مبدأ الإستمرارية كمبرر للأخذ بالغرفة الثانية

على الرغم من نجاح الغرفة الثانية في البرلمان مجلة الأمة في ضمان مبدأ الإستمرارية في مؤسسات الدولة من خلال ضمان الإستمرارية البرلمانية من جهة و ضمان الإستمرارية في رئاسة الدولة من جهة أخرى بواسطة رئيسها ، إلا أن هذه الأخيرة لم تسلم من العديد من الإنتقادات الموجهة إليها بشأن ضمان مبدأ الإستمرارية كمبرر للأخذ بالغرفة الثانية في البرلمان ، فمن جهة ينتقد البعض الهدف من بقاء الغرفة الثانية بعد حل الغرفة الأولى اذا ما عجزت هذه الأخيرة عن ممارسة وظائف البرلمان (الفقرة الأولى) ، كما انتقد توجه المؤسس الدستوري إلى جعل رئيس الغرفة الثانية هو الشخصية الثانية في البلاد على الرغم من أن هذا الدور يمكن لأي شخصية دستورية أخرى ضمانه ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### بالنسبة لضمان الإستمرارية البرلمانية

على الرغم من الأهمية البالغة لمبدأ الإستمرارية في الدولة و لكافة الأدوات الدستورية بما فيها المؤسسات الدستورية التي تم اللجوء إليها من أجل ضمان هذا المبدأ الدستوري إلا أن هنالك من شكك فيه كمبرر للأخذ بالغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري على إعتبار أن الغرفة الثانية تحمل دلالات سياسية وتعبّر عن تقاليد دستورية لنظام ما وهي نتيجة تطورات تاريخية دامية عرفتها أوروبا الغربية ومن بعدها أوروبا الوسطى و أوروبا الشرقية ، ففي الدولة الفيدرالية تعتبر الغرفة الثانية ضرورة سياسية لأن الدولة الفيدرالية لا تتكون فقط من أفراد بل من دويلات أو ولايات أو كانتونات أو مقاطعات مستقلة إستقلالاً ذاتياً ، فيمثل المجلس الأعلى أي الغرفة العليا مصالح هذه المقاطعات ويمثل المجلس الأدنى مصلحة الدولة المتحدة في مجموعها أي مصلحة الاتحاد وهذا هو في الواقع السبب الرئيسي الذي أدى إلى الاحتفاظ بنظام المجلسين في الدولة الفيدرالية<sup>105</sup> ، وأحسن مثال على ذلك : الولايات المتحدة الأمريكية ، كندا ، ألمانيا ، سويسرا ، النمسا ، فنزويلا ..... لهذا السبب كثيراً ما كانت الغرفة الثانية في الدولة البسيطة محل اتهام وتشكيك في مبرراتها والهدف منها ، إلى حد المطالبة بالتخلي عنها .

<sup>105</sup> علوان عبد الكريم ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2009 ، ص 168 .

ومع تأكيدنا للإرتباط الوثيق بين الغرفة الثانية وشكل الدولة الفيدرالية إلا أنه لا يمكن نفي الإرتباط الموجود بين الغرفة الثانية وبعض الدول البسيطة والتي على رأسها إنجلترا ( مجلس اللوردات ) وفرنسا ( مجلس الشيوخ )، فالإرتباط هنا هو تاريخي إذ أنه في مرحلة تاريخية ما عرفت صراع ما بين قوى سياسية تمخضت عنه حركة دستورية جديدة : هذه المرحلة الانتقالية الفاصلة ما بين الملكية المطلقة والملكية الدستورية المقيدة ، وبذلك كانت الغرفة الثانية وسيلة للحكم المختلط بحيث سمحت ببقاء الطبقة الأرستقراطية والتي ما زالت في تلك المرحلة تتمتع بنفوذ كبير إلى جانب الطبقة الجديدة البرجوازية .

وحتى يتم التحول بطريقة سلمية تم السماح بتمثيل مصالح الطبقة الأرستقراطية من خلال تخصيص غرفة لها إلى جانب الغرفة الممثلة للطبقات الشعبية ، وبذلك تم تأسيس مجلس اللوردات في إنجلترا ومجلس الأعيان ( les pairs ) في فرنسا خلال مرحلة الإصلاحات<sup>106</sup> ، ولذلك يرى الكثير من الأساتذة و رجال القانون في هذه الدول أن أساس التمثيل المزدوج لم يعد له وجود خاصة وأن المرحلة الانتقالية الفاصلة ما بين النظام القديم والنظام الجديد قد انتهت<sup>107</sup> ، وأن وجود الغرفة الثانية لم يعد لها أساس للوجود ، فالغرفة الثانية في هذه الدول لها إرتباط تاريخي ومرتبطة بتقاليد الجمهورية الدستورية خاصة بالنسبة لمجلس الشيوخ في فرنسا الذي لطالما كان انبثاقا للحياة المحلية وأصدق تعبير عن الإستمرارية الوطنية<sup>108</sup>

والدليل على ذلك رفض الشعب الفرنسي لفكرة إلغاء مجلس الشيوخ بمناسبة استفتاءين شعبيين :

- الأول بتاريخ 5 ماي 1964 بنتيجة 10584359 رافض لإلغاء الغرفة الثانية مقابل 9454034 مؤيد لإلغائها .
- والثاني بتاريخ 27 أفريل 1969 بنتيجة 12007102 رافض لإلغاء الغرفة الثانية مقابل 10901753 مؤيد لإلغائها ، مع العلم أن هذا الإستفتاء الأخير أدى إلى تنحي الرئيس ديغول عن الرئاسة على إعتبار أنه كان المبادر بهذا الإستفتاء والذي كان موضوعه إلغاء مجلس الشيوخ الفرنسي<sup>109</sup> .

<sup>106</sup> WEBER Yves , , op-cit, p 578 .

<sup>107</sup> WEBER Yves , , op-cit , p 579 .

<sup>108</sup> DUVERGER Maurice , op-cit , p 31 .

<sup>109</sup> الواقع أنه في البداية ومع مجيء الجنرال ديغول للحكم سنة 1958 ، كان من أكبر المؤيدين والمساندين لوجود مجلس الشيوخ الفرنسي ، غير أنه لا بد من فهم خلفيات هذا التأييد لأنه سرعان ما أصبحت أساس الخلاف بين الرئيس ديغول ومجلس الشيوخ الفرنسي ، حيث رأى الرئيس ديغول أنذاك في مجلس الشيوخ الوزن المقابل لمجلس النواب الفرنسي ولذلك حرص الرئيس ديغول على تعزيز صلاحيات مجلس الشيوخ من خلال التعديل الدستوري لسنة 1958 والذي أسس لإزدواجية برلمانية غير متكافئة ولكنها متوازنة .

غير أن هذا الوفاق سرعان ما زالت أسبابه عندما عارض مجلس الشيوخ الإصلاح الدستوري لسنة 1962 والذي كان موضوعه إنتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام والمباشر بعد أن كان ينتخب من طرف مجلس النواب ، ومنذ ذلك التاريخ زادت الهوة ما بين الرئيس ديغول ومجلس الشيوخ عندما لاحظ موقفا محايدا بدل من التأييد الكلي له

خلاصة القول أن : البيكاميرالية في الدولة الفيدرالية هدفها البحث عن التوازن ما بين الولايات الأعضاء الكبيرة ديمغرافيا وإقتصاديا والولايات الأعضاء الصغيرة والبعض من هذه الدول فضل التمثيل المتكافئ مثلما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تمثل كل دويلة بمقعدين في مجلس الشيوخ الأمريكي بينما فضلت دول فيدرالية أخرى مثل كندا ، ألمانيا ، سويسرا والنمسا اعتماد التمثيل التناسبي بحسب عدد سكان كل دويلة ، كما قد يكون أساس وجود الغرفة الثانية أساسا تاريخيا القصد منه الحفاظ على تمثيل بعض الطبقات الأرستقراطية قديما أو بعض المصالح الإقتصادية في الوقت الحاضر ، غير أن ما أخذ على هذا الإتجاه أنه يتضمن الاعتراف بنظام الطبقات الإجتماعية المعارضة مما لم يعد يتفق مع روح العصر<sup>110</sup> ، مثلما هو الحال في إنجلترا ، بينما يعتبر الأساس التاريخي وكون الغرفة الثانية من التقاليد الأساسية للجمهورية الفرنسية منذ سنة 1848 من جهة والأساس الثاني هو الحفاظ على الوظيفة التقليدية لمجلس الشيوخ والمتمثلة أساسا في كونها غرفة للتفكير ( une chambre de réflexion ) وغرفة لتمثيل الحياة المحلية ، ولعل هذا الأساس يقترب كثيرا من الأساس الذي تم إعتاده من أجل تبني الغرفة الثانية في الجزائر بداية من سنة 1996 إلى جانب البحث عن ضمان الإستمرارية في الدولة .

ويرى بعض رجال القانون والسياسة أن الغرفة الثانية هي الوسيلة الفعالة والمثلى لسد كافة الفراغات وكافة حالات الشغور التي قد تحدث في السلطة ، فكل فراغ مؤسساتي في رئاسة الدولة أحسن وسيلة لسده هو الغرفة الثانية لأن مثل هذه المشكلة أي مشكلة الفراغ السياسي يمكن حلها وتجاوزها في إطار نظام الحزب الواحد مثلما حدث إثر وفاة الرئيس هواري بومدين<sup>111</sup> ، ولكن ( حسب رأيهم دائما ) عندما نكون أمام التعددية الحزبية يصعب ملء هذه الفراغات دون وجود مؤسسة تضمن الديمومة والإستقرار و الإستمرارية للدولة<sup>112</sup> .

---

ومن أجل ذلك سعى إلى الغائه بواسطة الإستفتاء الدستوري لسنة 1969 ، غير أن نتيجة الإستفتاء لم تخدم الرئيس ديغول وسرعت في رحيله عن الحكم ، أو كما عبر عنه JEAN CLUZEL :

« DE gaule voulait la mort du senat , le senat obtint la mort de DE GAULE »

لمزيد من التفاصيل ارجع إلى نفس المرجع من الصفحة 24 إلى الصفحة 31 .

<sup>110</sup> سليمان محمد الطماوي ، النظم الساسية والقانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1988 ، ص 191 .

<sup>111</sup> بعد وفاة الرئيس بومدين المفاجئ سنة 1979 ، تولى مجلس الثورة آنذاك مهمة رئاسة الدولة مستمدا بذلك أساسه من الشرعية الثورية التاريخية ولم يطرح آنذاك أي إشكال في ظل نظام الحزب الواحد .

<sup>112</sup> الأمين شريط ، بعنوان " الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة " ، نشریات مجلس الأمة ، حالة الجزائر " ، ديسمبر 1998 ، ص 13 .

## الفقرة الثانية :

### بالنسبة لضمان إستمرارية رئاسة الدولة

كثيرا ما يتم التذكير بالدور المحوري الذي يلعبه رئيس مجلس الأمة بوصفه الشخصية الثانية في النظام الدستوري الجزائري وبوصفه رمز لإستمرارية مؤسسات الدولة ، غير أن الملاحظ أن العديد من الأنظمة الدستورية لم تجعل من رئيس الغرفة الثانية الشخصية الثانية بعد الرئيس ، ومنها من جعل منه الشخصية الثالثة في البلاد ، ومجمل القول أن الدور الذي يلعبه رئيس مجلس الأمة كوسيلة لضمان إستمرارية رئاسة الدولة يمكن لأي شخصية ثانية ينص عليها الدستور أن تؤديه بصورة طبيعية ، طبعاً مع إحترام أحكام الدستور وفي انتظار تنظيم إنتخابات رئاسية جديدة ، والملاحظ أنه كان بالإمكان الإستعانة برئيس المجلس الدستوري ومن بعده نائب رئيس المجلس الدستوري بحسب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

على أنه كان من الأفضل لو نص الدستور على إلزامية تعيين رئيس الجمهورية وبمجرد توليه لمهامه لنائب أو أكثر يقومون بالحلول محله في حالة المانع المؤقت أو في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية بسبب الوفاة أو الإستقالة الوجوبية بسبب إستمرار المانع ، طبعاً مع إحترام أحكام الدستور حيث لا يمكن لنائب الرئيس ممارسة بعض السلطات العائدة لرئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب ، ولمدة محددة تقدر عادة بشهرين إلى حين إنتخاب الرئيس الجديد .

هذا ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية على الرغم من أن شرعية نائب الرئيس هي شرعية إنتخابية نظراً لطبيعة إنتخاب الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية بواسطة الإنتخاب غير المباشر المقيد حيث تعين كل من الأحزاب السياسية المشاركة في الإنتخابات الرئاسية مرشحها للإنتخابات الرئاسية في إطار الإنتخابات المسبقة والمرشح الذي يحل في المرتبة الثانية للحزب الذي حل في المرتبة الأولى في الإنتخابات الرئاسية يصبح تلقائياً نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية رئيس مجلس الشيوخ ، وهو الذي يضمن إستمرارية رئاسة الدولة في حالة الحل ، الوفاة أو الإستقالة إلى غاية نهاية العهدة الرئاسية للرئيس المنتخب<sup>113</sup> .

<sup>113</sup> جاء في الفقرة الأولى من القسم الأول من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية ما يلي : " تحول السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية الذي يتقلد منصبه لمدة أربع سنوات ، ويتم إنتخاب الرئيس وكذا نائبه الذي يتم إختياره للمدة نفسها على النحو التالي ..... " كما جاء في الفقرة الثالثة من نفس القسم من نفس المادة ما يلي :

في الجزائر وحده دستور 1976 ومن خلال المادة 112 منه نصت على إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لنائب أو نواب له<sup>114</sup> ، غير أن الغريب المادة 117 من نفس الدستور والتي تنظم أحكام تولي مهمة رئاسة الدولة في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته لم تتكلم أبدا عن نائب الرئيس وأوكلت مهمة ضمان إستمرارية رئاسة الدولة لرئيس المجلس الشعبي الوطني ، مع العلم أن الرئيس هواري بومدين امتنع عن تعيين أي نائب أو نواب له .

وما يهمننا في هذه الفقرة أن مهمة ضمان إستمرارية رئاسة الدولة لا يجب بالضرورة أن توكل إلى رئيس الغرفة الثانية ، عندها تبدو حجة ضمان الإستمرارية كمبرر لوجود مجلس الأمة حجة ضعيفة نسبيا ، ولعل هذا ما يفتح المجال أكثر للمبرر الثاني للأخذ بالغرفة الثانية في البرلمان ألا وهو تحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان .

---

" ..... وفي كل حالة يصبح الشخص الذي يحصل على أكبر عدد من أصوات الهيئة الناخبة وبعد إختبار الرئيس نائبا للرئيس . وإذا حدث وتساوت الأصوات الممنوحة لشخص أو أكثر يتولى مجلس الشيوخ إختيار نائب الرئيس من بينهم عن طريق الإقتراع السري "

وجاء في الفقرة السادسة من نفس القسم من نفس المادة ما يلي :

" وفي حالة تنحية الرئيس من منصبه أو وفاته أو استقالته أو عجزه عن القيام بمهام وأعباء هذا المنصب تنتقل هذه المهام إلى نائب الرئيس ، ويمكن للكونغرس في حالة تنحية أو وفاة أو عجز كل من الرئيس ونائب الرئيس أن يقرر من يتولى عندئذ من يتولى منصب الرئيس ، وبناء عليه يضطلع هذا الشخص بأعباء هذا المنصب حتى تزول حالة العجز أو يتم إنتخاب الرئيس "

<sup>114</sup> جاء في المادة 112 من دستور 1976 المعدلة سنة 1976 ما يلي :

" يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر يعينونه ويساعدونه في مهامه "

## المطلب الثاني :

### تحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان

يعد موضوع الوظيفة التمثيلية للغرفة الثانية مهما للغاية فهي تعتبر من جهة أساسا للشرعية الديمقراطية للغرفة الثانية كما وأنه تضيضي بعض التوازن على الإقتراع العام المباشر والسري ، فالثنائية البرلمانية بحاجة إلى مقاربة جديدة بإعتبارها شرطا ضروريا للديمقراطية البرلمانية حيث أنها تسمح بتمثيل الحقيقة الوطنية بمكوناتها المختلفة ، وعلى إعتبار أن الغرفة الثانية في الدولة الفيدرالية أصبحت من البديهيات و الضروريات فإن إشكالية شرعية الوظيفة التمثيلية للغرفة الثانية وأهميتها تطرح في الدولة البسيطة .

والجزائر بإعتبارها دولة بسيطة إعتمدت الغرفة الثانية لمبررين أحدهما ضمان الإستمرارية والثاني تحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان ككل ، هذا التحسين تم بخطوتين ، أولا ضمان تمثيل الجماعات الإقليمية على مستوى البرلمان وبالضبط على مستوى الغرفة الثانية مجلس الأمة خاصة و اذا علمنا أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة منتخبون إنتخابا غير مباشر ومقيد من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحلية ( البلدية و الولائية ) ، وأن الوظيفة التمثيلية للجماعات الإقليمية للغرفة الثانية قد تقررت بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 عندما أصبح لأعضاء الغرفة الثانية حق المبادرة بالقوانين وحق القراءة الأولى للنصوص القانونية في مجالات محددة بنص الدستور .

وأما عن الخطوة الثانية فعن طريق محاولة تمثيل فئة قيمة وعن طريق إعطاء الحق لرئيس الجمهورية لتعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية من الكفاءات الوطنية ( الفرع الأول ) .

إلا أنه وبالرغم من التحسن المعتبر الذي مس الوظيفة التمثيلية للبرلمان ككل إلا أن هذا التحسين مازال من جهة غير كاف خاصة اذا علمنا أن هذا التمثيل أغفل مختلف القوى الإجتماعية والمهنية والإقتصادية في البلاد ومن جهة أخرى أن الثلث الرئاسي المعين اعتبره البعض خلاا دستوريا مس بشرعية الوظيفة التمثيلية للغرفة الثانية وللبرلمان ككل ، ولذا كان من الأجدر تحسين الوظيفة التمثيلية للغرفة الأولى ، بمعنى أن تعمل الإصلاحات الدستورية والقانونية على تحسين الوظيفة التمثيلية للغرفة الأولى في البرلمان المجلس الشعبي الوطني التي أفقدت المواطن ثقته فيها بسبب تغليب المؤسس الدستوري لنظرية سيادة الأمة على مستواها من جهة وإعتماده على نظام القائمة المغلقة من جهة أخرى ( الفرع الثاني ) .

## الفرع الأول:

### ترقية التمثيل

إضافة إلى مهمة ضمان مبدأ الإستمرارية في مؤسسات الدولة والتي أريدت للغرفة الثانية في البرلمان ، أريد لها كذلك مهمة ثانية ألا وهي تحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان ككل عن طريق من جهة ضمان تمثيل الجماعات الإقليمية بالتساوي على المستوى المركزي بحيث تمثل كل ولاية من ولايات الوطن بعضوين في مجلس الأمة ( الفقرة الأولى ) ، وعن طريق ضمان تمثيل بعض الكفاءات الوطنية القيمة في كافة المجالات والتي إما أنها عزفت عن خوض غمار الانتخابات التشريعية و إما أن هذه الأخيرة لم تنصفها ، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية مجسد الأمة أن يعين 48 عضوا من بينها في مجلس الأمة ، وهنا يقترح النظام الدستوري الجزائري أقرب ما يكون من نظرية سيادة الأمة ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### تمثيل الجماعات الإقليمية

تعد الوظيفة الإقليمية للغرفة الثانية مهمة للغاية ، فهي تعتبر من جهة أساسا للشرعية الديمقراطية للغرفة الثانية كما أنها تضيف بعضا من التوازن على الإقتراع العام المباشر والسري<sup>115</sup> .  
فالثنائية البرلمانية بحاجة إلى مقارنة جديدة بإعتبارها شرطا ضروريا للديمقراطية البرلمانية حيث أنها تسمح بتمثيل وإظهار الحقيقة الوطنية بمكوناتها العديدة المختلفة .  
وعلى إعتبار أن فكرة الغرفة الثانية في الدولة الفيدرالية أصبحت من البديهيات والضروريات حيث أنها تسمح بالتمثيل العادل والمتساوي لجميع الدويلات بغض النظر عن عدد سكانها أو مساحتها أو إمكاناتها الإقتصادية ، ونظرا لهذه الأهمية فإنه نادرا ما يتم إنتقاد الغرفة الثانية في هذه الدول ، وبما أن الدول الحديثة البسيطة إتجهت جميعها نحو نوع آخر من تقسيم السلطات ما بين السلطة المركزية

<sup>115</sup> SOUSSE Marcel , op-cit , p 1337 .

والجماعات الإقليمية في إطار نظام اللامركزية الإقليمية حيث تمنح المقاطعات (الولايات) حرية كبيرة في التصرف في شؤونها المحلية إلى درجة اقتربت الدولة البسيطة كثيرا من الدولة الفيدرالية ، وهذا ما عبر عنه HANS KELSON حين قال :

" الفرق ما بين الدولة البسيطة والدولة الفيدرالية لا يكمن في الطبيعة بل في الدرجة أي درجة الإستقلالية عن السلطة المركزية " <sup>116</sup>.

وبذلك أصبحت الغرفة الثانية الممثل الفعلي للجماعات الإقليمية ، هذا التمثيل الذي بفضل يتم اضافة طابع الشرعية على الغرفة الثانية <sup>117</sup>.

أما عن واقع الوظيفة التمثيلية للغرفة الثانية في الجزائر ، فقد جاء في المذكرة الرئاسية للتعديل الدستوري لسنة 1996 في فقرتها الثامنة والعشرين بأنه :

" إنشاء هذه الغرفة المعترف بها في كل الأنظمة الديمقراطية ترمي إلى توسيع مجال التمثيل الوطني بضمان تمثيل الجماعات المحلية "

وهذا ما تجسد من خلال المادة 101 من دستور وبالضبط الفقرة الثانية منها والتي جاء فيها ما يلي :

" ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر السري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي "

ويرى بعض الأساتذة أن إنتخاب أعضاء مجلس الأمة من بين ومن طرف المنتخبين المحليين من شأنه تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية ويغطي بعض سلبيات نظام التمثيل بواسطة الإقتراع العام المباشر المعتمد لإنتخاب الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني والذي ينجم عنه في أحيان كثيرة اغفال تمثيل بعض المناطق <sup>118</sup> ، وأن إنتخاب أعضاء مجلس الأمة من طرف أعضاء المجالس المحلية من شأنه تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية من خلال تغطية سلبيات نمط الإقتراع بالقائمة عن طريق التمثيل النسبي الذي لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن إرادة الأمة ، فالناخب يجد نفسه أمام قائمة وهو مطالب بإختيار كل القائمة دون حق إختيار الأسماء من بين القوائم المختلفة أي أن الناخب لا يختار بكل حرية النائب الأكثر تعبيرا عن مصالح الناخبين بقدر ما يجد نفسه مضطرا للتصويت على برامج أحزاب وليس إختيار نواب يعبرون عن الإرادة الشعبية <sup>119</sup> ، ويرى آخرون أن توسيع مجال التمثيل الوطني من خلال ضمان تمثيل الجماعات الإقليمية يمكن أن يؤدي إلى تعزيز مبدأ الوحدة وذلك على إعتبار أن المجلس الشعبي الوطني يعكس النزعة الإستقلالية

<sup>116</sup> ENFERT Carole , Le règlement du sénat sous la cinquième république ,Economica , p 334 .

<sup>117</sup> ENFERT Carole , op-cit , la même page

<sup>118</sup> بوكرا ادريس ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير ، مجلة إدارة ، مجلد 8 ، العدد 2 ، سنة 1998 ، ص 42 .

<sup>119</sup> بوكرا ادريس ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة إدارة ، مجلد 10 ، العدد 2 سنة 2000 ، ص 70 .

للأحزاب بمختلف توجهاتها وانتشارها داخل التراب الوطني ، اذ منها من له امتداد داخل التراب الوطني ومنها من يقتصر على بعض الولايات فقط ، ونتيجة لهذا القصور يأتي التمثيل الجغرافي لمجلس الأمة الذي يمثل وحدة التراب الوطني بحيث يتم التمثيل على قدم المساواة ليغطي كل الولايات بصدق بصرف النظر عن مساحتها أو عدد سكانها أو امكاناتها الإقتصادية<sup>120</sup> .

واضح إذن أن الإزدواجية البرلمانية تتميز عن الأحادية البرلمانية بإقترابها من مفهوم السيادة الوطنية أكثر من مفهوم السيادة الشعبية<sup>121</sup> .

نشير أن الدستور الجزائري وبالرغم من أنه نص صراحة على كون ثلثي أعضاء مجلس الأمة منتخبون عن طريق الإقتراع غير المباشر السري بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية ، إلا أن الدستور لم يعلن صراحة عن كون مجلس الأمة ممثلا للجماعات الإقليمية خلافا للدستور الفرنسي الذي أعلن ذلك صراحة في المادة 24 منه<sup>122</sup> ، وربما يعود السبب إلى كون كافة أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي (أي الغرفة الثانية في فرنسا ) ممثلين للجماعات الإقليمية على إعتبار أنهم جميعهم منتخبون إنتخابا غير مباشر وسري من طرف ممثلي المقاطعات والبلديات الفرنسية بينما يمثل الأعضاء المنتخبون من طرف المنتخبين نسبة الثلثين فقط من مجموع أعضاء مجلس الأمة ، فالثلث الآخر يعينه رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية في كافة المجالات .

وعلى الرغم من أن التعديل الدستوري الأخير لم ينص هو كذلك على كون مجلس الأمة ممثلا للجماعات الإقليمية للجمهورية ، إلا أنه حاول تدارك ذلك من خلال ما نص عليه في المادة 136 منه والتي جاء فيها ما يلي :

" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، اذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه "

وأضافت المادة 137 من دستور 2016 ما يلي :

<sup>120</sup> لعشب محفوظ ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، ص 41 .

<sup>121</sup> SOUSSE Marcel , op-cit , p 1337 .

<sup>122</sup> جاء في المادة 24 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 :

" ينتخب مجلس الشيوخ بالإقتراع غير المباشر ، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائه 348 عضوا ، وهو يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية "

Le sénat , dont le nombre des membres ne peut excéder trois cent quarante huit est élu au suffrage indirect .Il assure la représentation des collectivités territoriales de la république ... »

" تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة ، وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه ، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني "

معنى هذا أنه أصبح بإمكان أعضاء الغرفة الثانية في الجزائر بموجب التعديل الدستوري الأخير، المبادرة بالقوانين في المجالات المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي كما وأنه تعود له حق القراءة الأولى في هذه المجالات سواء تم المبادرة بها من الحكومة أو من أعضاء مجلس الأمة ، ومن ثمة تحال للغرفة الأولى للتصويت عليها .

هذا الأمر يعتبر سابقة من نوعها عرفها الدستور الجزائري وهي تعبير ولو غير مباشر وصريح للترقية التي حصلت في الوظيفة التمثيلية لمجلس الأمة من حيث كونه ممثلاً للجماعات الإقليمية ، ولمزيد من الإفادة أثرنا تقديم بعض الملاحظات حول التعديل الدستوري الأخير :

■ **الملاحظة الأولى :** تخص الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور الحالي والتي عدلت الفقرة الثانية من المادة 101 من دستور 1996 والتي حددت لأول مرة أن كل ولاية من ولايات الوطن تمثل بمقعدين في مجلس الأمة ، بينما في السابق لم يرد ذكر ذلك في الدستور ووحده القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمتعلق بنظام الإنتخابات كفل النص الصريح على كون كل ولاية تمثل بعضوين على مستوى الغرفة الثانية .

■ **الملاحظة الثانية :** تخص كذلك نفس المادة السابقة الذكر أي المادة 101 من دستور 1996 التي استعملت قبل التعديل الدستوري العبارة التالية :

" ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي "

بينما أصبحت العبارة الحالية ضمن المادة 118 من دستور 2016 الحالي على النحو الآتي :

" ينتخب أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري ، بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية "

نلاحظ أن هذه المادة شهدت تراجعا عندما استعملت عبارة "من بين " بدلا من عبارة " من بين ومن طرف " القديمة لأن هذه العبارة هي الأكمل وتعبر بطريقة أشمل عن نظام الإنتخاب على مستوى الغرفة الثانية ، فعبارة "من بين" معناها أن وحدهم المنتخبين المحليين لهم حق الترشح للعضوية في مجلس الأمة ، وعبارة " من طرف " معناها أن وحدهم المنتخبين المحليين لهم حق

الإنتخاب فيما يخص إختيار زملائهم المترشحين لعضوية مجلس الأمة على إعتبار أن الأمر في هذه الحالة يتعلق بالإنتخاب المقيد ، لذا فمن الأفضل لو تم إعتقاد العبارة القديمة "من بين ومن طرف " لأنها الأكمل و الأشمل .

■ **الملاحظة الثالثة :** تخص المادة 137 الفقرة الأولى من الدستور الحالي ، والتي جاء فيها ما يلي :

" تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة ..."

فالمادة أشارت فقط إلى مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة بينما كان من الأصح أن تشمل كل من مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة وإقتراحات القوانين الصادرة عن أعضاء البرلمان سواء كانوا نوابا أو أعضاء مجلس الأمة خاصة وأن هؤلاء يعتبرون أصحاب أولوية في هذه المواضيع بالذات لأن مجلس الأمة هو الممثل الأصدق للجماعات الإقليمية في المستوى المركزي ، لذا كان من الأصح لو استعملت عبارة " مشاريع وإقتراحات القوانين " خاصة ما بدر منها عن أعضاء مجلس الأمة .

■ **الملاحظة الرابعة والأخيرة :** تخص المادة 138 من دستور 2016 وبالضبط الفقرات الثانية ، الثالثة والرابعة والتي تخص حق أعضاء مجلس الأمة في التعديل والمصادقة ، اذ حملت هذه المادة ومن خلال فقراتها الثلاث السابقة الذكر العديد من التناقضات في إستعمال المصطلحات القانونية على أن يتم التوسع في هذه النقطة لاحقا ضمن موضوع "تعزيز سلطات مجلس الأمة "

وعلى الرغم من كل هذه الملاحظات فإن الملاحظة الأهم أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 ومن خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وعلى الرغم من أنه لم ينص صراحة على كون مجلس الأمة ممثلا للحياة المحلية ، إلا أنه استطاع أن يعزز من سلطاته في مجال الشؤون المحلية والتنظيم الإقليمي بما يخدم حقيقة كونه الأقرب من تمثيل الجماعات الإقليمية .

نقول هذا الكلام بتحفظ بسبب الخصوصية التي تميز الغرفة الثانية في الجزائر مقارنة بالعديد من الغرف الثانية في الأنظمة السياسية المقارنة والعديد من الإنتقادات التي وجهت لها بسبب خصوصية نظامها القانوني خاصة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 .

## الفقرة الثانية :

### تمثيل للكفاءات الوطنية وغياب لتمثيل المجتمع المدني

إن الغرفة الثانية عموماً تستجيب لحالة إجتماعية معينة وتصبح أداة لتحسين التمثيل في البرلمان من خلال تحسين الديمقراطية التمثيلية فيه لأن أهم وظائف الإزدواجية في السلطة التشريعية هو ضمان تمثيل متنوع لمختلف مكونات المجتمع بما فيها الجماعات الإقليمية وكذلك مختلف قوى المجتمع الإقتصادية والمهنية والإجتماعية ، أي بعبارة أخرى مختلف مكونات الأمة ، لأن الأمة ليست مكونة فقط من مواطنين مجردين بل كذلك من أفراد منخرطين في جماعات ونقابات ومنظمات مهنية ، فالمفروض إذن أن الغرفة الثانية تمثل كذلك الأفراد وهم متموقعون في حياتهم المهنية والهدف من ذلك السماح لهم بالتعبير عن أنفسهم والدفاع عن مصالحهم بصفة مادية ولمموسة<sup>123</sup> ، بمعنى أن تقرير أي مسألة لا بد أن تتشارك فيه مختلف شرائح المجتمع بغية الوصول إلى إتفاق يرضي جميع الأطراف أو بتعبير آخر من أجل تحقيق الوفاق الوطني وبالتالي الوصول إلى الإستقرار الإجتماعي .

الغرفة الثانية كذلك تسمح بإمكانية رفع مستوى الكفاءة في المجالس النيابية من أجل تحسين جودة العمل التشريعي من خلال إشراك أهل الإختصاص أي الأشخاص الذين يتمتعون بالكفاءة والخبرة العالية في مختلف التخصصات ، مما يؤدي إلى إثراء المجالس النيابية ورفع مستوى كفاءتها ، فنظام المجلسين إذن يوفق بين الإقتراع العام وبين حسن الإختيار وتمثيل المصالح والكفاءات<sup>124</sup> ، لأنه وعلى الرغم من أهمية التمثيل الشعبي الديمقراطي إلا أنه لا بد من إستكماله بهذا النوع المختلف من التمثيل ذي النظرة الاستراتيجية الأبعد من أهل الإختصاص .

ويرى كذلك بعض الأساتذة أن نظام الإقتراع المعتمد لإختيار أعضاء الغرفة الأولى لا يؤدي فقط إلى إغفال تمثيل بعض المناطق ، بل كذلك إلى تهميش بعض الكفاءات الوطنية التي لا تحسن الخوض في العمل السياسي والحزبي ولكنها تقدر على تقديم مساهمات هامة في العمل والحياة النيابية ، وهو العيب الذي يسعى نظام التمثيل في الغرفة الثانية إلى تداركه من خلال تمثيل هذه الفئات بشكل يؤدي إلى تجنب اقصائها من المشاركة في الحياة العامة للدولة بواسطة العمل النيابي<sup>125</sup> .

<sup>124</sup> علوان كمال ، المرجع السابق ، ص 169 .

<sup>125</sup> بوكرا ادريس ، مركز مجلس الأمة ،...، المرجع السابق ، ص 71 .

كما يرى آخرون أن الدولة ليست ملكا لجيل معين من الأجيال ، بل كل الأجيال السابقة شاركت في صنع وإنشاء الدولة وناضلت من أجل تحديد طبيعتها وجوهرها وشكلها ، فكل الأجيال في الحقيقة هي ملك للأجيال السابقة والأجيال الحالية وأيضا الأجيال المقبلة ، وبالتالي فإن الدولة يجب أن تكون ملكا للأمة (الربط بين فكرة الأمة والدولة أو ما يسمى بمفهوم الأمة الدولة ) والأمة يمكن التعبير عنها من خلال مؤسسة تمثل مصالحها الماضية وأمجادها وتاريخها وتمثل أيضا حاضرها ، كما تمثل مستقبلها وتطلعاتها ، وأفضل شيء هو أن يتم ذلك من خلال الغرفة الثانية التي تعالج الأمور ليس من خلال الواقع الحالي أو من خلال الواقع المتغير و الظرفي ، ولكن من خلال معطيات بعيدة المدى في الماضي وبعيدة المدى أيضا في المستقبل ، لذلك فمجلس الأمة نفسه يستمد هذه التسمية من هذه المعطيات ومن خلال هذه الرغبة في الحفاظ على المصالح الماضية والحالية والمستقبلية<sup>126</sup> .

من أجل ذلك جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 بهدف " تحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان " من خلال إحداث غرفة ثانية هي مجلس الأمة ، هذه المؤسسة توحى للوهلة الأولى من حيث كيفية تكوينها بأنها مزيج بين مجلس الشيوخ الفرنسي والمجلس الإجتماعي والإقتصادي (الهيئة الاستشارية سابقا ) غير أن ذلك ظاهريا فقط لأنه هنالك فرق حقيقي يتجسد في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية<sup>127</sup> ، أو ما يسمى بالثلث الرئاسي حيث جاء في المادة 101 من دستور 1996 الفقرة الثالثة ما يلي :

" ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية "

هذه الفقرة من هذه المادة عدلت في 2016 بموجب المادة 118 الفقرة الثالثة من دستور 2016 لتصبح على النحو التالي :

" ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية "

الملاحظ هو التخلي عن عبارة " المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية " ، ربما الهدف منه هو عدم تقييد هذا الإختصاص الرئاسي وإعطاء رئيس الجمهورية حرية أكبر في تعيين الثلث الرئاسي من أي مجال كان حتى من خارج المجال العلمي والثقافي .

<sup>126</sup> الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 16 و 17 .

<sup>127</sup> MAHIOU Ahmed , Note sur la constitution algérienne , Annuaire de l'afrique du Nord , tome 35 , CNRS Editions , 485 .

من الواضح إذن أن الهدف من تبني تمثيل مغاير على مستوى مجلس الأمة هو الحد من مساوئ وعيوب الإقتراع العام ، إلا أن المؤسس الدستوري ذهب إلى أبعد من ذلك عندما أنكر على المنظمات ومختلف الجمعيات الإقتصادية و الإجتماعية حق إختيار ممثليها في مجلس الأمة وجعل ذلك من رئيس الجمهورية وحده ، لأن الهدف الأساسي والفعلي من الغرفة الثانية حسب المؤسس الدستوري لسنة 1996 هو "إحتواء وكبح تجاوزات المجلس الشعبي الوطني" <sup>128</sup> ، بينما جعلت العديد من الدول من الغرفة الثانية ممثلا للقوى الحية في المجتمع ومثالها المغرب التي يمثل خمسي أعضاء الغرفة الثانية فيها أعضاء منتخبين من طرف الغرف المهنية وممثلي العمال الإجراء ، إذ كان من الأكمل لو أخذ التعديل الدستوري الأخير بعين الإعتبار مسألة تمثيل المجتمع المدني بمختلف شرائحه و مصالحه وتناقضاته ، وحتى تتمكن الغرفة الثانية من تمثيل المجتمع بمختلف مكوناته مثلما أريد بها تمثيل الجماعات الإقليمية والحياة المحلية على المستوى المركزي .

---

<sup>128</sup> MAHIOU Ahmed ,op-cit , p 485 .

## الفرع الثاني :

### ملاحظات حول " تحسين التمثيل " كمبرر للأخذ بالغرفة الثانية

على الرغم من نجاح مجلس الأمة إلى حد ما في تحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان ، إلا أنها كذلك لم تسلم من العديد من الإنتقادات الموجهة إليها وبالضبط فيما يخص دورها في تحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان ، على إعتبار أن العديد من الأساتذة يعيرون على الوظيفة التمثيلية للغرفة الثانية الإستعانة بأسلوب التعيين الرئاسي ، كما وينتقدون التغيب التام لتمثيل المجتمع المدني بمختلف فئاته وشرائحه ( الفقرة الأولى ) ، وبالمقابل يرون أنه كان من الأولى بالمؤسس الدستوري ومن خلال تشريعاته تحسن الوظيفة التمثيلية للغرفة الأولى في البرلمان المجلس الشعبي الوطني ( الفقرة الثانية )

## الفقرة الأولى :

### الثالث الرئاسي خلل في الوظيفة التمثيلية أم تجسيد لسيادة الأمة

جاء في الفقرة 30 من المذكرة الرئاسية الخاصة بالتعديل الدستوري لسنة 1996 ما يلي :

" تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لإنتشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضاءه في التكفل بشؤون الأمة ، كما تستجيب للإنتشغال الرامي إلى ضمان تمثيلة القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة "

وهذا ما تجسد من خلال المادة 101 من دستور 1996 في فقرتها الثالثة والتي جاء فيها :

" يعين رئيس الجمهورية الثالث الآخر من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية "

وعلى الرغم من كونها ليست سابقة جزائية تعيين جزء من أعضاء الغرفة الثانية من قبل السلطة التنفيذية ، إذ يمثل الأعضاء المعينون نسبة الثلث في مجلس الشورى المصري سابقا ، كما يمثلون نسبة الثلث في غرفة المستشارين المغربية ، بينما يمثلون نسبة الثلثين في الغرفة الثانية لدولة مدغشقر ، إلا أن إعتقاد هذا الشكل في التعيين في مجلس الأمة أسال الكثير من الحبر ، حيث كان محل نقاش من طرف العديد من الأساتذة ورجال القانون الذين اختلفوا في تكييفه ولم يقتصر النقاش

حول هذا الثلث المعين عند التكليف بل ذهب إلى أبعد من ذلك وامتد ليصل إلى مدى شرعيته ، حيث يرون مسألة شرعية الثلث الرئاسي جعلت منه خلافاً في الوظيفة التمثيلية الديمقراطية للغرفة الثانية ، على الرغم من أن العديد من التجارب الحديثة التي تبنت نظام الغرفتين أعطت لرئيس السلطة التنفيذية سلطة تعيين جزء من أعضاء الغرفة الثانية ، مع العلم أن أغلبها ينتمي إلى دول العالم الثالث.

وبالمقابل تم التخلي تدريجياً عن هذا الشكل من التعيين على مستوى الغرفة الثانية من طرف العديد من الأنظمة الغربية الحديثة ، لما لطريقة التعيين من مساس بالوظيفة التمثيلية للغرفة الثانية والتي بدورها تهدد إستقلالية الغرفة الثانية ، لأن طريقة التشكيل هي ما يضمن إستقلاليتها<sup>129</sup> ، ولأن الغرفة الثانية حسبهم في الكثير من الأحيان تقترب من الغرفة الأرسقراطية إذا ما كان أعضائها يعينون وليسوا منتخبيين ويخضعون للتجديد الجزئي<sup>130</sup> .

إن لتبني الغرفة الثانية عموماً ولإعتماد طريقة التعيين في تشكيل ثلث أعضاء هذه الغرفة خصوصاً ، خلفيات تاريخية عرفتها البلاد خلال مرحلة من المراحل ، ففكرة الغرفة الثانية لم تأت من العدم بل جاءت كإجراء احترازي بعدما أوشكت المعارضة الدينية الراديكالية أن تسيطر على المجلس الشعبي الوطني في عام 1991 ، زيادة إلى دعم إجراء آخر بمنع الدستور قيام أحزاب على أساس ديني أو وطني أو ثقافي ، ووضع الشروط الجديدة لتكوين الأحزاب وتسييرها<sup>131</sup> .

معنى هذا أن الثلث الرئاسي تعود له فعلياً دور التدخل ولكن بطريقة سلبية تتمثل في قوة الصد ، حيث سوف يلعب الثلث الرئاسي دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي في إعتماد أو رفض النصوص المحالة إليه من الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني بعد إعتمادها بواسطة التصويت عليها ، وبذلك لن يكون بوسع الفئة المنتخبة في مجلس الأمة فعل أي شيء إزاء إمتناع هذا الثلث عن التصويت ، ومثل هذا الإمتناع أو الإعتراض من شأنه تجميد العمل التشريعي في المجلسين لذلك استقر على تسميته " الثلث المجدد " أو le tiers bloquant أو الأقلية الفاصلة<sup>132</sup> ، مع التأكيد إلى أن هذا القول أصبح نسبياً بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 الذي تخلى عن شرط الأغلبية الموصوفة بـ : ثلاثة أرباع 3/4 على مستوى مجلس الأمة من أجل المصادقة على النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني .

<sup>129</sup> CLUZEL Jean , op-cit , p 45 .

<sup>130</sup> ARDANT Philippe , op-cit , p 229 .

<sup>131</sup> جابي عبد الناصر ، مركز دراسات الوحدة العربية : كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية ، دراسة حالة :

الأردن ، الجزائر ، السعودية ، السودان ، سوريا ، العراق ، الكويت ، لبنان ، مصر ، المغرب ، اليمن ، ص 102 .

<sup>132</sup> سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دار الهدى ، عين مليلة ، 2009 ، ص 170 .

ويرى بعض الأساتذة أن مجلس الأمة عموماً إذن والثلث الرئاسي خصوصاً يترجم مخاوف المؤسس الدستوري لسنة 1996 من تكرار تجربتي الانتخابات البرلمانية لسنة 1990 والتشريعية لعام 1991، والتي فازت فيها قوة سياسية بديلة من ناحية التركيبة البشرية والتوجهات السياسية لكنها غير ناضجة من جهة مشروع المجتمع وأدوات تحقيقه، هذه الانتخابات كادت أن توصل لأول مرة منذ الاستقلال إلى قبة البرلمان قوة سياسية جديدة لا تؤمن بالعملية الانتخابية بصفاتها آلية دائمة من أجل التجديد والتغيير فحسب، بل من أجل تثبيت نظام سياسي غير متفق على طبيعته وعلى مكانة الحريات والأفراد فيه، مما أدى إلى إلغاء نتائج جولتها الأولى بحجة الخوف على المادة 28 من الباب الرابع من الدستور (دستور 1989 آنذاك) والمتعلقة بالحريات الفردية والجماعية وكذا المادة 115 من الدستور ذاته والمتعلقة بحقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية ولاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، لذلك حمل دستور 1996 بجملة من المواد المانعة من بينها المادة 98 والمادة 101 (الفقرة الثالثة منها) <sup>133</sup>.

لكن هل التخوف من وصول أغلبية راديكالية إلى الغرفة الأولى في البرلمان يبرر هذا القدر من الخصوصية في الغرفة الثانية ويعطي الشرعية للثلث الرئاسي في مجلس الأمة؟

لأن الإحتكار الرئاسي للتعينين في مجلس الأمة منتقد وموضوع موضع الشك ليس فقط من حيث المبدأ بل كذلك بالنظر إلى روح التعديل الدستوري لسنة 1996، والذي حمل معه العديد من المبادئ الجديدة والتي على رأسها، عدم تحيز الإدارة (المادة 23 من دستور 1996)، الحرص على تكريس المبادئ الديمقراطية والجمهورية (المادة 42 من دستور 1996) والمتعلقة باليمين الدستورية (كل هذه المبادئ كان من المفروض أن ينتج عنها شكل آخر لتشكيل هذا الثلث وبعيد كل البعد عن الإحتكار الرئاسي للتعينين <sup>134</sup> كأن يتم المزج ما بين التعيين والإختيار من بين مختلف فئات المجتمع المدني ولعل هذا كان من شأنه التخفيف من حدة الخلل الذي أصاب الوظيفة التمثيلية للغرفة الثانية وشرعيتها، غير أن ذلك لم يحدث لا في المرة الأولى في ظل دستور 1996 ولا في ظل التعديل الدستور الأخير الذي حافظ على موقف ثابت ومستمر في هذه المسألة أي مسألة الثلث الرئاسي المعين على مستوى الغرفة الثانية في الجزائر، فالمفروض أن الإزدواجية البرلمانية هي رمز للديمقراطية، يمثل التعيين ضمنها انتقاصاً لدور البرلمان خاصة إذا كان هؤلاء الأعضاء المعينون

<sup>133</sup> عروس الزبير، "الانتخابات التشريعية في الجزائر من المشاركة المكثفة إلى الإمتناع الراض"، ضمن "النزاهة في الانتخابات البرلمانية مقوماتها والياتها في الأقطار العربية"، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، سبتمبر 2008.

<sup>134</sup> MAHIOU Ahmed, op-cit, p485.

من المقربين لرئيس الجمهورية<sup>135</sup> ، لهذا يرى الكثيرون في الثلث الرئاسي السعي المستمر للنيل من سلطة البرلمان من خلال التنصيب على تدخل الهيئة التنفيذية في تكوين مجلس الأمة ، وأن الطريقة التي يتم بها تشكيل هذا المجلس تبعده عن طريق الديمقراطية لأنه يهدف إلى قمع كل القوى الديمقراطية داخل البرلمان .

ومهما تكن جدية مخاوف واضعي دستور 1996، فإنه لا يجوز حسبهم جعل الثلث الرئاسي بمثابة صمام الأمان في وجه الأغلبية غير المرغوب فيها داخل الغرفة الأولى ، مما يعني السعي نحو تحقيق غرض سياسي بعيدا عن طريق الشرعية .

ويرى آخرون أن الثلث الرئاسي ضمن مجلس الأمة يعد خلافا دستوريا وأن الأخذ بشكلين من التكوين ضمن نفس المجلس (أحدهما إنتخاب الثلثين والثاني تعيين الثلث الآخر) يشكل مصدرا للمساواة بين أعضاء نفس المجلس وأخطر من ذلك يعد مساسا بأهم مبدأ دستوري ألا وهو " مبدأ الفصل بين السلطات"<sup>136</sup> .

الغريب أن مسألة تحسين التمثيل على مستوى البرلمان كان المبرر الرئيسي لتبني الغرفة الثانية ، غير أنها سرعان ما أصبحت هذه المسألة نفسها الخلل الذي مس الوظيفة التمثيلية للغرفة الثانية وللبرلمان ككل ، وبالرغم من تعالي الأصوات المنادية بالتخلي عن مجلس الأمة أو على الأقل بالتخلي عن الثلث الرئاسي ، إلا أن التعديل الدستوري الأخير تجاهلها تماما على الرغم من التغييرات العديدة والهامة التي بها هذا التعديل الدستوري مست العديد من المواضيع على رأسها الغرفة الثانية .

ولعل تمسك المؤسس الدستوري بالثلث الرئاسي هو الرؤية التي يحملها هذا الأخير لرئيس الجمهورية بوصفه الذي يجسد وحدة الأمة وله أن يخاطبها مباشرة ، هذا الرابط الفريد من نوعه بين رئيس الجمهورية والأمة انعكس على حقه في ترجمة هذا الرابط من خلال إختيار ممثلي هذه الأمة في مجلس الأمة مثلما يعبر عنه اسمه ، هذه الأمة التي لا تمثل الأجيال فقط الحاضرة بل كذلك الأجيال السابقة والمستقبلية ، ولعل الثلث الرئاسي المعين من قبل رئيس الجمهورية على مستوى الغرفة الثانية في البرلمان هو الترجمة التي اتخذها توظيف نظرية سيادة الأمة من طرف المؤسس الدستوري ، والترجمة لهذا الرابط المميز بين الأمة ورئيس الجمهورية الذي أسس له المؤسس الدستوري من خلال المادة 84 منه ، بحيث غدا رئيس الجمهورية المتحدث عنها في الغرفة الثانية " مجلس الأمة " .

<sup>135</sup> من كلمة السيد بشير بومعزة ، المرجع السابق .

<sup>136</sup> HARTANI A-K , Le pouvoir législatif , op-cit, p 303.

## الفقرة الثانية :

### الأولى تحسين التمثيل على مستوى المجلس الشعبي الوطني

البعض يرى أن نظام التمثيل الناجم عن الإقتراع العام المباشر المعتمد لإنتخاب نواب الغرفة الأولى ينجم عنه أحيانا إغفال تمثيل بعض المناطق ، كما أنه يؤدي إلى إغفال تمثيل بعض الفئات والشخصيات من عالم العلم والثقافة والتي قد لا تحسن الخوض في الإنتخابات ، لهذا السبب جاء التمثيل على مستوى الغرفة الثانية بغرض تحسين التمثيل على مستوى البرلمان، وعلى الرغم من جدية هذا المسعى إلا أننا لو حبذا لو رافق ذلك تحسين التمثيل على مستوى الغرفة الأولى نفسها ، من خلال معالجة العديد من الميكانيزمات والمظاهر السلبية التي تشوب الوظيفة التمثيلية للغرفة الأولى .

الواقع أن المؤسس الدستوري الجزائري ومنذ سنة 1963 مرورا بدستور 1976 و 1989 وإلى غاية دستور 1996 المعدل في 2016 تبنى مبدأ ثابتا ومستمر مفاده أن " السيادة الوطنية ملك للشعب " ، على الرغم من أن تجسيد هذا المبدأ في ظل الأحادية الحزبية يختلف عنه في ظل التعددية الحزبية .

فالسيدة إذن حسب المؤسس الدستوري تعود للأمة الممثلة في مجموعة مجردة ومستقلة أكبر من مجموعة الأفراد الآنية ، وبما أن الأمة لا يمكنها ممارسة السيادة بنفسها فهي إذن تفوضها للمنتخب الذي يصبح ممثلا عنها<sup>137</sup> ، والعلاقة ما بين الناخب والمنتخب تم تصورهما بطريقة مختلفة عن الطريقة العادية للعلاقة ما بين الناخب والمنتخب ، حيث الإنتخاب هو أساس ومصدر النظام القانوني للمنتخب ، وبما أن المنتخب هو ممثل للأمة وليس للمنتخبين ، فمصيره مستقل عن منتخبيه وبالتالي فهو غير ملزم بتقديم أي كشف حساب لهم عن عهده الإنتخابية ، لأن المنتخب لا يستمد أساسه من الإنتخاب بل من الأمة<sup>138</sup> ، والدليل على ذلك دستور 1996 الذي جاء فيه من خلال المادة السادسة و السابعة منه أن ( نفس الكلام ينطبق على مختلف الدساتير الجزائرية السابقة له واللاحقة ) :

المادة 6 من دستور 1996 :

" الشعب مصدر كل سلطة "

" السيادة الوطنية ملك للشعب وحده "

<sup>137</sup> BRAHIMI Mohamed , Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression , OPU , 1995 , p 52 .

<sup>138</sup> BRAHIMI Mohamed , op-cit , p 53

المادة 7 من دستور 1996 :

" السلطة التأسيسية ملك للشعب

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها .

يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين .

لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة "

بينما جاء في الفقرة الثانية من المادة 102 من دستور 1996 ما يلي :

" ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات "

إذن فالفقرة الأولى من المادة السادسة من دستور 1996 والمادة السابعة من نفس الدستور توحى بأن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بنظرية سيادة الشعب وبتناجها بصفة كاملة ، غير أن المادة 102 من الدستور تأتي لتناقض ذلك تماما وتؤكد أن المؤسس الدستوري غلب نظرية سيادة الأمة ( على أن الكثير من الأساتذة يفضلون عبارة المزج مابين نظرية سيادة الشعب ونظرية سيادة الأمة ) إلا أن الظاهر من خلال نتائج كل نظرية هو تغليب نظرية سيادة الأمة ، وأكبر دليل على ذلك أن عهدة النائب في الغرفة الأولى هي عهدة عامة ومستقلة ولا يمكن نقضها قبل انتهائها بحسب ما جاء في المادة 102 من الدستور ، وهو نفس موقف المؤسس الدستوري بعد التعديل الدستوري الأخير ، فالنصوص القانونية لا تأخذ بإقالة النائب سواء كانت فردية أو جماعية أي ما يسمى بالحل الشعبي ، فالوكالة النيابية منتشرة في البلدان التي أخذت بنظرية سيادة الشعب<sup>139</sup> .

الأخذ بنظرية سيادة الأمة أو الأصح تغليب هذه النظرية على نظرية سيادة الشعب كانت له آثارا جسيمة على كيفية ممارسة منتخبى المجلس الشعبي الوطني من إهمال المنتخب لمهامه على مستوى المجلس والإعتماد شبه الكلي على نظام الوكالة في التصويت ، فلطالما شهد المجلس الغيابات المتكررة لنوابه لأن الحضور في جلسات المجلس الشعبي الوطني غير إلزامي ولأن النائب بمجرد وصوله إلى قبة البرلمان يصبح مستقلا عن منتخبيه ويتحرر نهائيا من وعوده الإنتخابية إذ لا شيء يلزم النائب قانونيا ومصدر الإلزام الوحيد يبقى ضمير النائب وإحساسه بالإلتزام نحو الاستجابة لتطلعات ناخبيه .

<sup>139</sup> BRAHIMI Mohamed , op-cit , p 55

فالوكالة الإلزامية رفضتها كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة ربما مرد ذلك صعوبة تطبيقها على أرض الواقع ، غير أن هذا لا يمنع إمكانية إصلاح نظام التمثيل على مستوى الغرفة الأولى الذي أفقد المنتخبين ثقتهم في الإنتخابات التشريعية وفي ممثليهم ، أليس ذلك أولى ؟

ولو أن التعديل الدستوري الأخير حاول إيجاد حل لظاهرة تغييب النواب عن جلسات المجلس ، حيث جاء في المادة 116 منه مايلي :

" يتفرغ النائب أو عضو البرلمان كلياً لممارسة عهده .

ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال الجلسات العامة تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب "

مع ملاحظة أن المادة استعملت كلمة " ينبغي " على أنه كان من الأحسن إستعمال كلمة " يجب " ، كما أن ترك معالجة هذه الظاهرة للقوانين الداخلية لغرفتي البرلمان يصعب تصوره عملياً ، لذا كان من الأفضل لو تركت معالجة هذه المسألة للقانون العضوي المنظم للعلاقة مابين الحكومة والبرلمان .

وفي انتظار تفعيل هذا الإصلاح الذي جاءت به هذه المادة ، يبقى هذا الإصلاح غير كاف لأن المشكلة في رأينا هي مشكلة أكبر وأعمق ، لأن المشكلة ليست فقط في عزوف النائب عن المشاركة في أشغال اللجان البرلمانية والجلسات العامة ، بل المشكلة الحقيقية تكمن في بعد النائب عن مشاكل المواطن اليومية وعن تطلعاته المستقبلية ، ولعل أساس هذه الظاهرة هو النظام الإنتخابي المعتمد في الإنتخابات التشريعية ألا وهو نظام الإنتخاب بالقائمة .

هذا النظام يؤدي إلى تقوية دور وتأثير الأحزاب السياسية في تسيير الأمور ، فالناخب لا يمكنه التعرف على نوابه نظراً لإعتماد القائمة وهم على كثرتهم وانتشارهم في حدود اقليم الدائرة الإنتخابية ، كما لا يستطيع التعرف عليهم والتقرب منهم ، فهو مدعو إلى إختيار البرنامج الذي قدمه الحزب السياسي وليس الشخص ، كما أن النائب يجد أن حظوظ إعادة ترشيحه وإعادة إنتخابه مرتبطة أكثر بالحزب أكثر مما هي مرتبطة بالناخبين وأن حظوظه بالفوز مرتبطة أيضاً بترتيبه في القائمة أكثر من تصويت الناخبين ، وهكذا يجد النائب نفسه في حالة خضوع لقيادة حزبه وهنا تتدخل إعتبرات الولاء والمصالح و الجهوية فبهذا الإختيار على حساب معايير المصداقية والكفاءة<sup>140</sup> .

<sup>140</sup> بوكرا ادريس ، الإقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الإنتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 9، جويلية 2005 ، ص 55 و 56 .

فنظام القائمة المغلقة في ظل نمط إنتخابي نسبي يقود إلى نظام شمولي ، يؤدي إلى احباط الناخب الذي أصبح لا يرى في الإنتخابات جدوى<sup>141</sup> .

فمشكلة الإنتخابات بالقائمة المغلقة وما فيها من تقييد ليد الناخب يوم الإنتخابات ، حيث تفرض عليه قائمة محددة من طرف الحزب لا يمكن له إعادة ترتيبها كما لا يمكن له إعادة تشكيلها من عدة قوائم من عدة أحزاب مختلفة ، فهذه الطريقة وبالرغم من تعقيدها نظرا لصعوبة تحديد نتائج الإنتخابات ، إلا أنها تخلق رابطا مباشرا ما بين الناخب والمنتخب وتخرج الأحزاب من هذه العلاقة ، هذه الأحزاب التي أصبحت تلعب دورا وسيطا وشموليا في أقدس عالقة في الأنظمة الديمقراطية وهي علاقة الناخب بمنتخبه ، ولعل التعديل الدستوري الأخير قد كرس هذه الهيمنة الحزبية أكثر فأكثر وفي إطار ما يسمى بـ " الحد من الهجرة البرلمانية " ، عندما نص في المادة 117 منه على أن :

" يجرى المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة ، المنتمي إلى حزب سياسي ، الذي يغير طوعا بالإعتماد الذي انتخب على أساسه ، من عهده الإنتخابية بقوة القانون "

يعلن المجلس الدستوري شغور المقعد بعد إخطاره من رئيس الغرفة المعنية ، ويحدد القانون كيفية استخلافه "

بينما جاء في الفقرة الثالثة من نفس المادة :

" يحتفظ النائب الذي استقال من حزبه أو أبعد عنه بصفة نائب غير منتم "

وإلى جانب مشكلة الإنتخابات بالقائمة المغلقة ، برز من مدة طويلة الجدل الشهير القائم ما بين نمطي تحديد نتائج الإنتخابات وهما : نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي ، أو كما عبر عنه ميشال مياي :

" في الواقع ليس هناك أكثر تسييسا من إختيار النظام الإنتخابي ، واعترف السيد ديفرجيه في تعبير أكثر دقة ، كيف أن التصويت الأغلبي وخاصة ذا الدورة الواحدة كما في بريطانيا يؤدي إلى تجميع مختلف الآراء في كتلتين قد تكون في بعض الأحيان قليلة التناغم ، وعلى العكس فالتمثيل النسبي يساعد على تفتت وإستقلالية القوى السياسية ، مما يؤدي بسرعة إلى شلل الحكومات الائتلافية القليلة الثبات كحكومات الجمهورية الثالثة والرابعة<sup>142</sup> .

<sup>141</sup> بوقفة عبد الله ، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 355 .

- <sup>142</sup> مياي ميشال ، دولة القانون : مقدمة في نقد القانون الدستوري ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، الطبعة

الثانية ، 1990 ، ص 225 .

ويضيف أبعد من ذلك أن : " الفرق بين هاتين التقنيتين حسب علماء القانون هو في الفكرة التي تتكون عند المرء عن فعالية نظام إنتخابي ، فحسب التصويت الأغلي ينتخب المرشحون الذين وصلوا إلى الصفوف الأولى أما المرشحون الذين لم يصلوا إلى الصفوف الثانية فهم يفقدون كل ثمار جهودهم . وفي المقابل يكون نظاما كهذا فعالا ، إذ أنه يبرز بلا منازع أغلبية برلمانية ، وعلى العكس فنظام التمثيل النسبي يؤمن لكل إتجاه تمثيلا في البرلمان نسبة إلى عدد الأصوات التي حاز عليها وهو بشكل واضح أكثر عدالة ، إلا أنه يؤدي إلى تفتيت مختلف الأحزاب التي تشارك في اللعبة الإنتخابية وإستقلالها ويشتهر هذا النظام إذن بقلّة فعاليته ، وهكذا يحمل النقد تجاه التمثيل النسبي بالأخص على أن الطريقة في الإقتراع لا تعطي نتائج بنفس جودة نتائج الإقتراع الأغلي ، ومن المؤكد أن النظام الأغلي غير عادل ولكنه فعال ، ومن ذا الذي يجروء على معاكسة هذا الواقع في قرن متعلق بشغف الفعالية " 143

والواقع أن في البداية ، هدف الفعالية هو ما دفع بالمؤسس الدستوري لسنة 1989 وبموجب قانون الإنتخابات للأخذ بنظام الأغلبية كنمط لتحديد نتائج الإنتخابات ، ولأن كانت تجربة فنية في ظل التعددية الحزبية والتي أخذ بها المؤسس الدستوري سنة 1988 لأول مرة . ، كما تبنى القانون ( 06/90) المؤرخ في 27 مارس 1990 المعدل للقانون 13/89 هذا النظام ، وطبق هذا في الإنتخابات المحلية التي جرت 12 جوان 1990 وأدى إلى حصول الجبهة الإسلامية للإنتفاذ على أغلبية المقاعد ، وبموجب التعديل الذي طرأ على القانون الإنتخابي بموجب القانون (06/91) بتاريخ 02 أبريل 1991 ، تم إعتقاد نظام الأغلبية في دورين في الإنتخابات التشريعية وذلك طبقا للمادة 84 من هذا القانون ، غير أن هذا النظام أدى إلى وقف المسار الإنتخابي ومن بعدها إلى دخول الجزائر في سلسلة من الأحداث الدامية و المرحلة الانتقالية التي في الجزائر المعروفة للجميع .

وما يهمننا في هذه النقطة بالذات هو تخلي المشرع الجزائري عن نظام الأغلبية في تحديد نتائج الإنتخابات وتبنيه في المقابل لنظام التمثيل النسبي في الإنتخابات التشريعية والإنتخابات المحلية من خلال الأمر (07/97) المتضمن للقانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات ، حيث نص في المادة 101 منه على أن :

" ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة "

وأضافت المادة 102 منه :

" يتم توزيع المقاعد حسب نسبة الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة مع تطبيق الباقي الأقوى "

<sup>143</sup> مياي ميشال ، المرجع نفسه ، ص 226 و 227 .

وأريد بهذا التعديل تصحيح الثغرات التي حملها القانون الأول المتضمن للنظام الانتخابي الذي عرفته الجزائر لأول مرة بعد تبني تجربة التعددية السياسية ، وهي نفس المبررات التي جعلت القانون الانتخابي الذي لسنة 2012 يأخذ بنفس النظام الانتخابي المسمى بنمط التمثيل النسبي <sup>144</sup> .

ومن هنا يظهر تأثير الأنظمة الانتخابية على الوظيفة التمثيلية للبرلمان وبالأخص الغرفة الأولى منه المنتخبة من طرف الشعب إنتخابا عاما ومباشرا ، لأن المطلوب من البرلمان هو التمثيل الصحيح للمجموعات والمصالح الحاضرة في المجتمع ، غير أن البرلمان يشهد بالتحديد بصعوبة كبيرة التمثيل لهذا المجتمع ، خاصة وأن أنماط الإقتراع تستطيع أن تشوه بشكل ملموس الرأي العام برفعها أو بخفضها لهذا الفريق أو ذلك ، وليس من دواعي الدهشة إذن أن نجد هنا أحد أسباب تدهور البرلمان في وظيفته الأساسية التي هي " تمثيل الشعب " <sup>145</sup> .

وأكبر دليل على ذلك من الواقع في الجزائر هو ضعف المشاركة الانتخابية للمواطن في الإنتخابات وعلى رأسها الإنتخابات التشريعية ، مما ينتج عنه تعددية حزبية شكلية قائمة على تحالفات حزبية هي أقرب إلى نظام الحزب الواحد منها إلى التعددية الحزبية ، فالإفرازات السلبية التي أنتجتها المواعيد الانتخابية تجلت تحديدا في :

- التشتت للقواعد السياسية والانتخابية نتيجة المبالغة في عدد الترشيحات المظهرية غير المجدية مما يؤدي إلى صعوبة إختيار النائب .

- ظهور ما يسمى المتاجرة بالقوائم الانتخابية والترتيبات داخل القوائم والتي غالبا ما تكون ممولة بالمال ، والتي زادت من تلوث المحيط السياسي <sup>146</sup> ، و أفقدت المواطن للأسف ثقته في الاستحقاقات الانتخابية

---

<sup>144</sup> جاء في عرض الأسباب لمشروع القانون المتضمن قانون الإنتخابات والذي تقدمت به الحكومة آنذاك أن : " ان نتائج إنتخابات البلدية آنذاك لعام 1990 والتشريعية لعام 1991 أدت إلى أوضاع خطيرة بسبب إعتقاد نظام إنتخابي غير عادل وغير مناسب ، فقد أظهر الإقتراع بالأغلبية محدوديته وطابعه غير العادل وغير المنصف خلال إنتخابات 1991 .

كما تميزت تلك بعدم استعداد الكثير من التشكيلات السياسية لخوض المنافسة الانتخابية الديمقراطية التعددية وعدم تحكم الدولة في اليات تنظيم إنتخابات تعددية "

<sup>145</sup> مياي ميشال ، المرجع السابق ، ص 229 .

<sup>146</sup> عروس الزبير ، المرجع السابق ، ص 378 .

## المبحث الثاني :

### تأثير مجلس الأمة على الأداء البرلماني

لقد كان لتبني الغرفة الثانية في البرلمان بالغ التأثير على العمل البرلماني بكافة مكوناته وإن كان هذا التأثير واضح الأثر قبل التعديل الدستوري حيث جعل المؤسس الدستوري من مجلس الأمة رهينة المخاوف السياسية من تكرار السيناريو الذي عرفته الجزائر بداية التسعينات ( المطلب الأول ) ، وعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري حاول من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 التحرر من هذه المخاوف السياسية من خلال تعديل النظام القانوني للغرفة الثانية في البرلمان ، إلا أن الملاحظ أن هذه التعديلات ما تزال كافية ( المطلب الثاني ) .

## المطلب الأول :

### قبل التعديل الدستوري معضلة " غرفة ضد غرفة "

إن ما يميز الغرفة الثانية في البرلمان في الفترة الممتدة من تاريخ تبنيه سنة 1996 وتاريخ التعديل الدستوري الأخير لسنة 1996 هو إتجاه المؤسس الدستوري الجزائري إلى اعتماد ازدواجية برلمانية غير متكافئة ظاهريا، حيث يظهر للوهلة الأولى أن الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني متفوقة على الغرفة الثانية مجلس الأمة من حيث ممارستها للوظيفة التشريعية من جهة والوظيفة الرقابية من جهة أخرى ، هذا التفوق يتجلى في حرمان أعضاء الغرفة الثانية مجلس الأمة عندما يتعلق الأمر بممارسة الوظيفة التشريعية ( قبل التعديل الدستوري الأخير ) من كل من حق المبادرة بإقتراحات القوانين وحق التعديل وحق القراءة الأولى ، وعندما يتعلق الأمر بممارسة الوظيفة الرقابية من حق تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أي حق محاسبة الحكومة سياسيا على أدائها يقتصر على حق إصدار لائحة لا غير ( الفرع الأول ) .

غير أن هذا التفوق الظاهري لنواب الغرفة الأولى في البرلمان على زملائهم أعضاء الغرفة الثانية مجلس الأمة سرعان ما يتلاشى عندما يتضح لنا فعليا أنه وبفضل العديد من الآليات الدستورية في هذا المجال ، تحولت الغرفة الثانية إلى فيتو في وجه الغرفة الأولى في البرلمان يمارسه رئيس الجمهورية ليس بطريقة مباشرة وشخصية ولكن بواسطة الوكالة التي يمنحها لأعضاء الغرفة الثانية وبالضبط الثلث الرئاسي المعين فيها ، هذا الفيتو تعزز من جهة عن طريق إشتراط المؤسس الدستوري لأغلبية موصوفة مقدرة بثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  عند المصادقة على مستوى مجلس الأمة على النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ، ومن جهة أخرى عن طريق تبني آلية اللجنة المتساوية الأعضاء بدل نظام الذهاب والإياب في حالة حدوث خلاف ما بين غرفتي البرلمان بمناسبة إقرار نص قانوني ما وما يرد من ملاحظات وخصوصيات حول كيفية توظيف هذه الآلية من قبل المؤسس الدستوري الجزائري ( الفرع الثاني ) .

## الفرع الأول :

### مجلس الأمة غرفة ذات إختصاصات محدودة

الأحداث التي عرفتها الجزائر هي التي دفعت المؤسس الدستوري لسنة 1996 إلى تبني غرفة ثانية في البرلمان ، هذه الأحداث نفسها كانت وراء تبني مجلس الأمة لكن بنظام قانوني خاص به ميزها عن الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني من جهة ، وعن باقي الغرف الثانية في الأنظمة الدستورية المقارنة من جهة أخرى .

إن قدرا من الخصوصية في النظام القانوني للغرفة الثانية يعتبر أمرا مقبولا إلى حد ما ، بل وضروري وإلا فقدت الإزدواجية البرلمانية معناها والمغزى منها وحتى لا تغدو كل غرفة صورة طبق الأصل للغرفة الأخرى ولا تتحقق بذلك مزايا الإزدواج ، فإلى جانب مظاهر المغايرة ما بين المجلسين والتي تجلت أساسا في المغايرة من حيث تكوينهما إلى الإختلاف في التشكيل وفي عدد الأعضاء وفي الشروط الواجب توفرها في الأعضاء وفي الإختلاف في مدة العضوية وأخيرا إلى الإختلاف في الإختصاصات، لأن الإختلاف في طريقة التشكيل يولد لا محال الإختلاف في الإختصاصات ، غير أن بعض الدول التي تبنت الإزدواجية البرلمانية أخذت بمبدأ التساوي في الإختصاصات ما بين غرفتي البرلمان أو ما يسمى بالإزدواجية المتكافئة *le bicamérisme égalitaire* ومثالها : إيطاليا ، أستراليا....ومرد ذلك هو كون نواب الغرفة الثانية مثلهم مثل نواب الغرفة الأولى منتخبون عن طريق الإقتراع العام المباشر<sup>147</sup> ، غير أن هذا الأصل العام لم تأخذ به كثير من الدساتير نظرا للإختلاف في طريقة التشكيل وفرقت ما بين المجلسين من حيث الإختصاص التشريعي لكل منهما من بينها الجزائر التي منحت المجلس الشعبي الوطني سلطات أوسع من مجلس الأمة ، وعموما فقد إتجه المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 نحو إعتداد إزدواجية برلمانية غير متكافئة ( *un bicamérisme inégalitaire* ) انعكست على سلطات مجلس الأمة في المجال التشريعي ( الفقرة الأولى ) كما في المجال الرقابي ( الفقرة الثانية ) .

<sup>147</sup> SOUSSE Marcel , op-cit , p 1331 .

## الفقرة الأولى :

### مجلس الأمة غرفة ذات سلطات محدودة في المجال التشريعي

على الرغم من أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 (أي قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) جعل من مصادقة مجلس الأمة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني شرطا لوجودها إلا أنه في المقابل جرده (أي مجلس الأمة) من العديد من السلطات التي تتمتع بها العديد من الغرف الثانية في أغلب الأنظمة الدستورية المقارنة .

هذه السلطات بالرغم من بساطتها إلا أنها جوهرية بالنسبة إلى كيفية عمل مجلس الأمة خاصة اذا علمنا أن لمجلس الأمة أهداف مغايرة لأهداف المجلس الشعبي الوطني ( على الأقل بالنسبة للأهداف المعلن عنها رسميا ) ، فإذا كان هم الغرفة الأولى هو التمثيل الوطني للإرادة العامة ، فهم مجلس الأمة هو تحسين تمثيل الجماعات الإقليمية على المستوى المركزي أي تمكينها من المشاركة في قرارات السلطة المركزية ( على الأقل حسب ما جاء في المذكرة الرئاسية لمشروع التعديل الرئاسي لسنة 1996 ) .

ان هدفا من هذا النوع يستوجب قدرا من السلطات التي كان من المفروض أن تتم عبها الغرفة الثانية منذ بداية الأخذ بها سنة 1996 والتي على رأسها :

- حق المبادرة بإقتراحات القوانين .
- حق تعديل مشاريع أو إقتراحات القوانين .
- حق القراءة الأولى ، على الأقل بالنسبة لبعض مشاريع أو إقتراحات القوانين .

## أولا : بالنسبة لحق المبادرة بإقتراحات القوانين

نلاحظ أن أغلب الدول التي أخذت بنظام الإزدواجية البرلمانية منحت الغرفة الثانية مثلها مثل الغرفة الأولى حق المبادرة بالقوانين ، فالدستور الفرنسي مثلا منح مجلس الشيوخ حق المبادرة بالقوانين حسب ما جاء في نص المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>148</sup> .

غير أن الغريب أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 لنا منحنا مغايرا تماما عندما ألقى أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين ، حيث جاء في المادة 119 الفقرة الأولى من دستور 1996 قبل تعديل 2016 ما يلي :

" لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين "

المبادرة بالقوانين تقتصر فقط على الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني أي أنه تم حرمان أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين وتم الاكتفاء بمنحهم حق الاعتراض عليها فقط .

وإذا علمنا أن المبادرة بالقوانين هي أهم آلية بديهية تفرض نفسها عند الكلام عن الإختصاص التشريعي لغرفتي البرلمان وأن المبادرة بالقوانين على مستوى الغرفة الثانية على الرغم من قلتها من حيث العدد مقارنة بالمبادرة بالقوانين على مستوى الغرفة الأولى ، إلا أنها تعتبر ذات جودة ونوعية من حيث الإنتاج القانوني أهم وأحسن بكثير من الغرفة الأولى ولعل ذلك مرده الخبرة الأكاديمية والميدانية الأفضل المتوفرة لدى أعضاء الغرفة الثانية<sup>149</sup> ، كما وتعد ميدانا خصبا يمكن لأعضاء الغرفة الثانية من خلاله التعبير عن إنشغالات الجماعات المحلية والفئات الإجتماعية وحتى بعض الأقليات في الوطن ، لذا كان من الأحسن لو تم منح هذا الحق منذ البداية للغرفة الثانية مع العلم أن التعديل الدستوري الأخير حاول تدارك هذا النقص في مجال المبادرة بالقوانين مثلما سوف يتم التوسع فيه لاحقا .

<sup>148</sup> جاء في المادة 39 الفقرة الأولى من الدستور الفرنسي ما يلي :

" يشترك كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية "

" L' initiative des lois appartient concurremment au premier ministre et aux membres du parlement »

<sup>149</sup> مثلما عبر عنه :

DEL CAMP Alain : le rôle législatif du sénat , op-cit,p 1196 .

« La comparaison entre les deux assemblées d'autres part est largement favorable à la première chambre

.....

Cette nouvelle constatation plaide elle aussi semble-t-il en faveur de la meilleure qualité des propositions sénatoriales , d'autre qu'elle n'ont guère été de la bienveillance du gouvernement ....

Au sénat , où les commissions travaillent dans une atmosphère plus difficile , elles ont tendance à rapporter que des textes ayant des chances sérieuses d'aboutir .

A l'assemblée , le rapport ne vise souvent qu'à donner une plus grande plus grande publicité à l'initiative parlementaire .... »

## ثانيا : بالنسبة لحق التعديل

إن القراءة المتأنية للمواد الدستورية المنظمة لعمل السلطة التشريعية ( البرلمان ) تعكس (على الأقل ظاهريا) مبدأ المساواة المقررة بين المجلسين في المجال التشريعي لأن المادة 98 من دستور 1996 (قبل التعديل ) أعطت لمجلس الأمة مثله مثل المجلس الشعبي الوطني حق السيادة في إعداد القوانين وأنه تم تقييد هذه السيادة في جزء منها بمقتضى المادة 119 منه والتي نصت بصريح العبارة على حرمانه من حق المبادرة دون المساس ببقية الجوانب السيادية المخولة له لممارسة عمله التشريعي والتي على رأسها حق التعديل<sup>150</sup>.

فالملاحظ إذن أن نص المادة 120 من دستور 1996 لم تنص صراحة على عدم إمكانية أعضاء مجلس الأمة تعديل الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني بعد التصويت عليها ، حيث جاء في الفقرة الثانية منها ما يلي :

" يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباعه "

مسألة التعديل كانت من المسائل التي ثار حولها نقاش كبير ، فهناك من يرى أن مجلس الأمة لا يملك حق التعديل النصوص التي تحال إليه من المجلس الشعبي الوطني بعد التصويت عليها ، وهناك من يؤكد أن الأمر ليس بهذه البساطة ويرى أن مجلس الأمة له كامل الحق في إقتراح التعديلات على النصوص المحالة إليه من الغرفة الأولى على إعتبار أنه لم يكن هنالك في المادة 120 من دستور 1996 ما يمنع ذلك ، كما ويرى هذا الإتجاه الأخير أن قراءة المجلس الدستوري لنص المادة 120 من دستور 1996 من خلال رأيه رقم 04 /ر.ن.د.م.د/98 المؤرخ في 10 فيفري سنة 1998 والمتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ، كانت قراءة مبتورة<sup>151</sup> ، حيث أن النص الأصلي لمشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة كان قد منح أعضاء مجلس الأمة إمكانية تعديل مشاريع و إقتراحات القوانين مثلهم مثل زملائهم نواب المجلس الشعبي الوطني .

غير أن المجلس الدستوري في رأيه السابق الذكر ، استند إلى المواد 119 و 120 من الدستور ليستنتج في النهاية وبطريقة غير منتظرة أن مجلس الأمة لا يملك حق التعديل ويعلن بذلك عدم

<sup>150</sup> عمير سعاد ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر .....ص 171 و 172 .

<sup>151</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة ....، المرجع السابق ، ص 48 .

دستورية المواد 63 ، 68 ، 75 و 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أي المواد المتعلقة بحق التعديل أو لها علاقة مباشرة بها ، كما تحفظ على المواد 74 ، 77 و 78 منه <sup>152</sup> .

أي أن المجلس الدستوري استند على القراءة الحرفية لنص الدستور وبالضبط المادة 120 الفقرة الثالثة منه ، وأن المنع لم يصدر من النص الدستوري بل صدر من إجتهد المجلس الدستوري نفسه ، مما جعل بعض الأساتذة يتساءلون عن صحة هذا الإختصاص المعياري للمجلس الدستوري خاصة وأنه خالف روح الدستور الذي لم ينكر على أعضاء مجلس الأمة حق التعديل ، لأنه لا يعقل أن يقوم المؤسس الدستوري بتبني الغرفة الثانية ومن ثمة يقوم بحرمانها من حق التعديل ، فالأمر حسبهم أشبه بزرع شجرة ثم قطعها <sup>153</sup>

غير أنه ينبغي الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 لم يأخذ بآلية " الذهاب والإياب " أو ما يسمى بـ : la navette ما بين غرفتي البرلمان ، لذا في حالة الخلاف يتم الجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء ، لذا فمن الصعب تصور منح الغرفة الثانية حق التعديل مع عدم تبني آلية الذهاب والإياب إذ لا يعقل أن يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء في كل مرة يقوم فيها أعضاء مجلس الأمة بتعديل النص الذي صوت عليه نواب المجلس الشعبي الوطني ، فالمادة 120 من الدستور آنذاك نصت على أن يتم قراءة النص مرة واحدة فقط وفي إتجاه واحد : الغرفة الأولى ثم الغرفة الثانية وفي حالة الخلاف تستدعي اللجنة المتساوية الأعضاء ، لذا يصعب تصور تمتع أعضاء مجلس الأمة بحق تعديل مشاريع و إقتراحات القوانين في ظل الهندسة لعملية إعداد القوانين التي تصورها المؤسس الدستوري لسنة 1996 من خلال المادة 120 منه ، مع العلم أن هذا الموقف لم يغير بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

و عليه وحسب رأينا ، المجلس الدستوري عندما قام بسن قاعدة دستورية جديدة ألا وهي حرمان أعضاء مجلس الأمة من حق التعديل ، لم يخالف روح الدستور مثلما يرى بعض الأساتذة بل قام فقط بتأويل المادة 120 من الدستور حسب المعطيات الموجودة أمامه والتي على رأسها عدم أخذ المادة الدستورية بآلية الذهاب والإياب ، فما امتنع النص الدستوري عن قوله صراحة فرضته الحقائق القانونية التي جاءت بها المادة 120 من الدستور ، وما قام به المجلس الدستوري كان تأويلا لهذه المعطيات والحقائق القانونية فحسب .

<sup>152</sup> DJEBBAR Abdelmadjid , Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel ( A propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10 février 1998 ) revue Idara ,p 114 et 115 .

<sup>153</sup> DJEBBAR Abdelmadjid , op-cit , p 119 .

هنا كذلك نلاحظ أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 خالف أغلب الأنظمة السياسية ذات البرلمان بغرفتين بأن حرم الغرفة الثانية من حق التعديل واكتفى بمنحها حق الاعتراض ، ولعل ذلك مرده السعي وراء الفعالية والسرعة في المصادقة على القوانين إلا أن السرعة والفعالية قد تكون في بعض الأحيان على حساب نوعية الإنتاج التشريعي .

نشير في الأخير أن حرمان الغرفة الثانية من حق التعديل لا يعتبر بدعة جزائية وأن هنالك دول أخرى أخذت بنفس المبدأ ، على الرغم من أنها تعد على الأصابع ويتعلق الأمر بكل من : كمبوديا ، النمسا ، الأراضي المنخفضة<sup>154</sup> .

### ثالثا : حق القراءة الأولى يعود للمجلس الشعبي الوطني

بعض الدول مثل فرنسا منحت حق القراءة الأولى للغرفة الثانية وذلك عندما يتعلق الأمر ببعض النصوص القانونية التي موضوعها يهم أكثر الغرفة الثانية ، فمثلا في فرنسا نجد أن مجلس الشيوخ له حق القراءة الأولى عندما يتعلق الأمر بمشاريع أو إقتراحات القوانين التي موضوعها الأساسي تنظيم شأن من الشؤون المحلية ، وفي المقابل جعل بعض المجالات حكرا للغرفة الثانية ويتعلق الأمر بكل من : قوانين المالية ، قوانين التمويل وقوانين الضمان الإجتماعي .

باقي النصوص القانونية تقسم ما بين غرفتي البرلمان بحسب الجهة المبادرة بها ، فإذا كانت المبادرة من طرف أعضاء مجلس الشيوخ تعود لهم حق القراءة الأولى والعكس صحيح أي اذا كانت المبادرة من نواب الجمعية الوطنية تعود لهم في هذه الحالة حق القراءة الأولى ، أما اذا كانت المبادرة خارج البرلمان أي صادرة عن الحكومة ، في هذه الحالة يعود للوزير الأول حق إختيار الجهة التي تعود لها حق القراءة الأولى<sup>155</sup> .

<sup>154</sup> الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، وقائع الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية في الجزائر وفي الأنظمة المقارنة ، الجزء الثاني ، ص 106 .

<sup>155</sup> جاء في المادة 39 من الدستور الفرنسي الفقرة الثانية منها ما يلي :  
" تناقش مشاريع القوانين بمجلس الوزراء بعد إستشارة مجلس الوزراء بشأنها ، وتودع في مكتب أحد المجلسين .  
تعرض مشاريع قوانين المالية وقانون تمويل الضمان الإجتماعي على الجمعية الوطنية أولا .  
تعرض مشاريع القوانين التي تهدف أساسا إلى تنظيم الجماعات المحلية على مجلس الشيوخ أولا ، دون الاخلال  
بالفقرة الأولى من المادة 44 "

« Les projets de lois sont délibérés en conseil des ministres après avis du conseil d'état et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées .

Les projets de lois de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'assemblée nationale .

Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44 , les projets de lois ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au sénat »

الوضع في الجزائر مختلف تماما سواء قبل التعديل الدستوري أو بعده لأن المادة 120 من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري نصت في فقراتها الأولى على أنه :

" يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه "

وأضافت في فقرتها الثانية :

" تنصب مناقشة مشاريع أو إقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروف عليه "

كما أضافت أبعد من ذلك : " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ..... " هذه المادة إذن لا تطرح أي إشكال أو غموض فيما يخص مسألة حق القراءة الأولى لأنها قررت صراحة على أولوية إحالة إقتراحات أو مشاريع القوانين على المجلس الشعبي الوطني<sup>156</sup> ، أي أنه تعود للغرفة الأولى دوما حق القراءة الأولى خاصة وأن المجلس الشعبي الوطني آنذاك كانت تعود له وحده حق المبادرة بالقوانين دوناً عن مجلس الأمة وحتى بالنسبة لمشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول يجب أن يودعها هذا الأخير مكتب المجلس الشعبي الوطني بحسب ما جاء في المادة 119 من دستور 1996 قبل التعديل ، وبما أن أعضاء مجلس الأمة آنذاك أي قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كانوا لا يحق لهم المبادرة بإقتراحات القوانين فإنه لا يتصور أن يتم عرض مشروع القانون عليه أولاً ومن ثمة يحال على المجلس الشعبي الوطني الذي يمكنه تعديله ، خاصة وأن دستور 1996 من خلال المادة 120 منه وعند الحديث عن مجلس الأمة يستعمل مصطلح "المصادقة " بدلا من مصطلح التصويت ومعلوم الفرق الكبير بينهما ، كما وأن نفس الدستور لم يعتمد تقنية الذهاب والإياب بنوعيتها ( أي تقنية الذهاب والإياب المطلق وهو الأصل في النظم البيكاميرية ولا بنظام الذهاب والإياب المقيد الذي يسمح بذهاب وإياب النص لمرات محددة ثم تعطى سلطة الفصل لإحدى الغرفتين وغالبا ما تكون الغرفة السفلى<sup>157</sup> ، لأن في القانون البرلماني الجزائري وقبل التعديل تتم مرة واحدة وفي إتجاه واحد فقط .

<sup>156</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة ، المرجع السابق ، ص 54 .

<sup>157</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي .... المرجع نفسه ، ص 50 .

## الفقرة الثانية :

### مجلس الأمة غرفة ذات إختصاصات محددة في المجال الرقابي

نقصد بإختصاصات مجلس الأمة في المجال الرقابي سلطته في الرقابة على أداء الحكومة وإلى أي مدى قد تصل هذه الرقابة ، بمعنى هل قد تصل إلى حد تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ، فبعض الدول ذات برلمان بغرفتين منحت للغرفة الثانية مثلها مثل الغرفة الأولى حق تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وإن كان أغلبها أعطى للغرفة الأولى فقط المنتخبة من طرف الشعب حق إسقاط الحكومة ، وهذا هو الإتجاه الطبيعي بالنظر إلى طبيعة الغرفة الثانية والهدف من إيجادها .

ولقد لاحظت العديد من الدراسات أنه كثيرا ما يحدث الخلاف ما بين الحكومة حول مسائل محددة وقد يتفاقم هذا الخلاف ويتعاضم لدرجة تهدد إستقرار نظام الدولة خاصة في نظام المجلس الواحد ، وبذلك الصورة يمكن أن تلتجئ كل سلطة إلى ما حولها اياه الدستور دون أن يتم إحتواء الأزمة . بيد أنه يمكن إحتواء مثل هذه الخلافات وتجاوزها عند الأخذ بنظام المجلسين ، إذ أنه في حالة الصدام ما بين الحكومة والغرفة الثانية سوف تقوم بمهمة التوفيق بينهما والعمل على إنهاء الأزمة قبل تفاقمها ، لأن كل من الحكومة والغرفة الأولى يشكل زواجا حيث الطلاق غالبا ما يكون واردا بينهما وهنا تظهر أهمية العلاقة "حكومة - الغرفة الثانية" أين العلاقة حتمية وإجبارية أي لا مفر منها لأنها من دون أية نتائج سياسية ، ومثل هذه الوضعية تعطي للغرفة الثانية إمكانية الترفع عن المصالح السياسية والحكم على المسائل من منظور الصالح العام<sup>158</sup> .

الإزدواجية البرلمانية وبفضل مرونتها تصبح وسيلة لحل الخلافات ما بين الحكومة والغرفة الأولى المنتخبة ووسيلة لتحقيق الإستقرار المؤسسي لأن الغرفة الثانية مكلفة بالسهر على ضمان الوحدة الوطنية عن طريق تجنب أي لا توازن في مكونات المجتمع وضمان مهمة الوساطة لحل الخلافات السياسية ما بين مؤسسات الدولة .

هذا ما يفسر تقليص دور مجلس الأمة في العملية الرقابية على نشاط الحكومة واقتصاره على الوسائل الإستعلامية بالشكل المحدد في الدستور ، حيث جاء في المادة 99 من دستور 1996 ما يلي :

<sup>158</sup> CLUZEL Jean , l'indispensable sénat ...p 45 .

" يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80 ، 84 ، 133 و 134 من الدستور يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 135 و 137 من الدستور "

أي أنه تم حرمان مجلس الأمة من وسائل الرقابة المؤدية إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة المنصوص عليها في المادة 135 و 137 ، واقتصر دوره الرقابي على الوسائل الإستعلامية من :

- توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة ( المادة 134 من الدستور )

- إستجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة ( المادة 133 من الدستور )

- إجراء تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة ( المادة 161 من الدستور )

أما بالنسبة للوسائل الأخرى المتاحة لمجلس الأمة والمنصوص عليها في المادتين 80 و 84 من الدستور فهي لا تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ، ويتعلق الأمر بكل من :

-أ و لا : بمناسبة تقديم برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة

حيث جاء في الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 80 من دستور 1996 ما يلي :

" يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني . يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة "

إن هذا العرض لا يتم إلا بعد حصول برنامج الحكومة على موافقة المجلس الشعبي لوطني ، وبما أن نص المادة 80 يفيد الوجوب ، فيجب إذن على الوزير الأول عرض مخطط عمله على مجلس الأمة ، في هذه الحالة يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة ، غير أن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني لأنها لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة حتى لو تضمنت بيانا ينتقد المسعى الذي توخته الحكومة في برنامجها .

- ثانيا : بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة

حيث جاء في المادة 84 من دستور 1996 في فقرتها السابعة أنه :

" يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة "

إن نص المادة 84 من دستور 1996 لا يفيد الإلزام بل الإمكانية ، فالحكومة ليست ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة<sup>159</sup> ، كما أن بيان السياسة العامة يعرض على المجلس الشعبي الوطني الذي له سلطة منح الموافقة على إستمرار الحكومة في أداء نشاطها أو على العكس سحب الثقة منها ، بينما أقر المؤسس الدستوري لمجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة ليس لها كذلك أي أثر قانوني فيما يخص المسؤولية للحكومة ، فالمغاربة في الوسائل الرقابية للغرفة الثانية لها ما يبررها بالنظر إلى المغاربة من حيث الطبيعة والتشكيلة والهدف منها ، على أنه من الأحسن لو فعلت الوسائل الإستعلامية أكثر .

---

<sup>159</sup> بوكرا ادريس ، مركز مجلس الأمة...المرجع السابق ، ص 77 و78 .

## الفرع الثاني :

### مجلس الأمة فيتو رئاسي بالوكالة

عادة ما توكل للغرفة الثانية وظيفة انتقائية هدفها حماية قيم وتقاليد الأمة وهذا ما يسبب في بعض الأحيان بطنًا في إنتاج القوانين ، لأن الغرفة الثانية تسعى إلى تحسين جودة الإنتاج التشريعي عن طريق محاولة عقلنته بعيدا عن الديماغوجية السياسية ، فعادة ما يكون أعضاء الغرفة الثانية أكبر سنا وأكثر دراية بموضوع وتفاصيل النص القانوني المعروض أمامهم بحكم معرفتهم ودراباتهم وتخصصهم مقارنة بنواب الغرفة الأولى الذين عادة ما يكونون من الشباب الطموح والمتأثر بالبرامج والشعارات السياسية التي قد تكون في بعض الأحيان غير واقعية ووقتية تؤثر سلبا على كمية ونوعية النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان ، وهنا يأتي دور الغرفة الثانية كطرف معدل لكفة الميزان لأن الإنتاج التشريعي دائما ما يكون ذا نوعية أجود بمروره على جهتين<sup>160</sup> .

وإذا كان المؤسس الدستوري قد أرسى إزدواجية غير متكافئة خاصة في المجال التشريعي ، حيث فضل المجلس الشعبي الوطني وأعطاه الأولوية في العديد من المسائل ، إلا أنه في المقابل أعاد الإعتبار له عندما جعل موافقة مجلس الأمة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية شرطا أساسيا لإكمالها ، غير أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 ذهب إلى أبعد من ذلك بكثير عندما إشتراط أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة المسجلين وليس الحاضرين ، مع العلم أن ثلث أعضاء مجلس الأمة معينون من طرف رئيس الجمهورية ، حيث جاء في المادة 120 من دستور 1996 الفقرة الثالثة منها :

" يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه "

هنا بالذات يظهر الهدف الفعلي من تأسيس الغرفة الثانية في دستور 1996 ، حيث أريد به الوزن المقابل (le contrepoids) للغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني بفضل حق الاعتراض الذي خوله إياه الدستور ، إلى حد أنه تم تشبيهه بفيتو رئاسي بالوكالة في يد رئيس الجمهورية<sup>161</sup> في مواجهة الأغلبية البرلمانية المعادية له في المجلس الشعبي الوطني ، كيف لا وهو الذي يعين ثلث أعضاء

<sup>160</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي ..... ، المرجع السابق ، ص 45 .

<sup>161</sup> MAHIU Ahmed , op-cit , p 486 .

مجلس الأمة ( الفقرة الأولى ) ، كما وأن المؤسس الدستوري قام بتصوير كافة الإحتمالات الممكنة ، إذ أنه في حالة عدم الإتفاق ما بين الغرفتين أوجد حلا لهذا الخلاف ألا وهو اللجنة المتساوية الأعضاء بدلا من آلية الذهاب والإياب ، هذه اللجنة التي أقل ما يقال عنها أنها موضوعة في يد السلطة التنفيذية (القرة الثانية )

## الفقرة الأولى :

### بواسطة الأغلبية الموصوفة 3/4

تظهر من خلال ملامح دستور 1996 ، خاصة ما تعلق بالسلطة التشريعية آثار الإنتخابات التشريعية الملغاة لسنة 1991 ، كما أنها تعكس الرغبة في إحتواء مخاطر الإقتراع العام المباشر وإحتمال حدوث تجاوزات من طرف المجلس الشعبي الوطني في حالة وصول أغلبية سياسية غير مرغوب فيها تهدد قيم وتقاليد الأمة وتحاول المساس بثوابت الدولة وأسسها ، لذلك تمت هندسة الغرفة الثانية في البرلمان بشكل يسمح بوقف أي نص قانوني صادر عن المجلس الشعبي الوطني قد يعارض سياسة رئيس الجمهورية .

هذه الهندسة تمت بخطوتين أساسيتين هما :

- الأولى : حق رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة ( المادة 101 من دستور 1996 الفقرة الثانية )

- الثانية : إشتراط أغلبية ثلاثة أرباع مجلس الأمة من أجل المصادقة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية ( المادة 120 من دستور 1996 الفقرة الثالثة منها ) .

مجلس الأمة إذن يصبح سلاحا فعالا في يد رئيس الجمهورية بفضل الثلث الرئاسي الذي يعينه من مجموع أعضاء مجلس الأمة والذي يجعله حاجزا في وجه المجلس الشعبي الوطني ، يجعل منه شبيها إلى حد بعيد بحق الفيتو الذي يمارسه رئيس الجمهورية<sup>162</sup> ، إن عملية حسابية بسيطة تعكس لنا مدى قوة وفعالية مجلس الأمة كسلاح فعال في يد رئيس الجمهورية في مواجهة المجلس الشعبي

<sup>162</sup> BENABBOU Fatiha , la nature du régime politique algérien , op -cit , p 70 .

الوطني المعادي لسياسة الرئيس بفضل الثلث الرئاسي المعين من جهة والأغلبية الموصوفة المفروضة للمصادقة على مستوى مجلس الأمة من جهة أخرى .

رئيس الجمهورية إذن يمكنه بفضل هاذين العاملين الإعتراض على أي قانون صوتت عليه الغرفة الأولى ، لأن إشتراط أغلبية ثلاثة أرباع مجلس الأمة المسجلين من أجل المصادقة على مشروع أو إقتراح قانون صوت عليه المجلس الشعبي الوطني معناه أن النصاب المطلوب هو :

$$144 \times \frac{4}{3} = 108 \text{ صوتا من أصل } 144 \text{ صوتا مسجلا في مجلس الأمة}$$

وبما أن الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة يمثلون الثلثين أي :

$$144 \times \frac{3}{2} = 96 \text{ أو } 96 = 2 \times 48$$

فهذا معناه أن : 108 - 96 = 12 صوتا

أي أنه يكفي لكي يتمكن رئيس الجمهورية من الإعتراض على أي قانون لا يرغب فيه ، أن يضمن فقط أصوات 12 عضوا في مجلس الأمة وإذا علمنا أنه يعين ثمانية وأربعين منهم يعتبرون ضمنا ملتزمين أدبيا أمامه ، تتضح سهولة ذلك وتظهر بساطة عملية إعتراض رئيس الجمهورية على هذه القوانين ، فالسلطة الفعلية المعترف بها لمجلس الأمة هي سلطة الإعتراض لفائدة رئيس الجمهورية عندما يرى أن مشروع أو إقتراح قانون ما لا يخدم سياسته وبرنامجه السياسي الذي ضمن له الفوز في الإنتخابات الرئاسية .

أي أنه تم تكريس فيتو رئاسي ولكن ليس بطريقة مباشرة بل بطريقة غير مباشرة تشبه إلى حد بعيد إجراء الوكالة المعروفة في القانون الخاص ، فالمصادقة على مستوى مجلس الأمة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 وبفضل الثلث الرئاسي من جهة وأغلبية ثلاثة الأرباع الموصوفة من جهة أخرى جعلت منها وكما عبر عنها بعض الأساتذة بحق فيتو رئاسي بالوكالة *un veto présidentiel par procuration* ، ومن هنا تظهر أهمية وفعالية مجلس الأمة كسلاح في يد رئيس الجمهورية ، لأن الخصوصية التي ميزت الغرفة الثانية في الجزائر بعد سنة 1996 جعلت منه جهاز مراقبة وتحكم على المجلس الشعبي الوطني<sup>163</sup> ، بل وأكثر من ذلك يرى بعض الأساتذة أن رئيس الجمهورية وبفضل الإزدواجية البرلمانية أصبح قادرا على التحكم في الإنتاج التشريعي بفضل الثلث

<sup>163</sup> Mahiou Ahmed, op-cit , 484

الرئاسي المعين في مجلس الأمة وهذا ما سوف يحد من منافسة المجلس الشعبي الوطني له في المجال التشريعي إلى حد اختزال مهمته وتحويلها إلى مجرد مكتب لتسجيل قرارته<sup>164</sup>.

بينما يرى آخرون العكس تماما بحيث يجدون أن شرط الأغلبية الموصوفة  $\frac{3}{4}$  هو شرط صعب ، لكن يظهر أن المقصود هو البحث عن أكبر اجماع سياسي ممكن حول النصوص التي تتحول إلى قوانين بعد المصادقة عليها من طرف مجلس الأمة ، وعليه فالقوانين التي تصدر بموافقة أعضاء مجلس الأمة لها قيمة سياسية كبيرة<sup>165</sup> ، وأن أهم إيجابيات نصاب الثلاثة أرباع المقرر للمصادقة على مستوى مجلس الأمة هو تحقيق أكبر قدر ممكن من الاجماع على النصوص القانونية المعروضة عليه<sup>166</sup> ، وأنه من الضروري حتى تكون النصوص محل إتفاق أكبر عدد ممكن من الجزائريين ولأن هذه الوسيلة هي الوسيلة الكفيلة بالتغلب على تجاوزات وتعسفات أغلبية معينة ، لأنه بدون الاجماع الكبير يصعب حماية الأقليات من الأغليات التي يمكن أن تحدث<sup>167</sup>.

لكن إلى أي مدى يصبح هم ضمان الاجماع وحماية الأقليات وكبح تجاوزات الأغلبية ، حدا مبالغا فيه وهل يكن على أساسه هذا القدر من التعديل والخصوصية التي أصابت الغرفة الثانية ، إلى حد أن البعض يعتبر أنها أخلت بشكل مبالغ فيه بمبدأ التوازن ما بين السلطات ومبدأ الفصل ما بين السلطات بمفهومه الحديث ولعل هذا ما سعى التعديل الدستوري الأخير إلى إصلاحه عندما تخلى عن شرط الأغلبية الموصوفة  $\frac{3}{4}$  اللازمة للمصادقة على مستوى الغرفة الثانية ولكنه في المقابل احتفظ بحق الرئيس في تعيين الثلث من أعضاء الغرفة الثانية .

<sup>164</sup> HARTANI A-K , Le parlement dans la loi fondamentale du 28 Novembre 1996 , RASJP , tome 41 , N 04 , 2003 , , 73 .

<sup>165</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي ....، المرجع السابق ، 56 .

<sup>166</sup> سعاد عمير ، المرجع السابق ، 165 .

<sup>167</sup> الأمين شريط ، الجوانب التأسيسية ، المرجع السابق ، ص 18

## الفقرة الثانية :

### بواسطة اللجنة المتساوية الأعضاء بدل نظام الذهاب والإياب

ان ما زاد من فعالية أدوات تدخل السلطة التنفيذية في إختصاصات البرلمان في مواجهة الغرفة الأولى بواسطة الغرفة الثانية هو غياب آلية الذهاب والإياب بشكليها المطلق والنسبي ، حيث يظل نص القانون في حالة ذهاب وإياب ما بين غرفتي البرلمان دون وضع أي حد عددي أو زمني لعدد القراءات التي يمكن أن يخضع لها النص إلى حين التوصل إلى إتفاق حول الأحكام المختلف حولها ما بين غرفتي البرلمان ، إلا في حالة الإستعجال التي تقررها الحكومة ومثال على ذلك ما نص عليه الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 45 منه ، حيث يمكن للوزير الأول أن يعلن الطابع الإستعجالي لمشروع قانون ما وبذلك يتم قراءة النص مرة واحدة فقط من طرف غرفتي البرلمان

168

في الجزائر تم رفض نظام الذهاب والإياب ، وحسب ما جاء في نص المادة 120 من دستور 1996 أي قبل التعديل الأخير ، يخضع مشروع أو إقتراح قانون ما لقراءة واحدة فقط متتالية من طرف المجلس الشعبي الوطني الذي يمكنه تقديم تعديلات عليه ثم من طرف مجلس الأمة الذي تنصب مناقشته على النص المحال عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ، أي أنه في حالة الخلاف لا تكون هنالك قراءة ثانية أو ثالثة لنص القانون بل نكون أمام إمكانية وحيدة فقط هي : إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول ، وما يميز هذه الإمكانية أن نتائجها غير مضمونة قد تؤدي إلى دفن النص بالكامل وكأنه لم يكن .

هنا كذلك يظهر مرة أخرى التدخل الكبير للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية بما يؤثر سلبا على الإنتاج التشريعي بحيث يصبح على مقاس السياسة العامة التي اعتنقتها هذه الأخيرة .

ان ما دفعنا إلى هذا القول هو ما جاء في نص المادة 120 من دستور 1996 حيث جاء في فقرتها الرابعة والخامسة والسادسة ما يلي :

" وفي حالة حدوث خلاف ما بين الغرفتين ، تجتمع ، بطلب من الوزير الأول ، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف .

<sup>168</sup> SOUSSE MARCEL , op-cit , P 1331 .

- تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه الا بموافقة الحكومة .

- وفي حالة إستمرار الخلاف يسحب النص "

لقد تم تصور اللجنة المتساوية الأعضاء بصورة لا تترك لإرادة المجلس الشعبي الوطني إلا إحتمالين فقط : اما أن يرفض النص فيتم دفنه عن طريق سحبه من طرف الوزير الأول وإما أن يقبل المجلس الشعبي الوطني ولكن بالتعديلات التي وافقت عليها الحكومة والتي تخدم سياستها العامة ولو على حساب الإرادة العامة ، أي أن النص يخضع لعملية تعديل مقاس قبل أن يدخل حيز التنفيذ حتى يتوافق مع السياسة العامة للسلطة التنفيذية .

وما يدعم ويؤكد هذا الطرح ما جاء في نص المواد 87 ، 88 ، 89 ، 94 ، 95 و96 من القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، حيث جاء في كل منها ما يلي :

المادة 87 : " يبلغ طلب الوزير الأول بإجتماع الاجنة المتساوية الأعضاء ، طبقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور إلى رئيس كل غرفة .

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشر الأيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب "

المادة 88: " يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء "

المادة 86 : " تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني ، بالتناوب ، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة "

المادة 94 : " يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف . لا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع أصوات مجلس الأمة .

في حالة رفض مجلس الأمة كاملا ، لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من الدستور . يبلغ تقرير الجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الإجتماعات في مقرها "

المادة 95 : " تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور تبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص كاملا "

المادة 96 : " اذا لم تتوصل الغرفتان ، على أساس نتائج الاجنحة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد واذا استمر الخلاف ، تسحب الحكومة النص "

إن القراءة التحليلية لنص المادة 120 من دستور 1996 ومواد القانون 02/99 السابقة الذكر الواقعة تحت عنوان الفصل الرابع المعنون بـ : اللجنة المتساوية الأعضاء ، تسمح لنا بإبداء مجموعة من الملاحظات الهامة والتي نجملها فيما يلي :

■ **الملاحظة الأولى :** أن المؤسس الدستوري إعتد الإزدواجية البرلمانية ولكنه رفض رفضا قاطعا نظام الذهاب والإياب وبدلا عن ذلك إعتد نظام اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث أن فرض قراءة واحدة متتالية وفي إتجاه واحد هو : المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة ، وهنا نتساءل عن سبب رفض القراءة المتكررة لنص القانون الذي اختلفت حوله غرفتا البرلمان إلى غاية التوصل إلى نص يرضي الطرفين ( باستثناء حالة الإستعجال إن وجدت ) ، مع العلم أن أعضاء مجلس الأمة لا يمكنهم إدخال أية تعديلات ، لذا فكان من الأحسن لو أعطي أعضاء الغرفة الثانية هذا الحق حتى يتماشى مع فكرة الذهاب والإياب ، إذ أن تكريس هذا النظام هو اعتراف بأهمية ودور الغرفة الثانية في إعداد القانون<sup>169</sup> و تنفي عنها صفة " غرفة الاعتراض " على الغرفة الأولى ، بشرط إرفاق هذه الآلية بعدة تعديلات تمس نظام الغرفة الثانية .

■ **الملاحظة الثانية :** أن اللجنة المتساوية الأعضاء كوسيلة لحل الخلاف مابين غرفتي البرلمان هي إمكانية فقط أي أن اللجوء إليها إختياري وليس إجباري ويعود للسلطة التقديرية الكاملة للوزير الأول وحده ، الذي يعود له سواء إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء أو بكل بساطة الإمتناع عن ذلك عن طريق عدم التحريك ساكنا ، على الرغم من أن العديد من الأساتذة يرى أن التفسير الحرفي لعبارة " تجتمع " الواردة في الفقرة الرابعة من المادة 120 من دستور 1996 تحمل معنى الإلزام أي الأمر بالإجتماع ، وبالتالي فالأصل أن الوزير الأول ملزم دستوريا بطلب إجتماع اللجنة حالما يقع الخلاف مابين الغرفتين ، أي أن الوزير الأول ليست

<sup>169</sup> DELCAMP Alain , le rôle législatif du sénat , 1200 .

له أية سلطة تقديرية في هذا المجال ، لأن نتائج القول بغير ذلك معناه أن آلية اللجنة المتساوية الأعضاء سوف تتعطل في أداء مهامها الدستورية<sup>170</sup> .

بينما يرى آخرون أن إعطاء الوزير الأول حق المبادرة بطلب تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء يعد عيبا دستوريا لأن ذلك من شأنه أن يعطي للحكومة تفوقا وإمتيازاً يتمكن الوزير الأول بموجبه من التدخل ودعوة اللجنة للإنعقاد ، أو ترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة خاصة اذا قدر الوزير الأول أن المناقشة حول هذا النص داخل المجلسين قد تصل إلى تعديل النص بما لا يلائم برنامج حكومته أو رغبة منه في تهميش بعض الإقتراحات البرلمانية ، أما اذا قدر أن الأوضاع داخل المجلس ملائمة لسياسة حكومته سارع إلى إستدعاء اللجنة من أجل فض النزاع ، لتبقى مسألة تسوية الخلاف بين الغرفتين مسألة تقديرية للحكومة<sup>171</sup> .

محمل القول أن ما يميز القاعدة القانونية الدستورية هو احتوائها على جزاء أو على الأقل توفرها على قيد زمني أو حتى بديل لتخلف المكلف بها عن أداء إلتزامه ، وبما أن المادة 120 من دستور 1996 وكذلك المواد الخاصة باللجنة المتساوية الأعضاء في القانون العضوي 02/99 لم تذكر أيا من ذلك أي لم تذكر لا الجزاء ولا البديل ولا الأجل الزمني لإستدعاء الوزير الأول للجنة المتساوية الأعضاء وعلى الرغم من إستعمال المادة الدستورية للصيغة الامرة " تجتمع " ، إلا أن إمتناع الوزير الأول عن إستدعاء هذه اللجنة لا يولد أية عواقب قانونية ، كما وأنه لا يحرك المسؤولية السياسية للوزير الأول .

■ **الملاحظة الثالثة :** أن إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هو إختصاص حصري في يد الوزير الأول بنص الدستور أي أنه لا يمكن لأي شخص الحلول مكان الوزير الأول في هذا المجال ، وهنا نتساءل عن سبب إقصاء كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة من حق طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>172</sup> على الرغم من طبيعتها البرلمانية المحضة وعن عدم إمكانية كل منهما الحلول محل الوزير الأول في حالة تخلفه عن إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، بينما يعود في فرنسا حق إستدعاء هذه اللجنة وعندما يتعلق الأمر بإقتراح قانون صادر عن إحدى غرفتي البرلمان ، إلى كل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ .

<sup>170</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة ...المرجع السابق ، ص 65 .

<sup>171</sup> سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 124 و 125 .

<sup>172</sup> BENABBOU Fatiha , op –cit , tome 2 , p 47 .

■ **الملاحظة الرابعة :** أن المادة 120 من دستور 1996 الفقرة الخامسة منها ألزمت كل من غرفتي البرلمان بالحصول على موافقة الحكومة على إدخال أي تعديل على النص الذي اقترحتة اللجنة المتساوية الأعضاء الخاص بالأحكام محل الخلاف ما بين غرفتي البرلمان ، مما يمكن الحكومة عند عرضها للنص أمام الغرفتين أن تدفع بالأمور إلى طرح التعديلات في الإتجاه الذي تريده عندما تكون لها إعتراضات أساسية على نص اللجنة المتساوية الأعضاء ، سيما اذا تعلق الأمر بمشاريعها القانونية ، إن ذلك من شأنه أن يحول الهيئة التنفيذية إلى هيئة تحكيم بين غرفتي البرلمان من حيث سلطة الإقرار والتصديق <sup>173</sup> .

■ **الملاحظة الخامسة :** أن المؤسس الدستوري الجزائري قبل تعديل 2016 ، لم يأخذ بمبدأ " الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى " ، لأن الكلمة الأخيرة قبل 2016 كانت تعود دائما للوزير الأول ، حيث أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحذ حذو المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 الذي منح للحكومة إمكانية إعطاء الكلمة الأخيرة le dernier mot للغرفة الأولى <sup>174</sup> ، بينما فضل بدلا من ذلك سحب النص في حالة إستمرار الخلاف بدلا من لعطاء الكلمة الأخيرة لممثلي الإرادة العامة .

■ **الملاحظة السادسة :** المادة 96 من القانون العضوي 02/99 ولو ضمنا ، اعتبرت حالة إدخال مجلس الأمة تعديلات بعد موافقة الحكومة على إقتراح اللجنة المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ، من ضمن حالات إستمرار الخلاف بدل إعتبارها حالة جديدة من حدوث

<sup>173</sup> عروس الزويبير ، المرجع السابق ، ص 359 .

<sup>174</sup> جاء في المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 الفقرة الأخيرة منها ما يلي :

" وإذا لم تتوصل اللجنة المختلطة إلى المصادقة على نص مشترك أو لم يصادق على هذا النص وفق الشروط المقررة في الفقرة السابقة ، جاز للحكومة بعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية ومن مجلس الشيوخ أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل فيه نهائيا .

وفي هذه الحالة يجوز للجمعية الوطنية أن تتبنى اما النص الذي أعدته اللجنة ، وأما النص الأخير الذي صوتت عليه مع إدخال تعديلات أو أكثر صادق عليها مجلس الشيوخ ، وذلك عند الاقتضاء "

" Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun , ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent , le gouvernement peut , après une nouvelle lecture par l'assemblée nationale et par le sénat , demande à l'assemblée de statuer définitivement .En ce cas , l'assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte , soit le dernier texte voté par elle , modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le sénat . "

الخلاف والتي تستوجب إجتماع لجنة متساوية الأعضاء جديدة لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل  
الخلاف<sup>175</sup> .

كل هذه الوسائل في يد الوزير الأول تمكنه من أن يدفن النص محل الخلاف بكل بساطة وكأنه لم يكن ، لأن اللجنة المتساوية الأعضاء بالشكل الذي هي عليه سمحت بأن تكون الكلمة الأخيرة للوزير الأول عن طريق استغلال طريقة " غرفة ضد غرفة " أو chambre contre chambre ، ولعلها إحدى الأسباب التي أدت إلى التعديل الدستوري الأخير ، بعد تزايد الملاحظات والانتقادات حوله .

## المطلب الثاني :

### بعد التعديل الدستوري معضلة " غرفة مطابقة لغرفة "

إذا كان وجود الغرفة الثانية ضرورة حيوية في الدولة الفيدرالية فهناك في المقابل من يرى أن وجودها في الدولة البسيطة هو بمثابة خلل في الوظيفة التمثيلية للبرلمان ، ولعل جملة الانتقادات التي طالت مجلس الأمة طيلة أكثر من عشرين سنة هي التي مهدت الطريق للإصلاحات الدستورية التي سوف يأتي بها التعديل الدستوري لسنة 2016 ، هذه الإصلاحات الدستورية التي طالت أولا الصلاحيات التشريعية للغرفة الثانية في البرلمان على صعيدين أساسيين .

وإذا كانت الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري وبالضبط قبل التعديل الدستوري الأخير قد أثارت بسبب خصوصية نظامها القانوني معضلة " غرفة ضد غرفة " ، حيث كان يرى فيها العديون غرفة في يد رئيس الجمهورية يجندها رئيس الجمهورية في حالة وصول أغلبية برلمانية معادية لسياسة الرئيس حتى تعترض على القوانين التي قد تصوت عليها هذه الأغلبية البرلمانية المعادية ، إلا أن الحال اختلف بعد التعديل الدستوري جذريا فيما يخص معضلة " غرفة ضد غرفة " ، غير أنه يظهر أن المؤسس الدستوري وقع في معضلة أخرى هي معضلة " غرفة مطابقة لغرفة " لأن الإصلاحات التي شهدتها النظام القانوني لمجلس الأمة من تعزيز لصلاحياته من جهة والتخلي عن الأغلبية الموصوفة 3/4 للمصادقة على مستوى مجلس الأمة هي إصلاحات غير كافية ( الفقرة الأولى ) ، ومن جهة لأن هذه الإصلاحات لم تمس بعض الجزئيات في النظام القانوني للغرفة الثانية بحيث ما يزال موقف المؤسس الدستوري حولها ثابتا ومستمرا ( الفقرة الثانية ) .

<sup>175</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة..... المرجع السابق ، ص 70 ،

## الفرع الأول :

### إصلاحات غير كافية

لقد حاول المؤسس الدستوري لسنة 2016 القيام ببعض الإصلاحات التي مست في جزئها النظام القانوني للغرفة الثانية في البرلمان ، هذه الإصلاحات مست بالأساس تعزيز صلاحيات مجلس الأمة في شقها التشريعي بحيث تم تعزيز كل من حق أعضاء الغرفة الثانية في المبادرة والتعديل وحق الأسبقية في القراءة الأولى ولكن في مجالات محددة بنص المادة 137 من الدستور ( الفقرة الأولى ) ، كما وكانت هنالك محاولة لإصلاح النظام القانوني للغرفة الثانية في جزئية أخرى ألا وهي الأغلبية اللازمة للمصادقة على مستواها ، حيث تم التخلي عن شرط الأغلبية الموصوفة  $\frac{3}{4}$  عند المصادقة على مستواها بحيث غدت أغلبية بسيطة ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### تعزيز جزئي لسلطات مجلس الأمة في المجال التشريعي

جاء التعديل الدستوري الأخير بجملة من التعديلات مست مجلس الأمة على العموم كما مست سلطاته في المجال التشريعي على وجه الخصوص ، هذه التعديلات المفروض أن من شأنها أن تعيد الاعتبار لمجلس الأمة بإعتباره ممثلاً للجماعات الإقليمية ولو أن التعديل الدستوري لسنة 2016 كذلك لم ينص صراحة على كون الغرفة الثانية ممثلاً للحياة المحلية .

غير أن هذه التعديلات وبالرغم من أهميتها تبقى غير كافية بالنظر للتحويل الذي عرفته الغرفة الثانية أي بانتقالها من كونها غرفة إعتراض إلى غرفة تأمل وتفكير بسبب التخلي عن شرط الأغلبية الموصوفة  $\frac{3}{4}$  التي كانت لازمة من أجل المصادقة على مستوى مجلس الأمة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ، ورغم محدوديتها إلا أن هذه التعديلات تبقى مكسبا للغرفة الثانية وخطوة للتحويل الوظيفي لمجلس الأمة .

هذه التعديلات التي مست الغرفة الثانية في الجزائر يمكن ايجازها فيما يلي :

## أولا : بالنسبة لحق المبادرة

عدلت المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 نص المادة 119 من دستور 1996 لتصبح بالشكل الآتي :

" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل النصوص عليها في المادة 137 أدناه "

المادة 136 من دستور 2016 تتكلم عن المجالات التي يحق لأعضاء مجلس الأمة فقط حق المبادرة فيها ألا وهي : " القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة والتقسيم الإقليمي " ، أما خارج هذه المجالات المحددة في هذه المادة ، فيعود للوزير الأول أو نواب المجلس الشعبي الوطني فقط حق المبادرة بالقوانين فيها .

أي أنه تم إقصاء أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين خارج المجالات المذكورة في المادة 137 والمتعلقة بالتنظيم المحلي والتقسيم الإقليمي بينما أقصى نواب المجلس الشعبي الوطني من حق المبادرة في هذه المجالات ، لكن ماذا عن الوزير الأول هل أقصى هو كذلك مثله مثل نواب المجلس الشعبي الوطني من حق المبادرة في المجالات المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ، الواقع أن نص المادة 136 من دستور 2016 تتكلم عن " مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي " ، وبالتالي يستنتج من نص هذه المادة أنه يمكن للوزير الأول المبادرة بمشاريع قوانين في هذه المجالات المحددة إلى جانب أعضاء مجلس الأمة .

وبالرغم من القفزة النوعية التي عرفها مجلس الأمة في هذا المجال خاصة بإعتبره ممثلا للجماعات الإقليمية على المستوى المركزي ( ولو بصفة غير رسمية على إعتبار أن كل ولاية من ولايات الوطن تمثل بعضوين في مجلس الأمة ) ، إلا أن هذه الإصلاحات وبالضبط في مجال حق المبادرة بالقوانين تبقى غير كافية ، ونتساءل عن سبب حرمان أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين المطلق أي في كل المجالات التي يرى أنها تستدعي تنظيمها بواسطة القانون مثلما هو الحال في فرنسا التي يعود فيها لأعضاء مجلس الشيوخ حق المبادرة بإقتراحات القوانين في كافة المجالات .

## ثانيا : بالنسبة لحق القراءة الأولى

جاء في نص المادة 137 من دستور 2016 ما يلي :

" تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة

وبإستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني "

هنا كذلك ، ولأنه يعود لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري الأخير حق المبادرة فقط في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ، فإنه يعود لمجلس الأمة حق القراءة الأولى بالنسبة لمشاريع أو إقتراحات القوانين في هذه المجالات بحسب الجهة المبادرة بها أي إما الوزير الأول أو أعضاء مجلس الأمة ، وخارج هذه المجالات يعود حق القراءة الأولى لنواب المجلس الشعبي الوطني ، وهو ما أكدته المادة 138 من الدستور الحالي الفقرة الأولى منها والتي جاء فيها ما يلي :

" مع مراعاة الحالة المذكورة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه ، يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه "

وأضافت نفس المادة في فقرتها الثانية ما يلي :

" تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه "

خارج هذه المجالات المذكورة في المادة 136 ، بقي موقف المؤسس الدستوري الجزائري ثابتا ومستمرا حول أولوية الغرفة الأولى في القراءة الأولى ، بينما يعد موقف المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 مغايرا له تماما على إعتبار أنه يعود للجهة المبادرة حق القراءة الأولى سواء تعلق الأمر بنواب الجمعية الوطنية أو أعضاء مجلس الشيوخ ، أما اذا كانت المبادرة بالقوانين من الحكومة فإنه يعود لها حق إختيار الغرفة ذات حق القراءة الأولى ، ما عدا مجالات محددة في الدستور الفرنسي يعود للغرفة الأولى الجمعية الوطنية الفرنسية حصريا حق القراءة الأولى ويتعلق

الأمر بكل من : قوانين المالية وقوانين الضمان الإجتماعي ، كما يعود للغرفة الثانية مجلس الشيوخ الفرنسي حق القراءة الأولى عندما يتعلق الأمر بالمواضيع المتعلقة بـ : الجماعات الإقليمية .

### ثالثا : بالنسبة لحق التعديل

هنا كذلك ، وحتى بعد التعديل الدستوري الأخير أقصى أعضاء الغرفة الثانية من حق التعديل اذ لا شيء في التعديل يتكلم عن حقهم في ذلك ، ولكن يفهم من نص المادة 136 والمادة 137 و المادة 138 من دستور 2016 أنه وبما أنه تعود لمجلس الأمة حق القراءة الأولى بالنسبة لمشاريع القوانين الصادرة عن الوزير الأول أو إقتراحات القوانين الصادرة عن عشرين عضو مجلس الأمة على الأقل في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ، فإنه يفهم من ذلك تلقائيا حق أعضاء مجلس الأمة في تعديل هذه المشاريع أو إقتراحات القوانين عندما تعرض عليه لقراءتها في المقام الأول ولكن مع الأخذ بعين الإعتبار ما جاء في نص المادة 139 من الدستور ،

غير أن ما يثير الشكوك حول هذه المسألة أي إمكانية أعضاء مجلس الأمة تعديل النصوص التي يعود له حق القراءة فيها ، هو استعمال المادة 138 من الدستور الحالي لمصطلح " صادق " عندما جاء فيها :

" تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه "

مع العلم أن المصادقة L' approbation تحتل التصويت من دون إمكانية التعديل ، لكن هل يعقل أن يعرض النص على الغرفة الثانية في المقام الأول من دون أن يكون لها إمكانية تعديله ، أي أن يكون لها حق المصادقة فقط لا غير ؟ لذا فمن الأصح لو أراد حقا المؤسس الدستوري لسنة 2016 أن يمنح أعضاء مجلس الأمة حق إمكانية التعديل ، أن يستعمل عبارة " النص الذي صوت عليه مجلس الأمة " بدلا من عبارة " النص الذي صادق عليه مجلس الأمة " ، لأن التصويت يحتمل التعديل أما المصادقة فلا تحتمله ، والمتفق عليه إذن أنه خارج هذه الحالة ، لا يحق لأعضاء مجلس الأمة تعديل نص القانون الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني .

## الفقرة الثانية :

### التخلي عن شرط الأغلبية الموصوفة 3/4

يلاحظ أولا التغيير في الوظيفة الذي طرأ على الغرفة الثانية في الجزائر والتي أريد إعطائها لمجلس الأمة من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 مقارنة مع الدور الوظيفي الذي أعطي أول مرة للغرفة الثانية في الجزائر مباشرة بعد دستور 1996 ، بوصفها أساسا غرفة إعتراض على الغرفة الأولى أي سياسة " غرفة ضد غرفة " ، هذه السياسة التي مردها كما سبق وقلنا تخوف المؤسس الدستوري لسنة 1996 من تكرار السيناريو الذي عرفته الجزائر عقب الإنتخابات التشريعية لسنة 1991 والتي كادت أن توصل نخبة سياسية مختلفة الأصول والمشروع إلى قبة البرلمان ، إذن فنظام الإزدواجية البرلمانية وغرفته العليا تحديدا عبارة عن حاجز مؤسستي للحيلولة دون تكرار تجربتي الإنتخابات البلدية لعام 1990 والتشريعية لعام 1991<sup>176</sup> .

مجلس الأمة إذن وبفضل الثلث الرئاسي من جهة وإشتراط أغلبية الثلث أرباع من أجل المصادقة على مستواه من جهة أخرى ، الهدف منه إدخال تغييرات على طبيعة المؤسسة التشريعية بإعتماد نظام الإزدواجية البرلمانية كحالة وقائية ، فالإزدواجية البرلمانية في الجزائر وبحسب واقع الممارسة ماهي إلا وسيلة لتأطير الإنتخابات التشريعية<sup>177</sup> خوفا من تكرار سيناريو 1991.

لكن وبعد النقد الشديد والطويل الذي تعرض له مجلس الأمة من طرف العديد من الأساتذة ورجال القانون ورجال السياسة على مر عشرين سنة كاملة بسبب التعيين الرئاسي على مستواه من جهة وبسبب طريقة المصادقة على مستواه من جهة أخرى على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ، عاد المؤسس الدستوري سنة 2016 وتراجع عن موقفه حيث نص في المادة 138 من الدستور الفقرة الرابعة منها على ما يلي :

" وفي كل الحالات ، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية "

<sup>176</sup> عروس الزويبر ، المرجع السابق ، 359 .

<sup>177</sup> عروس الزويبر ، المرجع نفسه ، 360 .

أي أنه تم أخيرا التخلي عن شرط الأغلبية الموصوفة  $\frac{3}{4}$  اللازمة على مستوى مجلس الأمة للمصادقة على نصوص القوانين التي سبق وأن صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ، هذه الأغلبية الموصوفة التي اعتبرها العديدون خلافا في التوازن لصالح السلطة التنفيذية داخل الغرفة البرلمانية الثانية التي يعين ثلث أعضائها رئيس الجمهورية ، وتتمتع بحق تعطيل القوانين التي تصادق عليها الغرفة المنتخبة كليا عن طريق الإقتراع العام المباشر ، لذلك يرى بعض الأساتذة أنها جاءت كإجراء احترازي بعد ما أو شكت المعارضة الدينية الراديكالية أن تسيطر على المجلس الشعبي الوطني سنة 1991<sup>178</sup> .

لكن هل التخلي الظاهري عن شرط الأغلبية  $\frac{3}{4}$  يترجم حقيقة تغييرا وظيفيا في الدور الذي أعطي للغرفة الثانية في الجزائر وتحولها من غرفة إعتراض أو غرفة ضد غرفة إلى غرفة تأمل وتفكير موازية ومقومة للغرفة الأولى هدفها تمثيل الجماعات الإقليمية والحفاظ على ثوابت وقيم الجمهورية وإبقاء التوازن ما بين الحكومة والغرفة الأولى .

إن الأخذ بهذا القول نسبي في ظل إستمرار بعض المعطيات الدستورية ذات صلة بهذا الموضوع والتي على رأسها تمسك المؤسس الدستوري بالثلاث الرئاسي المعين في مجلس الأمة ، وفي بعض المعطيات القانونية التي تثيرها القراءة التحليلية المتأنية لنص المادة 138 من دستور 2016 الفقرة الخامسة منها و المادة 141 و 145 من الدستور المعدل والتي جاء في كل منها :

" وفي كل الحالات ، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية "

وجاء في المادة 141 من الدستور الحالي ما يلي :

" تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة "

وفي المادة 145 من الدستور الحالي ما يلي :

" يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره .

وفي هذه الحالة لا يتم إقراره إلا بأغلبية ثلثي  $\frac{3}{2}$  أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة "

<sup>178</sup> جابي عبد الناصر ، المرجع السابق ، 102 .

وعليه يمكن استخلاص الملاحظات التالية :

- أولاً : بالنسبة للقوانين العادية :

المادة 138 من دستور 2016 في فقرتها الخامسة حددت الأغلبية اللازمة على مستوى مجلس الأمة من أجل المصادقة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ، بأغلبية أعضائه الحاضرين ، بينما لم تتكلم تماماً عن مسألة الأغلبية المطلوبة للتصويت في المجلس الشعبي الوطني وأعطى له كامل الحرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على المشاريع أو الإقتراحات المعروضة عليه<sup>179</sup> . لكن مع استفحال ظاهرة تغيب نواب المجلس الشعبي الوطني وحتى أعضاء مجلس الأمة المنتخبين عن جلسات التصويت والمصادقة ، تظهر أنه يمكن بسهولة إعتراض المصادقة على نص قانون عادي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني حتى من دون إشتراط أية أغلبية موصوفة ، وذلك بفضل الثلث الرئاسي المعين على مستوى الغرفة الثانية والذين على عكس زملائهم المنتخبين في كلتا غرفتي البرلمان يحضرون بانتظام جلسات المصادقة لأنهم ملزمون أدبيا أمام رئيس الجمهورية بالدفاع عن سياسته وعن برنامجه .

- ثانياً : بالنسبة للقوانين العضوية :

هنا كذلك ، يمكن للثلث الرئاسي بكل سهولة إن لم نقل بسهولة أكبر مقارنة بالقوانين العادية ، الإعتراض على القانون العضوي الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية المطلقة ، خاصة وأن كل من المادتين 138 الفقرة الخامسة و 141 من الدستور الحالي إشترتت الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء الغرفة الثانية عند المصادقة على القوانين العضوية مع العلم أن المادة 141 من الدستور لم تذكر كلمة الحاضرين وبالتالي يفهم من نص المادة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة المسجلين .

- ثالثاً : بالنسبة لحق رئيس الجمهورية في طلب المداولة الثانية

في كل الحالات وسواء تعلق الأمر بقانون عادي أو قانون عضوي ، وإذا ارتأى رئيس الجمهورية أن نص قانون عادي كان أو عضوياً أقره البرلمان بحسب الكيفيات المحددة في الدستور ، لا يخدم سياسته العامة ما عليه إلا إستخدام حقه الدستوري والمتمثل في طلب المداولة الثانية المذكور في المادة 145 من الدستور، وفي هذه الحالة وبعد التعديل الأخير لا بد من إعادة إقراره من طرف البرلمان بغرفتيه بأغلبية ثلثي أعضاء كل غرفة سواء تعلق الأمر بقانون عادي أو قانون عضوي ، وهنا تظهر من جديد وأكثر فأكثر فعالية الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة من أجل الإعتراض

<sup>179</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة ..... المرجع السابق ، ص 55 و 56 .

على إعادة إقرار النص القانوني بأغلبية ثلاث ارباع ، وحتى ولو تمكنت الغرفة الأولى من تجاوز هذا الفيتو الرئاسي عن طريق إعادة إقرار النص القانوني الذي طلب رئيس الجمهورية حوله مداولة ثانية ، عن طريق إعادة التصويت عليه بأغلبية ثلثي 3/2 أعضائه إلا أنه من المستحيل استجماع أغلبية الثلثين على مستوى مجلس الأمة اذا ما علمنا أن ثلث أعضائه معينون من طرف رئيس الجمهورية وملزمون بتأييد إعتراضه لهذا القانون بواسطة طلب المداولة الثانية حوله ، أي أنه وبالرغم من التخلي عن شرط الأغلبية الموصوفة واستبدالها بأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس الأمة الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية ، والأغلبية المطلقة للأعضاء المسجلين بالنسبة للقوانين العضوية إلا أنها ما تزال فعالة كوسيلة إعتراض في يد رئيس الجمهورية مثلها مثل الأغلبية الموصوفة السابقة ، وذلك بفضل الثلث الرئاسي الذي ما يزال موقف المؤسس الدستوري منه ثابتا ومستمر حتى بعد التعديل الدستوري الأخير .

#### - رابعا : الملاحظة ما قبل الأخيرة

وهي ملاحظة شكلية ومنهجية تخص كيفية تحرير الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور ، حيث لاحظنا أن هذه الفقرة تتحدث فقط عن الأغلبية المطلوبة على مستوى مجلس الأمة للمصادقة على نصوص القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ، بينما لا شيء يذكر في هذه الفقرة والمادة ككل عن الأغلبية المطلوبة على مستوى مجلس الأمة للتصويت ( حتى لا نقول المصادقة ) على مشاريع أو إقتراحات القوانين في المجالات المذكورة في المادة 136 والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي والتي يكون لمجلس الأمة حق القراءة الأولى أي أنها تعرض عليه للتصويت عليها قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني ، فما هي إذن في هذه الحالة الأغلبية المطلوبة لذلك ؟

قد يقول البعض أنه تحصيل حاصل وأنه من الواضح أن نفس الأغلبية المطلوبة في مثل هذه النصوص المذكورة في المادة 136 هي نفسها الأغلبية المطلوبة في باقي النصوص التي تعرض على مجلس الأمة بعد أن صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ، إلا أن المواد الدستورية هي من الأهمية التي لا يمكن لأحد الإجتهد والقياس حولها ، لذا حبذا لو تلقى عناية أكبر من أهل الإختصاص عند تحريرها .

## - خامسا :ملاحظة أخيرة شكلية

تخص الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور والتي جاء فيها ما يلي :

" تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى "

بينما الأصح لو استعملت كلمة " الغرفة الأخرى " بدلا من " الغرفة الأولى " ضبطا للمصطلحات .

هذا كل ما يمكن قوله حول الإصلاحات التي خضع لها مجلس الأمة في شقها التشريعي ، وعلى الرغم من أهميتها إلا أنها من تزال غير كافية لرد الإعتبار للغرفة الثانية كمؤسسة من مؤسسات الأمة و الجمهورية ، خاصة مع الموقف الثابت والمستمر للمؤسس الدستوري فيما يخص الثلث الرئاسي المعين وفيما يخص اللجنة المتساوية الأعضاء .

## الفرع الثاني :

### موقف ثابت ومستمر للمؤسس الدستوري

إذا ما كان المؤسس الدستوري قد حاول من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 إصلاح النظام القانوني للغرفة الثانية إلا أنه في المقابل تمسك بموقفه في بعض الجزئيات الأخرى في النظام القانوني لمجلس الأمة أو في بعض العناصر التي لها علاقة مباشرة بها ، وتمثلت في كل من : التمسك بمبدأ تعيين الرئاسي أي التمسك بالثلث الرئاسي المعين على مستوى الغرفة الثانية ولعل حجتة في ذلك حق رئيس الجمهورية الدستوري في تجسيد الأمة وترجمة ذلك بالثلث الرئاسي المعين في الغرفة الثانية كنتيجة من نتائج نظرية سيادة الأمة (الفقرة الأولى) .

وتمسكه بألية اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف الذي قد يحدث بين كل من غرفتي البرلمان بدلا من آلية الذهاب والإياب بنوعيه سواء المطلق أو النسبي ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### بالنسبة للثلث الرئاسي المعين على مستوى مجلس الأمة

الغريب أنه بالرغم من الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 عموما والتي مست بعضها الغرفة الثانية على وجه الخصوص ، إلا أن موقف المؤسس الدستوري بقي ثابتا ومستمرًا بخصوص الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة من الكفاءات الوطنية ، هذا الثلث الرئاسي الذي اعتبره البعض خلا دستوريا في الوظيفة التمثيلية للغرفة الثانية ومساسا بمبدأ الفصل بين السلطات ، خاصة وأن الأنظمة الأوروبية حاليا تشكك في مدى شرعية الإنتخاب المقيد غير المباشر المعتمد في الغرفة الثانية مقارنة بالإنتخاب العام والمباشر المعتمد في الغرفة الأولى<sup>180</sup> ..

ولعل نظام الإنتخاب في الغرفة الثانية في فرنسا " مجلس الشيوخ " هو ما وضعه محل شك من طرف العديدين ، عن طريق التشكيك في مدى شرعيته ، أو على الأقل التقليل من أهميته مقارنة بشرعية وأهمية التمثيل على مستوى الغرفة الأولى فالإنتقاد الأساسي للغرفة الثانية يمس أساسا الطابع الديمقراطي للغرفة الثانية وأن التمثيل الديمقراطي الوحيد المعترف به في البرلمان هو التمثيل

<sup>180</sup> ENFERT Carole , le règlement du sénat sous la cinquième république ,ECONOMICA , 334 .

الناتج عن الإقتراع العام المباشر ، وأي شكل آخر من أشكال التمثيل الناتج عن التعيين أو عن الإقتراع غير المباشر هو محل شك واتهام<sup>181</sup>.

والدليل على ذلك الإنتقاد الشديد الذي يوجه لغرفة اللوردات في البرلمان الانجليزي على الرغم من تجذره في تاريخ الامبراطورية التي لا تغرب الشمس فيها ، إلا أن الكثير من الانجليز يعتبرونه أسلوبا تسلطيا ، مادامت العضوية فيه وراثية ومادام التعيين الملكي هو السمة الأساسية فيه<sup>182</sup> ، وعلى العموم يبقى التمثيل على مستوى الغرفة الأولى هو الأحسن من الناحية السياسية والاجتماعية ، ويبقى التمثيل على مستوى الغرفة الثانية أقل صدقا حتى ولو كان عن طريق الإنتخاب ، لأن غياب التدخل المباشر والعام للناخبين يعد شائبة تميزها ، أما أسلوب التعيين فيرى البعض أنه معدوم القيمة الديمقراطية<sup>183</sup>

ولعل ما يبرر خصوصية وأسلوب التعيين والإنتخاب على مستوى الغرفة الثانية في البرلمان هو خصوصية الغاية و الهدف منها وبوصفها أداة لإيجاد التوازن المفقود بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني ، فمن غير المنصف أن يتم وصف الغرفة الثانية كوزن مقابل فقط للغرفة الأولى ، بينما المفروض أن تكون وزنا مقابلا لكل من الحكومة و المجلس الشعبي الوطني على حد سواء ، وأكبر دليل على ذلك ما حدث في فرنسا بين مجلس الشيوخ والرئيس الفرنسي آنذاك شارل ديغول الذي كان من أكبر الداعمين لوجود الغرفة الثانية ولتدعيم سلطاتها في مواجهة الغرفة الأولى ، طمعا منه في إستعمالها كوزن مضاد للغرفة الأولى الفرنسية الجمعية الوطنية ، إلا أن حكمة أعضاء مجلس الشيوخ آنذاك وإيمانهم الراسخ بالأهمية التاريخية للغرفة الثانية في تاريخ الجمهورية الفرنسية وبدور الغرفة الثانية في الحفاظ على قيم الأمة وثوابت الجمهورية ، جعلهم لا يترددون في مخالفة إرادة الرئيس الفرنسي آنذاك ولو على حساب المخاطرة بوجود الغرفة الثانية والتهديد بالتخلي عنها بعد أن بادر رئيس الجمهورية شارل ديغول إلى إستفتاء دستوري الغرض منه التخلي عن نظام الإزدواجية البرلمانية في النظام الفرنسي حيث خُص مشروع الإستفتاء الدستوري في نيسان 1969 إلى إقتراح دمج المجلس الإقتصادي والإجتماعي الفرنسي مع مجلس الشيوخ ، غير أن هذا المشروع كان الهدف منه إلغاء مجلس الشيوخ ولكن بطريقة غير مباشرة عن طريق منح مجلس الشيوخ صلاحيات

<sup>181</sup> ENFERT Carole , op-cit , 5 .

" une chambre comme le sénat avec autant de pouvoirs , ou l'alternance n'est jamais possible , qui n'est pas élue au suffrage universel direct et qui n'a même pas la caractéristique d'être une chambre fédérale ..... , c'est une anomalie parmi les démocraties".

<sup>182</sup> ARDANT Philippe , op-cit , ,231 .

<sup>183</sup> DUVERGER Maurice , op-cit , 246 .

استشارية فقط مثله مثل المجلس الإقتصادي الإجتماعي ، إلا أن هذا المشروع رفض من قبل أغلبية القاعدة الإنتخابية الفرنسية<sup>184</sup> ، وانقلب بذلك مخطط ديغول عليه واضطر للتتحي عن الحكم<sup>185</sup> .

مجمل القول أن لكل نظام خصائصه ومميزاته ، ومدى حاجاته الى الغرفة الثانية في البرلمان كعنصر موازن للغرفة الأولى فبعضها موروث تاريخي ، وبعضها يدخل في تقاليد الأمة والبعض الآخر حاجة طبيعية لأنظمة فنية في أمس الحاجة للإستقرار الذي توفره الغرفة الثانية بفضل أعضائها لما لهم من خبرة قيمة وحكمة كافية والدليل على ذلك فارق السن المشترك في كل من نائب المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة<sup>186</sup> ، ويبقى حتى يتحول مجلس الأمة بحق إلى موروث تاريخي وعنصرا من عناصر تقاليد الأمة محاولة إصلاح نظام التعيين والإنتخاب على مستواه بما يضمن تمثيل المجتمع المدني بكل فئاته والكفاءات الوطنية بكافة مجالاتها .

---

<sup>184</sup> ميشال مياي ، دولة القانون : مقدمة في نقد القانون الدستوري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ،

1990، 230 .

<sup>185</sup> أو مثلما عبرت عنه :

ENFERT Carole , op-cit , 4

« De gaule voulait la mort du sénat , le sénat obtint la mort de De gaule

<sup>186</sup> بحيث يقدر في الأولى بخمسة وعشرين سنة ( المادة 92 من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات ) بينما

يقدر في الثانية بخمسة وثلاثين سنة ( المادة 111 من نفس القانون ) .

## الفقرة الثانية :

### بالنسبة للجنة المتساوية الأعضاء بدل نظام الذهاب والإياب

يلاحظ أن موقف المؤسس الدستوري لسنة 2016 ثابت ومستمر بالنسبة كذلك للجنة المتساوية الأعضاء التي توجد من أجل محاولة حل الخلاف الذي قد يحدث ما بين غرفتي البرلمان بدل الأخذ بنظام الذهاب والإياب لا المطلق ولا النسبي ، على أنه لا شيء يمنع من الأخذ بنظام الذهاب والإياب على الأقل النسبي أو المحدود مثلما يحدث في فرنسا في حالة حدوث خلاف ما بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ حول نص قانوني ما ، حيث يخضع النص لقراءتين متتاليتين وفي حالة استمرار الخلاف ما بين الغرفتين على كل أحكام النص القانوني أو على جزء منه ، يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>187</sup>.

غير أن موقف المؤسس الدستوري الجزائري بقي نفسه من كيفية حل الخلاف ما بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ولكنه لم يحظ بموافقة أعضاء مجلس الأمة على الرغم من أن الأغلبية المشروطة دستوريا للمصادقة على مستوى الغرفة الثانية اختلفت بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 و على الرغم من بعض التعديلات التي عرفتها المادة 120 من دستور 1996 من خلال المادة 138 من دستور 2016 في موضوع اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث جاء فيها ما يلي:

---

<sup>187</sup> إعتد المؤسس الدستوري الفرنسي خلال الجمهورية الرابعة نظام الذهاب والإياب المطلق أي غير المحدود ، حيث يبقى النص القانوني في حالة ذهاب وإياب ما بين غرفتي البرلمان إلى ما لا نهاية إلى غاية الوصول إلى إتفاق ما بين الغرفتين حوله أي إلى نص متطابق ، ولكن هذا النظام أدى إلى بطء العملية التشريعية وإلى عرقلة النصوص التشريعية التي بقيت عالقة لعدة سنوات بين غرفتي البرلمان ، وهذا ما دفع بالمؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 إلى التخلي عن نظام الذهاب والإياب المطلق واستبداله بنظام الذهاب والإياب النسبي حيث جاء في المادة 45 من الدستور الفرنسي الفقرة الثانية منها ما يلي :

" يجوز للوزير الأول أو لرئيسي المجلسين معا أن يدعوا لإنعقاد لجنة مختلطة متساوية الأعضاء تكلف بإقتراح نص قانون حول الأحكام الباقية قيد المناقشة فيما يتعلق بإقتراح قانون اذا لم يتم المصادقة على مشروع أو إقتراح قانون بعد قراءتين من كل مجلس ، نتيجة خلاف بين المجلسين أو اذا قررت الحكومة مباشرة الإجراء العاجل دون أن تعترض مؤتمرات الرؤساء ، وبعد قراءة واحدة من كل مجلس "

« Lorsque par suite d'un désaccord entre les deux assemblées , un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopte après deux lectures par chaque assemblées ou si le gouvernement a déclaré l'urgence , après une seule lecture par chacune d'entre elle , le premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion .

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le gouvernement pour approbation aux deux assemblées »

" وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، يطلب الوزير الأول إجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر يوما لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف .

وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما .

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة .

وفي حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين ، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا ، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء ، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه .

ويسحب النص اذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة "

يلاحظ إذن أن نص المادة 138 من الدستور الحالي طرأت عليه بعض التعديلات غير أنه وفي نفس الوقت احتفظ ببعض العناصر السابقة والمتمثلة أساسا في:

بقاء حق إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إختصاصا حصريا في يد الوزير الأول وحده لا يشاركه فيه لا رئيس المجلس الشعبي الوطني ولا رئيس مجلس الأمة ، حتى في الحالات التي يتعلق الأمر فيها بإقتراح قانون أي عندما تكون المبادرة من نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة ( عندما يتعلق الأمر بالمجالات المذكورة في المادة 136 وليس بمشروع قانون ) .

وما يطرح التساؤل هو الجديد الذي عرفته المادة 138 من الدستور والمتمثل أساسا في :

■ **أولا :** على الرغم من كون حق إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء حق حصري في يد الوزير الأول إلا أنه تم تحديد أجل دستوري يجبر خلاله الوزير الأول على طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بغرض حل الخلاف الحاصل مابين غرفتي البرلمان ، وهو ما يعد قفزة نوعية ومكسبا للبرلمان بالرغم من أن آليات تفعيل هذه المادة غير واضحة تماما .

معنى ذلك أنه بالرغم من إقصاء كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة من حق إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا أن ذلك لم يعد مهما ما دام الوزير الاول مقيد بأجل دستوري قدره خمسة عشر يوما وبذلك تحول حق إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من إمكانية في يد الوزير الأول على الرغم من أن صياغة المادة في هذا الصدد جاءت حتى قبل التعديل أمره ، وتحوله إلى إلتزام دستوري يقع على عاتق الوزير الاول حتى لا يتسبب في إعاقة وتعطيل

العمل التشريعي ، لكن إذا ما فرضنا أن الوزير الأول امتنع تماما أو تأخر في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ماذا يمكن فعله في هذه الحالة ، هل يمكن إخطار المجلس الدستوري من طرف أحد رئيسي الغرفتين أو من طرف خمسين نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضو في مجلس الأمة ، أو هل يمكن تصور تحريك المسؤولية السياسية للوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني عن طريق التصويت على ملتصق رقابة يتضمن تحريك المسؤولية السياسية للوزير الأول الذي تأخر أو امتنع تماما عن إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء .

■ **ثانياً :** تحديد أجل خمسة عشر يوما في يد اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل البت في الخلاف الذي وقع بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني ما أي تحديد أجل خمسة عشر يوما في يد اللجنة المتساوية الأعضاء حتى تنهي نقاشاتها لإقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان ، وعلى الرغم من أهمية تحديد أجل دستوري كمهلة للجنة من أجل إنهاء أشغالها وبهدف التسريع في العمل التشريعي والحد من بطئه ، إلا أننا نجد أن هذا الأجل المقدر بخمسة عشر يوما يعد قصيرا نسبيا إذ لا يعقل أن تتمكن اللجنة المتساوية الأعضاء من الإجتماع والإطلاع على الأحكام محل الخلاف والإلمام بكافة جوانب الموضوع محل الخلاف خاصة إذا كانت نقاط الإختلاف بين وجهتي نظر غرفتي البرلمان تتعدى الخلاف الواحد ، فهذا من شأنه أن يؤثر على نوعية أداء هذه اللجنة خاصة إذا علمنا أنها الوحيدة المخولة بإدخال تعديلات على النص محل الخلاف من دون ضرورة الحصول على موافقة الحكومة مع العلم أن هذه اللجنة مخولة للإستماع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الإستماع إليه مفيد لأشغالها بحسب ما جاء في المادة 94 من القانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

لذا فتقييد اللجنة المتساوية الأعضاء بأجل خمسة عشر يوما من شأنه أن يؤثر لا محالة على نوعية أدائها وبالتالي على نوعية تقريرها أي النص المقترح من طرفها لحل الخلاف ما بين غرفتي البرلمان مع العلم أنها الوحيدة المخولة بإدخال تعديلات على النص محل الخلاف من دون شرط الحصول على الموافقة المسبقة للحكومة ، بينما يلزم أعضاء البرلمان بشرط الحصول على الموافقة المسبقة للحكومة قبل إدخال أي تعديل على النص الذي اقترحته اللجنة المتساوية الأعضاء وهو بالمناسبة كذلك موقف ثابت ومستمر للمؤسس الدستوري لسنة 1996 وهو نفسه موقف المؤسس الدستوري الفرنسي ، وعليه كان من الأفضل لو منحت اللجنة المتساوية الأعضاء أجل شهر على الأقل من أجل إنهاء نقاشاتها كما أن هذا الأجل معقول وليس من شأنه أن يعطل العمل التشريعي للبرلمان .

■ **ثالثا :** إمكانية إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني من طرف الحكومة وهو الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري الأخير ولعل المؤسس الدستوري تأثر بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي اعطى بدوره للحكومة إمكانية إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى الجمعية الوطنية الفرنسية في حالة إستمرار الخلاف مابين الغرفتين حتى حول النص الذي اقترحتة اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>188</sup>

يشار فقط أن إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى هو مجرد إمكانية فقط تعود للسلطة التقديرية الكاملة للوزير الاول فالمفروض أن هذا الأخير يعود له تقدير مدى التأييد السياسي الذي يحظى به على مستوى الغرفة الأولى ، فإذا ما ارتأى أن الاغلبية السياسية الموجودة في الغرفة الأولى مؤيدة له امكنه في هذه الحالة أن يعطي الكلمة الأخيرة لها .

يلاحظ إذن ان آلية إعطاء الكلمة الأخيرة تتماشى مع السياق الفرنسي بينما تتعارض تماما مع السياق الجزائري ومرد هذا الإختلاف يرجع بالأساس إلى الإختلاف في الوظيفة المراد منحها للغرفة الثانية فإذا كانت وظيفة الغرفة الثانية في النظام الدستوري الفرنسي هي وظيفة التفكير والعقلانية إلى جانب وظيفة تمثيل الجماعات الإقليمية فإن وظيفة الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري الفعلية والأساسية هي وظيفة الإعتراض على الغرفة الأولى لأن مجلس الأمة في الجزائر قبل سنة 2016 وبفضل الأغلبية الموصوفة  $\frac{3}{4}$  ، هو غرفة إعتراض أكثر منه غرفة للتفكير العقلاني أو غرفة لتمثيل الجماعات الإقليمية ومرد هذه الخصوصية في وظيفة مجلس الأمة كما سبق لنا قوله هو الأحداث المأساوية التي عرفتها الجزائر خلال مرحلة التسعينات وعليه حتى لا يتكرر هذا السيناريو المؤسف أسست الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري ومنحت لها وظيفة استباقية إعتراضية على الأغلبية البرلمانية في الغرفة الأولى المعادية للسياسة العامة لرئيس الجمهورية والتي ينفذها على أرض الواقع الوزير الاول ، ولعل هذه الحقيقة أي حقيقة كون الغرفة الثانية هي غرفة إعتراض قد تغيرت بعد التعديل الدستوري الأخير ، ولعلها تغدو بحق غرفة للتفكير العقلاني وغرفة لتمثيل الحياة المحلية على المستوى المركزي .

<sup>188</sup> جاء كذلك في نص المادة 45 من الدستور الفرنسي ما يلي

« Si la commission ne parvient pas à l'adoption d'un texte ou si le texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent , le gouvernement peut après une nouvelle lecture par l'assemblée nationale et par le sénat , demander à l'assemblée nationale de statuer définitivement

En ce cas l'assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte , soit le dernier texte voté par elle , modifier le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le sénat »

وعليه فمسألة إعطاء الوزير الاول للكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني في حالة إختلاف مع مجلس الأمة غير منطقية وتتنافى مع السياق الجزائري لأنه بالأساس مسألة الخلاف ما بين الغرفتين تحركه من البداية الحكومة عندما ترى أن النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني لا يخدم السياسة العامة التي تنفذها الحكومة عن طريق تحريك شحذ الثلث الرئاسي على مستوى مجلس الأمة الذي يمتنع على المصادقة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، وبالتالي فمسألة أن يقوم الوزير الأول بإعطاء الغرفة الأولى المعارضة لسياسة الحكومة على الأقل بالنسبة لهذا النص القانوني ، تعد مسألة غير منطقية لا تتفق مع السياق الجزائري بل تتفق مع السياق الفرنسي لأنه في فرنسا العلاقة ( حكومة \_ الجمعية الوطنية \_ مجلس الشيوخ ) هي علاقة متغيرة بإستمرار ففي بعض الأحيان قد تتفق الحكومة مع الغرفة الأولى وتتعارض مع الغرفة الثانية والعكس صحيح وعليه فألية إعطاء الحكومة الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى في فرنسا تبقى إمكانية متاحة للوزير الأول يوظفها بحسب سلطته التقديرية أي بحسب تقديره لنوعية العلاقة الظرفية التي قد تربطه إما بالجمعية الوطنية وإما بمجلس الشيوخ.

■ رابعا : الملاحظة الأخرى التي تخص نفس الجزئية هي عن إمكانية منح الوزير الاول للكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني لكن عندما يتعلق الأمر بمشاريع او إقتراحات القوانين التي تدخل في إطار المادة 137 من الدستور، أي عندما يتعلق الأمر بالمواضيع الخاصة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مع العلم أنه تعود للغرفة الثانية فقط دون الغرفة الأولى حق المبادرة وحق القراءة في مجالها على إعتبار أن الغرفة الثانية هي الممثل للجماعات الإقليمية على الرغم من ان الدستور لم ينص على ذلك صراحة .

هل يعقل إذن أن تعطى الكلمة الأخيرة في هذه المجالات للغرفة الأولى دوناً عن الغرفة الثانية على الرغم من أن هذا المجال يعتبر المجال الأصلي للغرفة الثانية ولعل هذا الإحتمال يعد طبيعياً ويمكن تقبله إذا ما علمنا أن طبيعة وشرعية التمثيل على مستوى الغرفة الثانية منتقصة مقارنة مع الغرفة الأولى على إعتبار أن ثلث اعضاء مجلس الأمة ينتخبون إنتخاباً غير مباشر، والأكثر من ذلك أن الثلث الآخر يعينون من طرف رئيس الجمهورية ، وعليه فأعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة الثانية في المجالات المذكورة في المادة 137 من الدستور تعتبر أولوية بشرط إصلاح التمثيل على مستواها حتى تغدو بحق غرفة ممثلة للجماعات الإقليمية وللحياة المحلية على مستوى البرلمان .

■ **خامسا :** نص المادة 138 من الدستور الحالي يتحدث عن " النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه "

وهنا غير واضح ما المقصود بكلمة التعذر، بينما منحت المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 الغرفة الأولى الجمعية الوطنية التي منحها الوزير الأول حق الكلمة الأخيرة منحت حق الإختيار ما بين النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء والنص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى في آخر مرة مع الأخذ بعين الإعتبار في هذه الحالة بالتعديلات التي اقترحتها أعضاء مجلس الشيوخ<sup>189</sup>

■ **سادسا :** جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 138 من الدستور أنه :

" يسحب النص محل الخلاف إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني "

وبما أن إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني تعد إمكانية في يد الوزير الأول ، يعود لهذا الأخير إمكانية الإمتناع عن إخطار المجلس الشعبي الوطني وبذلك يسحب النص أي أن النص يذفن ببساطة وكأنه لم يكن ، خاصة إذا ارتأى الوزير الأول أن نص القانون لا يخدم السياسة العامة التي ينفذها وفي هذه الحالة ما عليه سوى الإمتناع عن إخطار المجلس الشعبي الوطني وسحب النص بكل سهولة ، وهنا تظهر أهمية الوصول إلى وفاق ما بين غرفتي البرلمان حتى لا يستمر الخلاف وبالتالي يسحب النص من طرف الحكومة .

---

<sup>189</sup> " En ce cas l'assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte , soit le dernier texte voté par elle , modifie le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le sénat

## خلاصة الباب الأول :

من مظاهر خصوصية السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري هو الخصوصية العضوية التي شكلت عنوان الباب الأول من أطروحتنا ، ومفاده ان السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري هي سلطة مركبة تركيبيا مضاعفا ، أحدهما خارجي والآخر داخلي .

أما بالنسبة للتركيب الخارجي فيتمثل في كون السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري مركبة خارجيا من البرلمان ومن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة تشريعية موازية للبرلمان ، حيث يتضح لنا أن موقف المؤسس الدستوري الجزائري في هذا الصدد هو موقف ثابت ومستمر منذ سنة 1976 إلى غاية يومنا هذا والذي أراد أن يجعل من رئيس الجمهورية مثله مثل البرلمان سلطة مشرعة ، ومرد ذلك أن رئيس الجمهورية يتمتع بنفس القدر من الشرعية الانتخابية التي يتمتع بها ممثلوا الشعب في البرلمان أو على الأقل نواب الغرفة الأولى في البرلمان .

هذه الشرعية الانتخابية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية المكافئة إن لم نقل المتفوقة على شرعية الغرفة الأولى الانتخابية المفتتة على العديد من الأحزاب السياسية الممثلة في الغرفة الأولى ، ما يجعل الشرعية الانتخابية التمثيلية لرئيس الجمهورية شرعية أقوى وأمتن ، وهو ما شجع المؤسس الدستوري على إصباغ صفة المشرع على شخص رئيس الجمهورية بوصفه مجسدا للدولة والأمة ، هذه الصفة التشريعية لرئيس الجمهورية التي أخذت مظهرين أساسيين : أحدهما مباشر والآخر غير مباشر .

أما عن المظهر المباشر للتشريع الرئاسي فيتمثل في تشريع رئيس الجمهورية في مجال القانون بواسطة الأوامر الرئاسية في الحالات المذكورة في المادة 142 من الدستور ، إلى جانب تشريع رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية خارج مجال القانون ، هذا النوع من التشريع المادي إن صح التعبير ، أصبح ينافس التشريع البرلماني بل ويتفوق عليه لعدة إعتبارات هامة .

وأما عن المظهر غير المباشر للتشريع الرئاسي فيتمثل في تشريع رئيس الجمهورية بطريقة سلبية أي في الإتجاه المعاكس للعملية التشريعية البرلمانية ، بمعنى أن رئيس الجمهورية يقوم بالإعتراض على التشريع البرلماني ويمنع بذلك صدور قواعد قانونية عن البرلمان ، هذا الإعتراض الرئاسي يتخذ شكلين أساسيين : أحدهما إعتراض رئاسي مباشر بواسطة طلب رئيس الجمهورية لمداولة ثانية من البرلمان حول نص قانون كان البرلمان قد أقره بصفة عادية ، في هذه الحالة وجب على البرلمان تجاوز هذا الإعتراض الرئاسي المباشر عن طريق طلب مداولة ثانية بواسطة استجماع الاغلبية

الموصوفة في المادة 145 من الدستور والمقدرة بثلاثي أعضاء كل من غرفتي البرلمان ، وهو ما يعد صعبا جدا خاصة في ظل الغرفة الأولى المفتتة على عدة أحزاب سياسية متعارضة التوجهات السياسية أو في ظل الغرفة الثانية التي يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضائها .

وأما عن الإعتراض الرئاسي غير المباشر ، فيتمثل في حالة فرضية مفادها إمكانية إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين التي أقرها البرلمان بصفة عادية ، إذ لا شيء في المادة 144 من الدستور يمنع حدوث هذه الفرضية في حالة عدم رضا رئيس الجمهورية على أحد هذه النصوص القانونية أو على جزء منها خاصة إذا تعارضت مع سياسته العامة ، وما يرجح هذه الفرضية عدم نص المادة 144 من الدستور على أي بديل لرئيس الجمهورية في حالة تأخره أو لإمتناعه عن إصدار النصوص القانونية التي أقرها البرلمان بغرفتيه ، كما ولم تنص نفس المادة من الدستور على أي جزاء عن هذا الإمتناع وبهذا الشكل يصبح رئيس الجمهورية رأس السلطة التنفيذية شريكا للبرلمان في العملية التشريعية وإن كان بالمعنى السلبي للكلمة ، وهو ما يعتبر مظهرا من مظاهر الخصوصية العضوية للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري .

وأما عن المظهر الثاني للخصوصية العضوية للسلطة التشريعية ، فيتمثل في كون السلطة التشريعية في الجزائر وإضافة للتركيب الخارجي السابق الذكر مركبة تركيبا آخر داخليا جاء به المؤسس الدستوري الجزائري بداية من سنة 1996 بأن أسس للغرفة الثانية في البرلمان المسماة مجلس الأمة ، هذا التبني للغرفة الثانية كان مرده حالة الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر سنة 1992 عندما تزامنت حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل مع حالة شغور رئاسة الجمهورية بسبب الإستقالة ، ولأن الدستور آنذاك لم يتنبأ بمثل هذه الحالة تم اللجوء إلى مؤسسات غير دستورية طيلة سنوات عديدة وإلى غاية سنة 1996 عندما تم تأسيس الغرفة الثانية للبرلمان بهدف ضمان الإستمرارية في مؤسسات الدولة ، من جهة الإستمرارية البرلمانية على إعتبار أن الغرفة الثانية في البرلمان لا يمكن حلها خلافا للغرفة الأولى ، ومن جهة أخرى إستمرارية رئاسة الدولة على إعتبار أن رئيس الغرفة الثانية يعد الشخصية الثانية في البلاد .

هذه هي إذن الأهداف المعلنة لتبني الغرفة الثانية في البرلمان مجلس الأمة ، غير أن الأهداف الغير المعلنة هي تخوف المؤسس الدستوري من تكرار السيناريو الذي عرفته الجزائر في بداية التسعينات عندما أوشكت أغلبية متشددة أن تصل إلى سدة البرلمان ، وحتى لا يتكرر ذلك تم التأسيس لغرفة ثانية كنوع من الحاجز في وجه مثل هذه الإحتمالات ، وعلى هذا الأساس تم إلباس الغرفة الثانية في البرلمان نظاما قانونيا خاصا بها ، وذهب المؤسس الدستوري إلى أبعد من ذلك بكثير عندما أفضى على الغرفة الثانية في الجزائر خصوصية بأن جعل من ثلث أعضائها يعينون من طرف رئيس

الجمهورية من جهة ومن جهة ثانية جعل من المصادقة على مستواها لا تتم إلا بأغلبية ثلاثة أرباعها على كافة القوانين سواء منها العادية أو العضوية ، ما حول الغرفة الثانية بامتياز إلى فيتو رئاسي بالوكالة في مواجهة الغرفة الأولى في البرلمان ، ولعل هذه الإنتقادات العديدة ما دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى الأخذ بالإصلاحات الدستورية لسنة 2016 والتي مست في شقها النظام القانوني للغرفة الثانية من البرلمان والتي مست في الأساس الإختصاصات التشريعية للغرفة الثانية والتي كانت محدودة جدا مقارنة بإختصاصات الغرفة الأولى ، بحيث أصبح أعضاء مجلس الأمة قادرون على المبادرة بإقتراحات القوانين كما وأصبح لهم الحق في القراءة الأولى للقوانين ولكن فقط في مجالات محددة دستوريا تتعلق في الأساس بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتنمية المحلية ، خارج هذه المجالات ما يزال المؤسس الدستوري يكرس إزدواجية برلمانية غير متكافئة .

كذلك فإن أهم الإصلاحات التي اتى بها التعديل الدستوري لسنة 2016 على الغرفة الثانية في البرلمان وفي المجال التشريعي هو التخلي عن شرط الأغلبية الموصوفة بثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة والتي كانت لازمة من أجل المصادقة على مستواه على القوانين التي صوتت عليها الغرفة الأولى في البرلمان ، والواضح أن هذه الإصلاحات وعلى الرغم من أهميتها إلا أنها ما تزال غير كافية لأنه لم يصاحبها إصلاحات في النظام القانوني للغرفة الثانية في الجزائر ، هذه الإصلاحات وإن إستطاعت أن تخلص الغرفة الثانية من صفة " غرفة إعتراض " أو صفة " غرفة ضد غرفة " بسبب التخلي عن شرط الأغلبية الموصوفة بثلاثة أرباع ، إلا أنها في المقابل خلقت معضلة أخرى من نوع آخر ألا وهي معضلة " غرفة مطابقة لغرفة " ، كما وأن هذه الإصلاحات لم يصاحبها التخلي عن الثلث الرئاسي المعين على مستوى مجلس الأمة ، و لم يتخل كذلك عن آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ولم يستبدلها بنظام الذهاب والإياب في حالة حدوث خلاف ما بين غرفتي البرلمان حول نص قانون ما ، لأن اللجنة المتساوية الأعضاء أقل ما يقال عنها أن الوزير الأول هو المتحكم الأول فيها وفي نتائجها .

ولعل هذه الإصلاحات اأصدق تعبير على ملامح تخوف المؤسس الدستوري من تكرار سيناريو 1991 ، ويرى في فرض الوصاية على الغرفة الأولى من قبل الغرفة الثانية أحسن حماية لها وللنظام الدستوري ككل ، لكن ألم يئن الأوان أن تبلغ الغرفة الأولى سن الرشد وأن تتحرر من الوصاية عليها ، أليس من الأولى إصلاح النظام القانوني للغرفة الأولى المنتخبة إنتخابا عاما ومباشرا حتى تتحول بحق إلى أصدق تعبير للإرادة العامة.

## الباب الثاني :

### الخصوصية الوظيفية للسلطة التشريعية

إلى جانب الخصوصية العضوية التي تميز السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، نجد كذلك خصوصية أخرى من نوع آخر هي الخصوصية الوظيفية والتي تميز البرلمان الجزائري عن غيره من برلمانات الأنظمة السياسية المقارنة عند ممارسته لوظائفه الكلاسيكية والمتمثلة في كل من الوظيفة التشريعية ( الفصل الاول ) والوظيفة الرقابية ( الفصل الثاني ) .

## الفصل الأول :

### خصوصية الوظيفة التشريعية

تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الموكلة للسلطة التشريعية غير أن ما يميز الوظيفة التشريعية للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ومن خلال ما توصلنا إليه في الفصل الأول من الباب الأول من هذا البحث ، من أن السلطة التشريعية في الجزائر هي سلطة مركبة تركيباً خارجياً بحيث يصبح رئيس الجمهورية يشترك البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية بوصفه مشرعاً جنباً إلى جنب البرلمان بواسطة كل من الأوامر الرئاسية والمراسيم الرئاسية .

وحتى في مجال القانون الذي يعود للتشريع البرلماني أي في المجال المحدد في كل من المادتين 140 و 141 من الدستور الحالي ، هذه الوظيفة التشريعية التي تمارس بطريقتين الأولى هي التشريع عن طريق المصادقة البرلمانية ( المبحث الأول ) ، والثانية هي التشريع عن طريق الموافقة البرلمانية ( المبحث الثاني ) .

## المبحث الأول :

### خصوصية المصادقة البرلمانية

لأن البرلمان في النظام الدستوري الجزائري مكون من غرفتين وعليه فإن الغرفة الأولى منه تقوم بالتصويت على النصوص القانونية المعروضة أمامها ، إلا فيما يخص مشاريع أو إقتراحات القوانين المذكورة في المادة 137 من الدستور والمتعلقة بالتنظيم المحلي حيث يعود للغرفة الثانية من البرلمان حق القراءة الأولى .

ويلاحظ عند قيام البرلمان بوظيفة المصادقة على القوانين أنه يصطدم بإطار من القواعد القانونية المختلفة منها ما يجد مصدره في نص الدستور ومنها ما يجد مصدره في نص القانون العضوي المنظم للعلاقة ما بين الحكومة والبرلمان أو في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ، كل هذه القواعد القانونية تجعل من الحكومة متحكمة في العملية التشريعية من حيث أولاً الإطار الزمني الذي تمارس

خلاله ( المطلب الأول ) ومن حيث ثانيا مختلف المراحل التي تمر بها عملية المصادقة على القوانين بداية من المبادرة وإلى غاية المصادقة على مستوى مجلس الأمة ( المطلب الثاني ) .

## المطلب الأول :

### خصوصية الإطار الزمني للمصادقة البرلمانية

تعد ممارسة البرلمان للوظيفة التشريعية في إطار زمني محدد أمرا مسلما به ويدخل في إطار ما يسمى بالعقلنة البرلمانية ، كما أن هذا الأمر يميز كافة برلمانات العالم والتي من المفروض أنها تمارس الوظيفة التشريعية في إطار زمني محدد يسمى " نظام الدورات " .

ومن المعلوم أن دورة حياة البرلمان مؤقتة وإن طال ، وخارج هذه الدورة لا يمكن للبرلمان مزاوله أية وظيفة برلمانية بما فيها الوظيفة التشريعية ، وفي إطار ما يسمى بالعقلنة البرلمانية ، حيث أثرت هذه الأخيرة على إستقلالية المؤسسة النيابية التي لم تعد الجهة المتحكمة في تقرير إجتماعاتها ، بل إنتقلت تلك المهمة إلى السلطة التنفيذية التي أصبحت تملك حق تحديد إجتماع البرلمان ، ويبدو أن هذا الأسلوب هو السائد اليوم في أغلب الأنظمة السياسية حتى منها الديمقراطية<sup>190</sup> .

وهو الإتجاه الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري منذ الإستقلال وإلى غاية يومنا هذا ، وبعد أن كان البرلمان ينعقد في دورتين منذ تاريخ تنصيب أول برلمان الجزائري أصبح بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ينعقد لدورة واحدة فقط حيث قام بتأسيس نظام دورات جديد يتمثل في دورة واحدة مدتها عشرة أشهر تبتدئ من شهر سبتمبر وهو ما يعد مكسبا للبرلمان لأن هذا التعديل أمد من حياة البرلمان إن صح التعبير .

وعرف البرلمان الجزائري نظاما لدورات منها ماهو دورات عادية ومنها ما هو دورات غير عادية أي استثنائية اذا مادعت الحاجة الى ذلك والتي تطرح بدورها طابعا خاصا بها ( الفرع الأول ) ، وضمن الدورة نفسها ودائما في إطار العقلنة البرلمانية يقوم البرلمان بغرفتيه بإعداد جدول أعمال تسيير وفقه أعمال الغرفتين ، و جدول الأعمال هذا أقل ما يقال عنه أنه يعود للحكومة التحكم في كيفية إعداده وترتيبه حسب نظام الأولويات الذي تحدده ( الفرع الثاني ) .

<sup>190</sup> صبرية السخيري ، المرجع السابق ، ص 436 .

## الفرع الأول :

### نظام الدورات

تظهر أهمية الدورة البرلمانية في كونها تمثل الفترة الزمنية التي يحق للغرفتين ممارسة صلاحيتهما خلالها<sup>191</sup> ، ومن المعلوم أن البرلمان لا تمارس إختصاصاتها الكاملة إلا أثناء الدورات وأن أغلب البرلمانات حددت مدة دوراتها إما كحد أدنى أو كحد أقصى ، وكذا طبيعتها بحيث قسمت إلى دورات عادية ودورات غير عادية أو ما يسمى بالدورات الإستثنائية ، إلى جانب حالة ثالثة هي حالة إجتماع البرلمان بغرفتيه أو ما يسمى بإجتماع البرلمان وجوبا .

## الفقرة الأولى :

### الدورات العادية

وهذا التحديد للدورات مرده استحالة إستمرار دورة البرلمان طيلة السنة لأن الأشغال الأساسية تجري على مستوى اللجان وأن الدورات تخصص لدراسة ما توصلت إليه هذه اللجان والفصل فيه ، لذلك نجد الإختلاف بين الأنظمة فبعضها يقيددها من حيث المدة القصوى بأن يجعلها لا تتعدى شهرين أو ثلاث والبعض الآخر يحدد مدتها بأن يجعلها أربعة أشهر .

وبهذا التحديد تتأثر سلبا مكانة البرلمان الذي بموجب تقليص مدة الدورة يفقد عنصرا حاسما لإنجاز مهامه ، هذا العنصر هو الوقت خاصة إذا أخذنا بعين الإعتبار ما تبناه المؤسس الدستوري لسنة 1996 (أي قبل التعديل الدستوري الأخير الذي اشترط في الأوامر الطابع الإستعجالي ، نقول هذا بتحفظ لأنه وحده رئيس الجمهورية تقدير الطابع الإستعجالي لهذه الأوامر الرئاسية ) من فتح المجال واسعا ودون قيود تذكر أمام رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر ، حيث تعد مشاريع النصوص والتي يحتمل أن تتعرض لتعديلات ومعارضة لصيغتها الأولى وتبقى في الإدراج بسبب اختتام الدورة البرلمانية فتظهر الحاجة لتلك النصوص القانونية لذا يصدرها رئيس الجمهورية في شكل أوامر ما بين دورتي البرلمان<sup>192</sup> ، ولعل هذا ما دفع بالمؤسس الدستوري لسنة 2016 إلى تعديل نص المادة

<sup>191</sup> حمامي وليد ، المرجع السابق، ص 65 .

<sup>192</sup> سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 73 و74 .

118 الفقرة الأولى من دستور 1996 والتي أصبحت المادة 135 من الدستور الحالي وبالصيغة التالية :

" يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة ، مدتها عشرة أشهر على الأقل ، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل من شهر سبتمبر .

يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال....."

بينما كان نص المادة 118 الفقرة الأولى قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 بالصياغة التالية :

" يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل "

وهو ما أكدته المادة 4 من القانون العضوي 02/99 آنذاك وفصلته المادة 5 من القانون العضوي

193 .

إن مقارنة نص المادة 118 الفقرة الأولى من دستور 1996 ونص المادة 135 الفقرة الأولى والثانية من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، تسمح بإبداء الملاحظات التالية :

- **أولا :** أن دورة البرلمان بعد التعديل الدستوري أصبحت دورة واحدة مدتها عشرة أشهر على الأقل بدل دورتين اثنتين تدوم كل منهما ثمانية أشهر على الأقل ، ولعل المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2016 تأثر بالمؤسس الدستوري الفرنسي وبالضبط بالمادة 129 من الدستور الفرنسي والتي حددت دورة البرلمان بدورة واحدة سنويا تبدأ من أول يوم عمل من شهر أكتوبر وتستمر إلى غاية آخر يوم عمل من شهر جوان أي أنها تدوم تسعة أشهر .

ولعل هذا التعديل وبالضبط فيما يخص مسألة الدورة العادية للبرلمان يعد مكسبا للبرلمان لعل هذه المدة تستغل من أجل التشريع بقوانين بدل التشريع بأوامر رئاسية ، ولو أن هذا القول نسبي إذ ان العبرة ليست بالمدة الزمنية التي يمكن لرئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر ،

<sup>193</sup> جاء في المادة 5 من القانون العضوي 02/99 ما يلي :

" يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف .

تبتدئ دورة الربيع في اليوم الثاني من شهر مارس .

تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر .

تدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها

يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق مع مكنتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة.

تفتتح كل دورة من دورات البرلمان وتختتم بتلاوة سورة الفاتحة وعزف النشيد الوطني "

اذ يمكن رئيس الجمهورية في يوم واحد فقط إصدار العديد من الأوامر الرئاسية خاصة وأن الدستور لا يمنع ذلك وأنه لم يورد أية قيود على هذا الإختصاص الرئاسي ما عدا قيد الإستعجال مع ما لهذه الكلمة المطاطة من معاني ، كما وأن تقدير الطابع الإستعجالي يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده ، ولعل تمديد مدة الدورة البرلمانية من شأنه أن يتيح المجال للنواب لدراسة إقتراحات القوانين على الرغم من قلتها ، إلا أنها عادة ما تترك في اخر قائمة جدول الأعمال ، بحيث تعطى الأولوية من طرف الحكومة لمشاريع القوانين .

- **ثانياً :** أن المادة 118 من الدستور المعدلة سنة 2016 ، جاءت بجديد في فقرتها الثانية ، بحيث مكنت الوزير الأول من طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة بغرض الإنتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال ، إلا أن هذه المادة لم تحدد لمن يوجه هذا الطلب ، هل لرئيس الجمهورية أم لرئيسي غرفتي البرلمان ، كما أن المادة لم تحدد ما المقصود بـ " نقطة في جدول الأعمال " ، هل المقصود بها دراسة مشروع قانون كان مبرمجا في جدول الأعمال ولكن لم يتح له الوقت لدراسته ، وهل المقصود بنقطة نقطة واحدة فقط ، بحيث لا يجوز دراسة أكثر من مشروع قانون واحد فقط ؟ لعل الممارسة البرلمانية توضح ذلك .

## الفقرة الثانية :

### الدورات الإستثنائية و إجتماع البرلمان بغرفتيه

إلى جانب إجتماع البرلمان في دورة عادية ، نظم المؤسس الدستوري إجتماع البرلمان في دورات غير عادية أي إستثنائية ، كما نظم إجتماعه في شكل خاص ألا وهو الإجتماع بغرفتيه معا من أجل حالات خاصة حددها الدستور .

#### 1- الدورات غير العادية

جاء في الفقرة الثالثة من المادة 135 من الدستور الحالي ( سابقا الفقرة الثانية من المادة 118 من دستور 1996 ) :

" يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ، ويمكن كذلك أن يجتمع بإستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول ، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله "

إن قراءة هذه الفقرة من المادة الدستورية تستدعي إبداء الملاحظات التالية :

أولا : أن هذه الفقرة من المادة الدستورية لم يمسهما التعديل الدستوري وبقيت بنفس الصياغة تماما .

ثانيا : أن حق المبادرة يعود لكل من :

- رئيس الجمهورية ويلاحظ عدم إستعمال مصطلح طلب لأن رئيس الجمهورية لا يطلب بل يدعو إلى إنعقاد البرلمان .
- الوزير الأول الذي يمكنه أن يتقدم بطلب إلى رئيس الجمهورية اذا ما ارتأى الحاجة إلى ذلك .
- ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني ، الذين يمكنهم التقدم بطلب إلى رئيس الجمهورية من أجل عقد دورة برلمانية إستثنائية .

وإذا كانت المادة واضحة حول مسألة وجوب إنعقاد البرلمان في دورة غير عادية أو كما يسميها البعض دورة إستثنائية ، اذا ما كانت المبادرة صادرة عن رئيس الجمهورية حيث يصدر رئيس

الجمهورية مرسوما رئاسيا متضمن إستدعاء البرلمان للإنعقاد في دورة غير عادية يحدد فيه تاريخ الإنعقاد وجدول أعمال الدورة غير العادية ، غير أن نفس المادة لم تحدد مصير الطلب الذي يتقدم به كل من الوزير الأول وثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني .

بمعنى هل يملك رئيس الجمهورية في هذا الصدد سلطة مقيدة أم سلطة تقديرية ، وبمعنى آخر ما مدى إلزامية هذا الطلب الموجه لرئيس الجمهورية ، هل الرئيس ملزم دستوريا بدعوة البرلمان للإنعقاد في دورة إستثنائية ؟

الأغلب أن الطلب في هذه الحالة غير ملزم بالنظر إلى عبارة "....ويمكن كذلك ..... " التي توحى بالإمكانية لا الإلزام<sup>194</sup> .

**ثالثا :** يلاحظ كذلك إشتراط نصاب ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني وهو أمر مبالغ فيه ومن ثمة مقيد للمجلس ، وما يعد عرقلة للبرلمان لأن النص على حقها في الدعوة لدورة إستثنائية ومن ثمة تقييد ذلك بوجود توفر نصاب يتجاوز الأغلبية المطلقة يدفع بهذه الأخيرة إلى الإحجام عن ذلك لإحتمال رفض تأييد الطلب من النواب نتيجة للمواقف الذاتية او بناء على تحريض من السلطة التنفيذية ، ثم كيف نساوي بين الوزير الأول وثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>195</sup>

**رابعا :** يلاحظ كذلك إقصاء أعضاء مجلس الأمة من حق طلب إنعقاد البرلمان لدورة غير عادية ، ولعل هذا الإقصاء كان طبيعيا قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 لأن أعضاء الغرفة الثانية آنذاك كانوا محرومين من حق المبادرة بإقتراحات القوانين واقتصر دورهم على المصادقة على النصوص القانونية التي يصوت عليها نواب المجلس الشعبي الوطني عملا بما جاء في المادة 120 من الدستور آنذاك ، وان كان حتى في هذه الحالة لا يستبعد تصور أن يتقدم أعضاء الغرفة الثانية بطلب إنعقاد دورة غير عادية من أجل دراسة إقتراح أو مشروع قانون ما ثبتت الحاجة إليه .

غير أن هذا الإقصاء لا يمكن تفهمه خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 وبعد تعديل المادتين 119 و 120 من دستور 1996 ( حاليا المادتين 136 و 138 من الدستور على التوالي ) ، حيث أصبح لأعضاء الغرفة الثانية ، حق المبادرة بإقتراحات القوانين في المجالات المحددة بنص الدستور ، كما وأصبح لهم حق القراءة الأولى بالنسبة لمشاريع وإقتراحات القوانين في نفس المجالات السابقة الذكر . إذن وبعد التعديل الدستوري الأخير أصبح لأعضاء الغرفة الثانية مثلهم مثل زملائهم نواب الغرفة الثانية حق المبادرة وحق القراءة الأولى ولو في مجالا محددة ، لذا كان من الأولى أن ينعكس

<sup>194</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 1 , p 58 .

<sup>195</sup> السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الرابع ، المرجع السابق ، ص 77

هذا التطور على محتوى المادة 118 من دستور 1996 وبالضبط فيما يخص حق طلب إنعقاد دورة إستثنائية إذا ما ارتأى أعضاء مجلس الأمة ذلك ، خاصة وأن مجال الشؤون المحلية والتنظيم المحلي لا تقل أهمية ان لم نقل أكبر أهمية من أي مجال تشريعي آخر .

**خامسا :** يلاحظ كذلك أن الدورة غير العادية للبرلمان تنعقد من أجل استنفاد جدول أعمال محدد ، وهو نفس جدول الأعمال الذي أستدعي البرلمان من أجل الإنعقاد من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي وبمجرد استنفاد جدول الأعمال هذا تختتم الدورة غير العادية وعليه لا يحق لأعضاء البرلمان دراسة أية نقطة أخرى سواء تعلق الأمر بمشروع أو نص قانوني أو توجيه أسئلة شفوية .

**سادسا :** يلاحظ في الأخير أن لا الدستور الحالي ( وكذلك دستور 1996 ) ولا القانون العضوي 12/16 ( وكذلك القانون العضوي 02/99 ) ولا النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان لم تحدد الشكل الذي تختتم به الدورة ، هل يستدعي اختتام الدورة مرسوم رئاسي آخر بما أنها افتتحت بمرسوم رئاسي ؟

## 2- إنعقاد البرلمان بغرفتيه او إنعقاد البرلمان وجوبا :

بعيدا عن الدورات العادية والدورات غير العادية للبرلمان ، أقر الدستور مناسبات أخرى يجتمع فيها البرلمان في شكل خاص ، حيث يجتمع البرلمان بغرفتيه مجتمعين معا ، غير أن لا الدستور ولا القانون العضوي لم يحدد مقر هذا الإجتماع ، هل يكون في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة أو بالتناوب أو في مقر مستقل تماما عنهما .

وقد حددت عدد من المواد الدستورية مناسبة هذا الإجتماع الخاص للبرلمان بغرفتيه<sup>196</sup> ، كما وقامت المادة 98 من القانون العضوي 02/99 ( حاليا المادة 99 من القانون العضوي 12/16 والتي جاءت

<sup>196</sup> ويتعلق الأمر بكل من المواد :

المادة 102 الفقرة الثانية :

" يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه معا ، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه ....."

المادة 102 الفقرة الثالثة :

" في حالة استمرار المانع بعد إنقضاء خمسة وأربعين يوما ..... يعلن الشغور بالإستقالة حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة "

المادة 102 الفقرة الرابعة :

" في حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا .....

..... وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا "

المادة 104 الفقرة الرابعة منها :

" لا يمكن خلال هاتين الفترتين ، تطبيق أحكام المواد 105 ، 107 ، 108 ، 109 ، و 111 من الدستور إلا بموافقة

البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين معا ، بعد إستشارة المجلس الدستوري .....

المادة 105 الفقرة الثانية منها :

بصياغة مطابقة تماما لصياغة المادة 98 من القانون العضوي 02/99 ) تحديد كيفيات ذلك ، اذ جاءت تحت عنوان الفصل السادس " البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا " ، وجاء فيها ما يلي :

" يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بناء على إستدعاء من رئيس الجمهورية ، في الحالات المنصوص عليها في المواد 91 الفقرة الثانية و 93 و 95 و 102 الفقرة الأخيرة و 130 الفقرة الثانية و 176 من الدستور وبإستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة في الحالات المنصوص عليها في المادة 90 ، الفقرة الرابعة .

يجتمع البرلمان وجوبا ، وبإستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 ، الفقرات 2، 3، 5 من الدستور .

كما يمكن أن يجتمع البرلمان بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور "

وبقراءة المواد الدستورية التي ورد فيها ذكر الحالات التي يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا ، يمكن حصر هذه الحالات فيما يلي :

- إجتماع البرلمان بغرفتيه من أجل اثبات حالة المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه ( المادة 88 من دستور 1996 الفقرة الثانية منها حاليا المادة 102 الفقرة الثانية من الدستور )

---

" ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار ، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا " المادة 107 الفقرة الثانية منها : ( المتعلقة بالحالة الإستثنائية )

"....ويجتمع البرلمان وجوبا "

المادة 109 ( المتعلقة بحالة الحرب ) :

".....ويجتمع البرلمان وجوبا "

المادة 119 :

" لا يمكن تمديد مهمة البرلمان الا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء إنتخابات عادية ، ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه معا هذه الحالة بقرار ، بناء على إقتراح من رئيس الجمهورية وإستشارة المجلس الدستوري "

المادة 148 :

" يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء ، بإصدار البرلمان ، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ، لائحة ....."

المادة 210 : ( المتعلقة بالتعديل الدستوري )

".....متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان "

المادة 211 : ( والمتعلقة كذلك بالتعديل الدستوري )

" يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا ....."

- إجتماع البرلمان بغرفتيه من أجل إعلان الشغور بالإستقالة بعد إستمرار المانع لرئيس الجمهورية لأكثر من خمسة وأربعين يوما ( المادة 88 من دستور 1996 الفقرة الثالثة منها حاليا المادة 102 من الدستور الفقرة الثالثة ) .
- إجتماع البرلمان وجوبا ، بعد إعلان الشغور النهائي من طرف المجلس الدستوري بعد إستقالة أو وفاة رئيس الجمهورية ( المادة 88 من دستور 1996 الفقرة الخامسة منها حاليا المادة 102 الفقرة الخامسة من الدستور ) .
- إجتماع البرلمان بغرفتيه من أجل الموافقة على تطبيق مجلس الأمة أو رئيس الدولة ، خلال فترتي الخمسة و الأربعين يوما و الستين يوما ، لأحكام المواد 91 من دستور 1996 حاليا المادة 105 ( إعلان حالة الطوارئ والحصار ) ، المادة 93 من دستور 1996 حاليا المادة 107 من الدستور ( إعلان الحالة الإستثنائية ) ، المادة 94 من دستور 1996 حاليا المادة 108 من الدستور ( إعلان حالة التعبئة العامة ) ، المادة 95 من دستور 1996 حاليا المادة 109 من الدستور ( إعلان حالة الحرب ) ، المادة 97 من دستور 1996 حاليا المادة 111 من الدستور ( التوقيع إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ) ، وهي الحالات المذكورة في المادة 90 الفقرة الرابعة من دستور 1996 حاليا المادة 104 الفقرة الرابعة من الدستور .
- إجتماع البرلمان بغرفتيه من أجل الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار ( المادة 91 من دستور 1996 الفقرة الثانية منها حاليا المادة 105 من الدستور الفقرة الثانية منها ) .
- إجتماع البرلمان وجوبا ، بعد إعلان رئيس الجمهورية للحالة الإستثنائية ( المادة 93 من دستور 1996 الفقرة الرابعة منها حاليا المادة 107 من الدستور الفقرة الرابعة ) .
- إجتماع البرلمان وجوبا ، بعد إعلان رئيس الجمهورية لحالة الحرب ( المادة 95 من دستور 1996 الفقرة الثانية منها حاليا المادة 109 من الدستور الفقرة الثانية منها ) .
- إجتماع البرلمان بغرفتيه من أجل اثبات حالة الظروف الخطيرة جدا والتي لا تسمح بإجراء إنتخابات عادية ، وبالتالي تسمح بتمديد مهمة البرلمان ، بناء على إقتراح رئيس الجمهورية ( المادة 102 من دستور 1996 الفقرة الأخيرة منها حاليا المادة 119 من الدستور الفقرة الأخيرة منها )
- إجتماع البرلمان بغرفتيه من أجل إصدار لائحة عقب مناقشة البرلمان للسياسة الخارجية ، هذه اللائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية ( المادة 130 من دستور 1996 حاليا المادة 148 من الدستور ) .

- إجتماع البرلمان بغرفتيه من أجل إقرار مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية ، وبعد ان ارتأى المجلس الدستوري أنه لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الانسان والمواطن وحريةهما ، ولا يمس بأية كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية ( المادة 176 من دستور 1996 حاليا المادة 210 من الدستور ) .

- إجتماع البرلمان بغرفتيه من أجل المبادرة بإقتراح تعديل دستوري على رئيس الجمهورية والذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الدستوري ( المادة 177 من دستور 1996 حاليا المادة 211 من الدستور ) .

إن قراءة النصوص الدستورية السابقة الذكر ونص المادة 98 من القانون العضوي 02/99 ( والتي تقابلها المادة 99 من القانون العضوي الحالي 12/16 ) ، بالإضافة إلى المادتين 99 و 100 من القانون العضوي 02/99 ( حاليا المادتين 100 و 101 على التوالي من القانون العضوي 12/16 ) ، تسمح بإبداء الملاحظات التالية :

■ **أولا :** أن كل من المواد الدستورية السابقة الذكر والمادة 99 من القانون العضوي 12/16 تتحدث تارة عن " إجتماع البرلمان بغرفتيه " وتارة أخرى عن " إجتماع البرلمان وجوبا " ، فهل المقصود بهما نفس الشيء ، أم أن لكل منهما معنى خاص به ، أي هل " إجتماع البرلمان بغرفتيه " مقصود به إجتماع البرلمان وجوبا " أم أن المقصود به هو شكل خاص لإجتماع البرلمان في مناسبة خاصة خلافا للشكل العادي لإجتماعه خلال الدورات العادية والدورات الإستثنائية .

وهل المقصود بـ : " إجتماع البرلمان وجوبا " هو " إجتماع البرلمان بغرفتيه " ، أي هل من الضروري أنه عند إجتماع البرلمان وجوبا ، أن يكون شكل إجتماعه غي غرفتين معا ، لأن المواد غير واضحة بهذا الخصوص ، فتارة تستعمل عبارة " البرلمان مجتمعا بغرفتيه " ، ( le parlement se réunit en deux chambres ) وتارة أخرى تستعمل عبارة " يجتمع البرلمان وجوبا " ( le parlement se réunit de plein droit ) ، من دون توضيح لمعنى كل عبارة ولعلاقة كل عبارة بالأخرى ، فالحديث عن نفس الحالة والحالة المنصوص عليها في المادة 102 من الدستور الفقرة الثانية منها و الفقرة الثالثة منها ، حيث استعملت المادة

الدستورية 102 عبارة " المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا " بينما استعملت المادة 99 من القانون العضوي 12/16 عبارة " يجتمع البرلمان وجوبا " للحدّث عن نفس الحالة .

إذا يلاحظ أن هنالك خلط في استعمال المصطلحات وكأن معناه واحد تارة وتارة أخرى تستعمل إستعمالا منفصلا لكليهما وكأن لكلاهما معنى مغاير تماما للأخر .

■ **ثانيا :** الملاحظ كذلك أن المادة 99 من القانون العضوي 12/16 إشتطت في فقرتها الأولى لإجتماع البرلمان بغرفتيه في الحالات المنصوص عليها في المواد 105 الفقرة الثانية ، 107 ، 109 ، 119 الفقرة الأخيرة و148 الفقرة الثانية و210 من الدستور ، إشتطت إجتماعه بإستدعاء من رئيس الجمهورية أو بإستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة ، في الحالات المنصوص عليها في المادة 104 الفقرة الرابعة ، أي في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية أو في حالة استقالته أو وفاته وبعد تولي رئيس مجلس الأمة ةفي حالة تعذر ذلك تولي رئيس الدولة لمهام رئيس الجمهورية ، ويجتمع البرلمان بغرفتيه بإستدعاء من رئيس الدولة .

كما إشتطت في فقرتها الثانية لإجتماع البرلمان وجوبا في الحالات المنصوص عليها وفي المادة 102 الفقرة الثانية والثالثة والخامسة من الدستور ، ضرورة استدعائه من رئيس مجلس الأمة ، لكن هل بصفته رئيس الغرفة الثانية أم بصفته رئيس الدولة آنذاك ؟

بينما لم تذكر المواد الدستورية السابقة ذلك بتاتا ، أي أنها لم تشترط ضرورة إستدعاء البرلمان للإنعقاد لا من طرف رئيس الجمهورية ولا من رئيس الدولة في حالة شغور الرئاسية ولا من أي شخص اخر ، وكأنها توحى بأن البرلمان ينعقد وجوبا بقوة القانون ( de plein droit ) ، أي من دون الحاجة إلى تدخل أي شخص كان .

فهل معنى ذلك أن المادة 99 من القانون العضوي 12/16 خالفت أحكام الدستور أي هل يمكن القول عنها بأنها غير دستورية .

وعلى الرغم من أهمية القوانين العضوية في تكملة القواعد الدستورية ، لكن إلى أي مدى قد تصل هذه التكملة وعند أي حد يجب أن تتوقف ؟

خاصة وأن طبيعة هذا الإستدعاء كتصرف غير محددة وغير واضحة من حيث كونه مجرد إجراء شكلي أو إجراء مقيد لصاحب الحق في الإستدعاء حسب الحالة ( رئيس الجمهورية أو

رئيس الدولة أو رئيس مجلس الأمة ) ، أم أن لهذا الأخير السلطة التقديرية في ذلك ، خاصة عندما يتعلق الأمر برئيس الجمهورية .

وحتى لو اعتبرنا أن هذا الإستدعاء هو مجرد إجراء شكلي ، فمن يقول الإنعقاد وجوبا وبقوة القانون ، معناه أن البرلمان ينعقد وجوبا حتى من دون الحاجة لهذا الإستدعاء حتى ولو اعتبرنا أن هذا الإجراء هو إجراء شكلي .

**ثالثا :** أن إنعقاد البرلمان سواء المجتمع بغرفتيه أو وجوبا بحسب العبارة المستعملة من طرف المواد الدستورية أو من المادة 99 من القانون العضوي 12/16 يستلزم تصرفا قانونيا إيجابيا ، عادة ما يكون المرسوم الرئاسي المتضمن إستدعاء البرلمان للإنعقاد<sup>197</sup> ، وبالنسبة للحالات المذكورة في الفقرة الأولى من المادة 99 من القانون العضوي 12/16 والمتعلقة بالحالات المذكورة في المواد 105 الفقرة الثانية والمادة 105 و 109 و 119 الفقرة الأخيرة و 148 الفقرة الثانية و 210 من الدستور .

أما بالنسبة للحالات المذكورة في الفقرة الثانية من نفس المادة ( أي المادة 99 من القانون العضوي 12/16 ) والمتعلقة بالحالات المنصوص عليها في المواد 102 الفقرة الثانية والفقرة الثالثة والفقرة الخامسة من الدستور ، فالمادة 99 كانت واضحة بهذا الخصوص : البرلمان يجتمع وجوبا ، وبالتالي فرئيس الدولة في هذه الحالات يملك سلطة مقيدة في ذلك ولا يملك أية سلطة تقديرية ، لأن نص المادة 99 من القانون العضوي 12/16 في هذه الحالة يفيد الإلزام :

" يجتمع البرلمان وجوبا " .

أما بالنسبة للحالة الأخيرة والمذكورة في الفقرة الثالثة والأخيرة من المادة 99 من القانون العضوي 12/16 ، فالمادة استعملت عبارة :

" يمكن أن يجتمع البرلمان بإستدعاء من مجلس الأمة "

وهي حالة مبادرة البرلمان بإقتراح تعديل دستوري يقدم لرئيس الجمهورية بعد أن يوافق عليه ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا ، لكن هل معنى هذه العبارة أن رئيس مجلس الأمة يملك سلطة تقديرية في ذلك وبالتالي أمكنه على الرغم من طلب الإجتماع عدم إستدعاء البرلمان للإنعقاد .

<sup>197</sup> Benabbou Fatiha , op-cit , tome 1 , p 64 .

وإلا لم تستعمل عبارة " يجتمع وجوبا " أو على الأقل لم لا تستعمل صيغة الحاضر :

" يجتمع البرلمان بغرفتيه " بدل عبارة " يمكن أن يجتمع البرلمان بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة ...."

هل معنى هذا أن رئيس البرلمان المنعقد بغرفتيه في هذه الحالة ( حسب ما جاء في المادة 100 من القانون العضوي 12/16)<sup>198</sup> ، يمكنه عدم إستدعاء البرلمان للإنعقاد بالرغم من إبداء أعضاء البرلمان لرغبتهم في إقتراح التعديل الدستوري .

وبالعودة إلى الحالات المذكورة في الفقرة الأولى من المادة 99 من القانون العضوي 12/16 والتي تعتبر حالتها أكثر تعقيدا بالنظر إلى صعوبة تحديد طبيعة الإستدعاء الرئاسي للبرلمان للإنعقاد بوصفه تصرفا قانونيا ، فبدون الإستدعاء الرئاسي لا يمكن للبرلمان أن ينعقد بغرفتيه في الحالات السابقة ، حتى ولو كان منعقدا خلال دورة عادية أو دورة غير عادية .

لكن في هذه الحالة هل يعتبر الإستدعاء الرئاسي سلطة مقيدة أم سلطة تقديرية ، وبعبارة اخرى هل رئيس الجمهورية ملزم بإستدعاء البرلمان للإنعقاد بغرفتيه في الحالات السابقة اذا ما اعتبرنا أن سلطة رئيس الجمهورية في هذه الحالة هي سلطة مقيدة ، أم على العكس من ذلك هو يملك سلطة تقديرية وبالتالي أمكنه الإمتناع عن إستدعاء البرلمان للإنعقاد ، خاصة وأن لا الدستور ولا القانون العضوي حدد بديلا عن رئيس الجمهورية في حالة إمتناعه عن ذلك لأي سبب كان<sup>199</sup> ، كما وأنها لم تحدد أي جزاء لذلك وبالتالي لم تقم مسؤولية رئيس الجمهورية عن إمتناعه عن دعوة البرلمان للإنعقاد بغرفتيه المجتمعين معا .

لذا أمكننا الجزم بأن رئيس الجمهورية في هذا المجال له كل السلطة التقديرية في ذلك ، لأن لا شيء في الدستور ولا في القانون العضوي يمنع ذلك .

إلا أن التناقض الملاحظ ، هو أن قراءة الدستور تذكرنا بالدساتير الغربية أين يعتبر حق الإنعقاد وجوبا حق سياديا للبرلمان الذي لا يحتاج إلى أي تصرف قانوني إيجابي صادر عن أي شخصية كانت حتى ولو كان هذا التصرف مجرد إجراء شكلي وإجرائي ، لأن حق

<sup>198</sup> جاء في المادة 100 من القانون العضوي 12/16 ما يلي :

" يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 102 الفقرات 2، 3، 5 والمواد 105 الفقرة 2 و 107 و 109 و 119 الفقرة الأخيرة و 148 الفقرة و 210 و 211 من الدستور .

ويرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس المجلس الشعبي الوطني ، في الحالة المنصوص عليها في المادة 104 الفقرة الرابعة من الدستور "

<sup>199</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 1, p 65 .

الإنعقاد خاصة في مثل هذه الحالات هو حق يدخل في صميم الإختصاص البرلماني ولا دخل للسلطة التنفيذية فيه ، وهذا هو التناقض الذي يلمس من قراءة الدستور ، من جهة هو ينعقد وجوبا ومن جهة لا بد له أن ينتظر الإستدعاء الرئاسي حتى ينعقد .

رابعا : آخر ملاحظة تخص المادة 101 من القانون العضوي ( 12/16 ) والتي نصت على أنه في كل مرة ينعقد فيها البرلمان بغرفتيه ، يتم في بداية جلساته المصادقة على نظام داخلي خاص بهذا الإجتماع ، هذا النظام الداخلي تقترحه لجنة مكونة من مكثبي الغرفتين وبرئاسة أكبر الأعضاء سنا ، لأن الإجتماع في شكل خاص يستدعي نظاما داخليا خاصا .

## الفرع الثاني :

### خصوصية جدول الأعمال

المتفق عليه أنه لا يمكن لأية مؤسسة ، بسبب تزايد وتعقد مطالب المواطنين وبالتالي مهامها أن تقوم بأداء مهمتها على أكمل وجه اذا لم تكن منظمة في أعمالها ، مرتبة لها حسب الأولويات بما يتماشى ومتطلبات العصر وتداخلها وما تقتضيه المصلحة العامة ووجوب تدخل الدولة في العديد من الأنشطة وتنظيمها .

والمؤسسة التشريعية وبوصفها مؤسسة مثل أية مؤسسة أخرى مهمتها صعبة إلى جانب تعدد النصوص المعروضة عليها للمناقشة ، وذلك ما يستدعي تسهيلا لمهمتها وتحقيقا للفعالية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة العصرية .

فإعتماد التنظيم في المناقشة وتداول المواضيع بما يستلزم ترتيبها ، لن يكون ذلك إلا بتحديد جدول أعمالها ، ويمكن تعريف هذا الأخير بأنه الموضوعات التي تنصب عليها المناقشات في جلسات محددة أي أنه يمثل البرنامج الذي بمجبه تدار المناقشات في الجلسات العامة للبرلمان<sup>200</sup> ، حيث تحضر المواضيع المطروحة للدراسة والمصادقة في وقت معين من دوراتها ، ثم إختيار ذات الأهمية منها أو المستعجلة بما يناسب الوقت المقرر للدورة ، وبعد تحديد أيام وساعات الإجتماعات ونوع

<sup>200</sup> صبرية السخيري ، المرجع السابق ، ص 460 .

العمل ، تحدد الرزنامة العمل كاملة وعلى الرئيس إخطار النواب بالجلسة المقبلة وساعة افتتاحها والعمل الذي ينتظر النواب فيها مع ترتيبه إذا كان يتضمن موضوعات متعددة <sup>201</sup> .

وبالرغم من الأهمية البالغة التي يكتسبها موضوع جدول الأعمال ، إلا أن الدستور لم يعن بتنظيمها بل وأكثر من ذلك أوكل مسألة تنظيمها إلى النصوص الأدنى منه ، ففي ظل دستور 1976 ، نظمت المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هذه المسألة ، وفي ظل دستور 1989 نظمت المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ذلك ، حيث جاء فيها ما يلي :

" يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال كل دورة بالتشاور مع رؤساء اللجان والحكومة "

وأضافت المادة 37 من نفس النظام الداخلي :

" يعلن جدول الأعمال فوراً بعد تحديده ، ويبلغ للنواب وللحكومة قبل بداية كل دورة بخمسة عشر يوماً على الأقل "

وفي ظل دستور 1996 ، وقبل صدور القانون العضوي 02/99 المنظم لكل من غرفتي البرلمان ولعملهما وللعلاقة بينهما وبين الحكومة، نظم القانون الداخلي الأول للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 13 أوت 1997 ، وبالضبط المادة 66 منه هذه المسألة ، إلى غاية صدور القانون رقم 02/99 والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان ، والملاحظ أنه في هذه المرحلة هنالك تراجع مقارنة مع سابقه ، حيث نصت المواد 16 ، 17 و 18 من القانون العضوي 02/99 تحت عنوان القسم الأول : جدول الأعمال ، ضمن الفصل الثالث المعنون العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة على ما يلي :

حيث جاء في نص المادة 15 من القانون العضوي 12/16 مايلي : <sup>202</sup>

" يجتمع مكنتا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة ، بالتداول ، في بداية دورة البرلمان ، لضبط جدول أعمال الدورة ، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة .

<sup>201</sup> السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الرابع ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 : السلطة التشريعية و المراقبة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص 82 و 83 .

<sup>202</sup> بينما جاء في نص المادة 16 من القانون العضوي 02/99 ما يلي :

" يضبط مكنتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة "

يمكن إدراج نقاط أخرى عند الاقتضاء ، في جدول أعمال الدورة العادية " وجاء في نص المادة 16 من القانون العضوي 12/16 مايلي<sup>203</sup>:

" يمكن الحكومة حين إيداع مشروع قانون ، أن تؤكد على إستعجاله " جاء في المادة 17 من القانون العضوي 12/16 مايلي :

" يضبط مكتب كل غرفة بإستشارة الحكومة ، جدول أعمال جلساتها<sup>204</sup> "

والجديد الذي جاء به القانون العضوي 12/16 في موضوع جدول الأعمال هو ما جاء في المادة 18 منه من أنه :

" تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان ، جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور .

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط و كفاءات إجراء هذه المناقشة<sup>205</sup>

كما ورد في المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000<sup>206</sup> ما يلي :

" علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، وهذا النظام الداخلي ، وطبقا لأحكامهما ، يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي : .....

ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها بإستشارة الحكومة ....."

وجاء في نص المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017<sup>207</sup> ما يلي :

<sup>203</sup> بينما جاء فنص المادة 17 من القانون العضوي 02/99 مايلي :  
" يمكن الحكومة ، حين إيداع مشروع قانون أن تلج على إستعجاله . عندما يصرح بإستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة ، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية "

<sup>204</sup> وهو نفس ما جاء في نص المادة 17 من القانون العضوي 02/99  
<sup>205</sup> جاء في المادة 114 من دستور 2016 مايلي :  
" تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية ، لا سيما منها : ....."  
تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة .  
يوضح النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان كفاءات تطبيق هذه المادة "

<sup>206</sup> ج ر لـ 30 يوليو 2000 ص 10 .

" زيادة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي 12/16 المذكور أعلاه ، وهذا النظام الداخلي ، يضطلع مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس مجلس الأمة على وجه الخصوص بما يأتي :

- تحديد تاريخ توزيع مشاريع ونصوص القوانين المحالة على المجلس ،
- ضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها ، .....
- دراسة مشروع جدول الأعمال الذي تقترحه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة طبقاً لأحكام المادة 114 من الدستور ، .... " 208

- يمكن لنا من خلال قراءة المواد السابقة الذكر إبداء الملاحظات التالية :

- 1) جدول الأعمال ككل ، تعود للحكومة<sup>209</sup> تحديده وفقاً لترتيب الأولوية الذي تحدده .
- 2) جدول أعمال الجلسة ، يعود لمكتب المجلس الشعبي الوطني تحديده مع إستشارة الحكومة .

وإذا كانت الفكرة التقليدية تتجه إلى إعلان أن البرلمان سيد جدول أعماله بإعتباره الممثل للإرادة الشعبية ، مما لا يقبل معه أن تتولى سلطة أخرى تنظيم جدول أعماله ، إلا أن الواقع أثبت العكس فالحكومة بدأت بالمشاركة في إعداد جدول الأعمال وحتى الإستحواذ عليه<sup>210</sup>.

وعلى الرغم من كون ظاهرة تحكم الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان ليست بالظاهرة الجديدة ولا الغريبة ، حيث يعرفها النظام البرلماني البريطاني ومن بعده النظام الفرنسي بداية من دستور الجمهورية الخامسة ، وكذلك الحال في النظام الجزائري الذي يظهر بأن الحكومة متحكمة بشكل فعال

---

<sup>207</sup> ج ر لـ 22 أوت 2017 ص 14 .

<sup>208</sup> بينما جاءت صياغة المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 99 ج ر 84 لـ 28 نوفمبر 1999 ص 7 كالتالي :

" زيادة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي المذكور أعلاه والنظام الداخلي ، يقوم مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس مجلس الأمة بما يأتي :

- تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة مرفوقة بمذكرة اعلامية تضبط اجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم عليها .....
- ضبط جدول اعمال الدورة ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة طبقاً لأحكام القانون العضوي المذكور أعلاه والنظام الداخلي .....

<sup>209</sup> ممثلة في الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ، حسب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 1998/01/17 ، المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ، ج ر رقم 4 بتاريخ 1998/01/28 .

<sup>210</sup> ميلود حمامي ، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 17 ، سبتمبر 2007 ، ص 68 .

غي عصب العمل البرلماني والمتمثل في جدول أعماله ، فالحكومة لم تعد تستشار بل أصبحت تتدخل بإعتبارها شريك مباشر في ضبط جدول الاعمال عن طريق حضورها في إجتماعات مكثبي المجلسين والقول بالحضور هنا معناه التأثير المباشر والقوي للحكومة من وسائل تأثير مباشرة وغير مباشرة إلى جانب العديد من التبريرات السياسية والفنية ، ما يحولها إلى مشارك فعال في تحديد جدول الأعمال ، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل يتخطاه إلى ترتيب مواضيعه حسب الأولوية التي يراها أصلح وأنجع لعملها<sup>211</sup> ، فالكلمة الأخيرة في تنظيم وترتيب نقاط جدول الاعمال تعود للحكومة وممثلها حسب الأولويات والأهداف التي أدرجتها في برنامجها ، بيد أن الامر لم يتوقف عند هذا الحد ، بل أضافت المادة 16 من القانون العضوي 12/16 حكما آخر مفاده إعطاء الأولوية والأفضلية للحكومة ومشاريعها ضد النواب وإقتراحاتهم ، حيث مكنت الحكومة من تسجيل مشروع قانون جديد يتسم بالإستعجالية ، وهو ما يمكن الحكومة في نفس الوقت من تأجيل المواضيع التي تريد مناقشتها إلى ما لا نهاية .

الملاحظ أن كل الدساتير الجزائرية لم ترجح بل ولم تقر حتى دور الحكومة في إعداد جدول الأعمال ، بل إن التفوق الحكومي تم إقراره من لدن الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية وكذا القانون العضوي 02/99 الذي كرس هذا التفوق بإمتياز<sup>212</sup> ، فمشاركة مكثبي غرفتي البرلمان في ضبط جدول أعماله ما هي إلا شكلية فقط ، والتي يمكنها من خلال الأولوية في جدول الاعمال أن تجعل منه رهينة السلطة التقديرية للحكومة والتي يمكنها من خلال الأولوية من جهة ( المادة 15 من القانون العضوي 12/16) والإستعجالية من جهة أخرى ( المادة 16 من القانون العضوي 12/16 ) ، تمديد دراسة ومناقشة إقتراحات القوانين الصادرة عن النواب والتي لا تخدم سياستها العامة إلى موعد غير محدد<sup>213</sup> .

ملاحظة أخرى تثار حول نص هذه المادة 15 ( سابقا المادة 16 من القانون العضوي 02/99 ) ، إذ يرى بعض الأساتذة أن صياغة المادة تؤكد على تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني ، إذ أن إجتماع الجهة المكلفة بضبط جدول الأعمال في مقر الغرفة الأولى ، إن دل فهو يدل على أن كل الإجراءات تبدأ و تنطلق منها ، هذا وقد أثارت هذه النقطة حفيظة أعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الانسان على مستوى مجلس الأمة في تقريرها التمهيدي حول نص القانون العضوي 02/99 أثناء مناقشة الغرفة الثانية لهذا النص ، واعتبرتها مخالفة للمنطق والعرف البرلماني ، ورأت وجوب أن تعقد إجتماعات مكثبي المجلسين وممثل الحكومة في بداية كل دورة

<sup>211</sup> بالشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الرابع ، المرجع السابق ، ص 90 .

<sup>212</sup> ميلود حمامي ، المرجع السابق ، ص 68 .

<sup>213</sup> HARTANI AK , le pouvoir législatif ..... , op-cit , p 286 .

تشريعية لضبط جدول الدورة في مقري المجلسين بالتناوب<sup>214</sup> ، بينما نرى نحن أن الإشكال لا يكمن في مقر الإجتماع إن كان في مقر الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية أو بالتناوب ، بقدر ما هو في التحكم التام للحكومة في جدول الاعمال للبرلمان ، فالعبرة ليست بالمقر بقدر مما هي في من تعود له الكلمة الأخيرة .

والأغرب من ذلك أن التحكم الحكومي في جدول أعمال البرلمان إضافة إلى العديد من الأمثلة حول تحكم الحكومة في الإجراء التشريعي ، تجد مصدرها في القانون العضوي المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقات بينهما وبين الحكومة والذي بدوره قيد كل من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ، وهنا يظهر إشكال آخر ومظهر آخر من مظاهر تحكم السلطة التنفيذية في الحياة البرلمانية عن طريق التحكم في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بواسطة هذا القانون العضوي .

إذن فتحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان يأخذ شكلين أساسيين :

- أحدها مباشر يتمثل في حق الفرض ( la faculté d'imposer ) ، بدعوى الأولوية تخص جدول أعمال الدورة ككل ، عملا بنص المادة 16 من القانون العضوي 02/99
- والآخر غير مباشر ، يتمثل في حق الاعتراض ( la faculté de s'opposer ) بدعوى الإستعجال ، تخص جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني ، عملا بما جاء في نص المادة 16 من القانون العضوي 12/16<sup>215</sup> .

فالشكل الأول وبمناسبة إعداد جدول الأعمال للدورة كل ، أسند النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان هيئة الرؤساء لكل غرفة مهمة إعداد مشروع جدول أعمال الدورات<sup>216</sup> ، بالنظر إلى

<sup>214</sup> ميلود حمامي ، نفس المرجع ، ص 66 .

<sup>215</sup> التعبيران استعملتهما الأستاذة :

BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 2, p 70 et 73 .

<sup>216</sup> جاء في المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 :

" تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني .

تختص هيئة الرؤساء بما يأتي :

- إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس .....

وجاء في المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ج ر عدد 49 بتاريخ 22 أوت 2017 ص 14 .

" تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة .

تختص هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس المجلس بما يأتي :

- إعداد جدول أعمال الدورة العادية للمجلس .....

يلاحظ في هذا المقام أن المادة الثانية كان من المفروض أن تستعمل كلمة " مشروع جدول الأعمال " مثل نظيرتها الأولى

مدى تقدم التقارير التمهيديّة للجان الدائمة ومدى توفرها ، اذ لا يكمن تسجيل مشروع أو إقتراح قانون ضمن جدول الاعمال اذ الم يتوفر او تعذر توفر تقرير اللجنة الدائمة .

هذا المشروع يسلم إلى مكتب كل غرفة حتى يستعمل في الإجتماع المخصص لإعداد جدول الأعمال والمقرر مع ممثل الحكومة ، غير أن هذا الجدول يبقى في هيئة مشروع ويبقى مجرد إقتراح لا غير اذا لم يوافق عليه ممثل الحكومة واذا ما تعارض مع خط الأولوية الذي رسمته الحكومة حسب السياسة العامة التي رسمتها ، وبهذا تعود للحكومة الكلمة الأخيرة عندما يتعلق الأمر بجدول أعمال الدورة بواسطة سلطة الفرض بدعوى الاولوية .

أما الشكل الثاني ، وبمناسبة إعداد جدول أعمال الجلسات ، يضبط مكتب كل غرفة بإستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها ( حسب ما جاء في المادة 17 من القانون العضوي 12/16 ، ويمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد على إستعجاله ( المادة 16 من القانون العضوي 12/16 حيث يحق للحكومة أن تفرض إدراج مشروع قانون أكدت على إستعجاله ، بل وقد تختصر في تبرير الإستعجال بربط المواضيع بسلطة الرقابة الممارسة من طرف البرلمان عليها ، اذ يمكنها أن تحتج بأن عدم تمرير أي نص من النصوص قد يعرقل تنفيذها لبرنامجها الموافق عليه من طرف البرلمان نفسه ، ومن ثمة تتحلل من المسؤولية التقصيرية في تنفيذه <sup>217</sup> ، وهي بذلك تفرض جدول أعمال للجلسة جديد تكون بطريقة غير مباشرة قد اعترضت على جدول اعمال الجلسة الأصلي وبما فيه من إقتراحات القوانين للنواب ، وبذلك تتحول سلطة الفرض بدعوى الإستعجالية إلى سلطة إعتراض فعليه على إقتراحات القوانين التي لا تخدم الحكومة ويتحول هذا الحق إلى سلطة لتصفية المبادرات البرلمانية .

وقد يرد البعض بأن هذه السلطة أي سلطة الفرض وسلطة الإعتراض في يد الحكومة هي سلطة محدودة ومقيدة كون المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إشتراطت في إدراج مشروع قانون أو إقتراح قانون ما في جدول أعمال الجلسة ضرورة توفر تقرير اللجنة المختصة <sup>218</sup>، اذ يتراءى للبعض أن اللجنة المختصة يمكنها الإعتراض على جدول أعمال الحكومة عن طريق المماثلة في إعداد التقارير لمشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة والتي تصر هذه الأخيرة على أولويتها أو على إستعجاليتها ، إلا ان المشرع ومن خلال القانون العضوي 12/16 ، تظن إلى هذه الإمكانية ولذلك قيد اللجنة المختصة بأجل قانوني محدد لا يمكن لها تجاوزه قدره

<sup>217</sup> السعيد بالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الرابع ، المرجع السابق ، ص 91.

<sup>218</sup> المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ج ر عدد 46 بتاريخ 30 جويلية 2000 ص

شهرين ، والدليل على ذلك ما جاء في المادة 25 من القانون العضوي 12/16 (سابقا المادة 26 من القانون العضوي 02/99 ) والتي جاء فيها :

" يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو إقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته ، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة " .

## المطلب الثاني :

### خصوصية الإطار الوظيفي للمصادقة البرلمانية

يظهر تحكم الحكومة في كافة مراحل المصادقة البرلمانية على مستوى كل من غرفتي البرلمان بداية من المبادرة البرلمانية إلى غاية المصادقة على مستوى مجلس الأمة مروراً بمرحلة المناقشة على مستوى اللجان الدائمة ومن ثمة مرحلة المناقشة والتعديل .

إلا أن هذه المراحل والخصوصية الواردة عليها تختلف باختلاف النص المعروض أمام البرلمان ، فإن تعلق الأمر بكل من القوانين العضوية والقوانين العادية كنا أمام المصادقة حسب الإجراءات العادية ( الفرع الأول ) ، وإن كنا أمام المصادقة على بعض النصوص الخاصة والمتمثلة في كل من قوانين المالية والقوانين الدستورية ، كنا أمام المصادقة حسب الإجراءات الخاصة ( الفرع الثاني ) ، مع الإشارة إلى أننا استثنينا الأوامر الرئاسية لأن الأمر بمناسبتها يتعلق بإجراء الموافقة وليس المصادقة من جهة ولأنه سبق لنا وأن تطرقنا لموضوع الموافقة البرلمانية على الأوامر الرئاسية في المبحث الأول من الباب الأول من بحثنا هذا .

## الفرع الأول :

### المصادقة حسب الإجراءات العادية

تمر عملية المصادقة البرلمانية حسب الإجراءات العادية بمراحل محددة بنص الدستور ألا وهي مرحلة المبادرة ، مرحلة المناقشة ومن ثمة مرحلة التصويت والمصادقة بحسب الحالة ، ولأن المؤسس الدستوري أخذ بنظام القراءة الوحيدة المتتالية باتجاه واحد ألا وهو المجلس الشعبي الوطني ومن ثمة مجلس الأمة إلا ما تعلق منها بمشاريع وإقتراحات القوانين المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور والمتعلقة بالتنظيم المحلي والتهيئة المحلية والتقسيم الإقليمي ، ولأن نفس المؤسس الدستوري لم يأخذ بنظام الذهاب والإياب لا المطلق ولا النسبي ، بل أخذ بنظام القراءة الوحيدة وفي حالة الخلاف ما بين الغرفتين يستعان بألية اللجنة المتساوية الأعضاء ، فقد ارتأينا تقسيم عملية المصادقة البرلمانية حسب الإجراءات العادية تقسيماً زمنياً بحيث بدأنا بمرحلة المبادرة الأصلية بمختلف مصادرها ( الفقرة الأولى ) ومن ثمة انتقلنا إلى مرحلة المناقشة والتصويت والمصادقة من طرف كل من غرفتي البرلمان وما تثيره هذه المرحلة بدورها من ملاحظات خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 ( الفرع الثاني ) .

## الفقرة الأولى :

### بالنسبة لمرحلة المبادرة بنوعها

نصت أغلب الدساتير على حق الحكومة وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية ، ولكن يبدو أن المساواة بين كل من الحكومة والبرلمان في تلك المبادرة بدأت تتلاشى خاصة في ظل العقلة البرلمانية ، حيث أثبتت الممارسة العملية للوظيفة التشريعية تنامي القوانين ذات المصدر الحكومي مقابل ضعف المبادرة التشريعية لأعضاء المجالس النيابية<sup>219</sup> ، ولعل مرد هذا الضعف الشروط الشكلية والموضوعية الثقيلة المفروضة على المبادرة البرلمانية بنوعها .

#### أ- بالنسبة لحق المبادرة الأصلي :

التشريع عملية معقدة تشمل عدة مراحل أولها المبادرة بالتشريع ، والمبادرة حق دستوري مخول للسلطين التنفيذية والتشريعية في الأنظمة البرلمانية أو للسلطة التشريعية فقط في الأنظمة الرئاسية ، بموجبه يودع حق مشروع أو إقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع احتمال إدخال تعديلات عليه<sup>220</sup>.

فالمفروض إذن أن حق المبادرة بالتشريع حق أصلي للبرلمان إلا أن التطور الذي عرفته الدولة وظهور الحاجة إلى التعاون ما بين السلطين التشريعية والتنفيذية من جهة والتراجع الذي عرفته برلمانات العالم خاصة بعد الحرب العالمية الثانية من جهة أخرى ، أدت إلى مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية عموما بما فيها مرحلة المبادرة بالتشريع ، لذلك إذا صدرت المبادرة من أعضاء البرلمان سميت إقتراحا وإذا ما صدرت من الحكومة سميت مشروع قانون .

الدستور الجزائري مثله مثل العديد من هذه الأنظمة الغربية وعلى رأسها النظام الفرنسي لسنة 1958 ، قسم حق المبادرة ما بين الحكومة والبرلمان وأطر هذه العملية بمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية منها ما ورد في دستور 1996 ( حاليا دستور 2016 ) ومنها ما ورد في القانون العضوي 02/99 ( حاليا القانون العضوي 12/16 ) والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان .

<sup>219</sup> صبرية السخيري ، المرجع السابق ، ص 642 .

<sup>220</sup> سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الرابع ، المرجع السابق ، ص 116 .

## 1) الجهات المؤهلة بحق المبادرة الأصلية :

جاء في نص المادة 119 من دستور 1996 و قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يلي :

" لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين .

تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون نائبا ....."

إلا أن التعديل الدستوري الأخير عدل من هذه المادة وأصبحت المادة 136 من الدستور وبالشكل الآتي :

" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة ، في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه "

وجاء في المادة 137 من دستور 2016 ما يلي :

" تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة ....."

إذن فقبل سنة 2016 ، كان حق المبادرة بمشاريع أو إقتراحات القوانين حسب الحالة مقتصرًا فقط على كل من الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني ، بينما أقصى أعضاء مجلس الأمة من هذا الحق لأن مجلس الأمة كان دوره يقتصر دوره فقط في مناقشة ومصادقة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني سواء كان بمبادرة من الوزير الأول أو بمبادرة من نواب الغرفة الأولى ، وعليه فإن إختصاص التشريع مسند من حيث الجهة الممثلة في الإقتراح أو التعديل للمجلس الشعبي الوطني ، أما مجلس الأمة فدوره يتوقف على المصادقة بعد المناقشة أو الإعتراض على بعض الأحكام دون التدخل لتعديلها ، وهنا تتدخل جهة ثالثة هي اللجنة المتساوية الأعضاء كما سبق ورأينا .

إلا أنه وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وسع حق المبادرة بإقتراح القوانين ليشمل كذلك أعضاء مجلس الأمة ولكن في مجال محدد دستورياً ألا وهو : مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ، أي أنه يعود لأعضاء مجلس الأمة والوزير الأول في هذه المجالات فقط حق المبادرة بالقوانين ، الأول بواسطة إقتراحات القوانين والثاني بواسطة مشاريع القوانين .

على الرغم من أن صياغة المادة 137 من دستور 2016 لم تكن دقيقة ، إذ أنها تحدثت فقط عن مشاريع القوانين ولم تذكر إقتراحات القوانين الصادرة عن أعضاء مجلس الأمة في هذا المجال بالذات ، فبالنسبة لهذا المجال يعود كذلك لأعضاء مجلس الأمة حق القراءة الأولى ، إذ تودع مشاريع وإقتراحات القوانين في هذا المجال مكتب مجلس الأمة أولاً ثم تحال بعد التصويت عليها ( مبدئياً لأن المادة 137 من الدستور ليست دقيقة في هذا الخصوص في انتظار ما سوف توضحه الممارسة البرلمانية ) .

## (2) شروط المبادرة الأصلية :

في هذا الصدد سوف نميز بين الشروط الشكلية والموضوعية الواردة على كل من المبادرة الحكومية والمبادرة البرلمانية بنوعيتها ، سواء بالنسبة للشروط الدستورية أو للشروط القانونية .

### ■ الشروط الشكلية :

يقصد بالشروط الشكلية ، شروط قابلية مشروع أو إقتراح قانون شكلاً فقط دون التعرض لموضوع أو محتوى هذه المادة :

#### ● بالنسبة للمبادرة الحكومية ( أو ما يسمى بمشاريع القوانين ) :

جاء في المادة 136 من الدستور الحالي الفقرة الثالثة منها :

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

وجاء في المادتين 19 و 20 من القانون العضوي 12/16 على التوالي <sup>221</sup> ، ما يلي :

---

<sup>221</sup> وجاء في المادتين 20 و 21 من القانون العضوي 02/99 على التوالي ، ما يلي :

" زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور ، يشترط في كل مشروع قانون لكي يكون مقبولاً ، أن يرفق بعرض أسباب وأن يحرر في شكل مواد "

والمادة 21 من القانون العضوي 02/99 :

" يودع رئيس الحكومة ( الوزير الأول حالياً ) مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، مع مراعاة الإجراءات التي تنص عليها المادة 119 من الدستور .

يشعر مكتب المكتب المجلس الشعبي الوطني بالاستلام .

" علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و 137 من الدستور ، يرفق كل مشروع قانون بعرض أسباب ، ويحرر نصه في شكل مواد "

والمادة 20 من القانون العضوي 12/16 :

" يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة ، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، طبقا للإجراءات التي تنص عليها أحكام المادتين 136 و 137 من الدستور يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، حسب الحالة بالاستلام .

يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو إقتراح القانون ، المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه " وعلى العموم ، وعندما يتخذ عضو في الحكومة ( عادة ما يكون الوزير المعني قطاعه بموضوع مشروع القانون) ، يعد نصحه ويلتمس آراء نظرائه الوزراء المعنيين بتنفيذه ، وبعد موافقتهم يرسل مشروع القانون مصحوبا بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة .

يأمر الأمين العام للحكومة بدراسة المشروع في مصالحه التي تعطي رأيها القانوني في مطابقة المشروع مع الدستور وآثاره عند تنفيذه وانسجامه مع النصوص القانونية حيز التنفيذ ، ويبلغ كل عضو في الحكومة نسخة من مشروع القانون لإبداء رأيه وملاحظاته في أجل 15 يوما ويقلص الأجل إلى 8 أيام عند الإستعجال .

بعد استلام آراء وملاحظات أعضاء الحكومة ، تعد الأمانة العامة للحكومة مذكرة تلخص فيها كل الإقتراحات والآراء والملاحظات وتبلغها إلى الوزير صاحب المبادرة بمشروع القانون إلى رئيس الحكومة ( حاليا الوزير الأول ) والأمين العام للرئاسة .

وإذا اختلفت الآراء جوهريا وتفاوتت ، وبأمر من الحكومة يعقد إجتماع لجنة وزارية مشتركة للعداد النهائي لمشروع القانون .

تراجع الأمانة العامة للحكومة ، عند الاقتضاء المشروع ثم تقره نهائيا وترسل نسخة نهائية منه إلى كل من رئيس الحكومة ( الوزير الأول ) وأعضاء الحكومة والأمين العام للرئاسة

---

يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع أو إقتراح القانون للإطلاع عليه "

ويقترح على رئيس الجمهورية تسجيله في جدول اعمال مجلس الوزراء المقبل ، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة<sup>222</sup> .

وعليه يمكن إجمال الشروط الشكلية المفروضة على مشروع القانون فيما يلي :

- أن يعرض على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة .
  - أن يودعه الوزير الاول شخصيا مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ( أي إذا ما تعلق الأمر بمشاريع القوانين في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ) .
  - أن يتم إيداعه في شكل مواد قانونية .
  - أن يرفق مشروع القانون بعرض للأسباب ، حتى يسهل فهم الأهداف المتوخاة منه
- بالنسبة للمبادرة البرلمانية :

إضافة إلى الشروط الواردة في نص المادة 136 من الدستور ، نجد شروط شكلية أخرى مفروضة على المبادرة البرلمانية (حاليا المبادرة البرلمانية الصادرة عن نواب المجلس الشعبي الوطني فقط على إعتبار أن نص النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتم تعديله بعد ) هذه الشروط الشكلية على المبادرة البرلمانية ورد ذكرها في المادة 20 السابقة الذكر و المادتين 23 و 24 من القانون العضوي 02/99 :

وبالنسبة للمادة 19 من القانون العضوي 12/16 جاء فيها مايلي :

"....يرفق ....إقتراح قانون بعرض أسباب ، و يحرر نصه في شكل مواد "

أما بالنسبة للمادة 22 من القانون العضوي 12/16 جاء فيها ما يلي :

" مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور ، يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقعا عليه من عشرين نائبا أو عشرين عضو من مجلس الأمة.

لا يقبل أي إقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور ، لا سيما المادة 139 منه

يودع كل إقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، حسب الحالة "

<sup>222</sup> بتصرف من كتاب :

مبروك حسين ، تحرير النصوص القانونية ( الشكل والإجراء ) ، الجزائر 1996 ، ص 66 و 67 .

وبالنسبة للمادة 23 من القانون العضوي 12/16 :

" لا يقبل أي مشروع أو إقتراح قانون مضمونه ، نظير مضمون مشروع أو إقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان ، أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر شهرا "

وعليه يمكن حصر مجمل الشروط الشكلية الواردة على المبادرة البرلمانية في ما يلي :

- أن تصدر المبادرة البرلمانية عن عشرين نائبا أو عضوا في مجلس الأمة ، حسب الحالة ، ويستثنى من حق المبادرة النواب أو أعضاء مجلس الأمة المسجلين في اللجان البرلمانية الدائمة
- أن يتم التوقيع على إقتراح القانون من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة بحسب الحالة .
- أن يتم تحرير إقتراح القانون في شكل مواد قانونية .
- أن يرفق إقتراح القانون بعرض الأسباب حتى يسهل فهم أبعاد الإقتراح والغاية المتوخاة منه .
- أن يودع إقتراح القانون مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ، حسب الحالة .
- أن لم تتم دراسة على مستوى البرلمان بغرفتيه مشروع أو إقتراح قانون موضوعه نظير لإقتراح قانون تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 شهرا .

ولعل هذا الشرط الأخير يثير نوعا من الغرابة لأنه من جهة غير واضح ما المقصود به ، كذلك من يحدد مدى التشابه ما بين موضوع مشروع أو إقتراح القانون الذي يدرس حاليا من طرف البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهرا ، ثم كيف يتم حرمان أعضاء البرلمان من حقهم الطبيعي والمتمثل في حق المبادرة لا لسبب إلا لأنه تم سحب مشروع أو إقتراح قانون موضوعه نظير لإقتراح القانون الجديد الذي بادر به أعضاء البرلمان وعلى أي أساس تحرم من هذا الحق مجموعة من النواب قد لا تكون هي نفسها المجموعة التي بادرت في المرة الأولى بإقتراح القانون هذا ؟

ثم من يحدد درجة التماثل بين موضوع كل منهما .

وهنا تطرح مسألة من له السلطة التقديرية في تقييم شروط القابلية لإقتراحات القوانين ، هل هو مكتب الغرفة نفسه أم اللجنة المختصة

الإجابة نجدها في نص المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي جاء فيها :

" يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس ، كما يحيل على اللجنة المختصة إقتراحات القوانين تطبيقاً للمادة 25 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة "

والمادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ، والتي جاء فيها ما يلي :

" يودع إقتراح القانون لدى مكتب المجلس من قبل مندوب أصحابه ، او من ينوب عنه من موقعي هذا الإقتراح .

يبت مكتب المجلس في إقتراح القانون خلال مدة أقصاها شهران اثنان من تاريخ إيداعه ، وفي حالة الرفض ، يبلغ لمندوب أصحاب إقتراح القانون قرار الرفض الذي يكون معللاً "

مع العلم أن المادة 24 من القانون العضوي 12/16 جاء فيها ما يلي :

"يبلغ إلى الحكومة إقتراح القانون الذي تم قبوله وفقاً لأحكام المادة 22 أعلاه

تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، حسب الحالة خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ .

إذا لم تبد الحكومة رأيها عند إنقضاء أجل الشهرين ، يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني ، حسب الحالة إقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته. "

وعليه ، يعود لمكتب الغرفة نفسها ( حسب الحالة بحسب مصدر المبادرة البرلمانية ان كان من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في المجالات المخولة له دستورياً ) ، تلقي إقتراحات القوانين دونما أن يكون له حق النظر في مدى توفر شروط القابلية الشكلية ، ويعود لمكتب الغرفة وحده حق احالة هذه الإقتراحات للجنة المختصة حسب ما جاء في نص المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ، فاللجنة المختصة وحدها لها السلطة التقديرية الكاملة في النظر في مدى توفر شروط القابلية الشكلية ( والموضوعية كذلك )

## ب- الشروط الموضوعية :

بالنسبة لشروط القابلية الموضوعية الواردة على حق المبادرة الأصلية عموما سواء تعلق الأمر بالمبادرة الحكومية أو البرلمانية ، وبالإضافة إلى الشرط الدستوري الوارد في المادتين 140 و141 من الدستور والذي مفاده أن تتم المبادرة بالقانون بنوعيه في المجالات المحددة في المادتين 140 و141 من الدستور إضافة إلى مجالات أخرى ورد ذكرها متفرقة في الدستور ، بحيث يرفض موضوعيا مشروع أو اقتراح قانون لا يحترم مجال القانون المحدد دستوريا ويتعداه إلى مجال التنظيم ( والمقصود بالتنظيم في هذه الحالة التنظيم المستقل للعائد لرئيس الجمهورية ) ، إضافة إلى شرط المجال ، نجد شرطا آخر موضوعيا دستوريا يرد فقط على إقتراحات القوانين ، المذكور في المادة 139 من دستور 2016 ( سابقا المادة 121 من دستور 1996 ) والتي جاء فيها :

" لا يقبل إقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا اذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها " <sup>223</sup>

يلاحظ في البداية أن هذه المادة هي نفسها المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>224</sup> ، أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري منذ الإستقلال وإلى غاية يومنا هذا <sup>225</sup> .

يلاحظ كذلك أن هذا الشرط الدستوري الموضوعي يخص فقط إقتراحات القوانين دوناً عن مشاريع القوانين التي مصدرها الحكومة ، على إعتبار أن الحكومة وحدها من تتحكم في قانون المالية وقانون المالية التكميلي ، وبالتالي فهي لديها إمكانية تحويل الإعتمادات المالية من أجل تغطية النفقات التي قد تنجر عن مشروع قانون .

إذن فمشكل النفقات لا يطرح بالنسبة لمشاريع القوانين وإنما المسألة تطرح بشدة بالنسبة لإقتراحات القوانين الصادرة عن أعضاء البرلمان ، لأنه اذا تم فعلا التقيد بما جاء بالضبط في أحكام المادة 139 من الدستور حرفيا ، لن يتمكن أعضاء البرلمان بغرفتيه من التقدم بأي إقتراح ، مع العلم أن معدل إقتراحات القوانين متدني جدا مقارنة بمعدل المبادرات الحكومية ، وهل هذا معناه حرمان البرلمان

<sup>223</sup> وهو نفسه مضمون المادة 23 من القانون العضوي 12/16 ، والذي ولأول مرة وخلافا للقانون العضوي 02/99 ، عاد وأكد على ما جاء في نص المادة 139 من الدستور من خلال المادة 23 منه .

<sup>224</sup> جاء في المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958

« Les propositions et amendements....ne sont recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publique , soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »

<sup>225</sup> وهي نفسها المادة 149 من دستور 1976 والمادة 114 من دستور 1989 .

من حقه الأساسي والمتمثل في المبادرة البرلمانية واكتفائه بحق التصويت فقط على مشاريع القوانين فقط بدعوى أن من يتحكم في المال يتحكم في المبادرة<sup>226</sup>.

الواقع أنه حتى في فرنسا لم تتضح كيفية تطبيق المادة 40 من الدستور الفرنسي إلى حد أنه لم يتم تطبيقها فعليا لأن التطبيق الحرفي لهذه المادة معناه خلق لأية مبادرة برلمانية خاصة وأن البرلمانين معروف عنهم نقص تحكمهم في المجال المالي والذي يعتبر بحق ملعب الحكومة ، فالتطور الدستوري في فرنسا ، خاصة في عهد الجمهورية الرابعة وتعنت البرلمان الفرنسي في تلك المرحلة هو ما دفع بالمؤسس الدستوري الفرنسي للجمهورية الخامسة إلى وضع هذه المادة في إطار ما يعرف بـ : " العقلنة البرلمانية " ولفنادي شلل الأداء الحكومي أمام التجاوزات الخطيرة التي عرفها البرلمان الفرنسي في عهد الجمهورية الرابعة .

وهو نفس الموقف الذي أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي الجزائري بعد سنة 1976 وإلى غاية يومنا هذا ، وهي إرادة تأطير العمل البرلماني ، لكن إلى أي مدى يتحول التأطير إلى تقييد للعمل البرلماني ؟ لأنه وبالرغم من عدم تفعيل هذه المادة في الواقع إلا أن وجودها يعتبر تهديدا مستمرا لوجود المبادرة البرلمانية ، خاصة وأن الأمر يتعلق بمادة دستورية .

و ما زاد من خطورة هذه المادة الدستورية ، ما جاء في المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 ، وهو نفس ما ورد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 من كون أحكام المادة 149 من دستور 1976 ( أي المادة 121 من دستور 1996 ، و المادة 139 من الدستور الحالي ) هي من النظام العام ، ويمكن للحكومة ولأي نائب إثارتها في أي مرحلة من مراحل العملية التشريعية ، مع العلم أن النظام الداخلي الحالي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لم يأخذ بهذه المادة<sup>227</sup> ، إلا أنه ليس هناك ما يمنع الحكومة من إثارة هذا الشرط في أي مرحلة كانت ، مادام أن الأمر يتعلق بشرط دستوري<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> أو كما عبرت عنه :

Josette HABBAS , op-cit , p

« .....une application trop stricte de l'article 40 aboutirait à un blocage quasi intégral de l'initiative parlementaire ..... »

<sup>227</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit , tome2, p 27 .

<sup>228</sup> الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري ( دراسة مقارنة ) ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 10 ، أكتوبر 2005 ، ص 78 .

## ت- بالنسبة لحق المبادرة المشتقة :

عرفت المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي لسنة 1995 التعديل بقولها :

" هو كل إقتراح يهدف إلى تغيير modification أو استبدال remplacement أو إلغاء suppression حكم أو عدة أحكام في مشروع أو إقتراح قانون ، أو تهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد " 229 ، وإذا كانت لا النصوص الدستورية ولا القانون العضوي المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وللعلاقة بينهما وبين الحكومة ولا النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان لم تعط تعريفا للتعديل ولم تبين صورته بل اقتصر على تحديد شروطه الشكلية من إجراءات وشروطه الموضوعية ، بعضها ما ورد في القانون العضوي 02/99 ( حاليا القانون العضوي 12/16 ) والبعض الآخر في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، مع العلم أن الدستور لم يتعرض أبدا لمسألة التعديل (أو المبادرة المشتقة مثلما يحلو للفرنسيين تسميتها : l'initiative dérivée) ، وكأن المبادرة الأصلية أكثر أهمية من المبادرة المشتقة ( أي حق التعديل ) ، ولعل ذلك واضح حتى في النصاب القانوني المطلوب لكليهما ، فالأولى تستلزم عشرين نائبا والثانية تستلزم عشر نواب ، مع العلم أن التعديل لا يقل أهمية عن المبادرة الأصلية بإعتباره شكلا من أشكال المبادرة بالقوانين وأحسن مثال عن الأنظمة التي تولي نفس القدر من الأهمية للتعديل ( المبادرة المشتقة ) مثله مثل حق المبادرة الأصلية ، هو النظام الفرنسي ، والدليل على ذلك أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تشترط لممارسة حق التعديل نفس شروط القابلية المطلوبة في إقتراحات القوانين .

والواقع أن هذه الظاهرة تعبر عن ظروف داخلية تاريخية خاصة بفرنسا ، وتتمثل هذه الظروف في كون الحكومة الفرنسية كانت تتمتع بحق إقتراح مشاريع القوانين ولا تتمتع بحق التعديل في ظل الجمهورية الرابعة وكان ذلك مظهرا من مظاهر ضعف الحكومة وعجزها الدائم والذي تسبب في سقوط الجمهورية الرابعة ، الشيء الذي جعل دستور الجمهورية الخامسة ، يمنح الحكومة مركزا قويا في مواجهة البرلمان وبالتالي كان من المنطقي أن ينظر المجلس الدستوري الفرنسي إلى حق التعديل على أنه حق تباعي أو حق مشتق ومترتب عن حق المبادرة بالقوانين أو كما يعبر عنها بالمبادرة المشتقة 230 .

229 الأمين شريط ، نفس المرجع ، ص 61 .

230 الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 72 و 73 .

وبالعودة إلى موضوع التعديل في النظام الدستوري الجزائري ، نجد أن النصوص القانونية وليست النصوص الدستورية ، ويتعلق الأمر بكل من القانون العضوي 12/16 ومن قبله القانون العضوي 02/99 والنظاميين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان (في انتظار تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ) وعلى إعتبار أنه وسع من حق التعديل ليشمل إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني أعضاء مجلس الأمة في المجالات المحددة في المادة 137 من دستور 2016 ، ولقد وضعت نوعين من الشروط لقابلية التعديلات احداها شروط شكلية والأخرى شروط موضوعية .

#### ■ الشروط الشكلية :

جاء في المادة 28 من القانون العضوي 12/16 ( سابقا المادة 28 من القانون العضوي 02/99 ) والتي جاءت تحت عنوان دراسة مشاريع وإقتراحات القوانين في اللجان وليس تحت عنوان مستقل بعنوان التعديلات ، ما يعتبر مؤشرا آخر عن الأهمية النسبية المعطاة لحق المبادرة المشتقة مقارنة بحق المبادرة الأصلية ، حيث جاء فيها ما يلي :

" مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه ، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم إقتراحات التعديلات عن مشروع أو إقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته .

لا يمكن إقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى .

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم إقتراحات التعديلات "

وبالفعل جاء في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ما يلي :

" وفقا للمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، تقدم التعديلات على مشاريع وإقتراحات القوانين من قبل الحكومة ، أو اللجنة المختصة أو عشرة نواب .

يجب أن يكون التعديل معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع ، أو له علاقة مباشرة به ان تضمن مادة اضافية .

يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل .

يقرر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة .

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلا .

في حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معطلا ويبلغ إلى مندوب أصحابه....."

وعليه يمكن إجمال شروط قابلية الشكلية للتعديلات المقدمة من طرف النواب فيما يلي :

○ أن يبادر بالتعديل إما أعضاء اللجنة المختصة أو نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة في الحالات المذكورة في المادة 137 من الدستور الحالي ، أو الحكومة .

○ أن يقدم التعديل الصادر عن النواب أو أعضاء الأمة في خلال الأربع والعشرين ساعة الموالية للمناقشة العامة ، أما الحكومة واللجنة المختصة فيحق لها تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها التعديلات ( المادة 61 الفقرة التاسعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ) ، وهنا نستغرب إقصاء المبادرين بإقتراح القانون اذا تعلق الأمر بمبادرة برلمانية ،

غير أن المادة 34 الفقرة الأولى من القانون العضوي 12/16 ( سابقا المادة 34 من القانون العضوي 02/99 ) استدركت ولو جزئيا هذا النقص ، حيث جاء فيها :

" يمكن ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة ، او مندوب أصحاب الإقتراح أن يقدم تعديلات شفويا خلال المناقشة مادة مادة "

وهذا من شأنه أن يسمح للنواب تدارك أية نقائص قد تظهر في إقتراح قانونهم .

نشير في الأخير أن النواب أعضاء اللجنة المختصة لا يحق لهم إيداع تعديلات كتابية وفقا لأحكام هذه المادة ، أو التوقيع مع أصحابها بحسب المادة 61 الفقرة الثامنة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

○ أن يتم التوقيع على التعديل من طرف أعضاء البرلمان أصحاب التعديل .

○ ان يكون التعديل مكتوبا .

○ أن يكون معطلا وبايجاز ، بمعنى أنه لا بد من إرفاق التعديل بعرض أسباب حتى يتسنى اقناع أعضاء البرلمان بالحكمة من هذا التعديل .

ويعود لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة قبول التعديل أو رفضه شكلا ، وفي حالة رفض التعديل يعلل قرار الرفض ويبلغ إلى أصحاب التعديل ، لكن هل تشمل هذه الحالة حالة الرفض الشكلي كذلك أم أن هذا الحكم يخص فقط حالة الرفض الموضوعي ، فالمادة ليست دقيقة بهذا الخصوص .

نشير في موضوع آخر أن القانون العضوي 12/16 ومن قبله القانون العضوي 02/99 أشار إلى نوعين فقط من التعديلات :

- التعديل عن طريق استبدال مادة موجودة من قبل أو ما يسمى التعديل بحد ذاته .
- والتعديل عن طريق زيادة مواد اضافية أو ما يسمى بالتعديل بالإضافة .

بينما أغفل نوعين آخرين من التعديلات هما :

- التعديل بهدف إصلاحات شكلية ، هذا النوع لا يعتبر تعديلا جوهريا أو موضوعيا ، اذ غايته تحسين الصياغة اللغوية والشكلية وإزالة الأخطاء والتضارب بين النصوص وتحقيق الانسجام بين مواد القانون كله .

- التعديل الباطني Le sous amendements ، وهو تعديل يقدم على تعديل سابق بهدف تغييره ولذا فهو لا يختلف تماما عن التعديل إلا من حيث الدرجة مبدئيا ، ومن شروط قبوله ألا يتناقض مع التعديل الذي ينصب عليه كما هو الحال في بعض النظم كفرنسا ، والملاحظ أن المادة 61 قد أشارت إلى صراحة إلى الصنف الأول والثاني دون الصنفين الآخرين ، وفي هذا نقص واضح مما قد يطرح إشكالات وخلافات ممكنة مع الحكومة<sup>231</sup> .

#### ■ الشروط الموضوعية :

خلافًا للشروط الشكلية المفروضة على حق التعديل ، جاءت الشروط الموضوعية محددة في عناصر ، اذ جاء في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وبالضبط في الفقرة الثانية منها :

" يجب أن يكون التعديل ..... وأن يخص مادة من مواد النص المودع ، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة اضافية "

#### الشروط الأول :

<sup>231</sup> الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 73 .

فالنظام الجزائري هو واحد من الأنظمة الدستورية التي ألزمت أن يكون هنالك علاقة ما بين النص القانوني والتعديلات الواردة عليه ، مع العلم أن أغلبها أخذ بهذه النظرة ، إلا أنه ذلك لم يمنع بعض الأنظمة الأخرى بعدم الأخذ بهذا المبدأ وأحسن مثال على ذلك ، نظام التعديلات في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث تقدم فيه التعديلات دون التقيد بموضوع النص الذي تنصب عليه ، وقد لا يكون بينهما أية علاقة تماما ، ما أدى إلى بروز ما يسمى بظاهرة : les omnibus ، وهي قوانين تجمع كل أنواع الأحكام والنصوص بغض النظر عن إختلاف مواضيعها وقوانينها ، خاصة أن التعديلات في هذا النظام تقدم تحت تأثير السلطة التنفيذية أو الناخبين أو اللوبيات ، وتهدف في أغلب الأحيان إلى احباط المشروع أو إفراغه من محتواه أو لربح الوقت أو لحرب سياسية ما ضد صاحب الإقتراح أو حتى للمساومة .....<sup>232</sup>

غالبية الأنظمة السياسية المقارنة لم تأخذ بهذا التوجه وعلى رأسها النظام الفرنسي ، الذي تأثر به المشرع الجزائري وهو ما انعكس على نص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، غير أن واقع الممارسة يختلف ما بين النظامين لأنه نظرا لصعوبة تحديد مدى ما بين النص القانوني والتعديلات المحتملة عليه<sup>233</sup> ، وما بين الحرص على حماية النص القانوني من الأحكام الغريبة عنه تماما ، تصبح مهمة الفصل في توفر هذا الشرط الموضوعي مهمة صعبة خاصة وأن نص المادة 61 الفقرة الرابعة منها أوكلت مهمة تقدير مدى قبول التعديلات إلى مكتب المجلس وليس إلى اللجنة المختصة وهذا ما يعد غريبا لأن التعديل ( أو المبادرة المشتقة ) مثلها مثل المبادرة الأصلية لها نفس الطبيعة ألا وهي إرادة تشريع أحكام جديدة لم تكن من قبل ، فلماذا إذن يوكل حق النظر في مشاريع وإقتراحات القوانين للجنة المختصة بينما يوكل حق النظر في مدى قابلية التعديلات لمكتب المجلس بدلا من اللجنة المختصة ، خاصة وأن أعضاء هذه الأخيرة يتميزون بالخبرة الواسعة في مجالهم ، كما وأن لهم حق الاستعلام والإستماع إلى أي شخص كان

وما زاد الأمر سوءا هو شلل المجلس الدستوري الجزائري في هذا المجال ، بحيث لا يمكنه حسب نص الدستور التدخل في موضوع " العلاقة ما بين النص القانوني والتعديلات المحتملة

<sup>232</sup> الأمين شريط ، نفس المرجع ، ص 68 .

<sup>233</sup> أو كما عبر عنه :

CHATEAU Briand , le droit d'amendement dans la constitution de la cinquième république , PUF . paris , 1973.

ذكرته :

: BENABBOU Fatiha , op-cit , p 33 .

« Vouloir fixer des bornes au droit d'amendement , trouver le point thématique ou l'amendement finit , ou la proposition commence , savoir exactement quand cet amendement empiète , quand il n'empiète pas sur la prérogative , c'est se perdre dans une métaphysique politique sans rivage et sans fond »

عليه نظرا لطبيعة النظام القانوني للمجلس الدستوري الجزائري الذي لديه إختصاص مقيد بموجب الدستور بحيث لا يمكن له النظر في دستورية القوانين الا بعد أن يتم التصويت عليها أي بعد أن تصبح نافذة ، معنى هذا أنه لا يمكن للمجلس الدستوري التدخل في المراحل السابقة لذلك ، صف إلى ذلك كون رقابة المجلس الدستوري هي رقابة دستورية وليست رقابة ملائمة ، خلافا لما هو عليه حال نظيرة الفرنسي الذي لطالما أثرى هذا الموضوع ( أي موضوع علاقة التعديلات بالموضوع الأصلي للقانون ) عن طريق آلية الإخطار الذاتي .

وأمام هذه الوضعية يجد أعضاء البرلمان أنفسهم أمام حاجز آخر يحد من حقهم الطبيعية في التعديل خاصة في ظل غياب الضابط والحكم مابين النواب ومكتب المجلس خاصة إن كان هؤلاء من المعارضة ، اذ لا يمكن لهؤلاء الطعن في قرار مكتب المجلس وإن كان معللا أمام أيه جهة كانت ، وبذلك تصبح السلطة التقديرية لمكتب المجلس ( أغلبهم من الأغلبية البرلمانية ) مطلقة وغير محددة بأي حد كان .

**الشرط الثاني :** أما بالنسبة للشرط الثاني المفروض على حق المبادرة البرلمانية المشتقة أي على حق التعديل ، والذي ورد ذكره كذلك في المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي جاء فيها في هذا الصدد:

" لا يقبل كل تعديل كل تعديل يكون موضوعه من إختصاص القانون العضوي إلا اذا أدرج في مشروع أو إقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا "

✓ الملاحظة الأولى : أنه وبالرغم من أن موضوع المادة هو " التعديلات ومجالها " ، غير أن هذه المادة وردت تحت عنوان : " مشاريع و إقتراحات القوانين " وليس تحت عنوان مستقل بعنوان " التعديلات " ، وذلك لغياب هذا العنوان في الأصل في كل من القانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، فهل هذا مرده إعطاء اهمية ثانوية للتعديلات .

✓ الملاحظة الثانية : أن هذا الشرط يخص التعديلات مهما كان مصدرها سواء كان مصدرها أعضاء البرلمان ( النواب وحاليا أعضاء مجلس الأمة ) أو الحكومة أو اللجنة المختصة .

ومضمون هذا الشرط الموضوعي الثاني ، أنه لا يجوز للتعديل الوارد على اقتراح أو مشروع قانون ما مجاله القانون العادي ، أن يكون موضوعه عائد لمجال القانون العضوي المحدد في الدستور ، وهو شرط طبيعي ومنطقي بالنظر إلى أن الدستور الجزائري وبداية من سنة

1996 فصل بين مجال القانون العادي والقانون العضوي نظرا إلى حساسية بعض المواضيع وتعلقها بالحريات والحقوق على وجه الخصوص .

غير أن الإشكال الذي يطرح وهو نفس الإشكال الذي طرح ضمن الشرط الأول الموضوعي الأول الوارد على حق التعديل ( والمتعلق بضرورة وجود الترابط بين التعديل والنص القانوني ) ألا وهو من يملك السلطة التقديرية في تقرير ذلك أي من هي الجهة التي تعود لها الحكم فيما اذا كانت التعديل يدخل في مجال القانون العضوي ؟

نفس الملاحظات تطرح هنا : صاحب السلطة التقديرية في تقرير ذلك هو مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ، واذا ما رفض قبول التعديل موضوعيا وجب عليه تعليل قراره وإبلاغه لأصحاب التعديل ، في هذه الحالة هل يمكن لأصحاب التعديل الطعن في قرار المكتب أمام المجلس الدستوري ، أم هل يمكن للمجلس الدستوري التدخل في ذلك ذاتيا ؟

نفس ما قيل سابقا ينطبق على هذه الحالة لأن إختصاص المجلس الدستوري هو إختصاص نوعي مقيد ولأنه لا يتوفر على خاصية الإخطار الذاتي ، ومرة أخرى يجد أصحاب التعديل أنفسهم رهينة للسلطة التقديرية المطلقة لمكتب الغرفة خاصة اذا كان هؤلاء لا يتفقون سياسيا معهم ، أي خاصة اذا كان أصحاب التعديل من المعارضة .

فمن يمكنه في هذه الحالة أن يحمي حقوق المعارضة وحقوق الأقلية السياسية ؟

إن فنقص تنظيم حق التعديل ( المبادرة المشتقة ) هو مجمل ما يميز النصوص القانونية ، اذ أن أغلب الأنظمة الدستورية نظمت هذا الحق تنظيما دستوريا وخصصت له عدة مواد دستورية كاملة .

### الشرط الثالث :

وهو شرط مالي ورد ذكره في المادة 121 من دستور 1996 حاليا المادة 139 من الدستور ، وعلى الرغم من عدم النص عليه لا في المادة 121 من دستور ولا في المادة 139 من دستور 2016 ، خلافا للمادة 40 من الدستور الفرنسي<sup>234</sup> ، والتي وعند تقييد حق المبادرة عموما بالشرط المالي تحدثت عن المبادرة بنوعيتها الأصلية والمشتقة ، حيث تحدثت المادة 121 من الدستور ومن بعدها

المادة 139 من دستور 2016 عن إقتراحات القوانين دون أن تتحدث عن التعديلات ، هل هذا عن قصد أم أنه حدث سهوا ن هل هو لحماية التعديلات الصادرة عن الحكومة ؟

وعلى الرغم من أن أغلب الأساتذة يصنفون الشرط المالي كشرط موضوعي آخر على قابلية التعديلات<sup>235</sup> ، خاصة وأن المجلس الدستوري في رأيه أكد على كون حق التعديل حقا مترتبا ومشتقا من حق المبادرة ، فما ينطبق على إقتراحات القوانين من أحكام المادة 121 من الدستور ( حاليا المادة 139 من دستور 2016 ) ، ينطبق كذلك على التعديلات<sup>236</sup> ، غير أن السؤال الذي يطرح نفسه ، هل المقصود بالمادة التعديلات عموما مهما كان مصدرها أم فقط تعديلات النواب و أعضاء مجلس الأمة ؟

ومرة أخرى نصطدم بنقص التأطير القانوني لحق المبادرة بنوعيتها ، على الرغم من أهميتها الكبرى

---

<sup>235</sup> الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 77 .

## الفقرة الثانية :

### بالنسبة لمرحلتى التصويت والمصادقة

الواقع أن المؤسس الدستوري وبداية من سنة 2016 ، أسس لهندسة جديدة للعملية التشريعية على مستوى كل من غرفتي البرلمان عندما أراد أن يعيد الإعتبار للغرفة الثانية في البرلمان " مجلس الأمة " ، بوصفها ممثلاً للجماعات الإقليمية على المستوى المركزي .

إعادة الإعتبار هذه إنعكست على نص المادة 119 و 120 من دستور 1996 ، واللذان أصبحتا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 المواد 136 ، 137 و 138 من دستور 2016 ، وبالصيغة الآتية :

#### المادة 136 :

" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه "

نعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول ، حسب الحالة ، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة .

#### المادة 137 :

"تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة .

وبإستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه ، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني "

#### المادة 138 :

" مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه ، يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه .

تتصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه .

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى ، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه .

وفي كل الحالات ، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية .

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، ....."

هاته المواد الثلاث تطرح العديد من الملاحظات تارة والعديد من الإشكالات تارة أخرى ، نحاول الإلمام بها في ما يلي :

**أولاً :** أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2016 كسر القاعدة الثابتة " القراءة المتتالية الوحيدة وبإتجاه واحد المجلس الشعبي الوطني نحو مجلس الأمة " ، وأسس لمبدأ جديد في القراءة عندما أقر لأعضاء مجلس الأمة وكنوع من التثمين لدورهم في تمثيل الحياة المحلية ، عندما منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بإقتراحات قوانين في المجالات المذكورة في المادة 137 من الدستور والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الأقليم والتقسيم الإقليمي ، حيث يعود لعشرين عضوا في مجلس الأمة ( إضافة للوزير الأول ) ، حق المبادرة بإقتراح قانون في هاته المجالات ، وهو ما يعتبر سابقة ، ومكسبا للغرفة الثانية حبذا لو تم إستغلالها من طرف أعضائها ، والأغلب أن المؤسس الدستوري تأثر في هذه النقطة بالمؤسس الدستوري الفرنسي .

**ثانياً :** أنه يعود للغرفة الثانية في هاته المجالات بالذات أي المجالات المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور ، حق الأسبقية أي حق القراءة الأولى سواء تعلق الأمر بإقتراح قانون صادر عن أعضاء مجلس الأمة أو بمشروع قانون صادر عن الحكومة ، ودليل ذلك ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 137 السابقة الذكر ، وماعدا هذه المشاريع في هاته المجالات بالذات ، تبقى دائما للغرفة الأولى في البرلمان حق الأسبقية أي حق القراءة الأولى لها .

**ثالثا :** وبما أنه يعود لأعضاء الغرفة الثانية في المجالات المذكورة في المادة 137 من الدستور ، حق المبادرة وحق القراءة الأولى ، كان لا بد أن يقر النص الدستوري بحق هؤلاء في المبادرة المشتقة أي بحق التعديل ، سواء تعلق الأمر بمشروع أو إقتراح قانون ، ودليل ذلك :

" الفقرة الثالثة من المادة 138 من الدستور :

" تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى ، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه "

ودعمه ما جاء في المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة :

" طبقا لأحكام المادة 28 من القانون العضوي 12/16 المذكور أعلاه ، تقدم إقتراحات التعديلات على مشاريع وإقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور ، من قبل الحكومة ، و/أو اللجنة المختصة ، و/ أو عشرة أعضاء من المجلس "

**رابعا :** وتعقبيا على الملاحظة السابق ، يلاحظ أن المؤسس الدستوري ومن خلال كيفية صياغة المادة 138 من الدستور ، لم يول عناية أكبر عند التدقيق في إستعمال المصطلحات القانونية ، فتارة يستعمل المصادقة وتارة يستعمل التصويت ، ومثاله ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 138 من الدستور من أنه :

" تنصب .....أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه "

بينما العبارة الأصح هي :

" ..أو على النص الذي صوت عليه مجلس الأمة ....."

وكذلك ما ورد في الفقرة الرابعة من المادة 138 :

" وفي كل الحالات ، يصادق مجلس الأمة .....بالنسبة لمشاريع القوانين العادية .....بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية "

بينما الأصح هو :

" وفي كل الحالات ، يصادق مجلس الأمة .....بالنسبة لمشاريع وإقتراحات القوانين العادية .....بالنسبة لمشاريع وإقتراحات القوانين العضوية "

ونفس القول ينطبق على ما جاء في الفقرة الرابعة من نفس المادة :

" وفي كل الحالات ، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني  
"....."

بينما العبارة الأصح هي :

" وفي كل الحالات ، يصوت أو يصادق مجلس الأمة على النص الذي صادق أو صوت عليه المجلس  
الشعبي الوطني بحسب الحالة بأغلبية أعضائه الحاضرين ، بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو  
بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية "

وهذا ما يقودنا إلى الملاحظة التالية .

**خامسا :** أن المؤسس الدستوري بقي متمسكا في موقفه فيما يخص رفضه لنظام الذهاب والإياب  
وتمسكه بالقراءة المتتالية الوحيدة ، دون إمكانية لرجوع النص في الإتجاه الآخر ، وهو ما إنعكس  
على حرمان نواب الغرفة الأولى من حق تعديل النص الذي صوت عليه مجلس الأمة في المجالات  
المذكورة في المادة 137 من الدستور ، ودليل ذلك ما جاء في الفقرة الثالثة من المادة 138 من  
الدستور :

" تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى ، وتناقش كل غرفة  
النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه "

وهو ما أكدته المادة 39 من القانون العضوي 12/16 والتي جاء فيها ما يلي :

" تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى "

**سادسا :** ودائما وفي ذات الفقرة ، الملاحظ أنه في السابق لم تكن الحكومة تتدخل في العلاقة المباشرة  
ما بين الغرفة الأولى والغرفة الثانية إلا في حالة وحيدة ألا وهي حالة الخلاف ما بين غرفتي البرلمان  
وكننتيجة لذلك إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث كانت النصوص ترسل تلقائيا من قبل رئيس  
المجلس الشعبي الوطني إلى رئيس مجلس الأمة ، عملا بما جاء في المادة 42 من القانون العضوي  
02/99 آنذاك والتي جاء فيها أنه :

" يرسل المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة  
أيام ، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال "

وهو نفس ما جاء في المادة 42 من القانون العضوي 12/16 الحالي من أنه :

" يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني ، بحسب الحالة ، النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة أيام ، ويشعر الوزير الاول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص "

**سابعاً :** ويتعلق الأمر بالتغيير الجذري في الوظيفة التي أريدت لمجلس الأمة بوصفه غرفة ثانية في البرلمان ، والتي تخلصت من صفة الإعتراض بعد أن تخلى المؤسس الدستوري لسنة 2016 عن الأغلبية الموصوفة المشددة  $\frac{3}{4}$  ، والتي كانت لازمة للمصادقة آنذاك على مستوى مجلس الأمة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية إن تعلق الأمر بمشاريع أو إقتراحات القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة إن تعلق الأمر بمشاريع أو إقتراحات القوانين العضوية ، هذه الأغلبية المشددة تحولت إلى مجرد أغلبية إن تعلق الأمر بمشاريع أو إقتراحات القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة إن تعلق الأمر بمشاريع أو إقتراحات القوانين العضوية ، ولعل هذا ما من شأنه أن يخلص الغرفة الثانية نهائيا من معضلة " غرفة ضد غرفة " ، إلا أنها ففي نفس الوقت خلقت معضلة جديدة ألا وهي " غرفة مطابقة " ، إذ ما الجدوى من التصويت على النصوص القانونية من غرفتين وبنفس الأغلبية ، وهنا يظهر دور أعضاء مجلس الأمة في إثبات أنفسهم وإثبات أهمية الغرفة الثانية بوصفها غرفة للتفكير العقلاني وغرفة لضمان الإستقرار و الإستمرارية ، إلى جانب كونها غرفة لتمثيل الحياة المحلية .

وعلى العموم ، وعلى الرغم من الملاحظات والانتقادات ، يعتبر النظام القانوني الجديد لمجلس الأمة مكسبا أزاح عنه صفة غرفة الإعتراض والتي كانت ملازمة له لأكثر من عشرين سنة .

## الفرع الثاني :

### المصادقة حسب الإجراءات الخاصة

إلى جانب المصادقة حسب الإجراءات العادية ، يعيش نوع آخر من المصادقة البرلمانية حسب الإجراءات الخاصة ، لأن مراحلها تختلف عن مراحل المصادقة البرلمانية حسب الإجراءات العادية ، ويتعلق الأمر بكل من المصادقة البرلمانية على قانون المالية المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور والتي تثير العديد من الملاحظات ( الفقرة الأولى ) ، كما يتعلق الأمر بالمصادقة البرلمانية على القوانين الدستورية والمنصوص عليها في المادة 208 من الدستور والتي هي كذلك تختلف عن عملية المصادقة البرلمانية حسب الإجراءات العادية ( الفقرة الثانية )

## الفقرة الأولى :

### المصادقة على قانون المالية

يحدد القانون المالي طبيعة موارد الدولة وأعبائها ومقدارها وتنسيبها ، وهذا النص بدوره يتكون من ثلاثة أنواع من النصوص : القانون المالي السنوي الذي يطلق عليه عموماً نعت " الموازنة " وهو الذي يحدد مجموعة موارد الدولة وأعبائها للسنة المقبلة ويجيزها ، وقانون المالية التصحيحي ( أو قانون المالية التكميلي كما يسمى عندنا ) والذي بإمكانه وحده خلال سنة مالية ما تعديل أحكام القانون المالي السنوي ، وقانون ضبط الميزانية ( مثلما هو معروف عندنا ) والذي يصادق بعد التنفيذ على النتائج المالية لسنة مالية .<sup>237</sup>

هذا التقسيم الذي أسس له التشريع الفرنسي وبالضبط الأمر 02 /59 المؤرخ في 2 جانفي 1959 ، وهو نفس ما أخذ به المشرع الجزائري من خلال الأمر المتضمن تمديد العمل بالتشريعات الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية ، ومن بعده القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية ج ر 28 المؤرخة في 10/07/1984 ، هذا النص الذي ما يزال العمل مستمرًا به إلى غاية يومنا هذا على الرغم من أن المادة 123 من دستور 1996

<sup>237</sup> أوليفيه دو هاميل ، ايف ميني : المعجم الدستوري ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1996 ، ص 85 .

نصت على أن البرلمان يشرع بقانون عضوي في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية ، هذا القانون العضوي الذي لم ير النور إلى يومنا هذا ، مع العلم أن هنالك حديثا عن مشروع لتعديل هذا القانون لذا فمن الممكن أن يخرج هذا القانون في هيئة قانون عضوي .

ولما كان التصويت على ميزانية الدولة من المجال التشريعي العائد للبرلمان التوجه الثابت للمؤسس الدستوري الجزائري على الأقل بعد سنة 1976 ، فقد فضلنا إدراج المصادقة البرلمانية على قانون المالية ضمن المطلب الخاص بـ : " المصادقة البرلمانية حسب الإجراءات الخاصة " لأن هذا النوع من المصادقة البرلمانية على قانون المالية يختلف عن المصادقة على القوانين العادية وحتى العضوية ، من جهة لأن قانون المالية يأتي في شكل مشروع قانون وليس إقتراح قانون حسب ما نصت عليه المادة 138 الدستور في فقرتها الثامنة ، ومن جهة أخرى لأن عملية المصادقة على قانون المالية مقيدة زمنيا بمدة خمسة وسبعين يوما فقط حسب ما جاء في الفقرة السابعة من نفس المادة ، وبالتالي لا يمكن القول بأن هذا النوع من المصادقة يعتبر مصادقة من النوع العادي والمتعارف عليه أي بالإجراءات المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور ( سابقا المادة 120 من دستور 1996 ) من الفقرة الأولى إلى غاية الفقرة السادسة منها ، حيث جاء في هذه المادة وبالضبط في الفقرتين السابعة والثامنة منها ما يلي :

" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة .

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد مسبقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "

ولقد قامت المادة 44 من القانون العضوي 12/16 بتوزيع أجل الخمسة والسبعون يوما الخاص بالمصادقة البرلمانية على قانون المالية بالشكل الآتي :

" يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور .

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون يوما ، ابتداء من تاريخ إيداعه ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة .

ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون يوما .

في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء ، أجل ثمانية أيام للبت في شأنه .

وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية "

يلاحظ في البداية الفرق في الأجل الممنوحة لكل من غرفتي البرلمان للمصادقة على مشروع قانون المالية حيث منحت الغرفة الأولى أجل سبعة وأربعون يوما بينما منحت الثانية أجل عشرون يوما فقط ، وهذا راجع ربما إلى أن نواب الغرفة الأولى يملكون حق التعديل بينما حرم أعضاء الغرفة الثانية من هذا الحق بحيث يقتصر دورهم على الموافقة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى أو على الإعتراض عليه بحسب ما جاء في الفقرات السابقة من المادة 138 من الدستور .

كما يلاحظ كذلك توجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى جعل حق المبادرة الرئيسية حكرا على الحكومة وهذا بداية من سنة 1996 فقط ، فدستور 1996 ومن خلال المادة 120 منه وبالضبط الفقرتين السابعة والثامنة منه هو أول دستور جزائري يؤسس لمبدأ الإحتكار الحكومي للمبادرة في مجال قانون المالية ، ويظهر التأثير الكبير من خلال هذه المادة بالدستور الفرنسي لسنة 1958 وبالضبط المادة 47 منه .<sup>238</sup>

وحتى يتم أكثر إحكام حق المبادرة البرلمانية المشتقة ( أي حق التعديل ) في المجال المالي ، جاءت ومباشرة بعد المادة 138 من الدستور ( سابقا المادة 120 من دستور 1996 ) المادة 139 من دستور 2016 ( سابقا المادة 121 من دستور 1996 ، والمادة 114 من دستور 1989 والمادة 149 من دستور 1976 ) والتي جاء فيها وفي جميع سابقتها نفس المبدأ الدستوري :

" لا يقبل إقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومي ، إلا اذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها "

الغريب في الأمر أن المجال نفسه الذي كان عاملا قويا في ظهور النظام النيابي في العالم ألا وهو المجال المالي أصبح هو نفسه العامل الرئيسي في ظهور مبدأ العقلنة البرلمانية وبالتالي في تراجع مركز السلطة التشريعية مقارنة بالسلطة التنفيذية ، ولعل العقلنة البرلمانية في المجال المالي هو الأمر الذي يمكن تقبله وتفهمه أثر منه في المجالات التشريعية الأخرى ، إذ لا يتصور تماطل أعضاء البرلمان في عملية المصادقة على قانون المالية بينما يتم تعطيل صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات العائدة لميزانية الدولة المقيدة زمنيا بأجل زمني هو السنة المالية ، على الرغم من أن أغلب

<sup>238</sup> جاء في المادة 47 من الدستور الفرنسي الفقرة الأولى منها ما يلي :

" يصوت البرلمان على مشاريع قوانين المالية وفق الشروط المنصوص عليها في قانون عضوي .... " « Le parlement vote les projets de lois de finances dans les conditions prévus par une loi organique ... »

التشريعات توقعت حلا مؤقتا لذلك ألا وهو قاعدة 12/1 حيث يتم إصدار الأمر بالصرف بالعمل بإعتمادات السنة المنصرمة على أساس الصرف شهريا بنسبة لا تتجاوز 12/1 من مجموع الإعتمادات أي أنه في حالة عد تيسر إقرار قانون المالية قبل إبتداء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق بإعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة السابقة<sup>239</sup> ، لأن تماطل أعضاء البرلمان في المصادقة على قانون المالية قد لا يرجع فقط لأسباب موضوعية بل قد يستغل بعض البرلمانيين فرصة المصادقة على قانون المالية من أجل القيام ببعض الدعاية المجانية له أو لحزبه ، كما قد يستغل البعض الآخر هذه المناسبة الحيوية من أجل تسوية حساباته مع الحكومة ، أو قد يعجز البعض الآخر من البرلمانيين من فهم محتوى قانون المالية نظرا لتعقيده من جهة ونظرا لتدني مستوى بعض البرلمانيين الأكاديمي ما يرجعنا في كل مرة إلى عنصر الكفاءة والمستوى الواجب توفرها في أعضاء البرلمان ، وكل هذا يتم على حساب السير العادي لميزانية الدولة العامة بنفقاتها وإيراداتها مما يسبب شللا في مصالح الدولة ومرافقها وضررا لمرتقبيها ولعدد كبير من المواطنين الذين تعتمد مرتباتهم على ميزانية الدولة .

لهذا السبب بالتحديد قلنا أن مسألة العقلنة البرلمانية في المجال المالي أمر يسهل تفهمه ، حيث يتم تحديد مهلة للبرلمان يتم فيها المصادقة على قانون المالية وإلا حل رئيس الجمهورية محل البرلمان وأصدر قانون المالية بأمر رئاسي ليس كباقي الأوامر الرئاسية المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور ، بل هو أمر رئاسي من نوع خاص يؤسس لنوع آخر من التشريع الرئاسي الاستثنائي ، لماذا هو استثنائي ؟ لأن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يشرع بأمر ولكن ليس ما بين دورات البرلمان أو والبرلمان في حالة شغور بل والبرلمان منعقد ، كما أن هذا النوع من الأوامر الرئاسية لا يعرض فيما بعد على البرلمان ليوافق عليه مثلما هو حال الأوامر الرئاسية المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور .

لكن إلى أي مدى يمكن للحكومة الإحتجاج بالطابع الخاص وبالأهمية الخاصة لقانون المالية وبحساسيته مقارنة بباقي القوانين ، حتى يتم تقييد سلطة البرلمان في المجال المالي أي في مجال المصادقة على قانون المالية ، لأنه وإلى جانب الحدود التي أسست لها كل من المادتين 138 و 139 من الدستور نجد حدودا أخرى ترد على سلطة البرلمان في المصادقة على قانون المالية يمكن إيجازها في النقاط التالية :

✓ أولا : أن أعضاء البرلمان عندما يصادقون على قانون المالية وهم مقيدون بمهلة دستورية ، فإنهم يصادقون على النفقات والإيرادات بالإجمال وعادة ما يضيعون في حجم وتنوع وكذلك

<sup>239</sup> صبرية السخيري ، المرجع السابق ، ص 680 .

تشعب تلك البيانات المالية وفي طابعها التقني البحث والذي يصعب التحكم فيه ويستدعي قدرا كبيرا من التحكم في علم المالية العمومية وإلى خبرة طويلة في ميدان المالية ، وما زاد من محدوديته هذه الرقابة البرلمانية المالية ان صح التعبير : قانون المالية التكميلي ( التصحيحي ) ، هذا القانون الذي تلجأ الحكومة إليها عادة في منتصف السنة المالية من أجل تغيير الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية السنوي بهدف الاستجابة للتحويلات التي تواجهها ميدانيا والتي عادة لا يتعرض لها قانون المالية ، حتى وان كانت الإجراءات المتبعة في مناقشة قانون المالية تنطبق على مناقشة قانون المالية التكميلي خاصة اذا لم يصدرها رئيس الجمهورية في شكل أمر مما يمكن أعضاء البرلمان من خلال جلسات المناقشة من طلب توضيحات حول التغييرات الطارئة على الإعتمادات المالية المصادق عليها بموجب قانون المالية ، لكن أثناء المناقشة عادة ما يكتفي أغلب أعضاء البرلمان بمناقشة ذات طابع عام ، بينما يباشر الأعضاء المعارضين مناقشة تمتاز بالطابع الشكلي نتيجة تركز السلطة المالية وكذا التنظيمية بيد الحكومة ، فلن يكون بمقدورهم إلا التنديد بالسياسة المالية المنتهجة في التقديرات الحكومية المعتمدة في قانون المالية التكميلي .<sup>240</sup>

وما زاد كذلك من محدودية هذه المصادقة البرلمانية على قانون المالية السنوي كثرة التحويلات للإعتمادات المالية ، هذه التحويلات وان كانت مقيدة بنص المادة 32 من القانون 17/48 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية ، إلا أنها تعد وسيلة فعالة للتملص من التوقعات التي قيدت الحكومة بها نفسها والدليل على ذلك كثرة المراسيم الرئاسية المتضمنة تحويلا للإعتمادات المالية والتي تعج بها أغلب الجرائد الرسمية وكأن تحويل الإعتمادات أصبح هو الأصل وليس وسيلة إستثنائية فقط .

✓ **ثانيا : قانون ضبط ( تسوية ) الميزانية ،** حيث يعد هذا الأخير بيانا للإيرادات والمصروفات الفعلية التي تمت خلال السنة المالية المنتهية ومدى إتفاقها أو إختلافها مع تقديرات السنة المنقضية<sup>241</sup> ، وعلى الرغم مما جاء في المادة 179 من الدستور الفقرة الثانية منها ( سابقا المادة 160 من دستور 1996 ) من أنه :

" تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان ، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان "

<sup>240</sup> عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية ، 2013 ، ص 450 و451

<sup>241</sup> سعاد عمير ، الغرفة الثانية في برلمانات دول المغرب العربي : الجزائر ، تونس ، المغرب وموريتانيا ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، جامعة عنابة ، 2015/2014 ، ص 309 .

وعلى الرغم من أن صياغة هذه المادة جاءت بالصيغة الأمرة التي تفيد الوجوب والإلزام إلا أن الحكومة لم تتقيد بما جاء في هذه المادة إلا في مرات معدودة ونادرة<sup>242</sup> ، ولقد كان من المنتظر أن يمس التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 هذه المادة بالذات مثلما مس المادة 84 من دستور 1996 ( حاليا المادة 98 من الدستور) هذه الأخيرة التي كانت بالصياغة التالية :

".....يقدم الوزير الأول سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة ...."

وأصبحت بالصياغة التالية : " **يجب** على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة ....."

وحتى في هذه الحالة أي في حالة النص صراحة على إلزامية عرض قانون ضبط الميزانية على البرلمان للمصادقة عليه ، يبقى الأمر غير كاف مادام أن هاته المادة الدستورية لا تحوي على أي جزاء عن تخلف الحكومة عن تقديم قانون ضبط الميزانية بمناسبة اختتام السنة المالية ، فالواقع العملي أفرغ هذه الآلية من كل أثر رقابي وجعل منها مجرد إجراء ثانوي ، ذلك أن تأخر الحكومة في عرض قانون تسوية الميزانية ، خاصة مع إنعدام النص القانوني الذي يلزمها بتقديمه في ميعاد محدد ونقص المعلومات الإيضاحية التي يتعين عليها تقديمها ، فضلا عن قصر الوقت المقرر لدراسة الميزانية منذ البداية أفضى إلى تراجع دور غرفتي البرلمان في ممارسة هذه الآلية الرقابية<sup>243</sup>.

نشير فقط إلى أن نفس المادة أي المادة 179 من دستور 2016 ، وإضافة إلى نصها على قانون ضبط الميزانية نصت في فقرتها الأولى على آلية أخرى بحيث مكنت البرلمان من آلية مشابهة لقانون ضبط الميزانية هي " العرض السنوي عن إستعمال الإعتمادات المالية ، بحيث جاء فيها :

" تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية "

ورغم أنه غير واضح الفرق بين هاتين الآليتين إلا أن كل منهما تتفقان في عنصرين اثنين هما : أولا غياب طابع الإلزام للحكومة في ضرورة تقديم العرض السنوي حول كيفية إستعمال الإعتمادات مثله مثل قانون ضبط الميزانية والثاني غياب الجزاء للحكومة عن

<sup>242</sup> يجري الحديث حاليا عن تقديم قانون ضبط الميزانية لسنة 2015 أمام أعضاء البرلمان خلال شهر فيفري 2018 .

<sup>243</sup> سعاد عميمر ، الغرفة الثانية .....، المرجع السابق ، ص 310 .

التخلف عن تقديم هذا العرض السنوي مثله مثل التخلف عن تقديم قانون ضبط الميزانية ، كل هاته العوامل جردت هاتين الأليتين من أهميتهما والغرض منهما .

✓ **ثالثا :** ودائما وفي نفس السياق أي فيما يخص قانون ضبط الميزانية والعرض الحكومي السنوي حول إستعمال الإعتمادات المالية ، الأکید بشأنهما أن المؤسس الدستوري رفض رفضا قاطعا ربطهما بالمسؤولية السياسية للحكومة ، اذ نجد أن هذه الأخيرة أي المسؤولية السياسية في النظام الدستوري الجزائري هي آلية مقيدة زمنيا وإجرائيا بمناسبتين اثنتين فقط هما : الموافقة على مخطط عمل الحكومة والتصويت على بيان السياسة العامة للحكومة ، وهنا بالذات نستغرب رفض المؤسس الدستوري ربط المجال المالي وكيفية تنفيذه بالمسؤولية السياسية على الرغم من أهمية ان لم نقل خطورة هذا المجال ، اذ ليس هنالك ما هو أهم من حفظ المال العام ، والظاهر أن المؤسس الدستوري فضل الإتجاه نحو الأخذ بالجزاء القانونية أو تعبير أدق الجنائية بدل الجزاءات السياسية فيما يتعلق بأداء الحكومة في المجال المالي ، دليل ذلك أخذ المؤسس الدستوري بالرقابة المالية الخارجية البعدية بواسطة "مجلس المحاسبة" ، هذه الأخيرة وإن كانت رقابة مالية تقنية بحتة إلا أنها تعززت في التعديل الدستوري الأخير ، حيث جاء في المادة 192 من الدستور ما يلي :

" يتمتع مجلس المحاسبة بالإستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ، وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة .

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية .

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يدفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول .

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته ، وكذا علاقته بالهيئات الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش<sup>244</sup> .

غير أن الملاحظ أن علاقة البرلمان أو بالأحرى رئيسي غرفتي البرلمان هي علاقة ضيقة وتقتصر على تقرير سنوي ، لذا حبذا لو وسعت هذه العلاقة وعززت بحيث يمكن لأعضاء البرلمان الإستعانة بمثل هذه الهيئة في أي مسألة لها علاقة بالمجال المالي أي بالمال العام ،

<sup>244</sup> النص الأصلي المادة 176 من دستور 1996 كان كما يلي :

" يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية  
يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية  
يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته "

سواء تعلق الأمر بطلب معلومات أو طلب توضيحات أو حتى بتحقيق برلماني في المجال المالي.

✓ رابعا : ملاحظة آخر تخص المادة 44 من القانون العضوي السابقة الذكر ، الفقرة الخامسة منها بالضبط والتي جاء فيها :

" في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية "

الغريب أن هذه المادة من القانون العضوي استعملت عبارة لم تستعملها الفقرة الثامنة من المادة 138 من الدستور ألا وهي عبارة " لأي سبب كان " ، إذ جاءت هذه الأخيرة بالصياغة الآتية :

" وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "

مع العلم أن هذه العبارة يمكن أن يكون لها بالغ الأثر على سير عملية المصادقة البرلمانية على قانون المالية ، لأن تجاوز البرلمان لأجل الخمسة والسبعين يوما المحدد دستوريا للمصادقة البرلمانية على قانون المالية قد يكون مرده أسباب خارجة عن إرادة البرلمان ، ولأن تقييد البرلمان بهذا الأجل ومن ثمة التأكيد على أن حالات التأخر تشمل كل الحالات أي التأخر لأي سبب كان وبنص قانون عضوي وليس دستوري ، من شأنه أن يضع البرلمان في موقف ضعف إن لم نقل في موقف عجز ، فإذا كان الهدف من مثل هاته التدابير هو تفادي تماطل البرلمان في المصادقة على قانون المالية ، غير أن هاته المواد القانونية أغفلت حالات تجاوز الأجل التي تكون خارجة عن إرادة البرلمان نفسه ، يمكن تصور حدوثها أثناء عملية مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية<sup>245</sup> ، في حين اتخذ المؤسس الدستوري الفرنسي بعض التدابير التي من شأنها حماية البرلمان من تعسف الحكومة ومثالها ضرورة أن تطلب الحكومة إعطاء الأولوية لمشروع الحكومة المتضمن قانون المالية ( المادة 48 من الدستور الفرنسي 1958 المعدلة سنة 2008 ) كما أقر نفس الدستور ضرورة توقف إحتساب أجل السبعين يوما خارج دورات البرلمان وهو ما لم يفعله لا المؤسس ولا المشرع الجزائريان ، بل و أكد القانون العضوي على أن تفعيل الفقرة الثامنة من المادة 138 من الدستور في حالة تجاوز البرلمان للأجل لأي سبب كان .

<sup>245</sup> لمزيد من التفاصيل ارجع إلى :

✓ **خامسا** : بالعودة إلى الفقرتين السابعة والثامنة من المادة 138 من الدستور الخاصتين بالمصادقة البرلمانية على قانون المالية والتي تستدعي بدورها عددا من الملاحظات الفرعية

■ أن الفقرة الثامنة من المادة 138 جاء فيها أن :

" وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "

معنى هذا أن رئيس الجمهورية يصدر بأمر قانون المالية ولكن ليس بالشكل الذي انتهت عليه المصادقة من طرف غرفتي البرلمان بل بالشكل الابتدائي الذي أودعت الحكومة مشروعها المتضمن قانون المالية ، أي أن رئيس الجمهورية عندما يحل محل البرلمان لا يأخذ بعين الإعتبارات ربما التعديلات التي جاء بها نواب المجلس الشعبي الوطني ووافق عليها أعضاء مجلس الأمة ، معنى هذا أن رئيس الجمهورية عندما يعاقب البرلمان " الفاشل " فإنه يعاقبه مرتين أولا بأن يحل محله ويصدر قانون المالية بأمر وثانيا بأن يتجاهل تماما حق المبادرة المشتقة التي ربما يكون البرلمان قد استعملها ، في هذه الحالة يصدر رئيس الجمهورية بأمر مشروع الحكومة وليس النص الذي آلت إليه عملية المصادقة .

■ أن الفقرة الثامنة من المادة 138 من الدستور أقرت لرئيس الجمهورية بسلطة ألا وهي سلطة إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بأمر ، لكن هل معنى هذا أن رئيس الجمهورية ملزم بإصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية إذا ما تجاوز البرلمان الأجل الدستوري المحدد في المادة 138 الفقرة السابعة ، أي في هذه الحالة هل يتعلق الأمر باختصاص رئاسي مقيد أم على العكس بسلطة تقديرية ، أي هل يمكن لرئيس الجمهورية ترك البرلمان يواصل عملية المصادقة على قانون المالية حتى في حالة تجاوز الأجل الدستوري ، الواقع أن الممارسة الرئاسية بينت أن الأمر يتعلق بسلطة تقديرية إذ كثيرا ما حدث وأن تجاوز البرلمان أجل الخمس والسبعين يوما بمناسبة مصادقته على قانون المالية ولكن الرئيس امتنع عن تفعيل الفقرة الثامنة من المادة الدستورية 138 ولعل ذلك مرده أن رئيس الجمهورية متأكد من تأييد الأغلبية البرلمانية له وبالتالي موافقتها على مضمون مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية .

■ وفي نفس السياق أي دائما في موضوع المادة 138 من الدستور وبالضبط الفقرة الثامنة منها ، لفت انتباهنا أن المادة 104 من الدستور والخاصة بالصلاحيات الرئاسية المحظور على رئيس الدولة ممارستها في حالة حدوث المانع لرئيس الجمهورية أو في حالة وفاته أو استقالته ، أن هذه المادة الدستورية لم تأت على ذكر المادة 138 من الدستور وبالضبط الفقرة الثامنة منها والمتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية ، وبمفهوم المخالفة يمكننا استنتاج أن رئيس الدولة في هاته الحالات يمكنه ذلك أي يمكنه إصدار قانون المالية في حالة تخلف البرلمان عن الأجل ، وهذا هو الأمر الطبيعي إذ لا يمكن تصور تعطل صرف الميزانية العامة للدولة إلى حين زوال المانع عن رئيس الجمهورية أو إلى حين تنظيم إنتخابات رئاسية جديدة .

## الفقرة الثانية :

### المصادقة على القوانين الدستورية

نظم المؤسس الدستوري لسنة 2016 ومن قبله المؤسس الدستوري لسنة 1996 السلطة التأسيسية المشتقة بالطريقة ذاتها ، بحيث تنبأ بطريقتين مختلفتين لتعديل الدستور الأولى طريقة شكلية وطويلة والثانية طريقة مختصرة .

#### أولا : الطريقة الشكلية والطويلة

جاء في المادتين 208 و 209 من دستور 2016 ( سابقا المادتين 174 و 175 من دستور 1996 على التوالي ) وتحت عنوان الباب الرابع بعنوان " التعديل الدستوري " :

بالنسبة للمادة 208 :

" لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي ، يعرض التعديل على إستفتاء الشعب خلال الخمسين يوما الموالية لإقراره .

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب "

وبالنسبة للمادة 209 :

" يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري لاغيا ، اذا رفضه الشعب .

ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية "

ومن خلال نص المادتين السابقتين يمكن استخلاص مراحل التعديل الدستوري حسب الطريقة الشكلية والطويلة الواردة في المادتين 208 و 209 من الدستور :

- أولا : المبادرة من رئيس الجمهورية وحده وبصفته الشخصية
- ثانيا : التصويت على مشروع التعديل الدستوري من قبل البرلمان حسب الشروط العادية
- ثالثا : عرض مشروع التعديل الدستوري الذي أقره البرلمان ، على الإستفتاء الشعبي
- رابعا : إصدار رئيس الجمهورية لمشروع التعديل الدستوري الذي وافق عليه الشعب

### أولا : مرحلة المبادرة الرئاسية

يلاحظ في البداية أن حق المبادرة بالتعديل الدستوري يقتصر على رئيس الجمهورية فقط وأن المؤسس الدستوري أشرك البرلمان في عملية التعديل الدستوري حسب الطريقة الأولى التي تعتبر طريقة شكلية وطويلة ، وعليه فإن رئيس الجمهورية عادة ما يختار هذه الطريقة في حالة وجود أغلبية معادية للرئيس ولأنه على علم بأن الكلمة الأخيرة تعود للشعب الذي سوف يزكي مشروع التعديل الدستوري في حالة تمتع الرئيس بالشعبية اللازمة .

هذا الحق بالمبادرة إختصاص شخصي في يد رئيس الجمهورية فقط ، وما المبادرة البرلمانية المنصوص عليها في المادة 211 من الدستور الحالي إلا مجرد إقتراح ومجرد إمكانية متاحة للبرلمان بحيث يعود لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في رفضها أو قبولها لأنه لا شيء في الدستور يمنع ذلك .

ومنه فحق المبادرة بالتعديل الدستوري إذن هو إختصاص لا يمكن لرئيس الجمهورية لا تفويضه ولا مشاركته مع الوزير الأول خلاف للنظام الفرنسي الذي أعطى حق المبادرة للوزير الأول مثلما جاء في نص المادة 89 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>246</sup>.

<sup>246</sup> جاء في المادة 89 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ما يلي :

" لكل من رئيس الجمهورية بإقتراح من الوزير الأول ، ولأعضاء البرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور.... " « L'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au président de la république sur proposition du premier ministre et aux membres du parlement .... »

كما لا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية في حالة حدوث المانع أو في حالة الوفاة أو الإستقالة ، المبادرة بمشروع تعديل دستوري إلا إلى غاية تنصيب رئيس جمهورية جديد يعود له وحده هذا الحق ( المادة 104 من الدستور الفقرة الثالثة منها )

إذن فالمؤسس الدستوري ومن خلال الدساتير الجزائرية المتعاقبة أناط حق التعديل الدستوري برئيس الجمهورية فقط وبالرغم من إشراك البرلمان في عملية إقرار مشروع التعديل الدستوري ، إلا أن رئيس الجمهورية ما يزال يتحكم في إجراء التعديل الدستوري مادام يضمن التأييد الشعبي من جهة ومن جهة أخرى ما يزال يتحكم في عملية التصويت على مشروع التعديل الدستوري من طرف البرلمان ، وعلى التعديلات الواردة عليه مثلما سوف نبينه لاحقا ، تماما مثلما تتحكم السلطة التنفيذية في عملية التصويت على القانون العادي .

### ثانيا : مرحلة التصويت على مشروع التعديل الدستوري من طرف البرلمان

ورد في نص المادة 208 من دستور 2016 ( سابقا المادة 174 من دستور 1996 ) أن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصوتان على مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية بنفس الصيغة وحسب نفس الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي ، أي أن البرلمان يصوت على مشروع التعديل الدستوري بنفس الصيغة والمراحل والشروط وحتى نفس الاغلبية المطبقة على عملية التصويت على نص تشريعي ( نص قانون عادي ) ، أي بتطبيق أحكام المادة 120 من دستور 1996 في هذه الحالة حيث يتم :

- مناقشة المشروع من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه
- يناقش المجلس الشعبي الوطني نص مشروع التعديل الدستوري المعروض عليه ويصوت عليه بأغلبية أعضائه الحاضرين
- يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية أعضائه الحاضرين

وعليه يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني دوناً عن أعضاء مجلس الأمة وحدهم إدخال تعديلات على مشروع التعديل الدستوري ، ولكن بشرط موافقة كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وهنا يطرح التساؤل وبما أن دستور 2016 منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بنوعيتها الأصلية والفرعية في المجالات المذكورة في المادة 137 من الدستور ، هل يمكن لهؤلاء في هذه الحالة أن يكون لهم حق القراءة الأولى وأن يكون لهم في هذه الحالة حق التعديل إذا ما مس التعديل

الدستوري المجالات المحددة في المادة 137 من الدستور ، وبالعودة إلى موضوعنا فلقد بينا سابقا مدى تحكم الحكومة في حق المبادرة المشتقة أو ما يسمى بالتعديلات الصادرة عن نواب المجلس الشعبي الوطني على مشاريع القوانين العادية ، فما بالك إذا تعلق الأمر بمشروع تعديل دستوري ، لا بد وأنه في هذه الحالة التضييق في شروط قابلية هذه التعديلات سوف يزداد شدة وصرامة وذلك من أجل حماية مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية من أي تشويه كان قد يتعرض له من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ، إلا أنه وعلى الرغم من كل ذلك ، يعتبر إعطاء الإمكانية لنواب الغرفة الأولى من أجل إدخال التعديلات على نص مشروع التعديل الدستوري بمثابة تقدم مقارنة بما كان عليه الحال في ظل دستور 1976<sup>247</sup>، حيث كان يعود لنواب المجلس الشعبي الوطني حق الإقرار فقط دوناً عن حق التصويت الذي يحتمل التعديل .

كما يمكن تصور حالة حدوث خلاف ما بين غرفتي البرلمان حول مشروع التعديل الدستوري على اعتبار أن الغرفة الأولى تصوت وتعديل بينما الغرفة الثانية تصادق على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى أي أنها تملك حق الاعتراض ، في هذه الحالة هل يمكن تصور إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء عملاً بما جاء من أحكام في المادة 138 من الدستور (سابقاً المادة 120 من دستور 1996 )، إذ لا شيء في المادة 208 من الدستور يمنع ذلك خاصة وأن نص هذه المادة كان واضحاً عندما أقر أن التصويت على مشروع التعديل الدستوري يتم :

" بنفس الصيغة وحسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي "

في هذه الحالة يمكن تصور رئيس الجمهورية يلجأ إلى لعبة " غرفة ضد غرفة " بأن يحرك الثلث لرئاسي المعين من طرفه على مستوى مجلس الأمة من أجل الاعتراض على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني في حالة ما إذا كان غير راض على التعديلات التي أدخلت على مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به ، وحتى بعد أن تخطى التعديل الدستوري لسنة 2016 عن الأغلبية الموصوفة المشددة والمشرطة من أجل المصادقة على مستوى مجلس الأمة والتي أصبحت فقط أغلبية بسيطة ، ولكن ومع ذلك يمكن للثلث الرئاسي في هذه الحالة الاعتراض على مشروع التعديل الدستوري الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وحاول أن يغير فيه من أجل احباط

<sup>247</sup> جاء في المادة 192 من دستور 1976 ما يلي :

" يقر المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون التعديل بأغلبية أعضائه "

وبداية من دستور 1989 اعطي للنواب حق التعديل ، حيث جاء في المادة 165 منه :

"يعرض القانون أي يتضمن مشروع التعديل الدستوري بعد أن يقره المجلس الشعبي الوطني ، حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي ....."

المشروع الرئاسي ، خاصة مع استفحال ظاهرة التغيب عن جلسات غرفتي البرلمان سواء عن قصد أو عمدا .

في هذه الحالة كذلك ، هل يمكن تصور سحب مشروع التعديل الدستوري من قبل رئيس الجمهورية إذا ما رأى أن النص أدخلت عليه تعديلات إلى حد أنها شوهته ؟

هذه الحالة غير مستبعدة ، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يتراجع عن التعديل الدستوري وفقا للطريقة الأولى إذا ما ارتأى أن مشروع التعديل الدستوري قد حرف بحيث غدا غير متماس مع إرادته ، هل يمكن في هذه الحالة تصور لجوء رئيس الجمهورية للشعب مباشرة ( المادة 8 من الدستور الفقرة الثالثة ، المادة 84 من الدستور الفقرة الثالثة و المادة 91 من الدستور الفقرة الثامنة ) أي هل يمكنه تجنب المادة 208 من الدستور بأن يتجنب إشراك البرلمان في عملية التعديل الدستوري ؟

كذلك في هذه الحالة لا شيء يمنع ذلك على إعتبار ان الشعب هو صاحب السلطة التأسيسية من جهة، ومن جهة أخرى على إعتبار أن رئيس الجمهورية وبموجب الدستور له أن يخاطب الشعب مباشرة ، فالشعب في هذه الحالة هو صاحب السلطة التأسيسية الأصلية وصاحب الكلمة الأخيرة كما و أنه فوق الدستور الذي لا يمكن له تأطير إرادة الشعب لأنه مصدر الدستور .

كذلك إذا ما تصورنا أن الثلث الرئاسي عجز عن الإعتراض على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بحيث تمكن أعضاء مجلس الأمة أي الثلثان المنتخبان من طرف المجالس المحلية من المصادقة على مشروع التعديل الدستوري بالتعديلات التي أجريت عليه ، في هذه الحالة هل يمكن تصور إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار التعديل الدستوري الذي صوت عليه الشعب بسبب عدم رضاه عن التعديلات التي طرأت عليه ؟ هذا ما سوف نجيب عنه في ما يلي .

### ثالثا : مرحلة عرض التعديل الدستوري على إستفتاء الشعب

حسب ما جاء في المادة 208 من الدستور :

" يعرض التعديل على إستفتاء الشعب خلال الخمسين يوما الموالية لإقراره" أي أنه بمجرد إقرار نص مشروع التعديل الدستوري يجب على رئيس الجمهورية أن يستدعي الهيئة الناخبة من أجل استفتائها حول التعديل الدستوري ويتم ذلك بواسطة مرسوم رئاسي متضمن إستدعاء الهيئة الناخبة

248

<sup>248</sup> نص المادة 149 من القانون العضوي رقم 12/16 مؤرخ في 25 أوت سنة 2016 ، يتعلق بنظام الإنتخابات ج ر العدد 50 ص 9 :

رئيس الجمهورية إذن في هذه الحالة لا يملك سلطة تقديرية وإنما هو مقيد بنص المادة 208 من الدستور و بواجب إستدعاء الهيئة الناخبة من أجل استفتاءها حول التعديل الدستوري ، لذا وإجابة على السؤال الذي طرح سابقا ، نقول أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية الإمتناع عن إستدعاء الهيئة الناخبة حتى ولو لم يرض عن محتوى التعديل الدستوري الذي بادر به هو ولكنه وبسبب التعديلات التي بادر بها نواب المجلس الشعبي الوطني تعرض إلى تحريف للإرادة الرئاسية .، وبين هاتين السلطتين التأسيسيتين أي رئيس الجمهورية و نواب المجلس الشعبي الوطني ، يعود للشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية حق الكلمة الأخيرة ، فإذا وافق الشعب على التعديل الدستوري وصادق عليه ، يصدر رئيس الجمهورية نص التعديل الدستوري وينشره في الجريدة الرسمية ، أما اذا لم يوافق عليه بأن رفضه ، يصبح مشروع التعديل الدستوري لاغيا ولا يمكن عرضه على الشعب من جديد خلال نفس الفترة التشريعية .

هنا يطرح نص المادة 209 من الدستور العديد من الملاحظات والتساؤلات :

- أولا : ليس واضحا ما المقصود بعبارة لاغيا
- ثانيا : لماذا تحدثت المادة الدستورية عن الفترة التشريعية بدلا من الفترة الرئاسية
- ثالثا : هناك من يرى من الأساتذة أن إمكانية عرض مشروع التعديل الدستوري الذي سبق للشعب وأن رفضه بعد استفتاءه وبمجرد انتهاء الفترة التشريعية التي استفتي خلالها ، انتقاصا من سلطة الشعب بإعتباره سلطة تأسيسية أصلية ومن يقول سلطة تأسيسية أصلية وذات سيادة يقول حق الرفض المطلق النهائي وليس حق الرفض الواقف<sup>249</sup> ، بينما نرى نحن أن هذا الرأي هو رأي نظري بحت وليس عمليا ولا يتماشى مع متطلبات التطور الدستوري ، اذ لا يعقل أن يتم رفض التعديل الدستوري نهائيا ومطلقا ، فما يعتبر اليوم مرفوضا قد يصبح غدا مقبولا ، لأن ما قد يرفضه الشعب في مرحلة ما قد تظهر الحاجة إليه أو الحكمة منه لاحقا ، وهذا غير حقيقة كونه صاحب السلطة التأسيسية الأصلية مادام هو نفسه الذي

" يستدعى الناخبون بموجب مرسوم رئاسي قبل خمسة وأربعين يوما من تاريخ الإستفتاء . يرفق النص المقترح للإستفتاء بالمرسوم الرئاسي المنصوص عليه في الفقرة أعلاه " <sup>249</sup> ذكرته :

BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 2 , p143 et 144 .

BURDEAU G , Traites de sciences politiques , tome 4 , LGDJ , Paris 1969 .

« .....Selon la logique implacable de l'acte de souveraineté , c'est qu'il tranche en dernier ressort ....ce qui implique que l'acte de révision soit purement et simplement retiré et disparaisse totalement .

Ainsi , la sanction négative doit se traduire par un veto absolu .....

Il s'agit donc d'une suspension temporaire .....Dés lors , le peuple qui agit , ici par referendum , est un pouvoir constituant dérivé .....le peuple ici est , donc hétéro défini et hétéro limité en même temps .....

Par opposition au peuple souverain qui agit en qualité de pouvoir constituant originaire pour poser l'acte constituant »

يوافق وهو نفسه الذي يرفض ، وما دام هو سيد رأيه سواء تغير هذا الرأي أو لا ، لأن التغيير في الآراء وارد ما دام التطور وارد كذلك .

**رابعا : مرحلة إصدار التعديل الدستوري من طرف رئيس الجمهورية :**

جاء في نفس المادة الدستورية ( أي المادة 2018 من الدستور ):

" يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب "

ويتعلق الأمر هنا بسلطة رئاسية مقيدة وليست أبدا سلطة مطلقة لان إصدار قانون دستوري يختلف جذريا عن إصدار قانون ما أقره البرلمان ، فالأول أقره الشعب صاحب السلطة التأسيسية الاصلية والثاني أقره البرلمان صاحب السلطة التأسيسية المشتقة لذا فيمكن لسلطة تأسيسية أخرى لها نفس القدر من الشرعية الانتخابية أن تعترض عليه بأن يتحول الإصدار الرئاسي في هذه الحالة عملا مانحا للقوة التنفيذية وسلطة تقديرية مطلقة في يد رئيس الجمهورية ، بينما لا يمكن تصور ذلك في حالة إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري لأن الإصدار في هذه الحالة يتحول إلى إختصاص رئاسي مقيد بنص الدستور لأن الرئيس في هذه الحالة ملزم بإحترام إختيارات الشعب<sup>250</sup> .

### **ثانيا : الطريقة المختصرة**

إذا ما رأى رئيس الجمهورية أن الأغلبية البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني مؤيدة له وتخدم سياسته العامة ، أمكنه تعديل الدستور بطريقة مختصرة وأقل تعقيدا من الطريقة الأولى ورد ذكرها في المادة 208 من الدستور ، إلا أن هذه الطريقة المختصرة في تعديل النص الدستوري ترد عليها بعض الشروط ، حيث جاء في المادة 210 من الدستور ( سابقا المادة 176 من دستور 1996 ) ما يلي :

" اذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ، وحقوق الانسان والمواطن وحريةاتها ، ولا تمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية ، وعلل رأيه ، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي ، متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان "

<sup>250</sup> جاء في اليمين الدستورية لرئيس الجمهورية المادة 90 من دستور 2016 :  
" .....وأحترم حرية إختيار الشعب ....."

ظاهريا يبدو أن هذه الطريقة لتعديل الدستور تتضمن مراحل أقل تعقيدا من الطريقة الأولى للتعديل الدستوري الوارد ذكرها في المادة 208 من الدستور السابقة الذكر ، بحيث تتضمن مرحلتين فقط هما

- مرحلة المبادرة الرئاسية .

- مرحلة إقرار مشروع التعديل الدستوري من طرف غرفتي البرلمان المجتمع بغرفتيه معا بأغلبية ثلثي أعضائه

غير أن هذه المادة وضعت شرطا أساسيا ألا وهو وجوب إبداء المجلس الدستوري لرأيه حول موضوع مشروع التعديل الدستوري الذي يبادر به رئيس الجمهورية ، بأن هذا الأخير لا يمس بـ :

- المبادئ العامة التي تحكم المجتمع

- حقوق الانسان وحرّياتهما

- كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية

في هذه الحالة ، وإذا علل المجلس الدستوري رأيه ، في هذه الحالة فقط أمكن رئيس الجمهورية تمرير مشروع التعديل الدستوري على البرلمان من دون الحاجة إلى التزكية الشعبية أي من دون الحاجة إلى المرور بأهم مرحلة من مراحل التعديل الدستوري ألا وهي مرحلة الإستفتاء الشعبي ، معنى هذا أن المجلس الدستوري وبعد أن يبدي رأيه سوف يغني رئيس الجمهورية عن ضرورة تحري رأي الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية .

وهنا بالذات تظهر خطورة هذا الإجراء بوصفه طريقة بسيطة لإجراء التعديل الدستوري خاصة إذا تمتع رئيس الجمهورية بتأييد الأغلبية من أعضاء غرفتي البرلمان مع العلم أنه يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة ، وتظهر حجم المسؤولية الملقاة على عاتق المجلس الدستوري بوصفها مؤسسة مكلفة بالسهر على حماية الدستور كافل الحقوق والحريات ، لكن أليس هذا نفس الدور الذي أوكله الدستور لرئيس الجمهورية ؟

ولعل هذا ما حرص التعديل الدستوري لسنة 2016 أن ينعكس على النظام القانوني للمجلس الدستوري الذي عرف تغييرات كبيرة بموجب التعديل الدستوري الأخير ، لأن مهامها تمثل هذا الحجم والأهمية والخطورة لا بد وأن يرافقها قدر غير محدود من الإستقلالية والخبرة التي وجب أن يتمتع بها أعضاء المجلس الدستوري و الملاحظ أنه وبالرغم من التطورات التي عرفها النظام القانوني للمجلس الدستوري إلا أنها مع ذلك تبقى غير كافية ، ولعل أحسن نموذج يجب الأخذ به هو نموذج الرقابة الدستورية القضائية لأن الرقابة الدستورية السياسية قد تتماشى مع الأنظمة الديمقراطية

الليبرالية التي قطعت أشواطاً كبيرة في مجال إحترام الحقوق والحريات والمبادئ الدستورية الهامة التي تحكم العلاقات ما بين السلطات والتي على رأسها مبدأ الفصل بين السلطات .

إلى جانب هذه الملاحظات العامة ، نجد أن نص المادة 210 من الدستور يطرح العديد من التساؤلات والملاحظات حول كيفية تفعيل هذه المادة الدستورية ، ويمكن إجمال هذه الملاحظات فيما يلي :

- **أولاً :** أن نص المادة 210 من الدستور ، يحمل عبارات مطاطة تحتل العديد من التأويلات ، إذ ليس واضحاً ما المقصود بـ : " المبادئ العامة للمجتمع الجزائري " ولا بعبارة " التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية " ، وبذلك يغدو اللجوء إلى التعديل الدستوري بمبادرة من رئيس الجمهورية ووفقاً لهذه الطريقة المختصرة والمبسطة مقارنة بالطريقة الأولى الشكلية والطويلة والأكثر تعقيداً ، سلطة تقديرية مطلقة في يد رئيس الجمهورية كيف لا وهو الذي يعين أربعة أعضاء من أعضاء المجلس الدستوري من بينهم رئيس المجلس الدستوري ذو الصوت المرجح ، كما وأن أربعة أعضاء من المجلس الدستوري هم قضاة يعينهم رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي ، لذا فتشكيلة المجلس الدستوري تطرح العديد من نقاط الإستفهام حول مدى إستقلالية هذه المؤسسة المكلفة بالرقابة الدستورية .

- **ثانياً :** أن المجلس الدستوري بدوره ومثله مثل رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية واسعة في إبداء رأيه وتعليقه حول مسألة مدى مساس مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية ، بالحقوق والحريات والمبادئ السابقة الذكر بسبب مطاطية معناها .

## المبحث الثاني :

### خصوصية الموافقة البرلمانية

تختلف الموافقة البرلمانية عن المصادقة البرلمانية ، فالأولى لا تحتل التعديل على النص المعروض أمام البرلمان بينما الثانية تحتل إمكانية التعديل أمام كل من نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة .

وفي النظام الدستوري الجزائري نصادف إجراء الموافقة البرلمانية في حالات محددة بنص الدستور ويتعلق الأمر بكل من المعاهدات الدولية المنصوص عليها في المادة 149 من دستور 2016 سابقا المادة 131 من دستور 1996 ( المطلب الأول ) ، والموافقة البرلمانية على تمديد الحالات الخاصة ويتعلق الأمر بكل من حالي الحصار والطوارئ المنصوص عليها في المادة 105 من دستور 2016 سابقا المادة 91 من دستور 1996 ( المطلب الثاني ) ، ونشير إلى أننا إستبعدنا دراسة الموافقة البرلمانية على الأوامر الرئاسية لأن هذه الأخيرة سبق لنا التعرض لها بالتفصيل في الباب الأول من هذا البحث و بالضبط من خلال عنوان تشريع رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر الرئاسية .

## المطلب الأول :

### الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية

على الرغم من كون مسألة قيادة السياسة الخارجية صلاحية تنفيذية رئاسية بإمтиاز حيث جاء في المادة 03/91 من الدستور الحالي ( سابقا المادة 3/77 من دستور 1996 ) ما يلي :

"يقرر ( رئيس الجمهورية ) السياسة الخارجية للأمة ويوجهها " ، غير أن مسألة الإجراءات القانونية لإبرام الإتفاقات الدولية ومسألة قيمة هذا النوع من القواعد في المنظومة القانونية الداخلية دائما ما تزواج ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية عملا بما جاء في إتفاقية فيينا المؤرخة في 23 ماي 1969 حول قانون المعاهدات<sup>251</sup>.

والواقع أن توزيع الإختصاص ما بين هاتين السلطتين يتغير لصالح هذه أو تلك بحسب التوجه العام للنظام الدستوري ، فإما أن يعطي الغلبة للمجالس النيابية أو على العكس من ذلك يعطي الأولوية للسلطة التنفيذية<sup>252</sup> ، وإذا كانت قيادة السياسة الخارجية مسألة محسومة دستوريا على إعتبار أنها صلاحية رئاسية بإمтиاز ، فإن مسألة كيفية إستقبال القاعدة الدولية من طرف المنظومة القانونية الداخلية من جهة ، ومسألة القيمة القانونية لهذا النوع من القواعد القانونية مقارنة بباقي القواعد القانونية الداخلية المتعارف عليها من جهة أخرى هي ما يطرح الإشكال الحقيقي ، ومرد ذلك هو عدم وضوح النص الدستوري في هذا الصدد تارة وعموميته تارة أخرى ما يفتح الباب أمام العديد من التأويلات والممارسات العملية التي تستأثر بها السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية من أجل التحكم في هذا المجال الحيوي والذي يعد مصدرا من مصادر القاعدة القانونية يعيش جنبا إلى جنب التشريع البرلماني ، بل و أكثر من ذلك قد يتفوق عليه .

حيث جاء في المادة 149 من الدستور ( سابقا المادة 131 من دستور 1996 المعدلة ما يلي ) :

" يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة ، معاهدات السلم والتحالف والاتحاد ، المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص ، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات

<sup>251</sup> صادقت الجزائر على إتفاقية فيينا بموجب المرسوم الرئاسي رقم (87-222) المؤرخ في 13 أكتوبر 1987

والمتمضمن الانضمام لاتفاقية فيينا المتعلقة بإبرام المعاهدة المؤرخة في 23 ماي 1969 .

<sup>252</sup> GUILLAUME Drago . Le parlement et les traites internationaux « considérations sur l'autorisation parlementaire de ratification des engagements internationaux . In Mélange sur l'honneur de « Jean Gicquel » . Constitutions et pouvoirs . Montchrestien p157

غير واردة في ميزانية الدولة ، والإتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الإقتصادي ، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة "

يلاحظ في البداية أن الموافقة البرلمانية لإختصاص برلماني محدود دستوريا بالمادة 149 من الدستور الحالي ( سابقا المادة 131 من دستور 1996 ) ، أي أنه فقط المعاهدات الدولية المعددة في هذه المادة الدستورية يجب على رئيس الجمهورية عرضها على البرلمان للموافقة عليها مسبقا وصريحة قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية ، وأنه خارج هذه المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 149 من الدستور ، البرلمان لا يملك أية سلطة موافقة على المعاهدات الدولية والإتفاقيات الدولية التي يبرمها رئيس الجمهورية ، بل وأكثر من ذلك أن هذه المعاهدات وعلى الرغم من عدم اشتراط الموافقة البرلمانية عليها إلا أنها بدورها تسمو على القانون مثلها مثل المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 149 من الدستور والتي يجب حتى يبرمها رئيس الجمهورية أن يوافق عليها البرلمان موافقة مسبقا وصريحة ، أي أنه يكفي بالنسبة لهذا النوع من المعاهدات الدولية غير المذكورة في المادة 149 من الدستور أن يبرمها رئيس الجمهورية حتى تسمو على القانون ( الفرع الأول ) .

زيادة على هذه الحدود الدستورية المفروضة على الإختصاص البرلماني فيما يتعلق بالموافقة على القاعدة الدولية المبرمة من طرف رئيس الجمهورية وبالتالي السماح لها بإستقبالها من طرف المنظومة القانونية الداخلية ، نجد العديد من الحدود العملية الأخرى المفروضة على الإختصاص البرلماني في مجال الموافقة على المعاهدات الدولية وإن كان بالنسبة للحدود العملية الأخرى التي تواجه الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 149 من الدستور والتي تخص في الأساس صعوبة تكييف المعاهدات الدولية الواقعة تحت طائلة المادة 149 من الدستور ، كذلك إحتكار السلطة التنفيذية لهذا المجال وعجز البرلمان عن التحرك في حالة معارضة أي خرق لأحكام المادة 149 من الدستور من طرف رئيس الجمهورية والإدارة التابعة له والتي على رأسها مصالح وزارة الخارجية ، إضافة إلى محدودية القانون المتضمن الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية بالنظر إلى كونه قانونا شكليا وليس قانونا بالمعنى المادي ، دون أن ننسى حدا عمليا آخر متعلقا بمسألة إلزامية نشر المعاهدات الدولية في الجريدة الرسمية لأن المواد الدستورية ككل والمادة 149 من الدستور غير واضحة في هذا المجال وما لهذه المسألة من تبعات على المخاطبين بها وعلى القضاة المكلفين بالفصل في النزاعات العامة أو الخاصة التي قد تكون ذات صلة بها ( الفرع الثاني ) .

## الفرع الأول :

### إختصاص برلماني محدد دستوريا

يبدو أن المؤسس الدستوري في هذه الجزئية بالذات ( أي مسألة تخصيص سلطة العلاقات الخارجية ) قد تأثر إلى حد بعيد بالنظام الأمريكي الذي كرس أولوية السلطة التنفيذية ممثلة في الرئيس الأمريكي في ممارسة سلطات العلاقات الخارجية ، هذا المبدأ وإن لم تكرسه المواد الدستورية الأمريكية كرسته سنوات من العادة والعرف (قرارات المحكمة العليا )<sup>253</sup> .

إن ما يميز عملية الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في النظام الدستوري الجزائري أن هذه الأخيرة هي إختصاص برلماني محدد دستوريا بنص المادة 149 ، هذه المادة الدستورية التي قامت بتعداد وحصر المعاهدات الدولية التي يعود للبرلمان حق الموافقة عليها ( الفقرة الأولى ) ، وخارج هذه القائمة المحددة في المادة 149 من الدستور ليس فقط لا علاقة للبرلمان بها ، بل أكثر من ذلك تصبح مجالاً تشريعياً خصباً في يد رئيس الجمهورية يشرع بواسطتها ، على إعتبار أن المادة 150 من الدستور قررت أن المعاهدات الدولية التي يبرمها رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور تسمو على القانون ( الفرع الثاني ) .

---

<sup>253</sup> المرجع الدستوري الأمريكي " في قضية كيرتيس ضد رايت " ..... ص 138 ... رأى القاضي سوزرلاند تأييد أولوية السلطة التنفيذية في ممارسة العلاقات الخارجية دستورياً وخارج الدستور . وفي حين أن هذه السلطة الرئاسية يجب أن تمارس بما يتفق مع الدستور ، فإن القاضي سوزرلاند أكد أن الرئيس يتصرف بإعتباره " الجهاز الحكومي الوحيد للحكومة الفيدرالية في ميدان العلاقات الخارجية .. " ، ان النصوص الدستورية الخاصة بتوزيع السلطات لا تشير بالتأكيد إلى النية لتحويل الرئيس مثل هذا الوضع المسيطر وعلى العكس فإن المنح الدستورية الرسمية لسلطة العلاقات الخارجية موزعة بين الرئيس والكونغرس ، بالإضافة- للسلطات الرئاسية العامة فإن المادة الثانية تخول الرئيس سلطة الاعتراف وسحب الاعتراف من الحكومات الأجنبية وأن يعقد المعاهدات وأن ينولى القيادة العامة ، وعلاوة على ذلك ، فإنه من المقبول بوجه عام أن للرئيس سلطة ضمنية لتمثيل الأمة في المفاوضات اليومية مع الدول الأجنبية ومن هذه السلطات ومن العادة والعرف ينشأ الدور الرئاسي الواسع في وضع وتنفيذ السياسة الخارجية ولكن للكونغرس أيضاً سلطات واضحة في الشؤون الخارجية مثل تنظيم التجارة الخارجية وحشد الجيوش ودعمها وأن يعلن الحرب ..... ورغم ذلك فإنه من المشكوك فيه أن هذه الإعتبارات سوف تكفل تبريراً كافياً للعمل الرئاسي في الساحة الخارجية يتناقض مع التشريعات التي يصدرها البرلمان ..... "

## الفقرة الأولى :

### فقط المعاهدات المذكورة في المادة 149 يوافق عليها البرلمان .

يبدو أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 أراد أن يحد من تدخل البرلمان في مجال إبرام المعاهدات الدولية بكافة أنواعها وخص المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 131 من الدستور بشرط الحصول على الموافقة البرلمانية الصريحة والمسبقة لكل من غرفتي البرلمان حيث جاء فيها ما يلي :

" يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد ، والمعاهدات الدولية المتعلقة بحدود الدولة ، و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص ، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة " وهو نفس الموقف الذي اتخذه المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1989<sup>254</sup> ومن بعده المؤسس الدستوري لسنة

2016 ، وهو يعد موقفا مغايرا تماما لموقف المؤسس الدستوري لسنة 1963<sup>255</sup> ومختلفا نوعا ما عن موقف المؤسس الدستوري لسنة 1976<sup>256</sup> .

---

<sup>254</sup> حيث جاء في نص المادة 122 من دستور 1989 ما يلي :

"يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد ، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ، بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني "

<sup>255</sup> إذ أعطى المؤسس الدستوري لسنة 1963 لرئيس الجمهورية صلاحية إبرام المعاهدات الدولية بكافة أنواعها وفي كافة المجالات دون إشتراط العودة للبرلمان (المجلس الوطني آنذاك ) للموافقة عليها واكتفى بإشتراط إستشارة شكلية غير ملزمة لرئيس الجمهورية إلا فيما إلا فيما يخص معاهدات السلم حيث جاء في المادة 42 من دستور 1963 ماييلي :

" يوقع رئيس الجمهورية بعد إستشارة المجلس الوطني ويصادق على المعاهدات والإتفاقيات والمواثيق الدولية ويسهر على تنفيذها "

بينما جاء في نص المادة 44 من نفس الدستور ما يلي :

" يعلن رئيس الجمهورية الحرب ويبرم السلم بموافقة المجلس الوطني "

غير أن الدستور أغفل مسألة مهمة ألا وهي مسألة القيمة القانونية للمعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور .

أي أن الأمر يتعلق بموافقة برلمانية مسبقة وصريحة ، أي أنه لا يجوز إعتبار سكوت البرلمان حول هذا النوع من المعاهدات والجلي هو التأثير الكبير للمؤسس الدستوري بنظيره الفرنسي وبالضبط المادة 53 منه والتي جاء فيها :

" لا يجوز التصديق أو الموافقة على معاهدات السلم أو المعاهدات التجارية والمعاهدات أو الإتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي ، وتلك التي تقتضي توظيف أموال الدولة ، وتلك التي تتضمن تعديل أحكام ذات طابع تشريعي ، وتلك التي تتعلق بأوضاع الأفراد وتلك التي تتضمن التنازل عن إقليم أو مبادلته أو ضمه إلا بموجب قانون .

ولا يسري مفعولها إلا بعد التصديق أو الموافقة عليها .

لا يكون أي تنازل عن إقليم أو مبادلته أو ضمه صحيحا ، ما لم يوافق السكان المعنيون على ذلك "

« Les traites de paix , les traites de commerce , les traites ou accords relatifs à l'organisation internationale , ceux qui engagent les finances de l'état , ceux qui modifient des dispositions de nature législative , ceux qui sont relatifs à l'état de personnes , ceux qui comportent cession , échange ou adjonction de territoire , ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi .

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession , nul échange , nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

---

<sup>256</sup>الوضع مختلف في ظل دستور 1976 والذي اتسم بغموض أنواع المعاهدات الدولية وغموض قيمتها القانونية ضمن المنظومة القانونية الداخلية ودور المجلس الشعبي الوطني في كل ذلك ، خاصة وأن الدستور آنذاك يتحدث عن مصطلح "المعاهدات السياسية " دون تحديد مادي أو موضوعي لها مما أعطى لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة جدا في تكييفها وبالتالي التحرر من موافقة المجلس الشعبي الوطني والذي همش آنذاك بالنظر للمركز الذي أعطي للهيئة القيادية للحزب آنذاك في هذا المجال ، حيث جاء في المادة 124 من الدستور ما يلي :

" يوافق رئيس الجمهورية على الهدنة . تقدم إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم فورا إلى الموافقة الصريحة للهيئة القيادية للحزب طبقا للقانون الأساسي . كما نعرض على المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 158 من الدستور ."

وبالعودة إلى المادة 149 من الدستور الحالي نلاحظ أنها : قامت بحصر وتعداد المعاهدات الدولية التي يجب على رئيس الجمهورية قبل أن يصادق عليها أن يعرضها على كل من غرفتي البرلمان للموافقة عليها موافقة صريحة ومسبقة ، فالتحديد هنا هو تحديد مادي يمس عددا محددًا من المعاهدات الدولية ويتعلق الأمر بكل من :

### 1- إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم :

إشترط دستور 2016 الموافقة البرلمانية المسبقة و الصريحة لكل من غرفتي البرلمان فيما يخص معاهدات الهدنة ومعاهدات السلم ، غير أن الغريب في الأمر أن الدستور الذي أشرك البرلمان في إبرام إتفاقيات الهدنة والسلم ، هو نفسه أقصى البرلمان من صلاحية أخرى مرافقة ومقابلة لها ألا وهي صلاحية إعلان الحرب ، لأنه وحسب ما جاء في الدستور وحده رئيس الجمهورية يمكنه إعلان الحرب ووحده يملك السلطة التقديرية الواسعة في تقرير حالة الحرب<sup>257</sup> ، على الرغم من خطورة هذه الحالة على المستوى الداخلي والخارجي حيث يوقف العمل بالدستور مدة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات ، وهو موقف ثابت ومستمر أخذت به كافة الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الإستقلال<sup>258</sup> ، و الظاهر أن المؤسس الدستوري تأثر في مسألة معاهدات الهدنة والسلم بالمؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 ، غير أن الإختلاف الجوهرى بينهما أنه وفقا للمؤسس الدستوري الفرنسي صلاحية تقرير حالة الحرب هي صلاحية برلمانية حسب ما جاء في المادة 35 من الدستور الفرنسي

<sup>257</sup> جاء في المادة 109 من الدستور وبالضبط في الفقرة الأولى :

" اذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة ، يعلن رئيس الجمهورية الحرب ، بعد إجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ...."

<sup>258</sup> لمعلومات أكثر حول موضوع " صلاحية رئيس الجمهورية في إعلان حالة الحرب " ، ارجع إلى :

- الأمين شريط : خصائص التطور الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة قسنطينة ، 1991 ، من ص559 إلى ص561 .

- السعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الثالث .... ، المرجع السابق ، من ص 348 إلى ص 358 .

- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في الجزائر...المرجع السابق ، من ص 369 إلى ص 376 .

<sup>259</sup> ، وحتى في الأنظمة الرئاسية والتي جعلت من سلطة إبرام المعاهدات حكرا على رئيس الجمهورية مثل النظام الأمريكي ، إلا أنه عندما يتعلق الأمر بتقرير حالة الحرب ونظرا لخطورتها وتهديدها للأوضاع داخليا وخارجيا ، أنيطت صلاحية إعلانها للكونغرس وحده دوناً عن رئيس الجمهورية <sup>260</sup> ، ولعل مرد هذه الوضعية رفض المؤسس الدستوري وتخوفه من منح هذه الصلاحية لأعضاء البرلمان ، ولأن النظام هو نظام كاريزماتي مبني أساساً على شخص رئيس الجمهورية .

**2- معاهدات التحالف والاتحاد :** على الرغم من أن المادة 149 من الدستور لم تحدد ما المقصود بها ومن نوعها أو ما موضوعها ، هل يتعلق الأمر بالتحالفات الإقتصادية أو الإتحادات السياسية أو حتى العسكرية منها .

---

<sup>259</sup> نصت المادة 35 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على ما يلي :

" يكون إعلان الحرب بإذن من البرلمان .

تبلغ الحكومة بقرارها الذي يسمح للقوات المسلحة بالتدخل في الخارج في ظرف ثلاثة أيام من بداية التدخل على الأكثر ، وتحدد الاهداف المسطرة لذلك .

يجوز أن يترتب عن هذا الإبلاغ فتح مناقشة لا يتبعها أي تصويت .

وإذا تجاوزت مدة التدخل أربعة أشهر ، تأخذ الحكومة إذن البرلمان لتمديد هذه المدة ، ويجوز لها أن تطلب من الجمعية الوطنية أخذ القرار النهائي في هذا الشأن .

وإذا كان البرلمان غير منعقد عند إنقضاء أجل الأربعة أشهر ، فإنه يفصل في هذا الطلب عند إفتتاح دورته التالية "

" La déclaration de la guerre est autorisée par le parlement.

Le gouvernement informe le parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger au plus tard trois jours après le début de l'intervention . Il précise les objectifs poursuivis

Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est pas suivi d'un vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois , le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du parlement . Il peut demander à l'assemblée nationale de décider en dernier ressort .

Si le parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois , il se prononce à l'ouverture de la session suivante .

<sup>260</sup> الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي .

### 3- المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة :

نشير في البداية أن المادة 14 من الدستور ( سابقا المادة 13 من دستور 1996 ) منعت البتة التنازل أو التخلي عن أي جزء من التراب الوطني ، غير أن المادة 149 من الدستور تتكلم عن المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة على العموم ، فهل يفهم من قراءة المادتين في نفس الوقت إمكانية إبرام المعاهدات الدولية المتعلقة بتأكيد حدود الدولة أو بتوسيع حدود الدولة الجزائرية فقط دون المعاهدات الدولية المتضمنة التنازل عن التراب الوطني أي التي يترتب عنها تقليص إقليم الدولة الجزائرية .

وبالعودة إلى المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، وحتى يصادق عليها رئيس الجمهورية وجب عليه الحصول على الموافقة البرلمانية المسبقة والصريحة ، غير أننا نرى أن هذا القدر من التقييد غير كاف بالنظر إلى جدية هذا النوع من المعاهدات الدولية إن لم نقل خطورتها على سلامة التراب الوطني ، عكس ما إتجه إليه المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 الذي إشتراط إضافة إلى موافقة كل من رئيس الجمهورية والبرلمان ، موافقة الفئة السكانية المعنية بهذه المعاهدة الدولية سواء تعلق الأمر بتنازل أو تبادل أو إضافة للإقليم (المادة 53 من الدستور الفرنسي السابقة الذكر، الفقرة الأخيرة ) ولعل تفسير ذلك هو إعتداد النظرية الفرنسية في تعريف الأمة على العامل المعنوي الأ وهو الرغبة في العيش المشترك .

### 4- المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص :

هذا النوع من المعاهدات مذكور في المادة 53 من الدستور الفرنسي وهو ما دفع بالمؤسس الدستوري لسنة 1996 ومن قبله لسنة 1989 للأخذ بها ، ويتعلق الأمر بالرعايا الأجانب والمقيمين على الإقليم الجزائري ، كما يتعلق الأمر بالمواطنين الجزائريين المقيمين في الخارج لذا تلجأ الدولة الجزائرية إلى إبرام معاهدات دولية أساسا مع الدولة الأصلية لهؤلاء الرعايا و مع باقي الدول الأجنبية التي تستضيف مواطنيها في الخارج ، ويرى بعض الأساتذة أنه يجدر بالمادة 131 من الدستور أن تكون أكثر دقة وتحديدا ويقترح توسيع هذا الإختصاص من فئات الأشخاص إلى شروطهم<sup>261</sup> ، ولأنه يعود للبرلمان التشريع بقوانين

<sup>261</sup>يتعلق الأمر بالأستاذ : Année 1 . Revue Idara n° 1 . Chronique de droit conventionnel algérien . LARABA . 1995 p78 et 79

" Peuvent donc faire partie de cette catégorie , les traites relatifs à la nationalité , aux droit civils et politiques , à la capacité juridique des algériens à l'étranger ; on peut également y les conventions consulaires , celles relatives à l'exécution des jugements , à la protection et à la l'assistance judiciaire "

في ميدان حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية (المادة 140 من الدستور الفقرة الأولى ) لذا كان من الطبيعي إشتراط موافقة البرلمان على المعاهدات الدولية المتعلقة بالأشخاص .

#### 5- المعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة :

بما أنه تعود مبدئيا للبرلمان المصادقة على قانون المالية ، كان من الطبيعي إذن أن يعود له حق المصادقة على المعاهدات الدولية ذات الأثر المالي على الميزانية العامة للدولة وعلى قانون المالية على العموم أي يترتب عليها نفقات مالية لم يرد ذكرها في أي منهما<sup>262</sup> ، فنظريا إذن لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصادق على معاهدة دولية ذات أثر مالي من دون موافقة البرلمان ، غير أن الممارسة الرئاسية أظهرت عكس ذلك تماما ، فغالبا ما يبرم رئيس الجمهورية إتفاقيات ومعاهدات ذات أثر مالي من دون الرجوع للبرلمان ويتعلق الأمر مثلا بإتفاقيات التجارة وإتفاقيات المديونية ، وكذلك الإتفاقيات المتعلقة بالتعاون التجاري والجمركي والإقتصادي والتي بدورها يبرمها رئيس الجمهورية من دون الرجوع للبرلمان على الرغم من كونها ذات أثر مالي على ميزانية الدولة<sup>263</sup> .

إذن فالمادة 149 من الدستور قامت بتعداد وحصر قائمة من المعاهدات الدولية التي يعود لرئيس الجمهورية المصادقة عليها ولكن بشرط موافقة البرلمان عليها صراحة ، إلا أنه وكما سبق لنا تبيانه سابقا وما سوف نبينه لاحقا سيتضح لنا بوضوح كيف استطاع رئيس الجمهورية من بسط نفوذه حتى على المجال المحدد في المادة 149 من الدستور بواسطة عدة أنواع من الممارسات .

يشار في آخر هذه الفقرة أن :

- إختصاص رئيس الجمهورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية هو إختصاص أصيل وشخصي لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويضه لأي كان عملا بما جاء في المادة 101 الفقرة الثانية والتي جاء فيها ما يلي :

" كما لا يجوز له أن يفوض سلطته في .....وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد :  
91.....من الدستور "

<sup>262</sup> يشار أن المادة 53 من الدستور الفرنسي استعملت مصطلحا أشمل هو :

" Les traites ..... qui engagent les finances de l'état ... "

أي أن كل معاهدة يتولد عنها نفقة عمومية مهما كان نوعها وجب عرضها على البرلمان الفرنسي للموافقة عليها

<sup>263</sup> HARTANI A-K , le pouvoir legislatif .....op- cit ,p 165.

وهو الوضع الطبيعي على إعتبار أن رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها ( المادة 84 من الدستور الفقرة الثالثة ) .

- في المقابل كذلك ، يعد إختصاص البرلمان بغرفتيه والمذكور في المادة 149 ( أي الموافقة على المعاهدات المذكورة في المادة 149 ) إختصاصا عضويا خاصا بالبرلمان فقط لا غير ، وعليه لا يمكن لأية هيئة الحلول مكان البرلمان في ممارسة هذا الإختصاص ، وما دفعنا إلى هذا القول هو موقف بعض الأساتذة الذين يرون أنه يمكن لرئيس الجمهورية الحلول مكان البرلمان والموافقة على المعاهدات الدولية المعروضة عليه بواسطة أمر رئاسي خلال العطلة البرلمانية أو في حالة شغور البرلمان ، وهذا القول غير صحيح لأنه وبحسب ما جاء في الدستور يتعلق الأمر بإختصاص عضوي خاص بالبرلمان ( une compétence organique ) بحسب نص الدستور .

إلا أن الحالة الوحيدة التي يمكن فيها تصور حلول سلطة ما محل البرلمان هي حالة حلول السلطة التأسيسية الأصلية محل السلطة التأسيسية المشتقة ( البرلمان في هذه الحالة ) ، بمعنى آخر حلول الشعب صاحب السيادة محل ممثل الشعب (البرلمان) ، هذه الحالة يمكن تصورها في حالة رفض البرلمان الموافقة على معاهدة ما ، في هذه الحالة أمكن الرئيس الجمهورية أن يخاطب الأمة مباشرة (المادة 84 من الدستور الفقرة الرابعة ) و في هذه الحالة يستشير رئيس الجمهورية الشعب في مسألة إبرام المعاهدة الدولية وبذلك أمكنه تخطي عقبة البرلمان من جهة وتعزيز موقفه السياسي من جهة أخرى اذا ما أيقن الرئيس من تأييد الإرادة الشعبية له ، وهذه الفرضية هي نفس ما جاءت به المادة 11 من الدستور الفرنسي<sup>264</sup> .

<sup>264</sup> نصت المادة 11 من الدستور الفرنسي على أنه :

" يجوز لرئيس الجمهورية بناء على إقتراح من الحكومة خلال جلسات البرلمان أو بناء على إقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية ، أن يعرض على الإستفتاء أي مشروع قانون يتضمن .....، أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة دون أن تتعارض مع الدستور ، قد ترتب آثارا على سير المؤسسات .."

« Le président de la république , sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions , ou sur proposition conjointe des deux assemblées , publiée au journal officiel , peut soumettre au referendum tout projet de loi ..... , ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui , sans être contraire à la constitution , aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ..... »

## الفقرة الثانية :

### خارج المادة 149 رئيس الجمهورية يشرع بواسطة المعاهدات الدولية

جاء في المادة 150 من الدستور الحالي ( سابقا المادة 132 من دستور 1996 ) ما يلي :

" المعاهدات التي يصادق رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور ، تسمى **على القانون** "

إن القارئ لهذه المادة يجد نفسه وبصفة تلقائية يربط أحكام هذه المادة مع أحكام المادة 149 من الدستور السابقة الذكر ، وكأنه حتميا يفهم من نص المادة 150 من الدستور بأنه فقط المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور وهي نفسها الشروط المنصوص عليها في المادة 149 من الدستور ، تسمى على القانون ، بمعنى آخر ، أنه فقط المعاهدات الدولية المحصورة في المادة 149 من الدستور والتي صادق عليها رئيس الجمهورية ومن ثمة وافق عليها البرلمان ، تسمى على القانون .

غير أن هذه القراءة حسب رأينا غير صحيحة بالكامل أو صحيحة في جزء منها فقط ، لأنه وبالرغم من صحة القول بأن المعاهدات المذكورة في المادة 149 من الدستور والمتخذة وفقا للشروط المنصوص عليها في الدستور : تسمى على القانون ، إلا أنها ليست المعاهدات الدولية الوحيدة التي تسمى على القانون . لماذا ؟

ببساطة لأن لا شيء في الدستور ينص على ذلك صراحة ، ربما هنالك ما يوحي بذلك غير أن هذا الإيحاء مرده النقص الذي يشوب العديد من المواد الدستورية بما فيها المادة 150 من الدستور وهو ما يصنع خصوصية العديد من المواضيع منها موضوع المعاهدات الدولية كجزء من موضوعنا : خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر .

غير أن قراءة ثانية وممتأنية لأحكام المادة 150 يفهم منها أنه : المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور على العموم ( وليس فقط المادة 149 بل كل المواد ذات صلة بالمعاهدات الدولية ) تسمى على القانون .

فالمادة 150 من الدستور وضعت شرطين أساسيين لسمو العاهدة الدولية على القانون :

- الأول : شكلي وهو أن يتم إبرام المعاهدة من طرف رئيس الجمهورية وفقا لشكل محدد وهو المصادقة الرئاسية ( la ratification ) .

- الثاني : أن يتم إبرام هذه المعاهدة حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور والمقصود بها الشروط العامة وليس فقط الشروط المنصوص عليها في المادة 149 من الدستور ، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر : المادة 91 من الدستور الفقرة الثالثة ، المادة 91 الفقرة التاسعة .....

إذن يكفي أن يتم إبرام معاهدة من طرف رئيس الجمهورية وفقا لشكل محدد هو المصادقة حتى تسمو على القانون . لماذا ؟

لأنه وفقا للمؤسس الدستوري في الجزائر ، رئيس الجمهورية وبوصفه منتخبا من طرف الشعب ومجسدا للدولة داخل البلاد وخارجها اكتسب صفة المشرع مثله مثل البرلمان ، وأصبح يشرع بواسطة الإتفاقيات الدولية أو ما يعبر عنه بـ : (Le législateur conventionnel) تماما مثل ما هو حال التشريع الرئاسي بواسطة المراسيم الرئاسية (المادة 142 من الدستور ) ولكن مع إختلاف جوهري هو : أنه اذا كان يحق للبرلمان رفض الأوامر الرئاسية بعد إنعقاده بحيث تصبح لاغية اذا لم يوافق عليها ، فإنه (البرلمان) في المقابل لا يملك أية سلطة على التشريع الرئاسي بواسطة المعاهدات الدولية الذي يسمو على القانون ، ماعدا المعاهدات الدولية التي تدخل في إطار المادة 149 من الدستور ، وهنا تظهر أهمية المعاهدات الدولية كوسيلة في يد رئيس الجمهورية ينافس بها التشريع البرلماني بل ويتفوق عليه (المادة 150 من الدستور ) ، على إعتبار أنه يعدله وأن القاضي ملزم بتطبيق المعاهدات الدولية وإن تعارضت مع القانون الداخلي لأنها تسمو عليه ، إذن فليست فقط المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 149 تسمو على القانون الداخلي ، بل كل المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون <sup>265</sup> .

---

<sup>265</sup> وهو نفس الرأي الذي دافع عنه العديد من الأساتذة نذكر منهم :

- BENABBOU Fatiha , Droit parlementaire ....., tome 1 , op-cit . p

- KANOUN Nacira et TALEB Taher . De la place des traites internationaux dans l'ordonnement juridique national en Algérie . Revue critique de droit et sciences politiques . Faculté de droit université de tizi ousou . p 54 à p 56 :

..... Une fois ratifiées par le président de la république dans les conditions prévues par la constitution , les traites acquièrent autorité supérieure à celle de la loi (art132 de la constitution ) ...Tous les traites ratifiés par le président de la république acquièrent –ils force supérieure à celle de la loi nationale ?

Certains auteurs ont déduit de ce qui précède et de cet ordre des articles de la constitution ( article 131 et 132 ) , que seuls les traites énumérés par l'article 122 de la constitution de 1989 et 131 de la constitution

إن النظام القانوني للسياسة الإتفاقية وعلى الرغم من التشابه الظاهري ما بين الوضع في الجزائر وفرنسا إلا أن المؤسس الدستوري ذهب إلى أبعد من ذلك عندما منح رئيس الجمهورية مجالا خاصا به بوصفه صاحب الشرعية الإنتخابية من جهة ، وبوصفه مجسدا للدولة في الداخل والخارج ، مجالا خاصا به عندما يتعلق الأمر بالقاعدة الدولية (la norme internationale) أي إختصاصا عاما وغير مشروط ، وما المادة 149 من الدستور إلا استثناء له ، فالتشابه إذن هو تشابه ظاهري وشكلي لأنه حتى في النظام الأمريكي الذي يدور حول شخص الرئيس لا يمكن للمعاهدة الدولية أن تناقض تشريعات الكونغرس (قرار القاضي في قضية الولايات المتحدة الأمريكية ضد كيرتيس رايت للصادرات United states V Curtiss Wright Export Corporation ) ، كذلك هو الحال في فرنسا حيث لا يمكن أن تناقض أحكام المعاهدة الدولية التي يبرمها الرئيس الفرنسي أحكام التشريعات التي يسنها البرلمان الفرنسي إلا إذا وافق البرلمان على ذلك عند عرض هذه المعاهدة للموافقة عليها وهو ما أكدته المادة 53 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>266</sup>.

وهنا كذلك ومرة أخرى تظهر خصوصية السلطة التشريعية وخصوصية مركز رئيس الجمهورية بوصفه مشرعا جنبا إلى جنب البرلمان وتظهر الصفة المركبة للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، ولكن هذه المرة ليس فقط على المستوى الداخلي بل كذلك على المستوى الدولي وأكثر من ذلك يتضح لنا سمو التشريع الرئاسي على التشريع البرلماني في المجال الخارجي .

وهو التوجه العام الثابت والمستمر لكافة الدساتير الجزائرية المتعاقبة ، بل ان رئيس الجمهورية يمكنه ان أراد أن يذهب إلى أبعد من ذلك ويفرض حدودا عملية أخرى زيادة على الحدود الدستورية المفروضة على الإختصاص البرلماني فيما يخص الموافقة على المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 149 من الدستور .

---

de 1996 et qui sont ratifiés suivant les conditions prévus dans ces articles doivent être considérés supérieurs à la loi.

D'autres auteurs considèrent que les articles 123 (1989) et 132 (1996) ne font pas référence successivement aux articles 122 (1989) et 131 (1996) qui les précèdent et qui ne déterminent que les conditions de la ratification d'une catégorie de traites qui constituent une exception au pouvoir inconditionné du président de la république et tous les autres types de traites non visés par ces articles (123 et 132) et que lui reconnaît l'article 74/11 de la constitution de 1989 et 77/9 de la constitution de 1996 ..... Par conséquent , tous les traites internationaux ratifiés par le président de la république intègrent l'ordre juridique national et ont force supérieure à la loi »

<sup>266</sup> « Les traites de paix , les traites de commerce ...., ceux qui modifient des dispositions de nature législative .....ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'un loi »

## الفرع الثاني :

### إختصاص برلماني محدود عمليا

إضافة الى الحدود الدستورية المذكورة في المادة 149 من الدستور والواردة على عملية الموافقة البرلمانية على المعاهدات المولية ، استطاعت الممارسة التنفيذية عموما والممارسة الرئاسية خصوصا أن تنشئ حدودا عملية أخرى على مجال القاعدة الدولية ككل سواء تعلق الأمر بالمعاهدات الدولية المنصوص عليها في المادة 149 من الدستور والتي يعود للبرلمان حق الموافقة المسبقة والصريحة عليها ( الفقرة الأولى ) أو تعلق الأمر بالمعاهدات الدولية عموما والتي لا يعود للبرلمان حق الموافقة عليها ومع ذلك فهي جزء من المنظومة القانونية الجزائرية ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### بالنسبة للمعاهدات المذكورة في المادة 149 من الدستور

إضافة إلى المجال المحدد دستوريا لمجال تدخل البرلمان فيما يخص موضوع المعاهدات الدولية ، فإن الباحث في هذا الموضوع يكتشف عددا من الحدود العملية في مجملها تجعل من الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية إختصاص محدد دستوريا ومحدود عمليا .

هذا الوضع من شأنه أن يضع الموافقة البرلمانية على المعاهدات المذكورة في المادة 149 من الدستور موضع الضعف والالفة ، ويمكن إجمال هذه الحدود العملية في النقاط التالية :

- أولا : إمكانية تجنب الموافقة البرلمانية عن طريق إبرام المعاهدة بالشكل المبسط بدلا من المصادقة .

لأن المادة 149 من الدستور تتكلم عن شكل محدد لإبرام المعاهدات الدولية ألا وهو الإبرام بواسطة المصادقة : *La conclusion sous forme de ratification* و عليه فإن كل معاهدة ورد ذكرها في المادة 149 من الدستور يبرمها رئيس الجمهورية وفقا لشكل محدد هو المصادقة ، وجب عرضها على البرلمان للموافقة عليها موافقة مسبقة وصريحة ، و عليه أمكن رئيس الجمهورية تجنب شرط الموافقة البرلمانية إذا ما تجنب إبرام المعاهدة الدولية

وفقا لإجراء المصادقة أي عن طريق إختيار شكل آخر للإبرام أكثر بساطة أو ما يسمى بـ :  
الإتفاقات الدولية ذات الشكل المبسط ( Les accords en forme simplifiée ) التي لا تستلزم  
المصادقة بل مجرد القبول أو تبادل للرسائل أو الامضاء<sup>267</sup> .

هذه الطريقة يتم اتباعها في المجال المالي أي عندما يتعلق الأمر بالمعاهدات التي يترتب  
عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة وهذا ما يمنح رئيس الجمهورية هامشا كبيرا  
للتحرك خاصة في المجال المالي ، والدليل على ذلك أنه غالبا ما يتم إبرام معاهدات في  
المجال المالي ولكن لا يتم عرضها على البرلمان للموافقة عليها عملا بما جاء في المادة  
149 من الدستور ، فقط لأنه لم يتم إبرامها وفقا لإجراء المصادقة بل يتم إبرامها وفقا للشكل  
المبسط .

نذكر على سبيل المثال لا الحصر : الإتفاقيات التجارية ، إتفاقيات القرض ، الإتفاقيات  
الجمركية... والتي على الرغم من كونها ذات أثر مالي أي تنطوي تحت أحكام المادة 149  
من الدستور إلا أن رئيس الجمهورية استطاع في أغلب الحالات تجنب شرط عرضها على  
البرلمان وضرورة الحصول على موافقة عليها ، بواسطة إبرامها بالشكل المبسط وليس  
بواسطة المصادقة .

#### - ثانيا : تكييف المعاهدات التي تقع تحت طائلة المادة 149 هي صلاحية تنفيذية

لأن سلطة إبرام المعاهدات الدولية تعود للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية (المادة  
3/91 من الدستور) ، فإنه لا يمكن للبرلمان التدخل في في هذا المجال الخاص برئيس  
الجمهورية والمصالح التابعة له والممثلة أساسا في وزارة الخارجية ، وحتى عندما يتعلق الأمر  
بالمعاهدات الدولية التي تم تعدادها بموجب المادة 149 من الدستور والتي يعود للبرلمان حق  
الموافقة عليها ، حتى في هذه الحالة لا يمكن للبرلمان التحرك وطلب عرض هذه المعاهدات عليه  
وإنما يجب عليه انتظار عرضها عليه من طرف الحكومة ممثلة في الوزير الأول ، لأنه لا يحق  
لأعضاء البرلمان المبادرة في هذا المجال وإقتراح قانون يتضمن الموافقة على المعاهدة الدولية  
الواجب عرضها عليه ، وإنما يتعين عليه (البرلمان ) انتظار مشروع القانون المتضمن الموافقة  
على المعاهدة الدولية الذي يبادر به الوزير الأول على الرغم من أن الدستور صامت حول هذه

<sup>267</sup> انظر أحكام المادة 11 من إتفاقية فيينا التي جاء فيها :

Le consentement de l'état à être lié par un traite peut être exprime par : la signature , l'échange d'instruments constituant un traite , la ratification , l'acceptation , l'approbation ou l'adhésion ou par tout autre moyen convenu

المسألة أو بمعنى آخر لا شيء في الدستور يمنع أعضاء البرلمان ( أي نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على حسب موضوع المعاهدة الدولية خاصة وأن التعديل الدستوري الأخير بتاريخ 2016 قد وسع من حق المبادرة ليشمل كذلك أعضاء الغرفة الثانية ) .

الواقع أنه على الرغم سكوت الدستور حول مسألة الجهة المخول لها حق المبادرة بعرض المعاهدة الدولية التي تدخل في مجال المادة 149 من الدستور على البرلمان للموافقة عليها ، غير أن المجلس الدستوري وفي قرار له أنكر على البرلمان حق المبادرة في هذا المجال مثلما سوف يتم التوسع فيه لاحقا .

غير أن الإشكال الأكثر جدية هو التساؤل عن الجهة القانونية التي تعود لها سلطة تكييف المعاهدة الدولية إذا ما كانت معاهدة دولية صادق عليها رئيس الجمهورية تدخل ضمن إطار المادة 149 من الدستور وبالتالي وجب عرضها على البرلمان بغرض الحصول على موافقته .

الأكد أنه وعلى الرغم من أن المادة 149 من الدستور قامت بتعداد قائمة من المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية ومن ثمة وجب عليه عرضها على البرلمان للموافقة عليها ، غير أن هذه المادة يشوبها الكثير من الغموض والعمومية جعل من الصعب تطبيقها ، وبالتالي لا بد من توفر جهة يعود لها سلطة تكييف المعاهدات الدولية والحكم عليها إذا ما كانت تنطوي تحت أحكام المادة 149 من الدستور ، غير أنه وفي الوقت الحالي الجهة الوحيدة المختصة في ذلك هي جهة حكومية تنفيذية مما جعل العديد من المعاهدات الدولية التي يحق للبرلمان وحده إدخالها في المنظومة القانونية الداخلية تهرب من الحاجز البرلماني .

وإذا ما قارنا هذا الوضع مع النظام الفرنسي نجد أن هذا الأخير أوجد حلولا عملية وأخرى قانونية يمكن بواسطتها لنواب البرلمان الفرنسي إجبار الحكومة على عرض المعاهدة عليه<sup>268</sup> .

---

<sup>268</sup> DRAGO Guillaume .op-cit .,p159

« La pratique des ratifications des engagements internationaux montre que cette appréciation de la nécessité ou non d'une loi relève exclusivement du ministre des affaires étrangères , qui doit être saisi par le ministre compétent » .

La circulaire du premier ministre du 30mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux est venue préciser le rôle du ministère des affaires étrangères pour exercer cette appréciation.

La circulaire impose la saisine de ce ministère pour tous les accords internationaux et précise que : il doit en être aussi pour tous les accords , y compris pour ceux qui constituent des amendements et des ajouts par rapport à un accord principal.

## - ثالثا : عجز البرلمان عن التحرك في حالة معاينة معاهدة دولية تعود لمجال إختصاصه

إذا ما افترضنا أن البرلمان عاين معاهدة دولية ما تم إبرامها وتدخل ضمن مجال إختصاصه (أي أنه من المفروض أن يوافق عليها موافقة مسبقة وصريحة وفقا لما جاء في أحكام المادة 149 من الدستور ) غير أن الحكومة لم تبادر بعرض هذه المعاهدة على البرلمان للموافقة عليها ، في هذه الحالة ماذا يمكن للبرلمان فعله ، مع العلم أنه لا يمكن لأعضاء البرلمان المبادرة بإقتراح قانون يتضمن الموافقة على هذه المعاهدة الدولية .

ولعل رد الفعل الأولي الذي يتبادر للذهن هو إمكانية إخطار المجلس الدستوري حول عدم دستورية هذا التصرف أي إمتناع الحكومة بقيادة رئيس الجمهورية عن عرض المعاهدة التي تعود لمجال إختصاصه خاصة وأن التعديل الدستوري الأخير قد وسع من حق الإخطار ليشمل المعارضة بحيث أمكن لـ : ستين نائبا من المجلس الشعبي الوطني إخطار المجلس الدستوري حول أي خرق دستوري ولكن في إطار المواد الدستورية المنظمة لإختصاص المجلس الدستوري ، غير أنه في ظل هذه المواد الدستورية التي أعطت للمجلس الدستوري إختصاصا محددا وليس مطلقا يصعب تخيل تصور إمكانية تحرك المجلس الدستوري ولو بعد إخطاره لأن النص الدستوري جاء مقيدا لإختصاص في مجال القواعد الدولية ، حيث جاء في المادة 186 من الدستور وبالضبط في الفقرة الأولى منها ما يلي :

" بالإضافة إلى الإختصاصات الأخرى التي خولتها اياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات "

كما جاء في نص المادة 190 من الدستور ما يلي :

" إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاق ، أو إتفاقية ، فلا يتم التصديق عليها "

إن فرقابة المجلس الدستوري في هذه الحالة هي رقابة دستورية أكثر منها رقابة مطابقة للنص الدستوري ، وما زاد الوضع سوءا غياب الإجتهد للمجلس الدستوري حيث يلاحظ التقييد الذاتي للمجلس الدستوري لمجال تدخله على الرغم من ان المادة 182 من الدستور وفي الفقرة الأولى منها كيفته بوصفه " هيئة مستقلة تكلف بالسهر على إحترام الدستور " ، وهذا خلافا لنظيره الفرنسي الذي

قطع أشواطاً هائلة في مجال الرقابة الدستورية بواسطة إجهاداته المستمرة بغية ضمان مبدأ الفصل ما بين السلطات (خاصة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية) وإحقاقاً لدولة القانون، ولعل أحسن مثال عن ذلك هو القرار الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 19 جوان 1970 (مع العلم أن المجلس الدستوري الفرنسي يتمتع بحق الإخطار الذاتي) والذي بمقتضاه قرر المجلس الدستوري أنه يتعين على الحكومة عرض على البرلمان أية معاهدة دولية موضوع أحكامها أو جزء من أحكامها أحكام ذات طبيعة تشريعية وإن لم تعدل أحكام تشريعية سابقة، ومع العلم أن المادة 53 من الدستور الفرنسي السابقة الذكر ذكرت إلزامية عرض على البرلمان فقط للمعاهدات الدولية المعدلة لأحكام تشريعية سابقة<sup>269</sup>، أي أن المجلس الدستوري الفرنسي وبواسطة إجهاداته استطاع أن يوسع من مجال تدخل البرلمان الفرنسي في موضوع القاعدة الدولية.

مع ذلك فإننا لا نرى مانعاً من إخطار المجلس الدستوري حول معاهدة أو إتفاقية ما والدفع بعدم دستورتيتها لأنه مادياً تقع تحت طائلة المادة 149 من الدستور لعل المجلس الدستوري ينظر خارج إطار أحكام المادتين 186 و 190 من الدستور ويقر بعدم دستورية المعاهدة الدولية التي على الرغم من صحة أحكامها إلا أن إجراءات إبرامها ومن ثمة تطبيقها كقانون من قوانين الجمهورية هي إجراءات غير دستورية لأنها لا تحترم أحكام المادة 149 من الدستور، لعل المجلس الدستوري وبواسطة إجهاداته ينظر للصورة الأكبر ويكف عن تقييد نفسه بنفسه.

#### - رابعا : عدم تحديد أجل لدستوري لعرض المعاهدة على البرلمان

لأن النص الدستوري وبالضبط المادة 149 منه لم يحدد أجلاً دستوريا لعرض المعاهدة الدولية أمام البرلمان للموافقة عليها، فإنه لا يستغرب إذن تماطل السلطة التنفيذية في مسألة عرض المعاهدة التي تم إبرامها، ولأن الأجل لا بد أن يقترن بالجزاء نلاحظ أنه كذلك لم يحدد أي

---

<sup>269</sup>راجع في هذا الصدد إلى قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (39/70) المؤرخ في 19 جوان 1970 والذي ذكره :

DRAGO Guillaume . op-cit . p160

« De plus , la jurisprudence du conseil constitutionnel s'attache sur ce point à la matière législative définie par l'article 34 de la constitution , beaucoup plus qu'au fait de savoir si l'engagement international vient modifier formellement une disposition législative, c'est d'ailleurs en fonction de cette jurisprudence en 1973 le ministre des affaires étrangères répondant à une question d'un parlementaire (M.Couve DEMURVILLE) portant sur l'application de la convention de Munich relative au brevet européen, prenait l'engagement de soumettre au parlement tous les traites portant sur une matière législative au sens de l'article 34 de la constitution , même si ces traites ne modifient pas des dispositions préexistantes..... »

جزاء قانوني أو سياسي لتأخر أو لتخلف الحكومة بقيادة رئيس الجمهورية عن عرض المعاهدة على البرلمان ، في مثل هذه الحالة هل يمكن إعمال مسؤولية رئيس الجمهورية على أساس المادة 177 من الدستور ( سابقا المادة 158 من دستور 1996 ) أي على أساس ارتكاب الخيانة العظمى ، مع العلم أن هذه المادة أقل ما يقال عنها أنه ولدت ميتة ، هل يمكن في هذه الحالة تحريك مسؤولية الوزير الأول السياسية بسبب إمتناعه عن المبادرة بمشروع قانون يتضمن الموافقة على المعاهدة ، لكن هل من الطبيعي محاسبة الوزير الأول سياسيا على عدم عرض على البرلمان لمعاهدة دولية لم يبرمها هو ؟ فالإلتزام رئيس الجمهورية إذن لا يعدو كونه إلتزاما أدبيا نابع عن حسن نية فقط .

الواقع أنه لم يحدث أن امتنع رئيس الجمهورية عن عرض معاهدة تدخل في مجال المعاهدات المحددة من طرف المادة 149 من الدستور ( وان كان نظريا لأنه سبق وأن رأينا كيف تمكن رئيس الجمهورية من الالتفاف حول أحكام المادة 149 وإبرام معاهدات دولية ذات أثر مالي من المرور على البرلمان بواسطة إبرامها وفق الشكل المبسط وليس وفقا للشكل المحدد في المادة 149 ألا وهو المصادقة ) إلا أن الذي حدث فعلا هو تأخر الحكومة عن عرض المعاهدة على البرلمان لمدة طويلة قد تصل إلى شهور ، ولعل هذا الصمت الدستوري حيال موضوع الآجال المفروضة على الحكومة لعرض المعاهدات المذكورة في المادة 149 من الدستور على البرلمان للموافقة عليها ، هو ما جعل مصالح الحكومة آنذاك تنتظر مدة تسعة أشهر كاملة قبل عرض المعاهدة الدولية المتضمنة العقد التأسيسي لإتحاد الأفريقي المبرم في الطوقو بتاريخ 2000/07/11 ولم يتسن للبرلمان آنذاك الموافقة عليه إلا بتاريخ 17 أفريل 2001 وتم نشر القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة بتاريخ 2001/05/13 ج ر رقم 27 .

#### - خامسا : الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية قانون شكلي وليست قانونا ماديا

القانون المتضمن الموافقة البرلمانية على المعاهدات المذكورة في المادة 149 من الدستور يصنف ضمن قائمة القوانين الترخيفية أو كما يسميها البعض القوانين الإذن ( les lois autorisations ) ذات الطبيعة التشريعية الشكلية وليست ذات الطبيعة التشريعية المادية ( أي شكل القانون المتعارف عليه ) لأن دورها يقتصر فقط على الترخيص لرئيس الجمهورية بالمصادقة على المعاهدة الدولية ( الواقعة ضمن المادة 149 ) مع التأكيد أن هذا الترخيص لا يعتبر أمرا موجهها لرئيس الجمهورية ، لأن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يملك السلطة التقديرية في المضي قدما في إجراءات إبرام هذه المعاهدة أو التراجع عن إبرامها حتى بعد أن وافق عليها البرلمان ولعل هذا أكثر ما يؤكد كون القانون المتضمن الموافقة البرلمانية قانونا

شكليا وليست قانونا ماديا<sup>270</sup> ، وهو ما يعتبر حدا آخر من الحدود العملية الواردة على المعاهدات المذكورة في المادة 149 من الدستور .

كذلك فإن ما يؤكد كون الموافقة البرلمانية على هذا النوع من المعاهدات قانونا شكليا وليس ماديا هو إفتقاره لعناصر القانون العادي من المبادرة وحق التعديل على الرغم من أن حرمان البرلمان من حق المبادرة بنوعيتها ( الأصلية والمشتقة ) ليس مرده المواد الدستورية ، وإنما تارة كان مرده إجتهادات المجلس الدستوري وتارة أخرى كان مرده الممارسات العملية التي ترسخت في القانون البرلماني الجزائري :

#### أ- بالنسبة لحق المبادرة الأصلية :

نتكلم في هذا الإطار عن نواب المجلس الشعبي الوطني على الرغم من أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد وسع من هذا الحق ليشمل أعضاء مجلس الأمة في المواضيع المحددة في المادة من التعديل والمتعلقة في الأساس بالشؤون المحلية .

والواقع أنه وإلى غاية سنة 2000 كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977<sup>271</sup> والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997<sup>272</sup> يتكلمان صراحة عن :

".....مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على....."

بينما لا شيء في الدستور يدل على ذلك ، إلى غاية التعديل الوحيد الذي عرفه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 2000، وبالضبط المادة 67 منه<sup>273</sup> التي أصبحت تتكلم عن " النصوص القانونية " بدلا من " مشاريع القوانين " مع العلم أن مصطلح النصوص القانونية يحتمل معنيين إما مشاريع القوانين المبادر بها من الحكومة أو إقتراحات القوانين المبادر بها من نواب المجلس الشعبي الوطني ، غير أن المجلس الدستوري سرعان ما تدارك هذا الوضع وأنكر على المجلس الشعبي الوطني معالجة هذه المسألة ضمن نظامه الداخلي على إعتبار أن الموافقة البرلمانية على المعاهدات تتضمن تدخل عدة سلطات دستورية (البرلمان ورئيس الجمهورية ) فهي بالتالي تمس بإختصاصاتها (أي إختصاصات رئيس الجمهورية ) ، وعلى هذا الأساس تم حذف هذه المادة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي

<sup>270</sup> AVRIL Pierre .Droit parlementaire, op-cit ,p265

<sup>271</sup>المادة 156 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 .  
<sup>272</sup>المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ( قبل تعديله سنة 2000 )

<sup>273</sup>المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ( قبل تعديله سنة 2000 )

الوطني<sup>274</sup> ، غير أن هذه الأحكام نفسها والتي " تشرك عدة سلطات " كان منصوص عليها في المادتين 156 من النظام الداخلي لسنة 1977 والمادة 89 من النظام الداخلي لسنة 1997 ومع ذلك لم يتحرك المجلس الدستوري آنذاك ولم ينكر على المجلس الشعبي الوطني معالجة هذه المسألة ضمن نظامه الداخلي ، لأن الأمر آنذاك تعلق بمشاريع القوانين فلم يطرح أي إشكال ؟

وعليه ترك المجلس الدستوري هذه المسألة للممارسة ، وبالفعل تركزت بخصوص مسألة المبادرة بالقوانين المتضمنة الموافقة على المعاهدات الدولية عادة مفادها وجوب عرضها على البرلمان في شكل مشاريع قوانين وليس في شكل إقتراحات قوانين .

#### ب- بالنسبة لحق المبادرة المشتقة ( حق التعديل ) :

كذلك بالنسبة لمسألة المبادرة المشتقة أو ما يسمى حق التعديل ، لم نجد في لا الدستور ولا في القانون العضوي 12/16 المنظم لكل من غرفتي البرلمان ولعملهما وللعلاقة ما بينهما وما بين الحكومة ولا في الأنظمة الداخلية المتعاقبة للمجلس الشعبي الوطني ما يمنع ذلك ، غير أن صمت النصوص القانونية حول هذه المسألة ترجمته الممارسة العملية إلى تحريم لهذا الحق على أصحابه<sup>275</sup> بحيث يتم التصويت على نص المعاهدة الدولية بالإجمال من دون أن يكون لأعضاء البرلمان حق تعديل أحكامها إما بالحذف أو الإضافة أو التغيير .

ولعل الممارسة الجزائرية تأثرت بما جاء في نص المادة 128 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية التي بدورها حرمت نواب الجمعية الوطنية من حق إيداع التعديلات على نص المعاهدة المعروضة أمامهم ، بينما لم تمنع المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي أعضائه من حق إيداع التعديلات ، فهذا الاختلاف خلق نوعا من اللامساواة ما بين غرفتي البرلمان الفرنسي وأدى إلى نوع من "ثورة مصغرة " في صفوف نواب الجمعية الوطنية نتج عنها في النهاية تعديل المادة 128 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية وبذلك أمكن لنوابها تعديل أحكام المعاهدات الدولية وهو ما حدث لأول مرة بتاريخ 14 ماي 2003

276

<sup>275</sup> BENABBOU Fatiha . op –cit tome 1 .p 239

<sup>276</sup>لتفاصيل أكثر ارجع إلى : AVRILPierre .op-cit . p 267,268 et 269 .

### ج- بالنسبة لشكل القانون المتضمن الموافقة البرلمانية :

ما يعكس كذلك كون القانون المتضمن الموافقة البرلمانية قانونا شكليا وليس ماديا هو شكل القانون بحد ذاته والذي يحتوي على مادتين فقط :

المادة الأولى: مفادها أن المعاهدة تمت الموافقة عليها من طرف البرلمان .

المادة الثانية : تتعلق بنشر القانون في الجريدة الرسمية .

مع العلم أن القانون ينشر في الجريدة الرسمية بدون نشر نص المعاهدة معه ، فالنشر في هذه الحالة يتعلق بالقانون الشكلي لا غير ، أما نشر نص المعاهدة نفسه فهو إختصاص يعود لرئيس الجمهورية وهذا بعد أن يصادق على المعاهدة بعد أن يوافق عليها البرلمان بغرفتيه ، مع العلم أن النشر الذي يؤخذ في الحسبان في مسألة مخاطبة المواطنين هو النشر الذي يقوم به رئيس الجمهورية للمرسوم الرئاسي المتضمن المصادقة على المعاهدة الدولية ، وهذا دليل آخر على كون القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة هو قانون شكلي وليس قانون مادي بالمفهوم المتعارف عليه وهو ما يعد علامة أخرى على ضعف موقف البرلمان أمام رئيس الجمهورية في مسألة إبرام المعاهدات الدولية على الرغم من كون موافقة البرلمان شرط دستوري لتكون هذه المعاهدة <sup>277</sup> .

لأن النص الدستوري صريح في هذا المجال عندما منح لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الواسعة في مجال تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها (المادة 91 من الدستور الفقرة الثالثة ) ، وهو ما انعكس على الصلاحية الرئاسية في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها والتي حرص المؤسس الدستوري على إعطائها الطابع الفضفاض تارة بسكوته وتارة أخرى بإستعمال المصطلحات العامة حتى يعطي رئيس الجمهورية هامشا كبيرا للتحرك وسلطة تقديرية واسعة بدلا من تحديد سلطته والتضييق عليها بواسطة الأحكام الدستورية .

---

<sup>277</sup> DRAGO Guillaume .op-cit p161

«..... Les lois d'autorisation de ratification d'engagements internationaux relève d'une catégorie des lois plus formelles que matérielle.....Le rôle du parlement consiste seulement à donner une habilitation au président en vue de la ratification à intervenir ; pour le surplus l'habilitation ainsi ne fait pas corps avec la ratification et n'en devient pas partie intégrante : elle constitue seulement une condition préalable , et c'est pourquoi elle doit , en principe la précéder »

ولعل هذه السمة الأساسية والطابع العام الذي يميز الأحكام الدستورية عموماً ليس فقط في مجال المعاهدات الدولية وتقرير السياسة الخارجية بل في أغلب المواضيع خاصة منها ما تعلق بالأحكام المنظمة للعلاقة ما بين رئيس الجمهورية والبرلمان .

## الفقرة الثانية :

### بالنسبة للمعاهدات الدولية عموماً

#### أولاً : مسألة نشر المعاهدات والإتفاقيات الدولية

الأكد أن الدستور هو الذي ينص على كيفية إدخال المعاهدات الدولية ضمن المنظومة القانونية الداخلية للبلاد ، وعادة ما يتم ذلك بواسطة تقنية النشر، وإن كان واضحاً مسألة تأثر المؤسس الدستوري بنظيره الفرنسي فيما يخص موضوع المعاهدات الدولية ، فإنه في الواقع لم يحذ حذوه فيما يتعلق بمسألة نشر المعاهدات والإتفاقيات الدولية ، حيث إشتراط الدستور الفرنسي ومن خلال المادة 55 منه ضرورة نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية حتى يتم العلم بها وبالتالي يتم الاعتراف بها من طرف المخاطبين بها<sup>278</sup> .

إلا أن الغريب أن الدستور الجزائري ومن خلال الدساتير المتعاقبة أهمل على الدوام تنظيم مسألة النشر على الرغم من أهمية هذه المسألة إذ أن القاعدة القانونية لا قيمة قانونية لها حتى يتم العلم بها من طرف المواطنين والمخاطبين بها ، والملاحظ أن نصاً قانونياً أدنى من الدستور ويتعلق الأمر المادة 16 من المرسوم الرئاسي المحدد لمهام وزير الخارجية والمؤرخ في 26 نوفمبر 2002 اعتنت بهذه المسألة بدلاً من الدستور<sup>279</sup> ، كما وأن أحكام المادة 4 من القانون المدني تعتبر عامة وتنطبق على المعاهدات الدولية ، غير أن الأولى والأجدر كان تنظيم الدستور لهذه المسألة الحيوية .

<sup>278</sup> جاء في المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ما يلي :

" المعاهدات أو الإتفاقيات التي يتم التصديق عليها قانونياً منذ نشرها قوة تفوق قوة القوانين ....."

« Les traites ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont , dès leur publication , une autorité supérieure à celle des lois ..... »

<sup>279</sup> جاء في المادة 16 من هذا المرسوم ما يلي : " يكلف وزير الخارجية بالتصديق ..... ويسهر على نشرها "

والأكيد أن هذه المسألة من شأنها أن تولد العديد من المشاكل التي ستواجه كل من القاضي والمتخصصين سواء في حالة طلب المواطن الإستفادة من أحكام معاهدة دولية تعنيه غير أن هذه المعاهدة لم يتم نشرها في الجريدة الرسمية ، أو على العكس من ذلك لأي حالة تطبيق إلتزامات قانونية على المواطنين بموجب معاهدة دولية أبرمت ولكن لم تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

هذه الظاهرة أي ظاهرة المعاهدات الدولية المبرمة دوليا والغير منشورة داخليا هي ما دفع بالمجلس الدستوري سنة 1989 في سابقة فريدة من نوعها لمعالجة هذه المشكلة التي مردها سكوت الدستور حول إلزامية نشر المعاهدات الدولية على الرغم من أن البعض اعتبر إجتهد المجلس الدستوري في هذه المسألة التي سكت عنها الدستور ، تصرفا غير دستوريا ، المجلس الدستوري إذن وفي قفزة نوعية حبذا لو تكررت ، استطاع بواسطة إجتهداه أن يكمل النقص في النص الدستوري حول مسألة نشر المعاهدات الدولية ومن خلال قراره رقم (1/89) المؤرخ في 20 أوت 1989 حول دستورية قانون الإنتخابات رقم (13/89) المؤرخ في 17 أوت 1989 وبعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية ، اعتبر أن : " ....بعد التصديق عليها وبمجرد نشرها ، كل إتفاقية تدخل في القانون الداخلي طبقا للمادة 123 من دستور 1989 ( حاليا المادة 132 من دستور 1996 ) تسمو على القانون ...." مما يسمح للسلطات مخاطبة المواطنين بها وكذلك يسمح لهم الإستفادة من أحكامها خاصة ما تعلق منها بمواثيق الأمم المتحدة لسنة 1966 والتي تمت الموافقة عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني بموجب القانون رقم (08/89) المؤرخ في 25 أفريل 1989 وانضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم (67/89) المؤرخ في 16 ماي 1989 ، إلى جانب الميثاق الإفريقي لحقوق الانسان والشعوب والذي تمت المصادقة عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم (37/87) المؤرخ في 3 فيفري 1987 ، هذه المعاهدات والإتفاقيات الدولية المتعلقة أساسا بالحقوق والحريات وبمنع التمييز العنصري بأي شكل من الأشكال .

المجلس الدستوري إذن وبمبادرته الخاصة وبخصوص النظر في دستوري قانون الإنتخابات وبعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية ومن دون أن يكون لموضوع إخطاره صلة مباشرة بذلك وفي محاولة منه لسد فراغات النص الدستوري ، على إعتبار أنه الوحيد المؤهل لتأويل أحكامه بموجب إختصاصه في الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات<sup>280</sup> ، ومتأثرا آنذاك بالمادة 55 من الدستور الفرنسي وبالضبط في جزئية النشر على إعتبار أنه لم يتعرض لمسألة سمو المعاهدات الدولية حيث افترض سمو كافة المعاهدات ، غير أنه لم يشترط في ذلك أن يتم التصديق عليها بطريقة

<sup>280</sup> KANOUN Nacera et TALEB Taher . op-cit . p 58

صحيحة وإحتراما للقواعد الدستورية خاصة ما جاء في المادة 122 من الدستور آنذاك (حاليا المادة 149 من الدستور )

غير أنه وبالرغم من هذا الإجتهد المهم للمجلس الدستوري ، إلا أن الممارسة الرئاسية رفضت وضعها في إطار محدد وفضلت أن تترك لنفسها هامشا للتحرك وبالتالي السلطة التقديرية الواسعة بين يدي رئيس الجمهورية في مسألة نشر أو عدم نشر المعاهدات الدولية ، خاصة ما تعلق منها بالمعاهدات التي يبرمها الرئيس بعيدا عن الإرادة البرلمانية ، والدليل على ذلك عدم نشر العديد من المعاهدات والإتفاقيات تماما أو الاكتفاء فقط بنشر المرسوم الرئاسي المتضمن التصديق عليها ومن دون نشر لنص المعاهدة نفسها مما يحول دون علم المواطنين بها .

أمام هذه الوضعية يجد كل من المواطن والقاضي الجزائري أمام وضعية من عدم العلم بالقانون ، وهنا يأتي دور القاضي في البحث في صحة وشرعية المعاهدة وبالتالي قدرتها على توليد آثار قانونية ضمن المنظومة القانونية الداخلية .

### ثانيا : دور القاضي الإداري

إذا كان القاضي الإداري الفرنسي بوصفه مصدرا للشرعية الوطنية ، يمارس رقابة حول كيفية إدخال أحكام المعاهدة الدولية ضمن المنظومة القانونية الداخلية ، بمعنى إحترام السلطات الدستورية كل لمجالها في موضوع المعاهدات الدولية أي صحة الموافقة البرلمانية وصحة إجراءات النشر في الجريدة الرسمية على النحو المنصوص عليه في المادتين 53 و55 من الدستور الفرنسي<sup>281</sup> ، هذه الرقابة في تطور يوما بعد يوم غير أنها لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتطور وتمس محتوى المعاهدة فتتحول رقابة القاضي الإداري إلى رقابة دستورية (مجال إختصاص المجلس الدستوري الفرنسي)<sup>282</sup> .

فالتطور الذي عرفته الرقابة القضائية على المعاهدات الدولية في فرنسا مرده عاملين أساسيين :

- الأول : وضوح المواد الدستورية حول مسألة شروط وإجراءات إبرام المعاهدات الدولية ، وكذلك مسألة القيمة القانونية لهذه المعاهدات وكذلك مسألة إلزامية نشر المعاهدة في الجريدة الرسمية

<sup>281</sup>قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 18 ديسمبر 1998 ، ذكره :

• الثاني : الإجتهاادات القضائية المستمرة لمجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال ما يعطي القاضي الإداري الفرنسي الجرأة في ممارسة هذا النوع من الرقابة في أي درجة من التقاضي كانت .

ماذا الآن عن دور القاضي الإداري الجزائري في هذا النوع من الرقابة القضائية على المعاهدات الدولية ومسألة تطبيقها كمصدر من مصادر الشرعية في المنظومة القانونية الوطنية ، مع العلم أنها تسمو على القانون ؟

والواقع وكما سبق لنا تبيانه أن مسألة سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية مسألة حسمتها الممارسة العملية على الرغم من عدم وضوح المادة 132 من دستور 1996 آنذاك ( حاليا المادة 150 من دستور 2016 ) ، حيث أنه ليست فقط المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 131 من دستور 1996 آنذاك ( حاليا المادة 149 من دستور 2016 ) ، والتي يصادق عليها رئيس الجمهورية ويوافق عليها البرلمان تسمو على القانون ، بل كذلك كل المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية ( طبقا للشروط المنصوص عليها في الدستور ) تسمو على القانون .

فالمادة 150 من الدستور لا بد من قراءتها بمعزل عن المادة 149 من الدستور ، إذن فمسألة سمو المعاهدات الدولية مسألة متفق عليها ، غير أن ما يواجهه القاضي الجزائري مجموعة من المعوقات العملية التي تحول دون ممارسة لهذا النوع من الرقابة ، نذكر منها ما يلي :

- أولا : إذا كان القاضي الفرنسي وبناء على إجتهااد من مجلس الدولة الفرنسي ، أمكنه النظر في مسألة سمو المعاهدة الدولية على القانون الداخلي إذا ما تمت المصادق عليه بالطريقة القانونية الصحيحة ( régulièrement ratifiée ) ، هل يمكن إذن للقاضي الإداري الجزائري مهما كانت درجته وحتى ولو كان قاضيا في أعلى درجة للتقاضي أي مجلس الدولة أن ينظر في مدى صحة إجراءات إبرام المعاهدات من توزيع للإختصاص ما بين البرلمان ورئيس الجمهورية وصحة النشر في الجريدة الرسمية ، مع العلم أن مسألة سمو المعاهدة على القوانين الداخلية لا تطرح في الجزائر بنفس الحدة التي تطرح بها في فرنسا ، على إعتبار أن جميع المعاهدات في الجزائر تسمو على القانون والشرط الوحيد على ذلك هو شرط المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية بينما الأمر في هذه المسألة أي مسألة السمو أكثر تعقيدا في فرنسا بحسب ما جاء في المادة 53 من الدستور الفرنسي .

إذن فالإشكال الحقيقي الذي يواجهه القاضي الجزائري عموما والقاضي الإداري على وجه الخصوص هو إشراك البرلمان من عدمه في تكوين المعاهدة الدولية عملا بما جاء في المادة

149 من الدستور؟

- ثانياً: مشكلة نشر أو عدم نشر المعاهدة وبالتالي مدى علم المواطنين بها ؟

فبالنسبة للمسألة الأولى وفي ظل سكوت مجلس الدولة وإنعدام إجهاداته القضائية في هذا المجال وفي ظل تبعية القاضي للسلطة التنفيذية ( المجلس الأعلى للقضاء ) يستبعد أن يتم ذلك قريبا ، أما بالنسبة لمسألة النشر وكما سبق لنا التوصل إليه آنفا ، أن نشر المعاهدات الدولية في الجريدة الرسمية (نتكلم عن نشر نص المعاهدة نفسه وليس عن القانون المتضمن الموافقة عليها ولا عن المرسوم الرئاسي المتضمن المصادقة عليها ) يعرف نقصا كبيرا خاصة في ظل صمت النص الدستوري حول إلزامية النشر ، حيث أضحت رهينة الإرادة الرئاسية على إعتبار أنها تعود للسلطة التقديرية للرئيس ، فتارة تنشر وتارة أخرى لا تنشر بكل بساطة ، ما يطرح مشكلة العلم أو الجهل بها من طرف المواطنين .

وأمام هذه الوضعية يجد القاضي نفسه أمام معضلة قانونية : المعاهدة موجودة ولكن غير منشورة في هذه الحالة هل يجوز له تطبيقها ان كان فيها مصلحة للمتخاصمين أو على العكس تفرض إلتزامات قانونية عليهم ، وماذا لو دفع هؤلاء بعدم العلم بها ؟

- ثالثا : القاضي والحريات ومسائل العائلة والطفل وحقوق المرأة :

على الرغم من كونها منشورة في الجريدة الرسمية وبعد أن صادق عليها رئيس الجمهورية ، فإن بعض الأنواع من المعاهدات الدولية تمثل تحديا للقاضي خاصة ما تعلق منها ب : الحقوق والحريات ، حقوق المرأة وحقوق الطفل ، فعلى الرغم من اعتراف الجزائر بالعديد من المواثيق والعهود الدولية كمصدر للشرعية وانضمامها إليها رسميا ونذكر منها : مواثيق الأمم المتحدة لسنة 1966 والتي انضمت إليها الجزائر سنة 1989 بناء على المرسوم الرئاسي رقم (67/89) المؤرخ في 16 ماي 1989 ، العهد الدولي الخاص بالمتعلق بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية اللذان وافقت الجزائر عليهما بناء على القانون رقم (08/89) المؤرخ في 25 أفريل 1989 ، الميثاق الإفريقي لحقوق الانسان والشعوب المصادق عليه سنة 1987 ، المراسيم من 337/63 إلى 351/63 لسنة 1963 المؤرخة في 11 سبتمبر 1963 ج.ر. 66 ، والمتعلقة في مجملها بحقوق الانسان ، الإتفاقية رقم 87 للمنظمة الدولية للعمل المتعلقة بالحرية النقابية وحماية الحق النقابي .

هنا يجد القاضي نفسه أمام تحدي تعارض أحكام القانون الداخلي مع أحكام هذه المعاهدات والإتفاقيات والمواثيق المتعلقة في مجملها بالحقوق والحريات ، خاصة عندما يتعلق الأمر بقضايا الأسرة والمرأة والطفل التي تتعارض في الكثير من الأحيان مع أحكام القانون المدني وقانون الأسرة المتأثران إلى حد بعيد بأحكام الشريعة الإسلامية .

كذلك هو الحال بالنسبة لممارسة العديد من الحريات الفردية أو الجماعية ، هنا كذلك يجد القاضي نفسه أمام مأزق تطبيق المعاهدات الدولية الخاصة بها والتي صادقت عليها أو تطبيق القوانين الداخلية المنظمة لها وبالأخص عندما كانت الجزائر تشهد حالة الطوارئ .

ولعل ما زاد الأمر غموضا هو مسألة التحفظات و الأحكام التفسيرية ( Réserves et dispositions interprétatives) التي تبديها الجزائر عند إبرامها للمعاهدات الدولية<sup>283</sup> .

---

<sup>283</sup> لمزيد من المعلومات ، ارجع إلى :

## المطلب الأول :

### الموافقة على تمديد حالتى الطوارئ والحصار

يستقر الفقه الدستوري على إعتبار نظرية الضرورة هي الأساس القانوني الذي تستند عليه الإجراءات والتدابير التي يتخذها رئيس الدولة عند لجوئه لسلطات الأزيمة الخاصة بموجب النصوص الدستورية وتطبيقها ، ويقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم الذي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الإستثنائية لدفع هذا الخطر الجسيم ومراجعة الأزيمة .

وتعد نظرية الضرورة من النظريات العامة في الفقه القانوني حيث نجدها في القانون الجنائي والقانون الدولي العام وكذلك في القانون الخاص ، لكن مع ذلك فقد بقي جوهرها واحدا في مختلف القوانين ، إذ أنها تعبر دائما عن وجود خطر جسيم وحال يهدد مصلحة جوهرية يحميها القانون دون أن يكون لإرادة صاحب المصلحة المهدة أو الحق القانوني دخل في وقوع الفعل أو الأفعال التي تشكل هذا الخطر، لذا يباح له أن يوازن ويختار بين التضحية بالمصلحة المهدة وحقه المهذور وبين التضحية بالنص ومخالفته والسماح له بهذه المخالفة .

أما في نطاق القانون الدستوري ، فإن هذه النظرية تعبر عن موقف غاية في الأهمية والخطورة ، فيمكن القول بصفة مبدئية أن حالة الضرورة توجد " كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه أن تواجه إخطارا معينة سواء كان مصدرها داخليا أو خارجيا إلا بالتضحية بالإعتبارات الدستورية التي لا يمكن أو يفترض أنه لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية "

لذا تعد نظرية الضرورة استثناءا على مبدأ سمو الدستور والنتائج التي تترتب عليه ، فحالة الضرورة تسمح للدولة أو لإحدى سلطاتها والتي تكون في الغالب السلطة التنفيذية ، إصدار قرارات لها قوة القانون وإصدار المراسيم خلال مدة معينة ، أو قد تصل إلى حد اللجوء إلى تعطيل بعض نصوص الدستور .<sup>284</sup>

ومثله مثل الكثير من النظم الدستورية ، يأخذ النظام الدستوري الجزائري بالمشروعية الإستثنائية التي تعني أنه في ظروف إستثنائية وغير عادية يجب اللجوء إلى إجراءات إستثنائية بسبب عجز قانون الظروف العادية عن مواجهة وإستبعاد تلك الحالات ، غير أن المشروعية الإستثنائية تكتسي في

<sup>284</sup> جعفر عبد السادة بهير الدراجي ، تعطيل الدستور ، دار الحامد ، ص 82 و83 .

الجزائر أهمية خاصة وتأخذ حجما كبيرا إذا نظرنا إليها من الناحية التاريخية أو من ناحية الشروط الشكلية والموضوعية والسلطات التي يستفيد منها رئيس الجمهورية في ظلها .<sup>285</sup>

ولقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بألية الموافقة البرلمانية ليس فقط عندما يتعلق الأمر بالأوامر الرئاسية أو المعاهدات الدولية ، أي عندما يتعلق الأمر بقاعدة قانونية سواء كانت داخلية أو خارجية وكان مصدرها رئيس الجمهورية ، بل كذلك عندما يتعلق الأمر بمنظومة قانونية خاصة تفرضها و تمليها بعض حالات الشرعية الإستثنائية ، وإن كان المؤسس الدستوري استثنى وحرّم البرلمان من المشاركة في إعلان هذه الحالات الخاصة ، واقتصر دوره في الموافقة على تمديد بعض الحالات الخاصة الأقل خطورة ، والمتعلقة بكل من حالة الحصار وحالة الطوارئ .

وقد أراد المؤسس الدستوري أن يأتي بتنظيم خاص للشرعية الإستثنائية في النظام الدستوري الجزائري بحيث قسم حالاتها الى صنفين ، فأما الصنف الأول فيتم إعلانه وتنظيمه بمعزل كلي عن الإرادة البرلمانية ويتعلق الأمر بالحالات الخاصة الأكثر خطورة والمتمثلة في كل من حالة الحرب والحالة الإستثنائية بحسب ما جاء في نص الدستور ( الفرع الأول ) ، وأما الصنف الثاني فيتعلق بالحالات الخاصة الأقل خطورة إن صح التعبير والتي يتم إعلانها كذلك من قبل رئيس الجمهورية بمعزل عن الإرادة البرلمانية إلا أن المؤسس الدستوري إشتراط موافقة البرلمان على تمديد مدتها من قبل رئيس الجمهورية ويتعلق الأمر بكل من حالتي الحصار والطوارئ ( الفرع الثاني ) .

---

<sup>285</sup> الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري المرجع السابق ، ص 547 .

## الفرع الأول :

### حالات الأزمة التي تنظم بمعزل كلي عن البرلمان

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري إتجه نحو إشراك البرلمان في حالتي الطوارئ والحصار ( ولو فيما يخص تمديد مدتهما وبصفة نظرية فقط ) إلا أنه في المقابل أقصى كليا البرلمان من حالتين خاصتين أكثر خطورة من حالتي الطوارئ والحصار هما الحالة الإستثنائية (الفقرة الأولى ) وحالة الحرب ( الفقرة الثانية ) .

### الفقرة الأولى : الحالة الإستثنائية

جاء في المادة 107 من دستور 2016 ما يلي :

" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية اذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها .

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .

تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية .

ويجتمع البرلمان وجوبا .

تنتهي الحالة الإستثنائية ، حسب الإشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها "

إن قراءة نص هذه المادة تسمح لنا بإبداء عدد من الملاحظات :

- أولا : وبالنسبة للشروط الموضوعية لإعلان الحالة الإستثنائية ، فقد حددت في العناصر التالية :

- خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد الدستورية
- خطر داهم يوشك أن يصيب إستقلال البلاد
- خطر داهم يوشك أن يصيب سلامة التراب الوطني

ويلاحظ في البداية أن المادة 107 من الدستور الجزائري لسنة 2016 تشابه إلى حد ما المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 من حيث الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان الحالة الإستثنائية<sup>286</sup> ، ومثلها مثل المادة 16 من الدستور الفرنسي لم تعط المادة 107 من الدستور الجزائري تحديدا واضحا لمفهوم الحالة الإستثنائية ولشروط قيامها الموضوعية ، وعلى الرغم من أن الحالة الإستثنائية هي حالة أشد خطورة من حالي الطوارئ والحصار والدليل على ذلك الترتيب التصاعدي الذي إعتده المؤسس الدستوري من حيث تصنيف حالات الأزمة بداية من حالة الطوارئ إلى حالة الحصار ثم إلى الحالة الإستثنائية وصولا إلى حالة الحرب ، إلا أن نفس معضلة الغموض الذي يشوب حالي الطوارئ والحصار والتي استعمل المؤسس الدستوري بشأنها عبارة " الضرورة الملحة " نجده في الحالة الإستثنائية ، فما المقصود بالخطر الداهم ، إذن غير واضح الفرق ما بين الشروط الموضوعية لكل حالة من حالات الأزمة .

ويرى بعض الأساتذة أن الحالة الإستثنائية هي حالة خطرة تسبق مباشرة حالة إعلان الحرب وقد تنتج عن أسباب خارجة ، كما قد تستدعي إعلان التعبئة العامة من طرف الرئيس ، ويمكن أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا وأغلب الظن أنه من طبيعة سياسية وليس خطرا طبيعيا مثل حالة الطوارئ ، لكن دون أن يصل إلى درجة الحرب ، ولا يشترط أن يصيب هذا الخطر العناصر الثلاث المحددة أعلاه بل يكفي أن يصيب البلاد في أحد تلك العناصر<sup>287</sup> .

وأما عن الآثار القانونية للحالة الإستثنائية ، فيرى الأستاذ محيو أنه في ظل عدم وجود نصوص تطبيقية تبين الإجراءات الممكن إتخاذها في كل حالة " فإننا لا نرى بالضبط ما هو الفرق بين الحالة الإستثنائية و حالة الطوارئ أو الحصار ، فإذا كان الأمر يتعلق بتقليص الحريات العامة

<sup>286</sup> جاء في المادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة الفقرة الأولى منها ما يلي :

« Lorsque les institutions de la république , l'indépendance de la nation , l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu , le président de la république des mesures exigées par ces circonstances , après consultation officielle du premier ministre , des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel .

<sup>287</sup> الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 553 .

والحقوق الأساسية فإن حالة الطوارئ أو الحصار تسمحان للوصول إلى هذا الهدف ، ولذا لا يبدو أن هناك ضرورة إلى درجة ثالثة من الخطورة .<sup>288</sup>

الأكيد أن الغموض والتداخل ما بين الشروط الموضوعية لكل حالة من حالات الأزمات الهدف منه هو إطلاق المؤسس الدستوري ليد رئيس الجمهورية في موضوع الشرعية الإستثنائية ، فهو وحده الذي تعود له السلطة التقديرية في إعلان الحالة الخاصة وتحديد مدى خطورتها مع العلم أن نتائج كل واحدة من الحالات تختلف مبدئيا عن الأخرى .

● **ثانيا : بالنسبة للشروط الشكلية لإعلان الحالة الإستثنائية ، هنا كذلك نجد تطابقا شبه تام ما بين المادة 105 و 107 من الدستور ، فالمادة 107 من الدستور والخاصة بالحالة الإستثنائية إشتطت إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري<sup>289</sup> ، وكذلك فعلت المادة 105 من قبلها والمتعلقة بحالتي الطوارئ والحصار ، كما إشتطت المادة 107 من الدستور الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء وهو نفس ما إشتطته المادة 105 من الدستور غير أن هذه الأخيرة استعملت تعبيرا مغايرا هو : " .... بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن " و " إستشارة ..... الوزير الأول " وغير واضح الفرق بين " الإستشارة " و " الإستماع إلى " ، ففي الأولى يستشار الوزير الأول وفي الثانية يستمع إلى مجلس الوزراء ككل ، وعلى العموم يظهر التشابه الكبير ما بين الشروط الموضوعية لحالتي الطوارئ والحصار والحالة الإستثنائية .**

وفي نفس السياق لم تشترط كل من المادتين 107 و 105 من الدستور توجيه رئيس الجمهورية لخطاب للأمة يعلمها بذلك ، على الرغم من أن المادة 16 من الدستور الفرنسي فعلت ذلك .<sup>290</sup>

<sup>288</sup> Mahiou Ahmed, Cours d'institutions administratives , p23 .

ذكره : الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري ، المرجع السابق ، ص 558 و 559 .  
<sup>289</sup> تشير إلى أن المادة 93 من دستور 1996 أشارت إلى المجلس الدستوري بوصفه هيئة جماعية وليس إلى رئيسه ، حيث جاء فيها : " ..... إلا بعد إستشارة ..... المجلس الدستوري " ، حيث كان يفهم منها ضرورة إستشارة المجلس الدستوري بوصفه مجلسا والذي يفهم منها ضرورة إستشارة كل أعضاء المجلس الدستوري وليس فقط رئيسه ، إلا أن المادة 107 من دستور 2016 تداركت ذلك لاحقا وأكدت على ضرورة إستشارة رئيس المجلس الدستوري فقط وليس المجلس الدستوري ككل ، حيث جاءت بالصياغة التالية : " بعد إستشارة ..... رئيس المجلس الدستوري " .  
<sup>290</sup> جاء في الفقرة الثانية من المادة 16 من الدستور الفرنسي :

" ويعلم ( رئيس الجمهورية ) الأمة بذلك بواسطة خطاب " .  
« Il ( le président de la république ) en informe la nation par un message »

- **ثالثا :** عدم تحديد مدة للحالة الإستثنائية ، اذ لم تذكر المادة 107 من الدستور أي شرط يتعلق بمدة الحالة الإستثنائية مثلما هو الحال بالنسبة للمادة 105 من الدستور والمتعلقة بكل من حالات الطوارئ والحصار واللتان من المفروض أن يتم إعلانهما من قبل رئيس الجمهورية لمدة معينة ، وهنا كذلك يتم إطلاق يد رئيس الجمهورية في مجال تحديد مدة الحالة الإستثنائية وتقرير الظروف التي أوجبت إعلانها وهو نفس موقف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي لم يشترط بدوره أية مدة محددة للحالة الخاصة المقررة في المادة 16 منه ، على الرغم من أن هذه الأخيرة أكدت على ضرورة إتخاذ الإجراءات اللازمة في أقصر الأجل<sup>291</sup>، أي أن هناك إرادة نحو تحديد سلطة رئيس الجمهورية في مجال الشرعية الإستثنائية من حيث الزمن على الرغم من صعوبة ذلك إن لم نقل استحالاته ، اذ لا يمكن لأي كان تحديد مدة اللازمة للحالة الإستثنائية مسبقا ، على أن الأمر لا يمنع من إمكانية تحديد مدة ابتدائية للحالة الإستثنائية ومن ثمة إشتراط الرجوع إلى البرلمان من أجل التمديد .

### الفقرة الثانية : حالة الحرب

جاء في المادة 109 من دستور 2016 ما يلي :

" إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة ، يعلن رئيس الجمهورية الحرب ، بعد إجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري .

ويجتمع البرلمان وجوبا .

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك "

وفي نفس السياق جاء في المادة 111 من دستور 2016 ما يلي :

" يوقع رئيس الجمهورية إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم .

<sup>291</sup> جاء في الفقرة الرابعة من المادة 16 من الدستور الفرنسي :

" ويجب أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الرغبة في منح السلطة العمومية الدستورية الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها في أقرب وقت ممكن "

« Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics c constitutionnels , dans les moindres délais , les moyens d'accomplir leur missions »

ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بهما .

ويعرضهما فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة "

ومن قبلها نصت المادة 91 من الدستور على ما يلي :

" 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 المدني ،

3- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها ، ....."

وكذلك جعل المؤسس الدستوري الجزائري من سلطة إعلان الحرب سلطة رئاسية و حصرية لا يشاركه فيها أحد ، فهو وحده القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو وحده الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني ، وربما الشيء الوحيد الذي قد يقيد سلطة رئيس الجمهورية في تقرير حالة الحرب هو ما ورد في قواعد القانون الدولي وبالضبط ميثاق الأمم المتحدة المادة 51 منه ، فالمؤسس الدستوري جعل من إعلان حالات الأزمات الأقل شدة من حالة الحرب صلاحية رئاسية ، فمن باب أولى أن يجعل من صلاحية إعلان الحرب والتي هي أكثر حالات الشرعية الإستثنائية شدة وخطورة ، صلاحية رئاسية حصرية لا يشاركه فيها أحد ولا حتى ممثلي الشعب ، كيف لا والشعب نفسه صاحب السلطة التأسيسية الأصلية ومن خلال نص الدستور جعل منه ممثل للشعب الوحيد القائد الأعلى للقوات المسلحة و الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني ، لذا فمسألة تعارض إحتكار سلطة إعلان الحرب من طرف السلطة التنفيذية مع مبادئ الديمقراطية ، تطرح في الأنظمة الدستورية التي لا ينتخب فيها رئيس الدولة أو لا ينتخب فيها بطريقة مباشرة مثاله في الولايات المتحدة الأمريكية ، ألمانيا والمملكة المتحدة .<sup>292</sup>

ولقد كان هذا هو التوجه السائد في الأنظمة الدستورية خلال القرنين 17م و 18م ، عندما جعل فقهاء نظرية الفصل بين السلطات من قيادة السياسة الخارجية وبما فيها سلطة إعلان الحرب صلاحية تنفيذية بدعوى أن مثل هذا النشاط هو ذو طبيعة خاصة ويستدعي قدراً من السرية والسرعة وبالتالي لا يمكن أن يتصور مناقشة مثل هذا النشاط على مستوى المجالس البرلمانية<sup>293</sup> .

<sup>292</sup> ALINCAI ( Mihaela ) , Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger , RDP, 2011 , N 1 , p131

<sup>293</sup> ALINCAI ( Mihaela ) , op-cit , p 130 .

وبالعودة إلى النص الدستوري الجزائري لسنة 2016 ، ومثلها مثل المادتين 105 و107 من الدستور ، قيدت المادة 109 من الدستور رئيس الجمهورية بجملة من الشروط الموضوعية والشكلية :

#### أ- الشروط الموضوعية :

حيث أن إعلان حالة الحرب قرار خطير إذ عادة ما يرافقه قرار إعلان التعبئة العامة ، وبالنظر إلى أن هذه الحالة تضع على المحك حياة الأفراد المشاركين فيها بل وحياة المدنيين ، كما أن من شأنها أن تسبب تكلفة سياسية وإقتصادية مرتفعة ومن شأنها أن تؤثر على علاقة الدولة بالغير ، لذا وجب احاطتها بجملة من الشروط الموضوعية ، حاول ميثاق الأمم المتحدة أن يوطرها وتمثل في : وقوع أو وشوك ووقوع عدوان فعلي على البلاد .

وهنا بالذات تظهر السلطة التقديرية للرئيس في تكييف هذا العدوان ، فإذا كان جليا نوعا ما بالنسبة للعدوان الذي سبق وأن حدث ، إلا أن الأمر ليس كذلك بالنسبة للعدوان الذي لم يقع بعد ولكنه يوشك أن يقع ، وهنا يأتي دور رئيس الجمهورية وزير الدفاع قائد القوات المسلحة في تقدير هذا العدوان الخارجي وتوقع مداه أي إذا ما كان يستدعي أو لا إعلان حالة الحرب ، مع العلم أن هذه السلطة هي سلطة رئاسية حصرية لا يشاركه فيه أحد لا أعضاء البرلمان وبالأخص نواب الغرفة الأولى ولا أعضاء مجلس الأمن مثلما سوف يتم التفصيل فيه فيما يلي .

#### ب- الشروط الشكلية :

قيدت المادة 109 من الدستور والمتعلقة بحالة الحرب رئيس الجمهورية بجملة من الشروط الشكلية والتي لا تعدو كونها مجرد استشارات لا غير لازمة الإجراء ولكنها غير ملزمة في محتواها لرئيس الجمهورية من حيث إلزامية الأخذ بها ، و تمثلت هذه الشروط الشكلية وحسب الترتيب الذي أورده المادة 109 من الدستور :

- إجتماع مجلس الوزراء
- الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن
- إستشارة رئيس مجلس الأمة
- إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني
- إستشارة رئيس المجلس الدستوري

مع الإشارة إلى أن النص الأصلي للمادة 109 من الدستور الحالي أي المادة 95 من دستور 1996 قد عدل بموجب التعديل الدستوري الأخير بحيث أعادت المادة 109 من الدستور ترتيب الجهات الواجب استشارتها بحيث بدأت برئيس مجلس الأمة ثم رئيس المجلس الشعبي الوطني<sup>294</sup> ، أما الجديد الذي جاءت به المادة 109 من دستور 2016 فهو إلزامية إستشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري قبل إعلان حالة الحرب ، وهنا كذلك ومثلما هو الحال بالنسبة للحالة الإستثنائية غير واضح الفرق بين الإجتماع والإستماع إلى والإستشارة ، فهل المقصود بها نفس المعنى ، وإن كان الأمر كذلك لماذا اذا استعمل المؤسس الدستوري مصطلحات مختلفة عن بعضها البعض ، وإن كان غير ذلك فما هو الفرق بين مختلف هاته الإجراءات .

وأما الشرط الشكلي الأخير فهو ضرورة توجيه رئيس الجمهورية لخطاب للأمة يعلمها بإعلان الحرب ، هذا الشرط الذي غاب في كل من المادة 105 المتعلقة بحالتي الطوارئ والحصار والمادة 107 المتعلقة بالحالة الإستثنائية ، ولعل ذلك خطورة حالة الحرب مقارنة بالحالات الثلاث السابقة .

### ج- نتائجها :

لخصت المادة 110 من الدستور الفقرة الأولى منها نتائج إعلان حالة الحرب من طرف رئيس الجمهورية في العبارة الآتية :

" يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات "

والأكيد أنه خلال الظروف الإستثنائية القصوى والمهددة لأمن الأمة ، تسمو المتطلبات السياسية على الإعتبارات القانونية التي يتطلبها مبدأ الشرعية<sup>295</sup> ، وكما عبر عنه بعض الأساتذة : " بمجرد إعلان الحرب ، يتوقف العمل بالدستور وتدخل المؤسسات الدستورية في حالة كوما ما عدا رئيس الجمهورية الذي يتولى جميع السلطات بدون استثناء وبدون أي قيد مهما كان نوعه إلى أن تضع الحرب أوزارها ، في هذه الحالة يتوقف العمل أيضا بالتشريع العادي ويدخل حيز النفاذ التشريع العسكري ، ففي حالة الحرب يبلغ النظام الدستوري الجزائري عين حقيقته وأعمق مدى لطبيعته ، فحالة الحرب تحقق التركيز التام لوحدة السلطة ودون أن تمس في الواقع بجوهر النظام ، تختزله بكل بساطة في أبسط إشكال للتعبير عنه ، فالمؤسسات السياسية الجزائرية تسبح

<sup>294</sup> جاءت صياغة المادة 95 كالتالي :

" اذا وقع عدوان فعلي .....وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ....."

<sup>295</sup> HARTANI ( Amine khaled ) , Le pouvoir presidential ..... , op-cit, p240 .

في وقت السلم حول الرئيس أما في حالة الحرب فإنها تختصر في الرئيس وحده ، فالقانون ( أي الدستور ) يسلم أمره إلى رجل واحد ، الضامن الوحيد للعودة إلى القانون .<sup>296</sup>

لأن رئيس الجمهورية حامي الدستور في الظروف العادية ، يحل وقت الحرب محل الدستور ويصبح " التجسيد " الذي هو صفة من صفاته وحده ، الكامل والشامل .<sup>297</sup>

نشير في الأخير إلى أن المادة 109 من دستور 2016 والمتعلقة بحالة الحرب ، نصت في فقرتها الثانية على أنه : " ويجتمع البرلمان وجوبا "

مع العلم أن هذا الأخير لا يجتمع في شكل خاص بل في شكل غرفتين منفصلتين وهو نفس ما أقرته المادة 107 من الدستور والمتعلقة بالحالة الإستثنائية ، وهذا ما يفهم منه ضمنا عدم إمكانية حل البرلمان أي الغرفة الأولى منه المجلس الشعبي الوطني خلال حالة الحرب وخلال الحالة الإستثنائية ، خلافا للمادة 105 المتعلقة بكل من حالي الطوارئ والحصار والتي لا يمكن الجزم بعدم إمكانية ذلك مثلما سوف نبينه لاحقا ، غير أن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما الغرض من إجتماع البرلمان ما دام أن هذا الأخير لا يملك خلال مدة الحرب أية سلطة كانت لأن كل السلطات خلال مدة الحرب تجتمع في يد رئيس الجمهورية وحده ، كما أنه خلال مدة الحرب يتم وقف العمل بالدستور ، فما الجدوى إذن من إجتماع البرلمان وجوبا خلال مدة الحرب ؟ ربما أراد المؤسس الدستوري أن يبعث برسالة للأفراد حول خطورة الموقف وبالتالي التفاف وتلاحمها كل السلطات الدستورية حول رئيس الجمهورية ، أو ربما يظل البرلمان مجتمعا إلى أن تعرض عليه إتفاقيات الهدنة أو معاهدات السلم التي من المحتمل أن يبرمها رئيس الجمهورية ( المادة 149 من الدستور) .

<sup>296</sup> الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 560.

<sup>297</sup> التعبير استعملته :

HABBAS (Josette) , op-cit , p 503-506

ذكره وترجمه :

الأمين شريط ، المرجع نفسه ، الصفحة نفسها .

## الفرع الثاني :

### حالات الأزمة التي تنظم بمعزل جزئي عن البرلمان

في مقابل إقصاء البرلمان كلياً من المشاركة في إعلان وتنظيم كل من الحالة الإستثنائية وحالة الحرب ، قام المؤسس الدستوري بإشراك البرلمان في تنظيم حالتين من حالات الشرعية الإستثنائية أقل خطورة من الحالة الإستثنائية و حالة الحرب ، ويتعلق الأمر بكل من حالي الطوارئ والحصار<sup>298</sup> واللذان يتم إعلانهما من قبل رئيس الجمهورية بمعزل كلي عن الإرادة البرلمانية ، غير أن المؤسس الدستوري ألزم رئيس الجمهورية بشرط العودة إلى البرلمان بغرفتيه من أجل الحصول على موافقته على تمديد مدة كل من حالة الطوارئ أو حالة الحصار .

ويلاحظ منذ البداية المعاملة الدستورية المتطابقة لكل من هاتين الحالتين من حيث شروط إعلان كل واحدة منهما الموضوعية والشكلية ( الفقرة الأولى ) ، كما يلاحظ أن مشاركة البرلمان في تنظيم هاتين الحالتين عن طريق الموافقة البرلمانية على تمديد مدة هاتين الحالتين ، هو إختصاص وهمي بسبب عدد من الحدود الدستورية والعملية ( الفقرة الثانية ) .

<sup>298</sup> جاء في القاموس من أن :

" حالة الحصار هي سلطة إستثنائية تتمتع بها الحكومة ، وهي تتمثل في الإعلان في حالة خطر وشيك على الأمن الداخلي أو الخارجي لهذا البلد ، على نظام مقيد للحريات العامة ومن آثاره أنه ينقل إلى الأقاليم التي أعلن فيها ، سلطة المحافظة على النظام ( البوليس ) من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية ، إذ يسمح لهذه الأخيرة بالحد من حريات المواطنين ( منع التجمعات ، المناشير .... )  
أما حالة الطوارئ فهي نظام إستثنائي يمكن تطبيقه على كل أو جزء من الإقليم المهدد أو الذي يوجد في أزمة ، ومن آثاره خلافاً لحالة الحصار ، أنه يمنح سلطات معتبرة لرجال البوليس المشكلين للسلطة المدنية ، إذ تتمتع هذه الأخيرة في مجال تقييد الحريات العامة بسلطات أوسع من التي تتمتع بها السلطات العسكرية في حالة الحصار "

- إبتسام القرام ، المرجع السابق ، ص 123 .

## الفقرة الأولى :

### المعاملة الدستورية المتطابقة لكل من حالي الطوارئ والحصار

جاء في المادة 105 من دستور 2016 ما يلي :

" يقرر رئيس الجمهورية ، اذا دعت الضرورة الملحة ، حالة الطوارئ أو الحصار ، لمدة معينة ، بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن ، إستشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، والوزير الأول ، رئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع .

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار ، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا "

ثم أعقت المادة 106 من الدستور :

" يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي "

يلاحظ في البداية أن المؤسس الدستوري الجزائري ومنذ دستور 1976 مرورا بدستوري 1989 و 1996 وإلى غاية دستور 2016 ، أصر على معاملة كل من حالي الحصار والطوارئ معاملة متطابقة من حيث شروط إعلانهما الموضوعية والشكلية ، ونستغرب هذ الخلط الدستوري ما بينهما على الرغم من الإختلاف الجوهرى بينهما ، لأنه وعلى الرغم من التقارب في النتائج بينهما إلا أن الفرق بينهما بين ، فحالة الحصار تؤدي إلى ثلاثة نتائج كبرى هي :

- 1- أن السلطة العسكرية تحل محل السلطة المدنية في تولي سلطات الضابطة .
- 2- أن هذه السلطات تتسع وتصبح غير مألوفة كالتفتيش ليلا ، إبعاد بعض الأشخاص ووضعهم تحت الإقامة الجبرية ، البحث عن الأسلحة ، منع الإجتماعات والمنشورات التي من شأنها الحض على الفوضى .
- 3- إتساع صلاحيات المحاكم العسكرية بشكل يسمح لهم بالنظر في المخالفات التي يرتكبها المدنيون.

أما حالة الطوارئ فهي وليدة النظام الدستوري الفرنسي وقد ارتبطت مباشرة بحرب التحرير الجزائرية ، وهي مقترنة بحالة حدوث تهديدات خطيرة للنظام العام ، كما أن نتائج حالة الطوارئ قريبة جدا من حالة الحصار باستثناء أن السلطة المدنية هي التي تمارس سلطات الضبط المتضخمة ، ويمكن للسلطات الإدارية في هذه الحالة أن تمنع السير والإقامة في بعض المناطق ، أن تمنع

الإجتماعات ، كما يمكنها التفتيش ليلا و الحجز الإداري لكل شخص يعتقد أن نشاطه خطير بالنسبة للنظام العام .<sup>299</sup>

#### أ- الشروط الدستورية الموضوعية لإعلان كل من حالتَي الطوارئ أو الحصار :

كما سبق لنا الإشارة إليه ، فقد عامل المؤسس الدستوري الجزائري كل من حالتَي الطوارئ والحصار معاملة متطابقة من حيث الشروط الموضوعية والشكلية لكل منهما ، وبالنسبة للشروط الموضوعية لكل منهما فقد اختصرها في عبارة " الضرورة الملحة " .

وفي غياب القانون العضوي المنظم لكل من حالتَي الطوارئ والحصار والوارد ذكره في المادة 106 من الدستور والذي لم ير النور إلى يومنا هذا ، تصعب عملية تحديد الشروط الموضوعية لكل من حالتَي الطوارئ والحصار بدقة و من ثمة عملية المقارنة بينهما من حيث الشروط الموضوعية لكل حالة من الحالتين ، وفي ظل الشرط الموضوعي الوحيد الذي وضعتَه المادة 105 من الدستور والذي يظهر أنه شرط واسع وفضفاض ويحتمل أي تفسير ، فما المقصود بالضرورة الملحة ، وما الذي يمكن إعتباره كذلك ؟

الأكيد أن السلطة التقديرية الواسعة في تكليف هاتين الحالتين للشرعية الإستثنائية تعود لرئيس الجمهورية وحده عملا بما جاء في نص المادة 105 من الدستور ، فالأمر إذن يتعلق بإختصاص شخصي وحصري خاص برئيس الجمهورية وحده ، وعلى الرغم من أن المادة 105 من الدستور وردت في الفصل الأول الخاص بالسلطة التنفيذية إلا أنه يلاحظ إقصاء الوزير الأول من المشاركة في إعلان كل من حالتَي الطوارئ والحصار وهذا ما يعد أمرا طبيعيا حاليا بالنظر إلى التحول الذي عرفه مركز الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري بداية من التعديل الدستوري لسنة 2008 وإلى غاية يومنا هذا ، غير أن الإشكال يطرح بحق قبل سنة 2008 أين كان من المفترض أن المؤسس الدستوري الجزائري وبداية من سنة 1988 قد أسس للإزدواجية في الجهاز التنفيذي والذي من المفروض أنه غدا برأسين هما كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ( هكذا كان يسمى الوزير الأول آنذاك ) ، لذا فقد كان من المنتظر إشراك رئيس الحكومة في قرار إعلان حالات الأزمات والتي من بينها حالتَي الطوارئ والحصار ، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري رفض فكرة اقتسام رئيس الجمهورية لصلاحيات إعلان حالات الأزمات مع رئيس الحكومة وجعل منها صلاحية رئاسية حصرية بإمتياز .

<sup>299</sup> أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 420 و 421 .

وبالعودة إلى موضوع الشروط الموضوعية لإعلان كل من حالي الحصار والطوارئ ، نجد أن بعض الأساتذة<sup>300</sup> قد حاولوا القيام بعملية مقارنة بين الشروط الموضوعية لكل من حالي الحصار والطوارئ عن طريق المقارنة بين المرسومين الرئاسيين المعلنين لكل منهما ويتعلق الأمر بكل من المرسوم الرئاسي رقم 91 / 196 المؤرخ في 4 جوان 1991 والمتضمن إعلان حالة الحصار والرسوم الرئاسي رقم 92 / 44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ .

غير أن المقارنة جاءت نتیجتها تطابق الشروط الموضوعية لكل من الحالتين ، بالنظر إلى أن كل منهما يهدف إلى :

- الحفاظ على الأمن العام
- الحفاظ على السير العادي للمرافق العمومية
- الحفاظ على أمن الأشخاص وممتلكاتهم

ولعلها نفس الأهداف التي توختها المادة 107 من دستور 2016 والمتعلقة بإعلان الحالة الإستثنائية .

إن يلاحظ من جهة الخلط بين مختلف حالات الأزمة ومن جهة أخرى يلاحظ توظيفاً دستورياً لشروط موضوعية فضفاضة ومرنة تحتمل الكثير من التأويل والتفسير ، لأن النص الدستوري غير دقيق في هذا المجال ولعل ذلك هو المقصود أي إطلاق يد رئيس الجمهورية في تقدير الحالة الخاصة الموافقة لكل ظرف ومن ثمة السلطات المناسبة لكل حالة ، فرئيس الجمهورية وبنص الدستور وحده يحق له تقدير ذلك ، أليس هو رئيس الجمهورية الذي يجسد وحدة الأمة وهو حامي الدستور ( المادة 84 من دستور 2016 ) .

ولقد انتقد جانب من الفقه الإتجاه نحو التنظيم الدستوري لحالة الضرورة وحججهم في ذلك :

- أن وجود مثل هذا التنظيم في الدستور قد يؤدي إلى قيام نوع من الدكتاتورية تحت ستار النصوص الدستورية ، ذلك لأن السلطة غير المقيدة والتي تتفق مع منطق حالة الضرورة قد تدفع بالقائمين عليها إلى الإسترسال مع هذا التيار وفي ذلك تهديد للحياة الدستورية والنظام الديمقراطي .
- أن وجود هذا التنظيم يغري الحاكمين بالإستناد إليه وتطبيقه على حالات لا تصل إلى مستوى الظروف الإستثنائية التي تبرر اللجوء إليه .

---

<sup>300</sup> ويتعلق الأمر بالأساتذة :

■ أن وجود هذا التنظيم المسبق لحالة الضرورة في الدستور يخلق جوا نفسيا ملائما لتقوية فكرة السلطة الشخصية ، ذلك أن الشعب يكون أكثر قبولا لها على إعتبار أن صاحبها هو المنقذ للبلاد من الإخطار التي تهددها .

■ وأخيرا أن التنظيم الدستوري لحالة الضرورة أمر لا جدوى منه ولا فائدة فيه ، ذلك أن طبيعة الضرورة ذاتها تعني أنه ليس بالإمكان توقعها والتنبؤ بها على نحو واضح ، ذلك أن هذا التنظيم إذا كان تنظيما مفصلا ودقيقا ومحددا ولم تقع الحالة التي تطابق نصوصه تماما فإنه يصبح في هذه الحالة لا جدوى منه ، أو إذا كان ذلك التنظيم عاما وغامضا فإن هذا التنظيم هو وعدمه سواء ، طالما كان مسلما للضرورة بحد ذاتها بالخروج عن قواعد الشرعية .<sup>301</sup>

بينما يرى غالبية الفقهاء أرجحية التنظيم الدستوري لحالة الضرورة على عدم تنظيمها مستنديين في ذلك على عدة حجج ، نذكر منها :

● أن فترات الأزمات أمر لا مناص منه في حياة الجماعات والدول وأن هذه الفترات لا يجوز أن تخضع لذات القواعد في الأوقات العادية ، وأنه لا بد من التغاضي عن مبدأ المشروعية السائد في الأوقات العادية وإحلال نوع جديد من المشروعية يتناسب مع الأوضاع الإستثنائية وفترات الأزمات .

● أن حماية الدولة وسلامتها وإستمرارها أولى وأجدى من مجرد الحرص على القواعد القانونية مهما كان سمو شأنها ، وترتبيا على ذلك فإنه من الأفضل أن تنظم حالة الضرورة دستوريا وألا تترك لمحض الإجتهدات الفردية التي قد تصل إلى مدى لا يمكن معرفته .

● وجود التنظيم الدستوري المسبق يجنب سلطات الدولة التخبط والارتباك في أوقات الخطر ويبعدها عن النقاش والجدل وهي في أمس الحاجة إلى التصرف الفوري الحازم .

● وأخيرا أن التنظيم الدستوري المسبق لحالة الضرورة يجعل سلطات الدولة مقيدة به ويقف حائلا بينها وبين المغالاة والتحكم وبالتالي فإن وجود هذا التنظيم يتفق مع المنطق القانوني المجرد ومع الديمقراطية الحقبة .<sup>302</sup>

<sup>301</sup> يحي الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1974 ، ص 107 إلى ص 110 .

ذكره :

جعفر عبد السادة بهير الدراجي ، المرجع السابق ، ص 99 و 100 .

<sup>302</sup> جعفر عبد السادة بهير الدراجي ، المرجع السابق ، ص 102 .

وبين هذا الموقف وذاك ، لفتنا قول للفييه الفرنسي Bluntschli والذي مفاده أن : " وإن كان من من المحتمل أن يكون هذا التنظيم خطرا على الحريات العامة ويمكن أن يؤدي إلى الإستبداد اذا أسأت الحكومة إستعماله ولكن لا غنى عنه بصفته استثناء " ...وينتهي إلى وجوب تنظيم هذه الحالة دستوريا وتحديدها قدر الإمكان .<sup>303</sup>

وهنا بالتحديد بيت القصيد ، أي أنه وإن كان تنظيم حالة الضرورة حتميا إلا أنه لابد لهذا التنظيم أن يكون دقيقا وأن تحدد شروطه مسبقا خاصة منها الشروط الموضوعية قدر الإمكان ، وأن يتم التمييز بين شروط كل حالة من حالات الأزمة ، لأن كل حالة من حالات الأزمة لها نتائجها الخاصة بها .

### ب- الشروط الشكلية لكل من حالي الطوارئ والحصار :

مثلما طبقت المادة 105 من الدستور بين الشروط الموضوعية المفروضة على حالة الطوارئ والشروط الموضوعية المفروضة على حالة الحصار ، طبقت كذلك بين الشروط الشكلية لكل منهما وأوردت ذكرها بالترتيب التالي :

- إجتماع المجلس الأعلى للأمن
- إستشارة رئيس مجلس الأمة
- إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني
- إستشارة الوزير الأول
- إستشارة رئيس المجلس الدستوري .

يلاحظ في البداية أنه اذا كانت المادة 105 من الدستور ألزمت رئيس الجمهورية بإجراء الإستشارة قبل إعلان حالي الطوارئ أو الحصار ، إلا أن الأخذ بهذه الإستشارة غير ملزم لرئيس الجمهورية ، أي أن الأمر يتعلق برأي بسيط وليس برأي موافق سواء تعلق الأمر بالأراء التي يبديها أعضاء مجلس الأمن أو برأي رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول أو رئيس المجلس الدستوري .

فالأمر في هذه الحالة يتعلق بسلطة تقديرية مطلقة في يد رئيس الجمهورية الذي وحده يحق له تكييف الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد اذا ما كانت ضرورة ملحة تستدعي إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار ، كما ويعود له وحده إختيار الحالة الموافقة لهذه الظروف أي تكييفها إذا ما كانت حالة حصار أو حالة طوارئ ، أي أن المؤسس الدستوري الجزائري ومنذ البداية رفض إشراك البرلمان وبالأخص الغرفة الأولى منه في سلطة إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار مثلما هو الحال بالنسبة

<sup>303</sup> جعفر عبد السادة بهير الدراجي ، نفس المرجع ، نفس الصفحة .

الحالة الإستثنائية وحالة الحرب ، وإن كان بالنسبة لهاتين الحالتين من السهل تفهم ذلك نظرا لحساسية هاتين الحالتين وخطورتهما مقارنة بكل من حالة الطوارئ وحالة الحصار والتي كان من المنتظر إشراك البرلمان في سلطة إعلانهما خاصة نواب الغرفة الأولى منه مثلما هو الحال بالنسبة للنظام الدستوري المصري ( لسنة 1971 ) ، لذا فإنه يستغرب الإستبعاد الكلي للبرلمان من سلطة إعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار واللذان يكتفي رئيسي غرفتي البرلمان بصددهما بإبداء رأي بسيط فقط لا غير لا يقيد بأي شكل من الأشكال رئيس الجمهورية ، أي أن رأي كل منهما لا وزن له على الأقل قانونيا ما عدا ما قد يكون لها من وزن سياسي أو إعلامي ، غير أنه حتى في هذه الحالة غير واضح كيف تتم هذه الإستشارة أي كيف يكون شكلها هل تتم في شكل إجتماع أو في شكل رسالة ، ثم كيف يتم العلم بها وهل يمكن نشرها في الجريدة الرسمية أو في جريدة المداولات لغرفتي البرلمان .

ثم ما مصير المرسوم الرئاسي المعلن لحالة الطوارئ أو حالة الحصار الذي لم يتضمن إستشارة احدى الشخصيات الدستورية المنصوص عليها في المادة 105 من الدستور ، خاصة وأن الأمر قد سبق وأن حدث ، هل يمكن الطعن في هذه الحالة بعدم دستورية هذا المرسوم الرئاسي أمام المجلس الدستوري ، بدعوى مخالفته لأحكام المادة 105 من الدستور ؟

نشير في الأخير إلى أن المادة 105 من الدستور والمتعلقة بإعلان كل من حالي الطوارئ والحصار وكذلك المادة 107 من الدستور والمتعلقة بإعلان الحالة الإستثنائية وخلافا للمادة 109 من الدستور والمتعلقة بحق رئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب ، لم تلزم رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب للأمة على الرغم ما لهذا الإجراء من الأهمية البالغة في تقريب وجهات النظر وتبرير الحاجة إلى إعلان إحدى حالات الشرعية الإستثنائية<sup>304</sup> .

<sup>304</sup> جاء في الفقرة الثالثة من المادة 109 من الدستور الحالي ما يلي :  
" ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك "

## الفقرة الثانية :

### الموافقة على تمديد حالتى الطوارئ أو الحصار إختصاص وهمي

منح المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان ولأول مرة سنة 1989 حق الموافقة على تمديد كل من حالة الطوارئ وحالة الحصار والتي ما يزال إعلان كل منهما إختصاصا حصريا ومطلقا في يد رئيس الجمهورية لا يشاركه فيه أحد ولا حتى البرلمان .

ظاهريا يتراءى لقارئ المادة 105 من دستور 2016 أن المؤسس الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار اذا ما دعت الضرورة الملحة لذلك وأن هذا الإعلان هو لمدة محددة فقط يرد ذكرها في المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار ، وأنه بمجرد إنقضاء هذه المدة واذا ما ارتأى رئيس الجمهورية أن الظروف نفسها التي استدعت إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار ما تزال مستمرة ، أي أن الأوضاع لم تستتب بعد مثلما عبرت عنه المادة 105 من الدستور ، في هذه الحالة يتحتم على رئيس الجمهورية العودة إلى غرفتي البرلمان المجتمعين معا من أجل طلب الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار ، معنى هذا أنه يمكن للبرلمان رفض الموافقة على تمديد الحالة الخاصة ، غير أن المادة 105 من الدستور وكذلك القانون العضوي المنظم لحالتي الطوارئ والحصار والذي لم ير النور بعد وكذلك القانون العضوي 12/16 المنظم لكل من غرفتي البرلمان ولعملهما وللعلاقة بينهما وبين الحكومة ( ومن قبله القانون العضوي 02/99 ) ، لم تحدد الأغلبية الواجب توفرها سواء من حيث عدد أعضاء البرلمان الواجب حضورهم في الجلسة أو من حيث الموافقة على تمديد حالتى الطوارئ أو الحصار.

الواقع أن تفعيل الفقرة الثانية من المادة 105 من الدستور يظهر غير ذلك تماما ، لأنه يتحول إلى إختصاص وهمي بسبب عدد من الحدود الدستورية والعملية التي تحول دون تدخل فعلي للبرلمان بغرفتيه من أجل تمديد حالة الطوارئ أو الحصار ، وأحسن دليل على ذلك حالة الطوارئ التي عرفتها الجزائر لأكثر من عشرين سنة حيث لم يتمكن لأحد غير رئيس الجمهورية رفعها ، فالمادة الدستورية توحى نظريا بشيء غير أن الممارسة الرئاسية غير ذلك تماما ، والسبب في ذلك أن المادة 105 من الدستور لم تحدد مدة حالة الطوارئ وأوكلت ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي يعود له تقدير المدة اللازمة لاستتباب الأوضاع ومن هنا يظهر ضعف التأطير الدستوري لحالتي الطوارئ والحصار وما زاد من ضعف التأطير القانوني لهاتين الحالتين غياب القانون العضوي المنظم لحالتي الطوارئ والحصار ، إذ لا يمكن تحديد اللحظة التي يتدخل فيها البرلمان من أجل تمديد

حالة الطوارئ أو حالة الحصار مادام أن المرسوم الرئاسي المعلن لحالة الطوارئ أو الحصار لم يحدد متى تبدأ مدتها ومتى تنتهي .

وهنا يظهر الرفض الرسمي لإشراك البرلمان في قرار إعلان حالي الطوارئ والحصار والرفض غير الرسمي أي الفعلي لإشراك البرلمان في قرار تمديد مدتيهما ويظهر إتجاه المؤسس الدستوري الجزائري إلى جعل إعلان حالي الطوارئ والحصار وتحديد مدتيهما إختصاصا حصريا وشخصيا في يد رئيس الجمهورية لا تشاركه فيه أية جهة دستورية تماما مثلما هو الحال بالنسبة لإعلان الحالة الإستثنائية وحالة الحرب .

في هذه الحالة هل يمكن للبرلمان الدفع بعدم مشروعية المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار والذي لم يتضمن تحديدا لمدتيهما ، أو هل يمكن للبرلمان الدفع بعدم دستورية المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ أو الحصار لأن هذا المرسوم الرئاسي غير دستوري لأنه خالف نص المادة 105 من الدستور عندما أعلن حالة الطوارئ أو الحصار ولكنه لم يتضمن تحديدا لمدتيهما ، أي أنه لم يحدد متى تبدأ الحالة الخاصة ومتى تنتهي على الرغم من أن نص المادة 105 من الدستور واضح في هذا الصدد عندما أقر أن كل من حالي الطوارئ والحصار تعلن لمدة معينة ، مع العلم أنه سبق وأن أعلنت حالة من حالات الشرعية الإستثنائية بمرسوم رئاسي ولكن من دون تحديد لمدتها<sup>305</sup> .

#### أ- الفرضية الأولى :

ولمحاولة الإجابة على الفرضية الأولى ، أي فرضية إمكانية الطعن في عدم مشروعية هذا المرسوم الرئاسي أمام القضاء الإداري أي مجلس الدولة في هذه الحالة ، استعنا ببعض الأساتذة المصريين في هذا الموضوع<sup>306</sup> ، ومن ثمة حاولنا إسقاط النتائج التي تم التوصل إليها من طرفهما لنرى مدى صحتها وتطابقها مع معطيات النظام الدستوري الجزائري ، ولعل الباحثين قد تأثروا بالمعطيات الدستورية المصرية حيث استدلا لإثبات إمكانية مخاصمة قرار رئيس الجمهورية المصري المعلن لحالة الطوارئ على عدة مؤشرات ، أولا بإثبات أن قرار رئيس الجمهورية المعلن لحالة الطوارئ هو ليس عملا سياديا ، وثانيا بإثبات أن قرار رئيس الجمهورية هو ليس عملا تشريعيا أي أنه لا يكتسب الطبيعة التشريعية حتى من بعد موافقة مجلس الشعب المصري عليه ، وبالتالي فهو يعد عملا

<sup>305</sup> ويتعلق الأمر بحالة الحصار التي أعلنت بتاريخ 6 أكتوبر 1988 والتي لم تتضمن أي تحديد لمدتها ، ويتعلق الأمر كذلك بالمرسوم التشريعي رقم 93 / 02 المؤرخ في 6 فيفري 1993 ج ر رقم 08 بتاريخ 07 فيفري 1993 .

<sup>306</sup> ويتعلق الأمر بكل من الأستاذين : عبد الحميد الشواربي و شريف جاد الله ، " شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان حالة الطوارئ والأوامر العسكرية " ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2000 .

تنفيذيا إداريا غير سياديا يمكن مخاصمة مشروعيته أمام مجلس الدولة المصري ، ودليلهم في ذلك أن :

● أولا : موقع المادة 148 من الدستور المصري لسنة 1971 محل الدراسة والتي جاءت تحت عنوان الفصل الثالث بعنوان " السلطة التنفيذية " من الباب الخامس بعنوان " نظام الحكم " وأنه لو كانت نية المؤسس الدستوري المصري إصباغ صفة العمل السيادي على القرار الجمهوري المتضمن إعلان حالة الطوارئ لجاءت المادة 148 من الدستور تحت عنوان الفصل الأول من الباب الخامس بعنوان : " رئيس الدولة " ، حيث يرى الأستاذان أن الباب الخامس والخاص بنظام الحكم يعامل رئيس الجمهورية بصفتين الأول في الفصل الأول المخصص لـ " رئيس الدولة " والثاني في الفصل الثالث المخصص لـ " السلطة التنفيذية " ، ولما كان رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة هو بذاته رئيس السلطة التنفيذية فإن افراد موضعين له ليوحي بوجود مغايرة في سلطاته في كل من الفصلين : ففي الفصل الأول يكون رئيس الجمهورية فوق السلطات الثلاث... أين جعل الدستور علاقة رئيس الجمهورية بالشعب مباشرة فليس عليه سوى أن يوجه بيانا للشعب ويجري إستفتاء على ما اتخذه من إجراءات ، وما ذلك إلا لأنه يتصرف بوضع سيادي لذلك فإن كل ما يرد في هذا الفصل لا بد أن يفهم منه أنه متعلق بالأعمال السيادية التي لا يسأل عنها الرئيس إلا أمام الشعب وحده ، أما في الفصل الثالث فيظهر رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية أي سلطة الإدارة التي تقبل أن تكون قراراتها محل نظر من جانب السلطتين التشريعية والقضائية .....وبإعمال قاعدة بسيطة من علم أصول الفقه وهي قاعدة "دلالة مفهوم الإشارة " والتي مفادها أن ورود نص معين في موضع معين ليحمل في طياته دلالة تعلق ذلك بهذا الموضوع ، لذا فإن أردنا أن نعرف هل إعلان حالة الطوارئ عمل سيادي أو تنفيذي فلنرجع إلى الدستور نفسه لنرى النص الدستوري الخاص بإعلان الطوارئ والموضع الذي وضعه فيه المشرع الدستوري ، وبالرجوع إليه سنجد أن المشرع نص على حالة الطوارئ في المادة 148 من الدستور في الفصل الثالث من الباب الخامس أي في الفصل الذي يظهر فيه رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية لا كصاحب السيادة ، أي أن إعلان حالة الطوارئ لا يعدو أن يكون عملا إداريا عاديا .<sup>307</sup>

● ثانيا : دعم الباحثان طرحهما بدليل منطقي آخر مفاده أن " الشراكة تتنافى مع السيادة " ، أي أن قرار إعلان حالة الطوارئ لا يصدر عن رئيس الجمهورية كسلطة حكم بل كسلطة إدارة

<sup>307</sup> لمزيد من التفاصيل ارجع إلى :  
عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله ، المرجع السابق ، ص 145 إلى ص 147 .

، كما أن فكرة الشراكة بينه وبين مجلس الشعب تنافي فكرة السيادة فرئيس الجمهورية المصري سواء في إعلانه لحالة الطوارئ أو لمدتها يجب أن يحصل على موافقة مجلس الشعب ، أي أن قرار رئيس الجمهورية في ذاته غير كاف لإعلان حالة الطوارئ أو لمدتها بل لا بد من موافقة مجلس الشعب وهذا يتنافى مع صدور القرار عن رئيس الجمهورية كسلطة حكم ومن ثمة يتنافى مع إعتبار قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة .<sup>308</sup>

هذا بالنسبة لمسألة مدى إعتبار قرار رئيس الجمهورية المصري المعلن لحالة الطوارئ عملاً سيادياً ، أما بالنسبة لمدى إعتبار قرار رئيس الجمهورية عملاً تشريعياً بعد أن يوافق عليه مجلس الشعب أي مدى اكتسابه للصفة التشريعية بعد موافقة مجلس الشعب على هذا القرار ، فقد فصلت في هذه المسألة صراحة المحكمة الدستورية العليا المصرية في قرارها رقم 28 المؤرخ في 1985/05/01 ج ر عدد 20 بتاريخ 1985 /05/16 حيث جاء فيه : " إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون فيه ... ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية إقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد " ، وأضاف الباحثان أن مؤدى هذا الحكم أن قيام مجلس الشعب بالمهمة التشريعية يكون وفقاً لخطوات شكلية معينة نص عليها الدستور في المادة 110 منه ، يؤدي اتباعها إلى إيجاد التشريع أما في حالة إعلان الطوارئ فإن هذه الخطوات غير متوافرة ومن ثمة فإن موافقة مجلس الشعب لا تغير من طبيعة القرار ولا تقلبه لعمل تشريعي<sup>309</sup>.

وزيادة على الدليل القضائي اجتهد الباحثان ودعموا فرضيتهما في عدم كون قرار رئيس الجمهورية المعلن لحالة الطوارئ عملاً تشريعياً أي عد اكتسابه للطبيعة التشريعية حتى من بعد موافقة مجلس الشعب عليه وبالتالي احتفاظه بالطبيعة التنفيذية وكنتيجه لذلك إمكانية مخاصمته أمام القضاء الإداري ، نظراً لكون موافقة مجلس الشعب ليست هي المنشئة لحالة الطوارئ بل هي لازمة فقط لإستمرار سريانها ، ودليل ذلك أن رئيس الجمهورية عندما يحل محل البرلمان ليتخذ قرارات لها قوة القانون طبقاً للمادة 147 من الدستور ، ثم تعرض هذه القرارات على المجلس ولا يقرها فإن هذه القرارات تزول بأثر رجعي ، أما في حالة إعلان الطوارئ فإن مجلس الشعب إذا لم يوافق عليها فلم ينص المشرع على زوال حالة الطوارئ بأثر رجعي ، بل كما قاله " تعتبر الطوارئ منتهية " أي من تاريخ

<sup>308</sup> عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله ، المرجع السابق ، ص 151.

<sup>309</sup> عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله ، المرجع نفسه ، ص 149 .

عدم الموافقة ، مما يدل على أن قرار الإعلان يكون ساريا في الفترة السابقة أي أنه كان موجودا بالفعل . 310

وعلى الرغم من صحة وجدية هذا الطرح نظرا لقوة المؤشرات والدلائل التي تدعمه ، إلا أن السؤال الذي يفرض نفسه : هل يمكن إسقاط هذا الطرح حول النظام الدستوري المصري على واقع ومعطيات النظام الدستوري الجزائري حول تنظيم مسألة إعلان حالتنا الطوارئ والحصار ؟

الواقع أن المؤسس الدستوري الجزائري وخلافا للمشرع الدستوري المصري و من خلال كيفية تنظيمه وتقسيمه لوثيقة الدستور لم يأخذ بالتقسيم الذي أخذ المشرع الدستوري المصري والذي تارة يشير إلى رئيس الجمهورية بوصفه رئيس الدولة السلطة الحكم والذي يعتبر فوق السلطات وتارة بوصفه رئيس السلطة التنفيذية وأعلى سلطة إدارية في البلاد ، فالصفة المزدوجة لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري وإن كان من الممكن لمسها من خلال بعض المواد الدستورية إلا أن التقسيم الواضح والجلي في فصول وأبواب النص الدستوري غير موجود مثلما هو الحال بالنسبة للنص الدستوري المصري ، فتارة رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة المنتخب من طرف الشعب وهو فوق السلطات والحكم بينها وتارة هو رئيس الحكومة رئيس السلطة التنفيذية أعلى سلطة إدارية في البلاد ، غير أن الفصل بين الصفتين غير واضح من خلال هيكلية الوثيقة الدستورية ، كما أنه لا يمكن ربط هذه الصفة المزدوجة لرئيس الجمهورية بموضوع إعلان حالتنا الطوارئ والحصار ، كما أنه لا يمكن الجزم إن كان المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان إحدى هاتين الحالتين هو عمل سيادي أم لا ، والشيء الوحيد الذي يرجح فرضية كونه عملا سياديا هو إنتفاء صفة الشراكة عنه إذ أن رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري وخلافا لما هو عليه الحال في نظيره المصري يعلن حالتنا الطوارئ والحصار بصفة انفرادية وحصرية وبمعزل عن الإرادة البرلمانية ، هل يمكن إذن في هذه الحالة الجزم بأن المرسوم الرئاسي المعلن لحالتنا الطوارئ أو الحصار هو عمل سيادي ولا يمكن الطعن فيه أمام المجلس الدولة ؟

وفي ظل سكوت الدستور وإنعدام المؤشرات والدلائل الدستورية من جهة ، وفي ظل إنعدام الإجتهد القضائي لمجلس الدولة ، يصعب الجزم بذلك ، والشيء الأكيد أنه في ظل نظام دستوري مثل النظام الجزائري يدور كله حول شخص رئيس الجمهورية الذي يستمد شرعيته وقوه مركزه من الإنتخاب العام والمباشر من طرف الشعب ، يصعب تصور مخاصمة شرعية المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالتنا الطوارئ أو الحصار أمام القضاء الإداري وبالضبط أمام مجلس الدولة ، ونبقى أمام فرضية وحيدة ألا وهي فرضية إمكانية الطعن في عدم دستورية المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان

<sup>310</sup> عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله ، المرجع نفسه ، الصفحة نفسها .

حالي الطوارئ أو الحصار والذي لم يتضمن تحديدا لمدة هاتين الحالتين على الرغم من أن المادة 105 من الدستور ألزمت رئيس الجمهورية إعلان احدى هاتين الحالتين لمدة معينة .

#### ب- الفرضية الثانية :

جاء في المادة 186 من الدستور الفقرة الأولى منها ما يلي :

" بالإضافة إلى الإختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات "

وأضافت المادة 191 من الدستور الفقرة الأولى منها ما يلي :

" اذا ارتأى المجلس الدستوري أن نسا تشريعيًا أو تنظيميا غير دستوري ، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس "

ومع أن هذه المواد الدستورية تتحدث عن التنظيمات بصفة عامة من دون تحديد لها إذا ما تعلق الأمر بالتنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية أو ما يسمى بالمراسيم الرئاسية ، أو إذا ما تعلق الأمر بالتنظيمات غير المستقلة أي المشتقة أو التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول أو ما يسمى بالمراسيم التنفيذية ، إلا أنه يظهر بأن المؤسس الدستوري وكذلك المشرع ومن خلال القانون العضوي المنظم لمجلس الدولة قد أخضع هذا النوع من التنظيمات إلى نوعين من الرقابة الأولى رقابة دستورية والثانية رقابة الشرعية ، إلا أنه وبالنظر إلى أن المراسيم الرئاسية هي تنظيمات مستقلة بحيث تجد مصدرها في الدستور مباشرة مثلها مثل القوانين ، وبالنظر إلى أن المراسيم الرئاسية تعتبر قوانينا اذا ما أعملنا المعيار المادي الموضوعي لا المعيار العضوي ، نتوصل في الأخير إلى أن التنظيمات المقصودة في المادتين 186 و191 من الدستور هي التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية أي المراسيم الرئاسية ، في هذه الحالة هل يمكن الدفع بعدم دستورية المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ولكنه لا يتضمن تحديدا لمدتها ؟

الواقع أن نص المادة 105 واضح تماما عندما صرح أنه :

" يقرر رئيس الجمهورية ، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار ، لمدة معينة "

لأن مسألة تحديد مدة حالة الطوارئ أو حالة الحصار مهمة جدا حيث أنها تتيح لنا معرفة الوقت الذي يمكن للبرلمان التدخل فيه لأنه بمجرد إنقضاء مدتها المحددة في الرسوم الرئاسي المعلن لها ، وإذا ما

ارتأى رئيس الجمهورية الحاجة إلى تمديد مدتها لا بد له في هذه الحالة الرجوع إلى البرلمان من أجل طلب تمديد مدة الحالة الخاصة والبرلمان في هذه الحالة يمكنه مبدئياً الموافقة على تمديد مدتها كما يمكن رفض تمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار إذا ما تبين له أن الظروف التي استدعت إعلانها أول مرة لم تعد موجودة ، أو حتى في حالة عدم اقتناعه بإعلان رئيس الجمهورية لمثل هذه الحالات من الشرعية الإستثنائية وبالنظر إلى أن قرار الإعلان يتم بمعزل عن الإرادة البرلمانية فإن رفض تمديد مدتها هي الفرصة الوحيدة أمام البرلمان من أجل معارضة إعلان حالة الطوارئ أو الحصار .

إلا أن كل هذه الاحتمالات هي نظرية فقط بالنظر إلى أن المادة الدستورية 105 لم تحدد مدة للحالة الخاصة ، صحيح أنها أوجبت تحديد مدة لها إلا أنه كان من الأصح تحديد المدة الابتدائية لحالة الطوارئ أو حالة الحصار كأن تحدد بمدة شهرين مثلاً يرجع بعد انقضاءها للبرلمان من أجل تمديداتها ، ولأن مثل هذه الحالة تبقى البرلمان مربوط اليدين إذ لا يمكنه تحديد الوقت الذي يمكنه التدخل فيه من أجل تقرير إذا ما كانت الظروف الراهنة تستدعي رفعاً للحالة الخاصة أو على العكس تمديداً لها .

وما زاد من تعقيد هذه الوضعية و من عجز البرلمان في هذه الحالة ، ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 105 من الدستور والتي نصت على ما يلي :

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

هنا أيضاً يصطدم البرلمان بحد آخر يحول دون تدخله في الموافقة على تمديد مدة حالة الطوارئ أو حالة الحصار ، فمن المعلوم أن البرلمان في هذا الشكل من الإجتماع بغرفتيه المجتمعين معا ، لا يمكنه الإجتماع إلا بناء على إستدعاء شخصي من رئيس الجمهورية وهذا عملاً بما جاء في المادة 98 من القانون العضوي 02/99 والتي جاء فيها ما يلي :

" يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ، بناء على إستدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد 91 ، الفقرة 2 ....."

وعليه وبدون إستدعاء من رئيس الجمهورية لا يمكن للبرلمان أبداً التدخل من أجل الموافقة على تمديد حالتي الطوارئ أو الحصار ، إذ لا بد له أن ينتظر من رئيس الجمهورية أن يحدد مدة هاتين الحالتين كما لا بد له أن ينتظر إستدعاء من رئيس الجمهورية حتى يتمكن من الإجتماع في هذا الشكل

الخاص أي إجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ، وهكذا فإن ما منحه الدستور بيد ،  
أخذ القانون العضوي باليد الأخرى <sup>311</sup>.

وبالعودة إلى موضوع الرقابة الدستورية على المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار والذي لم يتضمن تحديدا لمدتها لأن عدم تحديد المدة في المرسوم الرئاسي معناه استحالة تدخل البرلمان من أجل تمديد مدتها ، لكن هل يتصور أن تقوم إحدى الجهات المخولة دستوريا المجلس الدستوري ( ويتعلق الأمر بكل من رئيس مجلس الأمة ، رئيس المجلس الشعبي الوطني ، الوزير الأول ، أو 50 نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضوا في مجلس الأمة حسب ما جاء في نص المادة 187 من الدستور مع الإشارة إلى أن الإخطار في هذه الحالة لا يمتد إلى الأفراد بالنظر إلى أن المادة 188 من الدستور تتكلم عن حكم تشريعي لاعن حكم تنظيمي)

في هذه الحالة وعلى إعتبار أن المجلس الدستوري هو هيئة مستقلة مكلفة بالسهر على إحترام الدستور ( المادة 182 من الدستور الفقرة الأولى منها ) ومكلفة بالفصل في مدى دستورية المعاهدات والتنظيمات بما فيها المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية ، هل يمكن للمجلس الدستوري أن ينطق بعدم دستورية المرسوم الرئاسي الذي يعلن حالة الطوارئ أو حالة الحصار ولكنه لم يتضمن تحديدا لمدتها ؟

بينما نصت المادة 16 من الدستور الفرنسي المتعلقة بالحالة الإستثنائية في الفقرة الخامسة منها ، على إمكانية إخطار المجلس الدستوري بعد مرور 30 يوما عن إعلانها ، وعن جواز تدخل المجلس الدستوري الفرنسي بقوة القانون بعد مرور 60 يوما للنظر في صحة الظروف المستدعية الإستمرار في الحالة الإستثنائية <sup>312</sup>.

<sup>311</sup> التعبير استعملته :

Benabbou Fatiha , thèse , op-cit , p183 .

<sup>312</sup> " بعد مرور ثلاثين يوما من العمل بالسلطة الإستثنائية ، يجوز لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو لستين نائبا أو ستين عضوا في مجلس الشيوخ ، إشعار المجلس الدستوري بغرض النظر فيما إذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفترة الأولى ما زالت قائمة ، ويفصل المجلس الدستوري في ذلك علنا وبسرعة . ويجوز له بقوة القانون وبنفس الإجراءات السابقة ، النظر في ذلك ، بعد ستين يوما من بداية العمل بالحالة الإستثنائية "

## الفصل الثاني :

### خصوصية الوظيفة الرقابية

إلى جانب الوظيفة التشريعية التي تحوزها كافة المجالس المنتخبة في الأنظمة السياسية المقارنة ، نجد الوظيفة الرقابية التي تميز فقط المجالس المنتخبة في الدول ذات النظام البرلماني التقليدي أو النظام البرلماني المعاصر أو ما يسمى بالنظام شبه الرئاسي ، والتي تسمى في هذه الحالة برلمانا ، لأن الوظيفة الرقابية ينعدم وجودها في الأنظمة الدستورية التي تعتنق النظام الرئاسي لأن هذا الأخير لا يعترف بألية المسؤولية السياسية بوصفها مؤسسة ديمقراطية تسمح بالتأثير المتبادل بين كل من السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية مهما كان شكلها .

النظام الدستوري الجزائري بدوره أخذ بألية المسؤولية السياسية وبالمقابل فعل الوظيفة الرقابية للبرلمان الجزائري منذ الإستقلال وإلى غاية يومنا هذا ، إلا أن الخصوصية التي طرأت على الوظيفة الرقابية للبرلمان الجزائري تأخذ مظهرين أحدهما يتمثل في كون الرقابة الإستعلامية التي يتمتع بها البرلمان الجزائري هي مجرد رقابة إستعلامية فقط مهما تعددت وسائلها ولا تمت بأي صلة بالرقابة السياسية لأن الرقابة السياسية في الجزائر هي رقابة محددة زمنيا وإجرائيا بحسب نص الدستور ( المبحث الاول ) ، والآخر أن الرقابة السياسية في الجزائر وعلى الرغم من كونها نظريا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة إلا أنها في الواقع تخطئ هدفها ، لأن مقومات النظام البرلماني في الجزائر غير متوفرة ( المبحث الثاني ) .

## المبحث الاول :

### رقابة إستعلامية لا تحرك المسؤولية السياسية

أعطى المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان عدة وسائل إستعلامية يستطيع بواسطتها التحري عن كيفية أداء الحكومة أو التحري عن أية قضية تهم المصلحة العامة ، ورغم تعدد هذه الوسائل من جهة وإختلاف شروطها من جهة أخرى إلا أنها تشترك في نتائجها من حيث كون كل هذه الوسائل الإستعلامية مجرد وسائل إستعلامية لا تمت بأية صلة بالرقابة السياسية بمعنى أنها لا تحرك بأي شكل من الأشكال المسؤولية السياسية للحكومة نظرا لكون الرقابة السياسية في النظام الدستوري الجزائري محددة زمنيا وإجرائيا بنص الدستور .

كما ويمكن التمييز بينها من حيث الشدة فقط لا غير ، حيث نجد الأسئلة بنوعها الكتابية والشفوية ( المطلب الأول) ، والإستجاب ولجان التحقيق بإعتبارهما وسائل إستعلامية أكثر شدة لا غير ( المطلب الثاني) .

## المطلب الأول :

### الأسئلة بنوعها مجرد وسيلة إستعلامية لا غير

على الرغم من أنه ورد ذكر هذه الوسائل ( الأسئلة الكتابية و الأسئلة الشفوية ) ضمن المادة 152 من الدستور( سابقا المادة 134 من دستور 1996 )<sup>313</sup> كوسيلة من وسائل رقابة البرلمان على عمل الحكومة إلا ان هذا النوع من الوسائل لا يمكنه بأي حال من الاحوال تحريك المسؤولية السياسية للحكومة لأنها تبقى مجرد وسائل إستعلامية لا غير.

وتعتبر الأسئلة وسيلة إستعلامية توضع بين يدي أعضاء البرلمان تمكنه من أداء وظائفه الكلاسيكية ، وإن كانت الأسئلة أكثر إرتباطا بالوظيفة الرقابية أكثر منها من الوظيفة التشريعية نظرا لإرتباطها بالمسؤولية السياسية .

و ما يميز آلية الأسئلة في النظام الدستوري الجزائري أنها وعلى الرغم من تعدد شروطها إلا أنها لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تكون وسيلة لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة وهذا مهما كان نوعها سواء تعلق الأمر بالأسئلة الكتابية ( الفرع الأول ) أو الأسئلة الشفوية ( الفرع الثاني ) .

<sup>313</sup> المادة 152 من الدستور :

" يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ....."

## الفرع الاول :

### الأسئلة الكتابية

يحق لعضو البرلمان أن يختار الشكل الذي سوف يتخذه سؤاله لعضو الحكومة اذا ما كان سؤالاً كتابياً أو سؤال شفوي ، وإذا ما توجه اختيار عضو البرلمان إلى الشكل الأبسط عملياً ألا وهو السؤال الكتابي فإن النص الدستوري والقانون العضوي المنظم لكل من غرفتي البرلمان وللعلاقة بينهما وبين الحكومة وكذلك النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان قد حاولا تنظيم هذه الآلية الإستعلامية الكتابية سواء من حيث شروط طرح السؤال الكتابي ( الفقرة الأولى ) ، ومن ثمة كيفيات الرد عليه من قبل عضو الحكومة ( الفقرة الثانية ) ، والأکید أن هذه الوسيلة الإستعلامية لا تمت بأية صلة بالمسؤولية السياسية على الأقل بطريقة مباشرة .

### الفقرة الأولى : شروطها

من المبادئ المقررة دستورياً هو مبدأ السؤال والذي مفاده تمكين البرلمان من إمكانية طرح الأسئلة بنوعيتها على الحكومة اذا ان مبدأ السؤال يفعل الرقابة البرلمانية وإن كان عديم الأثر فإنه يؤدي إلى لفت انتباه الحكومة إلى المسائل ذات الصالح العام المشترك<sup>314</sup>

والواقع ان نظام الأسئلة البرلمانية يقدم بعض الفوائد لأعضاء البرلمان فهو يكفل لهم بدرجات متفاوتة ممارسة نوع من الرقابة على أوجه النشاط الحكومي الآخذ في الإزدياد والإتساع في كثير من الحالات ، فهذا النظام يعرض إذن قنوات إتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تسمح للسلطة الأولى الحصول على المعلومات من السلطة الثانية وهي معلومات قد لا يكون من السهل الحصول عليها من غير هذا الطريق<sup>315</sup> فالأسئلة بنوعيتها الكتابية والشفوية والتي يمكن لأعضاء البرلمان توجيهها إلى الحكومة على أساس المادة 152 من الدستور وفي حدود الضوابط والإجراءات المقررة في أحكام المواد من 69 إلى 76 من القانون العضوي 12/16 المنظم لكل من غرفتي البرلمان ولعملهما وللعلاقة بينهما وبين الحكومة ، حيث تعتبر آلية هامة وحيوية في ممارسة " رقابة " المعلومات البرلمانية كما أن هذه الآلية هي أكثر الوسائل الرقابية البرلمانية ممارسة وتطبيقاً في النظم

<sup>314</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 379 .

<sup>315</sup> وسيم احمد الدين الاحمد : الرقابة البرلمانية على اعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى 2008 ، لبنان ، ص 241 و 242

البرلمانية المقارنة وفي النظام الجزائري حيث تزود الحقائق والمعلومات الرسمية اللازمة حول موضوع من المواضيع<sup>316</sup> وتجد هذه الآلية مصدرها في المادة 152 من الدستور التي تمنح الحق لأعضاء البرلمان بصفة فردية ان يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو من الحكومة .

وقد تأسست هذه الآلية منذ إستقلال الجزائر حيث نصت عليها أحكام المادة 38 من دستور 1963 ، وأحكام المادة 162 من دستور 1976 ، وأحكام المادة 125 من دستور 1989 ، وأحكام المادة 134 من دستور 1996 ، وقد ميزت المادة 152 من الدستور الحالي بين نوعين من الأسئلة هما الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفوية ، ونظمت المواد من 69 إلى 76 من القانون العضوي 12/16 شروط وإجراءات صحة ممارسة آليتي الأسئلة الشفوية والكتابية من حيث مدة طرح السؤال وميعاد جواب عضو الحكومة عليه ، وأين يكون السؤال الشفوي والإجابة عليه ، ومتى يكون السؤال الشفوي أو السؤال الكتابي مصحوبا بمناقشة عامة ، ووجوبية نشر الأسئلة والإجابات في محاضر الجريدة الرسمية لمداولات كل غرفة من غرفتي البرلمان ، إضافة إلى أحكام أخرى نجدها في كل من النظامين الداخليين من المجلس الشعبي الوطني (المادة 68 ) لسنة 2000 ومجلس الأمة ( المواد من 93 إلى 99) لسنة 2017 .

ومهما يكن من نقاط الإختلاف بين هذين النوعين من الأسئلة إلا أنهما يتفقان في كونهما وسائل إستعلامية فقط لا غير ، أي أنها وسائل رقابية ولكنها معدومة الأثر إذ ليس لها أي امتداد على المسؤولية السياسية للحكومة ، لأن المؤسس الدستوري الجزائري ومنذ الإستقلال وعبر كافة الدساتير التي عرفتها الدولة الجزائرية رفض إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة خارج المناسبتين الوحيدتين المذكورتين في الدستور ألا وهما :

- عرض برنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني .
- عرض بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني .

وخارج هاتين المناسبتين لا يمكن تصور قيام المسؤولية السياسية للحكومة لا بواسطة آلية الأسئلة ولا بواسطة آلية إستعلامية تحرية مذكورة في الدستور .

ولذلك دائما ما توصف الأسئلة بكونها وسائل إستعلامية معدومة الأثر فيما يخص المسؤولية السياسية خلافا لبعض الأنظمة السياسية المقارنة والتي على رأسها النظام البرلماني أين يمكن للسؤال أن يطرح

---

<sup>316</sup> عمار عوابدي ،مكانة الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، جوان 2006 ، ص 128 .

بالحكومة ، أو مثلما هو الحال في النظام الفرنسي خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة اللتان في ظلهما كان تفعيل السؤال الشفوي ينتهي أحيانا إلى التصويت بالثقة على الحكومة <sup>317</sup>.

وعلى الرغم من أن أهمية هذه الوسيلة الدستورية تتجلى في مدى تطبيقها وليس في التنصيص عليها ، وعلى الرغم من أن الأسئلة بنوعها معدومة الأثر أي لا تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية ، إلا أنه لا يمكن إنكار ما للأسئلة من أهمية في ممارسة البرلمان لوظيفته الرقابية على أعمال الحكومة من حيث تزويد غرفتي البرلمان ( وعلى الأخص الغرفة الأولى ) بجملة من الحقائق والمعلومات الرسمية اللازمة لممارسة وظيفته الرقابية ، وما لهذه الوسيلة من تأثير أدبي على الحكومة لأنها تثير مسائل في غاية الحساسية تضع الحكومة أحيانا في حرج <sup>318</sup>.

كما أن استقراء لنص المادة 152 من الدستور ومواد القانون العضوي (12/16) ومواد النظامين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان والخاصة بموضوع " الأسئلة " ، يسمح لنا بإبداء عدد من الملاحظات الهامة حول هذه الآلية الإستعلامية بنوعها بغض النظر عن نتائجها وعن مدى فعاليتها .

حيث جاء في نص المادة 134 من دستور 1996 أي قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يلي :

" يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا ، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما .

وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس .

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة ، شفويا كان أو كتابيا ، يبرر إجراء مناقشة ، تجري

مناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان "

على أن التعديل الدستوري الأخير مس آلية الأسئلة ، وهو ما انعكس على نص المادة 134 من الدستور والتي أصبحت المادة 152 من الدستور و بالصياغة التالية :

" يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة .

ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا ، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما .

<sup>317</sup> بوقفة عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 392 .

<sup>318</sup> بوقفة عبد الله ، المرجع نفسه ، ص 393 .

بالنسبة للأسئلة الشفوية ، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين يوما .

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، بالتداول ، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة

الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة .

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة ، شفويا كان أو كتابيا ، يبرر إجراء مناقشة ، تجري

مناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان "

ولأنه ليس في وسع الجلسات العامة تناول كل المسائل المثارة للجدل ، لذلك يمكن أن يكون موضوع ما محل تساؤل وهو ليس مدرجا ضمن النقاش العام الدائر ، أو تناست الحكومة الرد عليه ، لهذا مكن البرلمان دستوريا من إمكانية طرح الأسئلة الكتابية على أعضاء الحكومة ، على أن يحصل على الإجابة من قبل الوزير المعني وفق نفس الصيغة<sup>319</sup> .

ومما لا شك فيه أن نظام الأسئلة البرلمانية كوسيلة رقابية قد أدخل لأول مرة في لوائح الجمعية الوطنية الفرنسية عام 1876 ، حيث كان مشروع لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية ينص على أن الأسئلة الشفوية تقدم خلال نصف الساعة الأولى من بداية كل جلسة ، وذلك على غرار الأسلوب الانجليزي في تحديد وقت الأسئلة ، ولكن إعتراضات المجلس ومناقشتهم أدت إلى تعديل النص المقترح بحيث أصبحت الأسئلة يمكن تقديمها في بداية الجلسة أو في نهايتها .

ونتيجة للأوضاع المضطربة لجأت فرنسا إلى إدخال نظام الأسئلة المكتوبة لأول مرة في لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية عام 1909 ، كما تم تعديل لائحة مجلس الشيوخ من أجل السماح بإدخال هذا النوع من الأسئلة ، ولقد أدى هذا النظام إلى إيجاد نوع من التدرج بين الأسئلة الشفوية ، فإذا لم يحصل عضو البرلمان على إجابة عن سؤاله المكتوب جاز له تحويله إلى سؤال شفوي<sup>320</sup> ، وبذلك أصبحت عملية اللجوء إلى أسلوب الأسئلة الشفوية كأنها نوع من الجزاء الذي يفرض على الوزراء المتخلفين عن الإجابة عن الأسئلة المكتوبة .

ويمكن تلخيص شروط السؤال الكتابي في العناصر التالية :

حيث جاء في نص المادة 73 من القانون العضوي 12/16 ما يلي :

<sup>319</sup> بوقفة عبد الله ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، 380

<sup>320</sup> الأحمد وسيم أحمد الدين ، المرجع السابق ، 227 و 228 .

" يودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه ، حسب الحالة ، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة .

يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة "

ثم أعقبت المادة 74 من نفس القانون :

" طبقاً لأحكام المادة 152 من الدستور ، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه ، على الشكل الكتابي ، خلال أجل الثلاثين يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي .

يمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي ، وتبلغ الحكومة بذلك .

يودع الجواب ، حسب الحالة ، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، ويبلغ إلى صاحبه .

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات توجيه الأسئلة الكتابية "

وبما أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لم يرد فيه أي شيء يذكر حول الأسئلة الكتابية ، إذ أن المادة 68 منه تحدثت فقط عن الأسئلة الشفوية ، انتقلنا للنظام الداخلي لمجلس الأمة حيث جاء في الفصل الثالث بعنوان " الأسئلة الشفوية والكتابية " ضمن الباب الثامن بعنوان : "إجراءات رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة " ، حيث جاء في المادة 93 منه :

" طبقاً لأحكام المادتين 70 و 73 من القانون العضوي 12/16 المذكور أعلاه ، يودع نص السؤال الشفوي أو الكتابي من قبل صاحبه لدى أمانة مكتب المجلس .

يبت المكتب في طبيعة الأسئلة الشفوية و الكتابية ويرسلها إلى الحكومة متى استوفت الشروط الشكلية المطلوبة ، يبلغ صاحب السؤال بذلك "

كما جاء في المادة 99 من نفس النص ما يلي :

" إذا تبين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي كتابي يبرر إجراء مناقشة عامة ، تفتتح هذه المناقشة بطلب من ثلاثين عضواً على الأقل ، و يودع الطلب لدى مكتب المجلس "

يلاحظ أنه عدا شرط إيداع السؤال الكتابي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ، فإنه لم يتم وضع أي شرط أو قيد على عضو البرلمان عند تقديمه للسؤال الكتابي وهذا

خلافا لما كان سائدا في ظل دستور 1963 و دستور 1976 وفي ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية ، فبالنسبة لدستور 1963 جاء في المادة 138 منه على أنه :

" السؤال يكون مكتوبا باختصار ، ويجب ألا يتناول أمرا شخصيا "

أما بالنسبة لدستور 1976 ، ومع العلم أن هذا الدستور لم يعترف إلا بنوع واحد من الأسئلة ألا وهو الأسئلة المكتوبة حيث تم التخلي عن الأسئلة الشفوية في ظل هذا النظام ، و جاء في المادة 162 منه ما يلي :

" يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابة فقط ، أي سؤال لأي عضو في الحكومة ، وينبغي لهذا العضو أن يجيب كتابة في ظرف خمسة عشر يوما "

وبالعودة إلى موضوعنا الشروط الواردة على الأسئلة الكتابية ، نجد أنه في ظل دستور 1976 وبمقتضى المادة 151 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني :

" يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني طرح أسئلة ذات مصلحة عامة على أي عضو من أعضاء الحكومة ولا يجوز ذلك إلا كتابة "

فالشرط الوحيد الذي وجد في ظل هذا النظام إضافة إلى شرط الكتابة هو شرط المصلحة العامة ، وهو ما غاب في ظل دستور 1996 وفي ظل الدستور الحالي ، وبالنتيجة غدا البرلمان غير مقيد في مجال السؤال<sup>321</sup> ، خلافا لما هو الحال في فرنسا ، حيث وضع عدد من الشروط على عضو البرلمان عند تفعيله لحق السؤال .

الملاحظ أن مكتب المجلس الشعبي الوطني سرعان ما تدارك هذا الصمت في النص الدستوري والنصوص القانونية ذات صلة ، وأصدر تعليمة عامة رقم ( 08/2000 ) بتاريخ 12 جويلية 2000 والتي تتضمن 8 مواد وتحدد شروط قابلية السؤال .

<sup>321</sup> بوقفة عبد الله ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 382 .

## الفقرة الثانية : الرد عليها ونتائجها

يتم الرد على السؤال الكتابي من قبل عضو الحكومة الموجه إليه السؤال كتابيا خلال أجل ثلاثين يوما ، بحسب ما جاء في نص المادة 152 من الدستور ، وبحسب ما جاء القانون العضوي 12/16 المنظم لكل من غرفتي البرلمان وللعلاقة بينهما وبين الحكومة، المادتين 73 و 74 منه .

إن قراءة هاتين المادتين تسمح لنا بإبداء الملاحظات التالية :

- **أولا :** أن المادة 152 من الدستور تتحدث عن أجل ثلاثين يوما ، والذي يفهم منه أن بدء حساب الأجل من تاريخ تبليغ السؤال إلى الوزير الأول شخصيا من طرف أحد رئيسي غرفتي البرلمان حسب الحالة ، بينما تتحدث المادة 74 من القانون العضوي 12/16 عن بداية إحتساب أجل الثلاثين يوما بداية من تاريخ تبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة الذي وجه إليه السؤال ، هذا الإختلاف في صياغة المادتين يطرح إشكالا كبيرا في طريقة إحتساب الأجل ويعطي تبريرا للتأخر في الإجابة على الأسئلة الكتابية مادام أنه لم يتم تحديد أجل للوزير الأول من أجل تبليغ عضو الحكومة المعني .

لذا فمن الأفضل لو تم تحديد أجل للوزير الأول من أجل تبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة المعني ، أو أن يتم إحتساب أجل الثلاثين يوما بداية من تاريخ تبليغ الوزير الأول وليس بداية من تاريخ تبليغ الوزير المعني .

- **ثانيا :** كل من الدستور والقانون العضوي 12/16 لم يتحدثا عن أجل لتخلف عضو الحكومة الموجه إليه السؤال الكتابي عن الإجابة عنه ، على الرغم من أن الرأي الصادر عن المجلس الدستوري رقم 08/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 والمتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي 02/99 المنظم لغرفتي البرلمان ولعملهما وللعلاقة بينهما وبين الحكومة ، إذ أن مشروع القانون في طبيعته الأصلية نص على إمكانية الإمتناع عن الإجابة عن السؤال لأسباب تتعلق بالمصالح الاستراتيجية للبلاد ، غير أن المجلس الدستوري من خلال رأيه السابق الذكر أكد أن الإجابة لا بد أنت تكون وفق الشروط الواردة في المادة 134 من الدستور وبالتالي لم يفتح أية إمكانية أمام الإمتناع عن الرد عن سؤال عضو البرلمان ، إلا أن هذا الرأي يبقى بدون تفعيل مادام أن كل من الدستور والقانون العضوي لا يتضمن أي جزاء

عن تخلف عضو الحكومة عن الإجابة عن السؤال<sup>322</sup> ، حيث نجد في بعض الأنظمة المقارنة وكجزء عن تخلف عضو الحكومة عن الإجابة عن سؤال عضو البرلمان الكتابي ، يتم تحويل السؤال تلقائيا إلى سؤال شفهي كنوع من الجزاء على الوزراء المتخلفين عن الإجابة عن الأسئلة الكتابية<sup>323</sup> ، وفي بعض الأنظمة الأخرى يتم نشر أسماء الوزراء المتخلفين عن الإجابة كنوع من الضغط عليهم ، بل وأخطر من ذلك قد يؤدي الإمتناع عن الإجابة على سؤال عضو الحكومة إلى قيام إستجواب قد يطيح بالحكومة ككل .

ومن هنا تظهر الأهمية النسبية للأسئلة الكتابية بوصفها أداة إستعلامية فقط لا غير ، لا يمكن للإجابة عليها أو التخلف عن الإجابة عنها أن يؤدي إلى تفعيل أية وسيلة لمحاسبة الحكومة على أدائها ، وما زاد الأمر سوءا ، هو طريقة وكيفية نشر الأسئلة والأجوبة عنها ، حيث وبدل تبني طريقة النشر المتزامن ( la publication de la simultanéité ) ، تم في الجزائر تبني طريقة النشر المتعاقب أو اللاحق ( la publication de succession ) ، حيث يتم نشر السؤال الكتابي أولا وبعد فترة طويلة يتم نشر الإجابة عليه من قبل عضو الحكومة<sup>324</sup> ، على أنه كان من الأفضل لو نشر السؤال والجواب عليه في نفس الوقت مع إظهار تاريخ طرح السؤال من قبل عضو البرلمان حتى يظهر بوضوح مدى تقييد عضو الحكومة بالأجل المحدد في الدستور للإجابة على الأسئلة أو على العكس من ذلك مدى تخلفه عنه ، ولما لا إمكانية نشر كافة الأسئلة التي لم تتم الإجابة عنها بشكل دوري ونشر لأسماء أعضاء الحكومة الموجه إليهم السؤال كنوع من الضغط المعنوي .

---

<sup>322</sup> BENABBOU Fatiha , Droit parlementaire , tome 2 , op-cit , 160 .

<sup>323</sup> الأحمّد وسيم أحمد الدين ، المرجع السابق ، 228 .

<sup>324</sup> BENABBOU Fatiha , Droit parlementaire , tome 2 , op-cit , 161 .

## الفرع الثاني :

### الأسئلة الشفوية

السؤال الشفوي ولید لتطور النظام البرلماني ، حيث إعتد كمبدأ دستوري على نطاق واسع وكما يدل عليه إسمه فإنه يطرح شفويا وبطبيعة الحال الإجابة عليه تتأني على نفس الشكل ، فالسؤال الشفوي يفصح على مبدأ مفاده تواجد شخصين أحدهما السائل وهو البرلماني والآخر هو المجيب وهو الوزير المعني ، وما السؤال الشفوي إلا وسيلة دستورية تخول لكل عضو من أعضاء البرلمان إمكانية طلب إيضاحات محددة بالذات من الحكومة<sup>325</sup> .

إن الأهمية المعطاة للسؤال الشفوي مردها كون السؤال الشفوي يطرح في الجلسات العامة للبرلمان ، خلافا للسؤال الكتابي الذي يطرح كتابيا ويتم الرد عليه كتابيا في أحسن الاحوال اذ قد يحدث وأن لا يتم الرد عليه بتاتا مثلما بيناه سابقا ، ولذلك تم تبني هذا النوع من الأسئلة من طرف مختلف الدساتير المتعاقبة على الدولة الجزائرية<sup>326</sup> ، ماعدا دستور 1976 نظرا لطبيعة النظام آنذاك المبني على تقسيم الوظائف المنطوية تحت سلطة واحدة هي سلطة رئيس الجمهورية .

وخلافا للسؤال الكتابي ترد على السؤال السفهي بعض الجوانب الخاصة من حيث كيفية طرح السؤال وكيفية الرد عليه حتى تتم عملية ممارسة وتفعيل آلية الأسئلة الشفوية في عملية الرقابة على أعمال الحكومة بصورة منظمة وهادفة ومشروعة لا بد من عملية ضبطها من طرف مكتب كل غرفة ضبطا جيدا ومدروسا ، بالإضافة إلى حتمية ووجوب تحريك آلية التشاور والتنسيق بين مكنتي غرفتي البرلمان : المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وبين الحكومة بصورة مسبقة من أجل تحديد آجال جلسات الأسئلة الشفوية وتبليغها لكل غرفة بالإتفاق مع الحكومة<sup>327</sup> .

<sup>325</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، 384 .

جاء في المادة 38 من دستور 1963 ما يلي :<sup>326</sup>

يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة :

الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان

السؤال الكتابي

السؤال الشفوي مع المناقشة او بدونها .

<sup>327</sup>عمار عوابدي ، مكانة آلية الأسئلة ...، المرجع السابق ، 135

## الفقرة الأولى :شروطها

مثلها مثل الأسئلة الكتابية ، وردت على الأسئلة الشفوية جملة من الشروط الشكلية والشروط الموضوعية :

### 1- الشروط الشكلية :

جاء في المادة 70 من القانون العضوي 12/16 المنظم لكل من غرفتي البرلمان وللعلاقة بينهما وبين الحكومة ما يلي :

" يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه ، حسب الحالة ، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة .

يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة .

ينظر مكتب كل غرفة في طبيعة وعدد الأسئلة التي تحال على الحكومة .

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط و كفاءات توجيه الأسئلة الشفوية "

كما جاء في النظام الداخلي لمجلس الأمة في المواد :

المادة 94 منه :

" يجب أن يكون السؤال الشفوي أو الكتابي الموجه إلى عضو الحكومة ، محررا بالغة العربية ، وأن يتضمن موضوعا واحدا "

وعلى العموم يمكن حصر الشروط الواردة على الأسئلة الشفوية في الشروط التالية :

- يودع السؤال الشفوي من قبل صاحبه ، حسب الحالة ، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، هذا بالنسبة للشروط الاجرائية .

## 2- الشروط الموضوعية :

لم يرد لا في الدستور ولا في نص القانون العضوي 12/16 ولا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أي شرط موضوعي يذكر حول آلية طرح السؤال الشفوي ، ما عدا ما ورد ذكره في المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة من أنه :

" يجب أن يكون السؤال الشفوي .....، وأن يتضمن موضوعا واحدا .

يجب ألا يتعلق موضوع السؤال الشفوي أو الكتابي بنص مودع لدى مكتب المجلس ، أو بقضية محل إجراء قضائي ، وألا يكون ذا طابع شخصي "

وما ورد ذكره في التعليلة الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني رقم ( 08/2000 ) المؤرخة في 2000 /07/12 السابقة الذكر والتي تضمنت ثمانية مواد، وبناء عليه يحزر السؤال يشكل موجز ، وأن ينصب على المسألة المراد الاستفسار عنها ، وألا يكون مخالفا لأحكام الدستور أو متعلقا بمسألة شخصية أو أن يمس بسمعة الدولة الجزائرية وثورتها ورموزها أو متعلقا بقضية مطروحة أمام القضاء<sup>328</sup> .

---

<sup>328</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، 135 .

## الفقرة الثانية :الرد عليها ونتائجها

جاء في المادة 134 من دستور 1996:

".....وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس "

هذه المادة مسها التعديل لتصبح المادة 152 من دستور 2016 و بالشكل الآتي :

" بالنسبة للأسئلة الشفوية ، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين يوما .

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، بالتداول ، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة "

كما جاء في المادة 70 من القانون العضوي 12/16 ، الفقرة الأخيرة منها ما يلي :

" يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي ، خلال الجلسات لهذا الغرض ، في أجل

لا يتعدى ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ السؤال "

وجاء في المادة 71 من نفس القانون :

" تخصص خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشر يوما للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة .

يحدد اليوم الذي تتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكثي غرفتي البرلمان وبالإتفاق مع الحكومة .

يمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الشفوي او تحويله لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض ، وتبلغ الحكومة بذلك .

لا يمكن عضو الحكومة أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة .

يتم ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالإتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة "

أما بالنسبة للنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان ، فقد جاء في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 وبالضبط المادة 68 منه ما يلي :

" تطبيقا للمادة 71 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ( القانون 02/99 آنذاك ) ، يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي ورد الحكومة عليه وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعهما "

وأخيرا جاء في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ما يلي المادة 95 منه :

" يتقيد صاحب السؤال الشفوي أو من ينوب عنه ، بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند عرضه في الجلسة العامة "

كما جاء في المادة 96 منه :

" يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في ظرف ثلاث دقائق ، ويجب عنه عضو الحكومة في ظرف ست دقائق .

بعد جواب عضو الحكومة ، يمكن صاحب السؤال التعقيب في ظرف ثلاث دقائق ويمكن عضو الحكومة الرد عليه في حدود ثلاث دقائق ، على أن يكون الرد والتعقيب حول موضوع السؤال

وفي كل الحالات ، لرئيس الجلسة السلطة التقديرية في تطبيق هذه المادة "

إن قراءة للمواد السابقة الذكر تسمح لنا بإبداء الملاحظات الهامة التالية حول موضوع الرد على السؤال الشفوي من قبل عضو الحكومة :

- **أولا :** أن التعديل الدستوري الأخير جاء بجديد فيما يخص الجلسة العامة المخصصة للرد على الأسئلة الشفوية المطروحة من قبل أعضاء غرفتي البرلمان على أعضاء الحكومة ، فحدد جلسة أسبوعية بالتداول بين غرفتي البرلمان ، أي أن كل غرفة يصبح لديها الحق في جلسة عامة مخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية كل أسبوعين .

- **ثانيا :** أن نفس التعديل الدستوري أحرز تقدما ملحوظا في مجال تحديد أجل دستوري لعضو الحكومة للإجابة على السؤال الشفوي المطروح عليه ، هذا الأجل مقدر بثلاثين يوما ، وهو ما كان ناقصا قبل التعديل الدستوري الأخير ، غير أن هذا التقدم يبقى غير كاملا مادام أنه لم يتم تحديد أجل للوزير الأول يجب خلاله إحالة السؤال الشفوي للوزير المعني .

- **ثالثا :** أن التعديل الدستوري الأخير مثله مثل سابقه ، لم يذكر أي جزاء لتأخر أو أخطر من ذلك لتخلف الوزير المعني بالسؤال الشفوي عن الإجابة عليه ، وهنا تطرح إشكالية فاعلية السؤال الشفوي في حالة عدم الإجابة عليه في الاجال الدستورية ، إلى جانب إشكالية فاعلية الأسئلة بنوعها المكتوبة و الشفوية حتى في حالة الإجابة عليها ، بالنظر إلى أن السؤال البرلماني يظل بالأساس أداة إعلام فقط ، ولكن له صبغة الرقابة البرلمانية اللاحقة المعدومة الأثر على المسؤولية السياسية للحكومة ، ففاعلية السؤال البرلماني تتجلى في تأثيره الأدبي على الوزارة المختصة <sup>329</sup> .

- **رابعا :** أن المواد السابقة لم تتكلم عن مدى إلزامية أن يكون الجواب الشفهي عن السؤال الشفهي صادرا عن الوزير المعني بالسؤال أم أنه يمكن لأي زميل له في الحكومة الحلول محله بمناسبة الإجابة على السؤال الشفوي الوجه إليه ، ففي فرنسا مثلا أيد المجلس الدستوري في قراره رقم ( 25/63 ) المؤرخ في : 1964/01/21 هذه الإمكانية أي إمكانية أن يعين الوزير الأول الوزير المؤهل بالإجابة عن الأسئلة الشفوية حتى وإن كانت غير موجهة إليه ، من دون أن يكون لعضو البرلمان صاحب السؤال الشفوي أي حق للإعتراض على هذا القرار الصادر عن الوزير الأول <sup>330</sup> .

- **خامسا :** نلاحظ أنه كان من الأحسن لو أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بألية " أسئلة الساعة " أو ما يسمى بـ : Questions d' actualité ، والتي كانت معروفة في فرنسا بداية من سنة 1969 ، وميزة هذا النوع من الأسئلة الآنية أو الفورية أنها وبالنظر لطابعها الإستعجالي المتعلق بقضية الساعة ، تكتسب طابع الأولوية عند الإجابة عنها ، لأن الأسئلة الشفوية تفقد قيمتها اذا مر وقت طويل بين تاريخ تقديمها وبين تاريخ الإجابة عليها من طرف الوزير المعني بها ، ولذلك فإن القيمة الحقيقية لهذا النوع من الأسئلة هي قدرتها على إثارة القضايا الملحة والتي تتمتع بصفة الإستعجال <sup>331</sup> .

وعلى الرغم من أنه تم التخلي عن هذا النوع من الأسئلة في فرنسا ، إلا أنه تم استبدالها بنوع اخر من الأسئلة سمي بـ : الأسئلة للحكومة Questions au gouvernement ، ويعود هذا النظام إلى الإقتراح الذي تقدم به الرئيس الفرنسي Giscard D'estaing في خطابه الموجه للبرلمان بتاريخ 30 ماي 1974 ، وقد تم الأخذ بهذا النظام حتى من دون أي تعديل للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ، وما زال العمل به ساريا إلى يومنا هذا ، ومفاد هذا النظام أن يخصص ساعة من ظهر يوم الأربعاء من كل أسبوع للإجابة على الأسئلة الشفوية ، مقسمة

<sup>329</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، 387 .

<sup>330</sup> AVRIL Pierre , Droit parlementaire , 300 .

<sup>331</sup>الأحمد وسيم أحمد الدين ، المرجع السابق ، 236 .

ويتميز هذا النظام بأنه يسمح بتقديم الأسئلة العاجلة قبل وقت قصير من انعقاد الجلسة البرلمانية المخصصة لهذا الغرض ، وقد سجل هذا النظام نجاحا ملحوظا لعدة أسباب منها :

- إلتزام جميع الوزراء بحضور جلسة البرلمان المخصصة لأسئلة الساعة
- إلتزام هذا الأسلوب بالعفوية والمرونة على خلاف التجارب الفرنسية السابقة ، إذ لا يوجد مؤتمر الرؤساء كما لا يمكن لرئيس البرلمان إستبعاد الأسئلة المقدمة إليه ، إذ يتم إختيار الأسئلة بالقرعة .
- التقسيم المتوازن لوقت الأسئلة ما بين الأغلبية البرلمانية والمعارضة<sup>333</sup> .

لذا حبذا لو استفاد المؤسس الدستوري الجزائري من مثل هذه التجارب البرلمانية الناجحة في مجال الأسئلة الشفوية .

- **سادسا :** ويتعلق الأمر بحق التعقيب الذي منحه المؤسس الدستوري لعضو البرلمان على الإجابة التي قدمها عضو الحكومة عن طريق فتح باب المناقشة حيث جاء في المادة 152 من الدستور الحالي ما يلي :

" اذا ارتأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة ، شفويا كان أو كتابيا ، يبرر إجراء مناقشة ، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة "

كما جاء في المادة 75 من القانون العضوي 12/16 ما يلي :

" اذا ارتأت احدى الغرفتين ، جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة ، تفتح هذه المناقشة وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

"يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة "

<sup>332</sup> AVRIL Pierre et GICQUEL Jean , Droit parlementaire , 301.

<sup>333</sup>الأحمد وسيم أحمد الدين ، المرجع السابق ، نفس الصفحة .

غير أنه غير واضح ما المقصود بـ " إذا ارتأت إحدى الغرفتين " ؟ أي من هي الهيئة التي تعود لها السلطة التقديرية في تقدير جواب عضو الحكومة شفهيًا كان أو كتابيًا ، هل هو مكتب الغرفة أم المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها عضو البرلمان صاحب السؤال ؟

الأكيد أن هذه الآلية المراد منها تحويل جماعة من البرلمانيين في كلتا الغرفتين ، أن يطلبوا فتح مناقشة حول سؤال شفهي أو كتابي إذا رأوا أن جواب الحكومة غير شاف حيث يتوسع نطاق النقاش ليشمل عدة متدخلين<sup>334</sup>.

وبالرغم من هذا التصعيد ، إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتطور السؤال بمناقشة إلى إستجواب مثلما يحدث في بعض الأنظمة البرلمانية ( بريطانيا مثلاً ) ، أو أن ينتهي إلى تصويت بالثقة على الحكومة مثلما كان الحال في فرنسا في عهد الجمهورية الرابعة ، وهذا ما يقودنا إلى القول أن السؤال بمناقشة في النظام الدستوري الجزائري له تأثير أدبي لا قانوني على الحكومة أي بعبارة أخرى " أصبح من دون سلطة " <sup>335</sup>.

---

<sup>334</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، 392 .  
<sup>335</sup> بوقفة عبد الله ، نفس المرجع ، نفس الصفحة .

## المطلب الثاني :

### الإستجواب ولجان التحقيق وسائل إستعلامية أخرى أكثر شدة

إلى جانب الرقابة الإستعلامية البسيطة والمتمثلة أساسا في الأسئلة بنوعها الشفوية والكتابية ، أقر المؤسس الدستوري الجزائري نوعا آخر من الرقابة الإستعلامية الأكثر شدة من الأسئلة إن صح التعبير والمتمثلة في آليتين دستوريتين هما : الإستجواب ولجان التحقيق ، هاتين الآليتين المعروفتين في الأنظمة البرلمانية المعاصرة والأنظمة البرلمانية الكلاسيكية واللذان أهم ما يميزهما عن الرقابة الإستعلامية البسيطة أي الأسئلة ، هو إرتباطهما الوثيق بالمسؤولية السياسية للحكومة ، فكل منهما أي كل من الإستجواب ولجنة التحقيق البرلماني قد يؤدي في نهاية المطاف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أي إلى إمكانية إسقاطها .

فبالنسبة لآلية الإستجواب والتي أحاطها المؤسس الدستوري الجزائري بجملة من الشروط الإجرائية الثقيلة نوعا ما مقارنة بالشروط الاجرائية الخاصة بالأسئلة والتي توحى للوهلة الأولى بخطورة هذا الإجراء وجديته من خلال علاقته بالمسؤولية السياسية للحكومة عن أدائها ، إلا أن الغريب أننا لا نجد في الدستور أبدا ما يدل على إمكانية ربط الإستجواب البرلماني بالمسؤولية السياسية للحكومة والدليل على ذلك أن المؤسس الدستوري منح هاته الوسيلة الإستعلامية لكل من أعضاء غرفتي البرلمان ، مما حول هذه الآلية على الرغم من أهميتها وصرامة شروطها إلى مجرد وسيلة إستعلامية مشابهة إلى حد كبير للأسئلة الشفوية ( الفرع الأول ) .

أما بالنسبة للجان التحقيق والتي هي مبدئيا وسيلة أكثر أهمية من الإستجواب ، إذ أن هذه الوسيلة تخول للبرلمان كل الوسائل من أجل التحقيق في قضية تهم المصلحة العامة ، وحق التحري بواسطة لجان التحقيق هو حق ملاصق للوظيفة التمثيلية إلا أن توظيف هذه الآلية يختلف من بلد إلى آخر ، فبعضها ليس أكثر من جهاز لجمع المعلومات هدفها علاجي وتقويمي لأداء الحكومة لا أكثر ، وبعضها يعد وسيلة لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة إلى حد الاطاحة بها في حالة معارضة التصير من قبل لجان التحقيق ، على أن المؤسس الدستوري وبالرغم من النص على لجان التحقيق في الدستور وتحت عنوان " الرقابة " ، وعلى الرغم من الهالة الدستورية الممنوحة لها إلا أن محدودية وسائلها من جهة ومحدودية نتائجها من جهة أخرى جعلها كذلك وسيلة إستعلامية أخرى أكثر شدة فقط ولا علاقة لها بتفعيل الرقابة البرلمانية السياسية ( الفرع الثاني ) .

## الفرع الأول :

### بالنسبة للإستجواب البرلماني

يعتبر الإستجواب آلية استعلامية أخرى في يد البرلمان أكثر شدة من الأسئلة بنوعيتها ، والأكيد أنها كذلك ليست ذات صلة بالمسؤولية السياسية للحكومة ، وقد قام كل من النص الدستوري والقانون العضوي المنظم لكل من غرفتي البرلمان وللعلاقة فيما بينهما وبين الحكومة وكذلك النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان بتنظيم هذه الآلية الإستعلامية الشبيهة الى حد بعيد بالأسئلة الشفوية ، من حيث إجراءات تحريك الإستجواب البرلماني وشروطه ( الفقرة الأولى ) ، ومن ثمة نتائج هذه الوسيلة الإستعلامية الأكثر شدة فقط لا غير ( الفقرة الثانية ) .

### الفقرة الأولى : إجراءات الإستجواب

نصت المادة 151 من الدستور على أنه :

"يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة . ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما .

يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة "

حيث تجيز المادة 151 من الدستور إمكانية إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ، وهذه الإمكانية متاحة لكل أعضاء البرلمان دون استثناء ، وفي كل غرفة على حدى على نحو يسمح بطرح إنشغال عام يسيطر على الساحة السياسية أو الإعلامية أو الإقتصادية أو الإجتماعية<sup>336</sup>

وعلى العموم تعتبر آلية الإستجواب في الأنظمة السياسية المقارنة أخطر وأكثر شدة من آلية السؤال ، حيث يتضمن محاسبة الوزارة جملة واحدة أو أحد الوزراء عن تصرف معين يتصل بالمسائل العامة

<sup>336</sup> طرطار أحمد ، دور الإستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 15 ، فيفري 2007 ، 64

عن طريق مناقشة واسعة في أمر من الأمور وإنتقادها مما يقضي في كثير من الأحيان إلى طرح مسألة الثقة بها ، وهنا يظهر الفرق مابين السؤال والإستجواب ، فالغرض من السؤال إنما هو الإستفهام عن أمر لا يعلمه العضو ، أما الغرض من الإستجواب فهو محاسبة رئيس الوزراء أو الوزراء في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم وتتطوي هذه المحاسبة على إتهام أو نقد لتصرف من التصرفات العامة التي تقوم بها السلطة التنفيذية .

أما عن أثر كل منهما ، فالسؤال لا يؤدي بحال إلى إمكانية سحب الثقة من الوزراء أو تقرير مسؤولية رئيس الوزراء إلا في حالة وحيدة وهي تحول السؤال إلى إستجواب كما يحدث في بعض الأنظمة ، أما الإستجواب فقد ينتهي إذا لم يقتنع المجلس برد الموجه إليه الإستجواب ، بإثارة مسألة سحب الثقة من الوزراء أو تقرير مسؤولية رئيس الوزراء <sup>337</sup> .

ومثلما تعد بريطانيا مهد السؤال حيث نشأ السؤال في بداية الأمر فيها ، فإن فرنسا هي مهد الإستجواب اذ يعتبر الإستجواب صناعة فرنسية حيث كان شائعا في الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، أما في الجمهورية الخامسة فقد حسم المجلس الدستوري أمره وذلك بتاريخ 28 أوت 1959 وقال بعدم جواز تحويل السؤال إلى إستجواب إطلاقا <sup>338</sup> .

وفي القانون البرلماني الكلاسيكي ، يعد الإستجواب بمثابة إعدار موجه للحكومة الهدف منه الحصول على تفسيرات منها بخصوص ممارستها لمهامها وتظهر خصوصيته في إتصاله التام بملتمس الرقابة ، لأنه غالبا ما يؤدي إلى تحريك ملتمس رقابة ضد الحكومة وهو ما يميز الإستجواب في فرنسا حيث يمكن لأي نائب ( في الجمعية الوطنية الفرنسية دونا عن أعضاء مجلس الشيوخ إستجواب الحكومة نظرا لعلاقته الوثيقة بتنفيذ المسؤولية السياسية للحكومة ) إستجواب الوزير كتابيا ، وبعد تلقيه لرد الوزير كتابيا ينظم نقاش عام في جلسة عامة يأخذ فيها النائب صاحب الإستجواب الكلمة ، وفي حالة عدم رضا أو اقتناع هذا الأخير تتم مناقشة لائحة حول رأي النواب في رد الحكومة ، هذه اللائحة يمكنها تحريك مسؤولية الحكومة بعد التصويت عليها <sup>339</sup> .

<sup>337</sup> الأحمـد حسام أحمد الدين ، المرجع السابق ، 243 .

<sup>338</sup> الأحمـد حسام أحمد الدين ، نفس المرجع ، 244 .

<sup>339</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 1 , 165 et 166.

لكن هل يمكن إسقاط هذه الحقائق القانونية على آلية الإستجواب في النظام الدستوري الجزائري<sup>340</sup> ، أم أنه أصبح مجرد وسيلة إستعلامية أخرى مثله مثل السؤال حيث لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يقود إلى تفعيل المسؤولية السياسية للحكومة ، هذا ما سوف نحاول تبيانه فيما يلي .

أما عن إجراءات الإستجواب ، فقد جاء في المادة 66 من القانون العضوي 16/12 ما يلي :

" يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقا لأحكام المادة 151 من الدستور .

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الإستجواب الذي يوقعه ، حسب الحالة ، على الأقل ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة ، إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعون ساعة الموالية لقبوله "

وأضافت المادة 66 من نفس القانون :

" يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، بالتشاور مع الحكومة ، جلسة الإستجواب .

تتعد هذه الجلسة خلال الثلاثين يوما ، على الأكثر ، الموالية لتاريخ تبليغ الإستجواب

يمكن مندوب أصحاب الإستجواب سحب الإستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض ، ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك " "

وكذلك في المادة 68 من نفس القانون العضوي :

" يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضا يتناول موضوع إستجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض ، وتجب الحكومة عن ذلك " .

تجب الحكومة عن ذلك "

إن قراءة هذه المواد من القانون العضوي 12/16 المنظم لكل من غرفتي البرلمان وللعلاقة بينهما

وبين الحكومة ، تسمح لنا بتلخيص إجراءات وشروط الإستجواب في النقاط التالية :

---

<sup>340</sup> نشير إلى أن دستور 1963 لم يأخذ بالية الإستجواب ، بينما أخذ بها دستور 1976 ( المادة 161 منه ) كنوع من التعويض عن عدم الأخذ بالية الأسئلة الشفوية ، وكذلك فعل كل من دستور 1989 ( المادة 124 منه ) و 1996 ( المادة 133 منه ) على الرغم من أن كلاهما أخذ بالأسئلة الشفوية .

1- لابد من توفر مسألة تكون موضوع الساعة حسب ما جاء في نص المادة 151 من الدستور .

2- لا بد من توفر توقيع ثلاثين نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة على الأقل

3- تقديم نص الإستجواب ( حسب ما تم تسميته من خلال المادة 66 من القانون العضوي 12/16 موقعا عليه إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة .

4- تبليغ الوزير الأول خلال ثمانية وأربعين ساعة الموالية لقبول نص الإستجواب من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة ، حسب الحالة ، بينما حددت المادة 65 من القانون العضوي 02/99 الأجل بالثمانية والأربعين الساعة الموالية لتاريخ إيداعه .

5- تحديد جلسة لدراسة الإستجواب ، من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، حسب الحالة ، بالتشاور مع الحكومة ، على ألا يتجاوز تاريخ هذه الجلسة الثلاثين يوما الموالية لتاريخ تبليغ الإستجواب .

6- تقديم عرض حول موضوع الإستجواب من طرف مندوب أصحاب الإستجواب خلال الجلسة المخصصة له .

7- إجابة الحكومة على ذلك .

هذه إذن مجمل الشروط والإجراءات والمراحل التي يمر بها الإستجواب في النظام الدستوري الجزائري ، وبقدر ما تظهر بسيطة وواضحة بقدر ما تطرح العديد من الملاحظات والتساؤلات حولها نجملها فيما يلي :

- أولا : نص المادة 151 من الدستور قيد موضوع الإستجواب بأن يكون متعلقا بموضوع من مواضيع الساعة ، وهو ما يعد قييدا أساسيا حيث يمكنه تفسيره من خلال المعيار الجزائري للإستجواب الذي يتأتى بما يخالف أساس المبدأ التقليدي<sup>341</sup> ، فالمادة 151 من الدستور قيدت موضوع الإستجواب بقيد وحيد وهو أن يكون متعلقا بأحد مواضيع الساعة وكذلك المادة 66 من القانون العضوي 12/16<sup>342</sup> ، وإذا كان من الطبيعي تقييد الموضوع بشرط المصلحة العامة ، يظهر لنا من الغريب تقييد موضوع الإستجواب قييدا زمنيا متعلقا بموضوع الساعة

<sup>341</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 405 .

<sup>342</sup> بينما إشتترطت المادة 150 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 15 أوت 1977 أن يكون الموضوع ذا " مصلحة عامة " .

343 ، هل معنى ذلك أن إستجواب الحكومة حول موضوع ما يتعلق بأدائها ولا يكون موضوع الساعة سوف يتم رفضه شكلا ، ولمن تعود السلطة التقديرية في تحديد صحة قابلية طلب الإستجواب شكلا وموضوعا ، هل يعود لمكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة حسب الحالة ، وهل يمكن لمكتب احدى غرفتي البرلمان أن يرفض طلب الإستجواب المقدم من طرف المعارضة خاصة وأن تشكيلة المكتب تطغى عليها الأغلبية البرلمانية ؟

الأكد أنه حتى لو حدث ذلك ، لا يمكن لأصحاب الإستجواب الطعن في قرار مكتب غرفة المودع أمامها طلب الإستجواب ، طالما أن لا النصوص الدستورية ولا القانونية لم تنص على ذلك 344 .

- **ثانيا :** من المعلوم أن نص المادة 151 من الدستور لم يفرض أي نصاب قانوني خاص لإيداع طلب الإستجواب ، ولكن المادة 66 من القانون العضوي 12/16 جاءت وفرضت نصابا قانونيا ثقيل نوعا ما قدره ثلاثون نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضو مجلس الأمة ، حسب الحالة ، وعلى الرغم أهمية القوانين العضوية كنصوص مكملة للنص الدستوري ، إلا أن هذا الشرط الخاص بالنصاب القانوني لإيداع الإستجواب يعتبر صعب التوفر بالنسبة للمعارضة البرلمانية ، ففي كل مرة تهيمن الجبرية التنفيذية بحق على إعداد القانون الناظم والنظام الداخلي واللذان يعدان في صالحها 345 ، خاصة وأن العديد من الأنظمة السياسية المقارنة لم تفرض هذا النصاب القانوني الكبير ، بحيث يمكن لعضو واحد من البرلمان أن يستجوب الحكومة مثلما هو الحال في كل من : فرنسا ، مصر ، بريطانيا ، إيطاليا .

- **ثالثا :** يلاحظ كذلك أن الدستور منح حق الإستجواب لكل من أعضاء غرفتي البرلمان بينما ينفرد نواب الغرفة الأولى في معظم الأنظمة السياسية المقارنة ( فرنسا ، مصر ....) وهذا مرده ربما الفرق بين آلية الإستجواب في الجزائر بوصفها مجرد آلية إستعلامية أخرى مثلها مثل السؤال ، بينما تقتزن آلية الإستجواب في تلك الأنظمة السياسية المقارنة مع

---

343 عرف النظام الفرنسي نظام " أسئلة الساعة " les questions d'actualité ومن بعدها نظام les déclarations d'actualité ابتداء من تاريخ 52 ماي 1993 ومفاد ذلك أن تلقي الحكومة كل يوم ثلاثاء بيانا حول قضايا الساعة ويعود للحكومة حق إختيار موضوعه .

344 BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 2, 169 .

345 عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، 408 .

غاية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وبذلك يقصر الحق في تفعيله على نواب الشعب أي على نواب الغرفة الأولى .

- رابعا : تتعلق بالأجل المقرر لعقد الجلسة الخاصة بالإستجواب ، فعلى الرغم من تعلق الإستجواب في الجزائر بموضوع من مواضيع الساعة وعلى الرغم من الأهمية الكبرى المعطاة له والدليل على ذلك إشتراط توقيع ثلاثين عضو برلمان عليه ، إلا أننا نجد في المقابل أنه يتعين على أصحاب الإستجواب إنتظار مدة ثلاثين يوما كاملة من أجل تلقي رد الحكومة على إستجوابهم ، هذا الأجل يعد طويلا نسبيا بالنظر إلى الطابع الإستعجالي لموضوع الإستجواب والمتعلق بموضوع من مواضيع الساعة ، وهذا ما جعل البعض يرى أن المشرع أخذ بفكرة التروي للحد من الصدى السياسي للإستجواب لأن المدة الزمنية المنصوص عليها تجعله يفقد أهميته ، حيث يمكن أن يتجاوز الزمان موضوعه<sup>346</sup> .
- خامسا : كذلك ، لم تحدد النصوص الدستورية والنصوص القانونية أعضاء الحكومة الواجب عليهم المشاركة في جلسة الإستجواب وهل يجب على الوزير المعني أو الوزراء المعنيين بالإستجواب حضور الجلسة والرد على إستجواب البرلمان وبما أن النصوص صامتة يعود للوزير الأول السلطة التقديرية الكاملة في إختيار أعضاء الحكومة المشاركين في جلسة الإستجواب ، وحتى تعويض الوزير المعني بالإستجواب بأحد زملائه دون أن يكون لأصحاب الإستجواب إمكانية الإحتجاج على ذلك .

### الفقرة الثانية : نتائجه

وأما عن فعالية آلية الإستجواب أو بمعنى آخر ما هو الأثر السياسي للإستجواب وما هي تداعياته على المسؤولية السياسية للحكومة ، بمعنى أن المشرع الدستوري لم يشر مطلقا إلى إمكانية عدم رضا أعضاء البرلمان أو على الأقل أصحاب الإستجواب عن رد الحكومة أو عدم اقتناعهم به وبالتالي لم يستشرف الانعكاسات التي قد تتولد جراء هذا الرد وكذلك اليات تفعيل أو امتصاص هذه الانعكاسات ، رغم الهالة التي رصدها من شروط اجرائية خاصة وأن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان<sup>347</sup> ، معنى هذا أن الإستجواب بالشكل الذي وظفه به المؤسس الدستوري الجزائري أصبح ذا طبيعة خاصة تجعله مختلفا عن الإستجواب بالمعنى التقليدي ، هذا المبدأ الذي مؤده

<sup>346</sup> بوفقة عبد الله ، المرجع السابق ، 407 .

<sup>347</sup> طرطار أحمد ، المرجع السابق ، 66 .

محاسبة الحكومة أو الوزراء والذي يفتح الباب أمام تفعيل لائحة حجب الثقة عن الحكومة أو المبادرة بتقديم استقالتها .

الطابع الخاص للإستجواب في النظام السياسي الجزائري جعل منه مجرد وسيلة إستعلامية أخرى تشبه إلى حد كبير آلية السؤال الشفوي ولكنه بصفة جماعية اذ يشترط فيه صدوره عن ثلاثين عضو برلمان ، وهنا نتساءل عن الهدف والغاية من توظيف هذه الآلية اذا ما وجدت آلية إستعلامية أخرى تؤدي نفس الغرض هذا من جهة ، ومن جهة أخرى إذا عجزت هذه الآلية من إظهار أية فعالية سياسية ، لأن صياغة مبدأ أساسي وإلباسه أبهة الوثيقة الدستورية شيء وإفراغه نظريا من مضمونه شيء اخر <sup>348</sup> .

الدليل على ذلك أن دستور 1963 لم يأخذ بآلية الإستجواب معدوم الأثر السياسي نظرا للتشابه الكبير بينه وبين الأسئلة الشفوية من حيث الهدف الاستعلامي ومن حيث الفعالية والأثر السياسي ، والأكد أن المؤسس الدستوري رفض إمكانية تحريك المسؤولية السياسية عن طريق أية وسيلة أو مناسبة أخرى خارج مناسبتين الأولى متعلقة بتقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني والثانية متعلقة بتقديم الحكومة لمخطط عملها وعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه ، وبذلك غدا الإستجواب أحد أهم مبادئ المسؤولية السياسية مجرد وسيلة إستعلامية أخرى في يد البرلمان .

---

<sup>348</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، 402.

## الفرع الثاني :

### بالنسبة للجان التحقيق البرلمانية

لجان التحقيق بدورها آلية أخرى أراد لها المؤسس الدستوري الجزائري وبصفة غريبة أن تتحول الى مجرد وسيلة استعلامية أخرى أكثر شدة من باقي الوسائل الاستعلامية الأخرى المتاحة للبرلمان ، على الرغم من أن المؤسس الدستوري أحاطها بجملة من الشروط شكلت في مجملها الإطار القانوني للجنة التحقيق البرلمانية ( الفقرة الأولى ) ، غير أن هذه الآلية أثبتت في كل مرة محدودية نتائجها سواء كان مرد ذلك محدودية وسائلها أو مرده الى تحجيم المؤسس الدستوري لهذه الآلية الهامة في الأنظمة البرلمانية بأنواعها ( الفقرة الثانية ) .

### الفقرة الأولى : إطارها القانوني

يقصد بالتحقيق البرلماني رغبة السلطة التشريعية في الإطلاع على معلومات من السلطة التنفيذية تتيح لها ممارسة صلاحياتها مثل تكليف لجنة من أعضائها بجمع المعلومات وتقديم تقرير تتخذ هذه السلطة على ضوءه القرار المناسب ، والهدف من إستخدام التحقيق البرلماني التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام وتثير التساؤل عما إذا كانت تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية .

ويرجع حق السلطة التشريعية في إستخدام التحقيق البرلماني إلى البرلمان الانجليزي منذ نهاية القرن السابع عشر ، وعرفته فرنسا على نطاق ضيق قبل صدور دستور 1875 بواسطة اللجان الدائمة للسلطة التشريعية الفرنسية والتي كانت تتسع صلاحياتها بإستمرار<sup>349</sup> ، ولأن البرلمان في النظام البرلماني المتطور يملك حق محاسبة الحكومة ، تعد لجان التحقيق من الوسائل التي تمكنه من ذلك لإجراء التحقيقات اللازمة لكي ينير أمامه الطريق في المسائل التي تدخل في إختصاصاته وحتى يكون على بينة من أمره عندما يشرع في إتخاذ قرار في أحد الشؤون .

<sup>349</sup> طربوش قائد محمد ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات الطابع الجمهوري ، تحليل قانوني مقارنة ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، 1995 ، 377 و 378 .

إذن فعن طريق التحقيق البرلماني يكون الوقوف على عيوب الجهاز الحكومي والإداري بالدولة سواء من الناحية المالية أو الإدارية أو الإقتصادية مما يساعده على إقتراح أفضل الوسائل لمعالجة ما كشفه له التحقيق من سلبيات<sup>350</sup> .

وعلى العموم ، للتحقيق البرلماني هدفان : أحدهما علاجي أو تقويمي لأداء الحكومة والآخر عقابي على كيفية أداء الحكومة<sup>351</sup> ، في هذه الحالة يترتب عنه تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بسبب النتائج التي أفرزها التحقيق البرلماني ، عندها تضطر الحكومة للتنحي .

#### أ- الإطار القانوني للجنة التحقيق :

أخذ الدستور الحالي ومن خلال المادة 180 منه و دستور 1996 ( المادة 161 منه ) ومن قبله دستور 1989 ( المادة 151 ) و 1976 ( المادة 188 ) بآلية لجان التحقيق البرلمانية<sup>352</sup> ، عندما نص عليها في المادة 180 منه تحت عنوان الباب الثالث بعنوان : " الرقابة ومراقبة الإنتخابات والمؤسسات الاستشارية " وتحت عنوان الفصل الأول بعنوان الرقابة ، والتي جاء فيها ما يلي :

" يمكن كل غرفة من البرلمان ، في إطار إختصاصاتها ، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة .

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي "

كما أضافت المادة 181 من الدستور:

" المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور ، وفي ظروف إستخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها "

كما نظم القانون العضوي 12/16 المنظم لكل من غرفتي البرلمان ولعملهما وللعلاقة بينهما وبين الحكومة ومن خلال المواد 77 إلى 87 منه الإطار القانوني لعمل لجان التحقيق البرلمانية ، وكذلك المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 و المواد 100 إلى 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 .

<sup>350</sup> الأحمّد حسام أحمد الدين ، المرجع السابق ، 247 .

<sup>351</sup> BIDEGARAY Ch , le contrôle parlementaire , RDP , LGDJ , 1963, 1633.

<sup>352</sup> لم يأخذ دستور 1963 بلجان التحقيق البرلمانية ، بينما ورد في المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي

الوطني ما يلي :

" يستطيع المجلس أن يتخذ قرارا بإنشاء لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة "

وعلى العموم ومن خلال القراءة لنصوص هذه المواد السابقة الذكر ، يمكن حصر شروط وإجراءات عمل لجنة التحقيق البرلمانية في النقاط التالية :

- 1- وجوب توفر قضية ذات مصلحة عامة حسب ما جاء في المادة 180 من الدستور والمادة 77 من القانون العضوي 12/16 .
- 2- التوقيع على إقتراح لائحة موضوعها إنشاء لجنة التحقيق من طرف عشرين نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو عشرين عضوا في مجلس الأمة حسب الحالة بحسب ما جاء في المادة 78 من القانون العضوي (12/16).
- 3- إيداع إقتراح اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ( المادة 77 من القانون العضوي 12/16 )
- 4- التصويت على إقتراح اللائحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة دائما بحسب ما جاء في المادة 78 من نفس القانون العضوي ، بنفس كيفية التصويت على القوانين العادية .
- 5- تعيين أعضاء لجنة التحقيق من طرف الغرفة المعنية أي التي جاء من طرفها إقتراح تشكيل لجنة التحقيق حسب الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان في تشكيل اللجان الدائمة ( المادة 79 من نفس القانون العضوي ) .
- 6- لجنة التحقيق هي لجنة مؤقتة تنتهي مهمتها بإنقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتمديد ( المادة 81 من القانون العضوي 12/16 ) مرة واحدة ( حسب المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ) ، يمكنها خلال هذه المدة الإستماع إلى أي شخص أو أن تعين أي مكان أو أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أنها لها علاقة بموضوع التحقيق ( المادة 84 من القانون العضوي 12/16 ) .
- 7- تسليم تقرير لجنة التحقيق إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو إلى مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ( المادة 86 من القانون العضوي 12/16 ) .
- 8- تبليغ التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول ، وتوزيعه على نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة .
- 9- نشر تقرير اللجنة كليا أو جزئيا (المادة 87 من القانون العضوي 12/16 في الجريدة الرسمية للغرفة المعنية ، بناء على إقتراح مكتب الغرفة المعنية ورؤساء المجموعات البرلمانية وبعد الأخذ برأي الحكومة وبعد التصويت بدون مناقشة وبأغلبية الأعضاء الحاضرين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الحالة ، مع إمكانية فتح

المناقشة في جلسة مغلقة عند الاقتضاء ، بخصوص مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق من  
عدمها ( المادة 86 من القانون العضوي 12/16 ) .

10- تسليم لجنة التحقيق وجوبا لكافة الوثائق والمستندات التي كانت بحوزتها إلى مكتب  
المجلس المعني بعد انتهاء مهامها ( المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ) .

## الفقرة الثانية :

### محدودية النتائج من محدودية الوسائل

ذكرنا سابقا أن توظيف لجنة التحقيق البرلمانية تتأثر بطبيعة النظام السياسي للبلد ، فبعض لجان  
التحقيق ليست أكثر من جهاز لجمع المعلومات حول مسألة معينة قصد تلافى الأخطاء أو إصلاح  
الأضرار أو لفت انتباه الحكومة إلى تقصير في أدائها لا غير ، والبعض الآخر يكتسي أهمية  
بالغة في رقابة الجهاز الحكومي ، ففي الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية تعد لجان التحقيق والرقابة  
السياسية وجهاً لعملة واحدة<sup>353</sup> .

ولعل هذه الحقيقة هي ما دفعت بالفقيه DUGUIT إلى القول بأن " حق إجراء التحقيق حق طبيعي  
لكل مجلس نيابي يكفي لتبريره الإستناد إلى النصوص الدستورية التي تجعل للمجلس حق إقتراح  
القوانين وإقرارها وفضلا عن النصوص الدستورية التي تقيم المسؤولية الوزارية " ، فمنطق هذه  
الأمر هو ما يبرر اللجوء إلى لجان التحقيق البرلماني خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة حتى  
من دون أن ينص عليها الدستور ، فقد جرى العمل على اجرائها واعترف بهذا الحق لمجلسي  
البرلمان على حد سواء وذلك فقط لأن الدستور قرر مسؤولية الوزارة أمام المجلسين ، ولأجل  
تمكين كل مجلس من فرض رقابته على الوزارة وتحريك مسؤوليتها لا بد من تزويده بالوسائل  
اللازمة لتنويره عن الوقائع وكشف الأخطاء التي ينوي مساءلة الوزارة عنها والتي على رأسها  
لجان التحقيق<sup>354</sup> .

المفروض إذن أن حق التحري بواسطة لجان التحقيق حق طبيعي مكفول لممثلي الشعب للرقابة  
على كيفية أداء الحكومة المسؤولة سياسيا أمام البرلمان حتى ولو لم ينص عليه الدستور ،  
والدليل على ذلك لجوء البرلمان الفرنسي خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة لهذه الآلية باستمرار

<sup>353</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 2, 189 .

<sup>354</sup> الأحمد حسام أحمد الدين ، المرجع السابق ، 245 .

على الرغم من أن الدستور لم ينص عليها<sup>355</sup> ، غير أن واقع تفعيل هذه الآلية في النظام الدستوري الجزائري تأثر إلى حد بعيد بطبيعة النظام السياسي الجزائري بحيث تم توظيف آلية لجان التحقيق بوصفها آلية إستعلامية أخرى ولكن أكثر شدة ، مثلها مثل الأسئلة الشفوية والكتابية ومثلها مثل الإستجابات والدليل على ذلك القيمة القانونية لتقرير لجنة التحقيق المعدوم الأثر على المسؤولية السياسية للحكومة إلا على الرأي العام أي على المسؤولية الأدبية للحكومة أمام الرأي العام لا غير .

هذا القول لديه ما يدعمه من دلائل ومؤشرات على أنه تم تصور لجان التحقيق محدودة الوسائل والتي انعكست بدورا على محدودية نتائج هذه الأخيرة ، حاولنا اختصار هذه الدلائل والمؤشرات في النقاط التالية :

**1-** نص الدستور الجزائري لسنة 2016 على لجان التحقيق تحت عنوان الباب الثالث بعنوان " الرقابة ومراقبة الإنتخابات والمؤسسات الاستشارية " ضمن الفصل الأول بعنوان "الرقابة " ، بينما ذكرت باقي الوسائل الإستعلامية الأخرى أي الأسئلة بنوعيتها والإستجابات ضمن الفصل الثاني بعنوان " السلطة التشريعية " ، فهل لهذا الموقع الخاص لآلية لجان التحقيق تأثير على كيفية تكييف طبيعتها القانونية وبالتالي إختلافها وتميزها عن باقي الوسائل الإستعلامية السابقة الذكر ، هذا القول غير صحيح لأنه وبالرغم من تخويل البرلمان السند القانوني الخاص لتأسيس لجان التحقيق غير أن المشكلة لا تتحدد في تمكين البرلمان من ممارسة هذا الإختصاص ، بل يجب أن تجد المعالجة صورتها الحقيقية في التقارير البرلمانية الواردة بهذا الصدد ، لأن العبرة ليست بما تقوم به لجنة التحقيق بل تكمن في القيمة القانونية للتقرير البرلماني الصادر عن لجنة التحقيق وما دام أن الغاية منها ليست أكثر تقديم إقتراحات للحكومة من أجل تصحيح الخلل المعلين من قبلها في أداؤها<sup>356</sup>.

---

<sup>355</sup> الواقع أنه ونظرا لكثرة اللجوء للجنة التحقيق من طرف البرلمان الفرنسي أثناء الجمهوريتين الثالثة والرابعة وما نتج عنه من الإستقرار الحكومي المستمر ، نحي دستور الجمهورية الخامسة منحى مغاير تماما نحو تقييد وعقلنة صلاحيات البرلمان في إتجاه الحكومة بهدف الحفاظ على إستقرار الحكومات ولم تتم دسترة لجان التحقيق إلا إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2009 ، حيث نصت عليها المادة 51 من الدستور الفرنسي ، وقبل ذلك تم التنصيص عليها في الأمر ( 1100/58 ) المؤرخ في 1958/11/17 والمتعلق بسير المجالس البرلمانية في المادة السادسة منه .  
<sup>356</sup> بوقفة عبد الله ، المرجع السابق ، 411 ، وهو نفس رأي الأستاذة :

BENABBOU Fatiha , op-cit , tome 2, 411

« Créées pour recueillir des éléments d' informations sur des faits précis , nous les avons intégrées , à juste titre , dans les procédures relevant de l'information , car elle n' aboutissent pas à un contrôle-sanction , leur travail comporte généralement des suggestions destinées à remédier aux dysfonctionnements constatés »

**2-** يلاحظ كذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري رفض أن يعهد بالتحقيق البرلماني إلى اللجان الدائمة التابعة لغرفتي البرلمان واختار أن يتم مباشرة التحقيق البرلماني من طرف لجان تحقيق خاصة مستقلة عن اللجان الدائمة ، وعلى الرغم من الخبرة القيمة التي تمتلكها كل لجنة دائمة كل في مجال إختصاصها ، وقد يرى البعض أن تشكيلة لجنة التحقيق تضمن لها الإستقلالية لأن اللجان الدائمة وعلى الرغم من خبرتها وتمرسها إلا أن طريقة تشكيلها تؤثر عليها الأغلبية البرلمانية ، حيث جاء في المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 :

" يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها .

تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحددة في المادة 34 أعلاه ...."

وهو نفس ما نصت عليه المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ، لذا قد يقول البعض أنه أن يعهد بالتحقيق البرلماني للجنة برلمانية خاصة غير اللجان الدائمة هو أمر إيجابي لأن تشكيلة اللجان الدائمة تتأثر بالأغلبية البرلمانية ولأن التحقيق مصدره في أغلب الأحيان هو المعارضة ، لذا فتشكيلة اللجنة الدائمة سوف تؤثر على موضوعية وحياد التحقيق البرلماني .

لكن الأمر مستبعد لأن المادة 79 من القانون العضوي 12/16 جاء فيها :

" يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حس نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة ...."

أي أن نفس المشكلة المتعلقة بتشكيلة اللجنة التي تغلب عليها الأغلبية البرلمانية مازالت قائمة ، لذا فمن الأفضل لو يعهد التحقيق البرلماني للجنة الدائمة لأنه على الأقل لديها خبرة كبيرة في الموضوع خاصة اذا تعلق الأمر ببعض المواضيع ذات الطبيعة التقنية أو القانونية أو المالية أو الصحية .

**3-** ملاحظة ثانية تخص كيفية تشكيل لجنة التحقيق ، تتمثل في إستبعاد النواب و أعضاء مجلس الأمة المبادرين بالتحقيق البرلماني عن تشكيلة لجنة التحقيق ، حيث جاء في المادة 82 من القانون العضوي 12/16 :

" لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة "

ولعل الغاية من هذا الإستبعاد هو ضمان أكبر قدر ممكن من الموضوعية والحياد للجنة التحقيق<sup>357</sup>

**4-** أخذ المؤسس الدستوري منحاً خاصاً عندما إشتراط للمبادرة بتشكيل لجنة التحقيق البرلمانية نصاً قانونياً شديداً نوعاً ما ، حيث جاء في المادة 78 من القانون العضوي 12/16 :

" يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على إقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها عشرون نائباً أو عشرون عضواً في مجلس الأمة "

ويعتبر هذا الشرط صعباً خاصة بالنسبة للأقلية المعارضة في غرفتي البرلمان ، وهو نفس النصاب اللازم للمبادرة بإقتراحات القوانين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة في مجالهم الخاص المحدد في المادة 137 من الدستور ، وكأن المؤسس الدستوري أراد أن يمثّل بين حق المبادرة بالقوانين وحق إنشاء لجنة تحقيق .

بينما نجد أنه في النظام الفرنسي يمكن لنائب واحد فقط في الجمعية الوطنية أو عضو واحد فقط في مجلس الشيوخ أن يبادر بإقتراح لائحة يتضمن إنشاء لجنة تحقيق برلماني ، خاصة وأن هذه اللائحة سوف تخضع للتصويت من طرف الغرفة المعنية التي جاءت المبادرة من طرفها .

فلماذا إذن هذا التقييد المزدوج : تقييد عند المبادرة وتقييد عند التصويت ، لأن هذا النوع من التقييد من شأنه أن يقيّم حقوق المعارضة والأقلية في البرلمان ، كما من شأنه أن يسكت صوتها خاصة وأن التعديل الدستوري الأخير أكد على حماية وترقية حقوق المعارضة لاسيما ما تعلق منها حق مراقبة أداء الحكومة<sup>358</sup> .

<sup>357</sup> BENABBOU Fatiha , op-cit , tome , 196 .

<sup>358</sup> جاء في المادة 114 من التعديل الدستوري الأخير :  
" تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لاسيما منها :

- حرية الرأي والتعبير والإجتماع .
- الاستفادة من الاعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان
- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية
- المشاركة الفعلية في مراقبة أداء الحكومة
- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان

**5-** أعطت المادة 84 من القانون العضوي 12/16 للجنة التحقيق الضوء الأخضر عند ممارستها لمهامها من حيث إمكانية الإستماع إلى أي شخص أو معاينة أي مكان أو الإطلاع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بالموضوع ، لكن بشرط مراعاة أحكام المادة 84 من نفس القانون العضوي والتي استثنت الوثائق التي تكتسي طابعا سريا أو استراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الخارجي .

وإن كان من المعقول تقبل فكرة خصوصية موضوع المصالح الاستراتيجية للبلاد المرتبطة بالدفاع الوطني والأمن الوطني ، إلا أننا نستغرب أن تشمل قائمة المواضيع المحظور على لجنة التحقيق إستعمالها في تحقيقها : موضوع المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني ، حيث أنه من المفروض أن يكون البرلمان ممثل الشعب العين الحريصة على مصالح وخيرات البلاد الإقتصادية<sup>359</sup> ، خاصة وأن كلمة المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني تعتبر كلمة فضفاضة من الصعب حصرها وتكييفها ما يجعل العديد من قضايا الفساد المالي التي كثيرا ما تطل المال العام تهرب من مجال الرقابة البرلمانية.

**6-** تكلمة لنفس النقطة ، وعلى الرغم من أن المادة 84 من القانون العضوي 12/16 أعطت لجنة التحقيق الحرية المطلقة في التحري بالتزود بالوثائق ومعاينة في المكان وإستماع للأشخاص ماعدا من استثنتهم المادة 85 من القانون العضوي ، إلا أن تجسيد هذه الحرية والسلطة المطلقة على نفس الواقع ضعيف على الرغم من أن الفقرة الأخيرة أكدت أن :

" يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير ، وتتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها "

وعندما أكدت أن تجسيد هذه السلطة على أرض الواقع من خلال النصوص القانونية مرده إلى أن لجنة التحقيق البرلماني ليست هيئة قضائية ، وعليه فإنه ليس من إختصاصها الأمر بتفتيش البيوت أو أن تقرر المصادرة أو إصدار مذكرات التوقيف ، اذ تقتصر صلاحياتها على سماع الشهود فقط ، على أن الشاهد الذي يدعى للمثول أمام اللجنة البرلمانية للتحقيق يجبر على الحضور وحلف اليمين ، وإذا رفض الحضور أو حلف اليمين فإنه يتعرض لعقوبة مزدوجة ، غير أن هذه العقوبة تكون من قبل المحاكم القضائية وليس من قبل لجنة

<sup>359</sup> لم يستثن المؤسس الدستوري والمشرع الفرنسيين المصالح الاستراتيجية للإقتصاد الوطني ، حيث جاء في أحكام المادة 6 من القانون ( 807/77 ) المؤرخ في 1994/12/02 التي جاء فيها :

« .....à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale , les affaires étrangères , la sécurité intérieure ou extérieure de l'état et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et d'autre pouvoirs »

التحقيق البرلماني وطبقا لما يقضي به القانون ، ويتم إحضار الشاهد إذا رفض بالقوة بناء على طلب النيابة ، كما أن الشاهد الذي يحلف اليمين ويخفي الحقيقة يحكم عليه من قبل المحكمة الجزائية بجريمة الشهادة الكاذبة وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية<sup>360</sup> ، إن وجدت .

ولعل هذا السبب هو ما دفع بالمشروع الفرنسي إلى إصدار قانون 1941 المتعلق بأداء الشهادة أمام لجان التحقيق البرلماني ، بعد أن كان ممثل المواطنين غير الموظفين أمام لجنة التحقيق غير ملزما ، ومن بعده وفي ظل دستور الجمهورية الخامسة ، حيث أكدت المادة 6 من الأمر 17 نوفمبر 1958 على أن :

« Toute personne .....dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile , est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée ; si besoin , est par un huissier ou un agent de la force publique , à la demande du président de la commission »

فإلزامية المثل أمام اللجنة يكفلها القانون كما أن الشهادات الكاذبة يعاقب عليها القانون بعقوبة السجن والغرامة المالية<sup>361</sup> .

بينما لا نجد في القانون الوضعي الجزائري ما ينظم مسألة كيفية عمل لجنة التحقيق وسلطاتها ، كما لم نجد في قانون العقوبات الجزائري أي حكم ضد الأشخاص الراضين للمثل أمام لجنة التحقيق البرلماني، أو الأشخاص الراضين تزويدها بالمعلومات و الوثائق أو الأشخاص المدلين بالشهادات الكاذبة بما فيهم أعضاء الحكومة و الموظفين والرؤساء السلميين .

وبدون تجسيد قانوني وواقعي لسلطات لجنة التحقيق ، وعلى الرغم من النص عليها في الدستور تبقى هذه السلطات محدودة عمليا ، وقد استطاعت بعض لجان التحقيق الفرنسية الإطاحة ببعض الوزراء وأحيانا بالحكومة كلها لعدم تعاونها معها ، ففي بعض الأحيان كان الوزراء يرفضون التصريح للموظفين العاملين في وزاراتهم الإدلاء بشهادتهم أمام التحقيق مما أدى إلى الإطاحة بهم وهو ما دعا الوزراء الذين خلفوهم في المناصب إلى إعطاء الإذن بالشهادة دون إعاقه لها<sup>362</sup>

<sup>360</sup>الأحمد حسام أحمد الدين ، المرجع السابق ، ص 379 .

<sup>361</sup> AVRIL Pierre , Droit parlementaire , op-cit , 313 .

<sup>362</sup>الأحمد حسام أحمد الدين ، المرجع نفسه ، ص 251 .

7- ملاحظة أخرى تخص ما جاء في المادة 83 من القانون العضوي 12/16 والتي جاء فيها :

" يجب على أعضاء اللجنة أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايinatهم ومناقشاتهم "

ويقصد بسرية أعمال اللجنة عدم اذاعة وقائعها أو ما إنتهت إليه من توصيات أو تعليمات ، عن طريق الصحافة أو غيرها من وسائل الإعلام والنشر .

والواقع أن لجان التحقيق البرلمانية تحرص على هذه السرية سياجا لأعمالها وحفاظا على حيدة أعضائها<sup>363</sup> ، إذن فالمشرع الجزائري قد حرص على الحفاظ على سرية تحريات ومعاينات ومناقشات لجنة التحقيق ، لكن هل واجب السرية والتحفظ يبقى قائما حتى بعد نشر التقرير ؟

الواقع أن موقف المشرع الجزائري هو نفسه موقف المشرع الفرنسي سابقا ، الذي فرض من خلال أحكام الأمر المؤرخ في 17/11/1958 ، السرية على أعمال لجنة التحقيق غير أن الصعوبات العملية التي واجهتها لجان التحقيق وكذلك الحرص على الشفافية قادا إلى تبني المبدأ المناقض لمبدأ السرية ألا وهو مبدأ العلانية ، وابتداء من تاريخ 20 جويلية 1991 وبموجب القانون رقم (698/91) المعدل للأمر السابق الذكر والذي أصبح ينص في مادته السادسة على أنه :

« Les audits auxquelles procèdent les commissions d'enquêtes sont publiques , les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix »

فمبدأ العلانية مس فقط جلسات إستماع اللجنة للشهود ، بناء على القرار الصادر عن المجلس الدستوري الفرنسي رقم (301/91) المؤرخ في 13/12/1992<sup>364</sup> ، غير أن مبدأ علانية جلسات الإستماع قد يعرف إستثناء إذا ما ارتأت اللجنة ضرورة سرية جلسات الإستماع ، وعليه فإن قانون العقوبات الفرنسي يعاقب كل شخص يفشي أسرار الجلسات قبل مرور ثلاثين سنة كاملة<sup>365</sup> .

<sup>363</sup> الأحمـد حسام أحمد الدين ، المرجع السابق ، 259.

<sup>364</sup> AVRL Pierre , Droit parlementaire , op-cit , 313 .

<sup>365</sup> AVRL Pierre , Droit parlementaire , op-cit ,31 4.

كما أن كل من النظامين الداخليين للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الفرنسيين يحرمان أي عضو سبق إستبعاده من لجنة التحقيق بسبب إفشاء الأسرار ، من الانضمام إلى عضوية اللجنة طوال مدة عهده .

**8-** الواقع أن لجنة التحقيق هي لجنة خاصة مؤقتة تنتهي مهمتها بمجرد إيداعها لتقريرها أو على الأكثر بإنقضاء أجل ستة أشهر من تاريخ المصادقة على لائحة انشائها مع إمكانية تمديد ستة أشهر أخرى ، على أنه لا يمكن تشكيل لجنة تحقيق لنفس الموضوع قبل إنقضاء 12 شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهامها حسب ما جاء في نص المادة 81 من القانون العضوي 12/16 ، فاللجنة إذن مقيدة ضمن نطاق زمني محدد وإن كان الأمر إيجابيا من جانب الطابع الإستعجالي والعلني أمام الرأي العام لبعض القضايا ، إلا أن بعض القضايا تستدعي التروي وحسن التحري ولذلك وضعت إمكانية التمديد ، لكن لمن تعود السلطة التقديرية في ذلك هل لمكتب الغرفة أم للجنة نفسها .

**9-** وجاء في المادة 80 من القانون العضوي 12/16 ما يلي :

" طبقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 180 من الدستور ، لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف "

فإذا كان حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق حقا قائما وثابتا في كل وقت إلا أنه يمكن التساؤل عن تأثير تحقيق قضائي تباشره النيابة العامة على حق المجلس في تشكيل لجان التحقيق ، قد يذهب البعض إلى القول بأن وجود التحقيق القضائي لا يمنع البرلمان من تشكيل لجان التحقيق في نفس الموضوع لإختلاف الدور الذي تقوم به كل من الجهتين القضائية والبرلمانية ، فالنيابة العامة تباشر التحقيق للتأكد من عدم وجود جريمة في هذا الموضوع أما لجنة التحقيق البرلمانية فتباشر التحقيق من الجانب السياسي دون ضرورة التعرض للجوانب القانونية ، غير أن مثل هذا الرأي لا يمكن بطبيعة الحال قبوله لأن التداخل بين الجوانب السياسية والقانونية قائم <sup>366</sup> .

من أجل ذلك أخذت معظم الأنظمة البرلمانية بمبدأ تقييد التحقيق البرلماني بالتحقيق القضائي عن طريق إعطاء الأولوية للتحقيق القضائي ضمنا لمبدأ الفصل بين السلطات ولمبدأ إستقلالية القضاء ، غير أن الملاحظ أن في هذا الصدد أن المادة 80 من القانون العضوي

<sup>366</sup> الأحمـد حسـام أحمد الدين ، المرجع السابق ، 254.

12/16 تعرضت لفرضية واحدة وهي فرضية وجود تحقيق قضائي سابق للتحقيق البرلماني ولم تتعرض لفرضية ثانية وهي وجود تحقيق برلماني قبل أن يتم تحريك التحقيق القضائي<sup>367</sup> ، فنص المادة 80 من القانون العضوي صامت بهذا الصدد ، هل معنى ذلك أنه يجب إيقاف التحقيق البرلماني أم أنه يمكن استكمالها حتى بعد قيام تحقيق قضائي ، والأرجح أنه يفهم ضمناً من نص المادة هو وجوب إيقاف التحقيق البرلماني .

**10-** في نفس السياق ، النصوص القانونية صامتة حول كيفية تبليغ غرفتي البرلمان لوزير العدل مسألة قيام تحقيق برلماني للتأكد من عدم قيام تحقيق قضائي حول نفس الموضوع ، بينما ألزم النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في مادته 139 رئيس الغرفة بتبليغ حافظ الأختام للتأكد من عدم وجود متابعات حول نفس الوقائع<sup>368</sup> ، وفي حال ثبت وجود تحقيق قضائي لا يتم التصويت على إقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة التحقيق ، وفي الحالة العكسية ، يلزم حافظ الأختام بإبلاغ رئيس الغرفة المعنية التي سبق وأنشأت لجنة التحقيق بقيام تحقيق قضائي ، والذي يقوم بدوه بإبلاغ ذلك إلى رئيس لجنة التحقيق<sup>369</sup> من أجل إيقاف التحقيق البرلماني فوراً

وينتقد البعض هذا الإتجاه الذي يفرض إنهاء عمل لجنة التحقيق البرلمانية بمجرد بداية التحقيق القضائي ، إذ يجب حسبهم التمييز بين ما إذا كان عمل لجنة التحقيق البرلمانية محدوداً في وقائع معينة أم يتسع لتسجيل العديد من المسائل ، فإذا كان عمل لجنة التحقيق البرلمانية محدوداً ويقع على ذات الوقائع التي يجري فيها التحقيق القضائي وجب عندها على لجنة التحقيق البرلمانية أن تنهي أعمالها ، أما إذا كانت مهمة هذه اللجنة في الإتساع فإنها يمكنها أن تحدد نطاق عملها بحيث تتجنب الخوض في الوقائع محل التحقيق القضائي لأن أية لجنة تحقيق برلماني إذا ما خيرت بين أن تضع نهاية لعملها أو أن تقوم بتحديد نطاقه بحيث لا يختلط مع التحقيق القضائي ، فإنها سوف تختار الحل الثاني دون شك<sup>370</sup> .

وقد حدث في فرنسا وأن استمرت لجنة تحقيق برلماني في قضية عملها بالرغم من قيام تحقيق قضائي في نفس الواقعة عن طريق تحديد نطاق عملها وتجنب التقاطع مع التحقيق

---

<sup>367</sup> تنبأ النص الفرنسي بكل من الفرضيتين من خلال المادة 6 من الأمر ( 1100/58 ) المؤرخ في 1958/11/18 « Il ne peut être crée de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des procédures judiciaire et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours .  
Si une commission a été déjà créée , sa mission prend fin des l' ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création

<sup>368</sup> AVRIL Pierre , Droit parlementaire , 311.

<sup>369</sup>الأحمد حسام أحمد الدين ، المرجع السابق ، 249  
<sup>370</sup>الأحمد حسام أحمد الدين ، المرجع نفسه ، 250

القضائي ، وتبرير ذلك أنه لا يجوز منع البرلمان من إستعمال وسائله في الرقابة على النشاط الحكومي ومن بينها التحقيق البرلماني بمجرد قيام الحكومة بإحالة هذا الموضوع بواسطة النيابة العامة إلى القضاء ، لأننا لو أخذنا بهذا المنطق على إطلاقه لأدى الأمر إلى منع البرلمان من مباشرة إختصاصاته الرقابية والقضاء على وسيلة التحقيق البرلماني عن طريق تحريك الدعوى القضائية بواسطة النيابة العامة من طرف الحكومة خوفا من نتائج التحقيق البرلماني ، وإذا كان مثل هذا التخوف قائما في بلد متقدم ديمقراطيا مثل فرنسا التي تقدر إستقلالية القضاء ، فهذا الطرح أولى بآثاره في بلد مثل الجزائر أين تعد إستقلالية القضاء أمرا نسبيا و على الرغم من الضمانات الدستورية العديدة<sup>371</sup>

**11-** لجنة التحقيق هي لجنة مؤقتة تنحل بإنقضاء ستة أشهر على إنشائها أو بإنهاء مهمتها أي بتقديمها لتقرير عن التحقيق الذي أجرته ، حيث يسلم التقرير إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة ، ويبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول ، كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة ( حسب ما جاء في نص المادة 86 من القانون العضوي 12/16 .

المبدأ أنه لا يتم نشر تقرير لجنة التحقيق من قبل غرفتي البرلمان ، لكن يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ، حسب الحالة ، نشر التقرير كليا أو جزئيا ، بناء على إقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد الإطلاع على رأي الحكومة ( المادة 87 من القانون العضوي ) ، لهذا السبب يبيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ، في مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق ( كليا أو جزئيا ) أو عدم نشره ، من دون مناقشة و بأغلبية الأعضاء الحاضرين وبعد عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا ( المادة 87 الفقرة الثانية من القانون العضوي 12/16 ) .

والواقع أن مسألة " تقرير لجنة التحقيق " تستلزم عدة ملاحظات فرعية نوجزها فيما يلي :

■ أن مسألة النشر لا تتم تلقائيا فالمبدأ هو عدم نشر التقرير و الإستثناء هو نشره ، وهذا نفس ما كان سائدا في فرنسا منذ سنة 1958 إلى غاية 1977 تاريخ صدور القانون رقم 807 /77 المؤرخ في 19/07/1977<sup>372</sup> ، ليتم بعدها تبني المبدأ المناقض له تماما ،

<sup>371</sup> جاء في المادة 156 من الدستور ما يلي :

" السلطة لقضائية مستقلة وتمارس في اطار القانون "

<sup>372</sup> أصبحت المادة 6 من الأمر 17 نوفمبر وبعد تعديلها بالقانون 807 /77 تنص على ما يلي :

حيث أصبح نشر تقرير لجنة التحقيق تلقائيا هو المبدأ إلا إذا قررت غرفة البرلمان عكس ذلك ( وهو ما لم يحدث أبدا )<sup>373</sup> .

- أن التقرير يبلغ لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول .
- أن النشر لا يتم إلا بعد الأخذ برأي الحكومة ، لكن هل المقصود هنا هو الأخذ برأي الحكومة أو مجرد الإطلاع عليه فقط ، بتعبير آخر ما هي القيمة القانونية لرأي الحكومة ، هل هو رأي ملزم أم أنه مجرد إستشارة ، خاصة إذا كان تقرير لجنة التحقيق لا يخدم الحكومة وينتقدها ، أو على العكس يخدم محتوى التقرير الحكومة ولذلك فهي ستؤيد نشره ، لأن التقرير في هذه الحالة هو بمثابة إعادة إعتبار لها ولأدائها
- في حال صوتت الغرفة المعنية إيجابيا لنشر التقرير كاملا أو جزء منه ، يتم نشره في الجريدة الرسمية للمداولات ، وعلى الرغم من أن المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 ذهبت إلى أبعد من ذلك عندما حددت أجل ثلاثين يوما إلا أن هذا الحكم غاب في النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة لسنة 2017 ، بينما لا يوجد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أي شيء يذكر عن أجل النشر أو عن كفاءاته وهو ما يلاحظ بإستمرار من اللاتجانس واللاتناظر الطبيعي بين الأحكام الواردة بين النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة ، ولعل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجديد لسنة 2018 سيأخذ بعين الإعتبار هذه المسألة .
- النشر إذن يتم على مستوى الجريدة الرسمية للمداولات وليس على مستوى الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، كما لا يتم توزيع التقرير على وسائل الإعلام مما يؤثر سلبا على مقدار انتشاره والعلم به من طرف المواطنين .
- لجنة التحقيق البرلماني لست أكثر من جهاز لجمع المعلومات ، وعليه فإنه ليس لها أن تتخذ قرارا بشأن القضية التي تحقق فيها ، وإذا كشف التحقيق عن أعمال تقع تحت طالة قانون العقوبات فإن عليها أن تبلغ الجهات المختصة وتحيل ملف التحقيق لإتخاذ الإجراءات اللازمة وتنحصر مهمتها فيما عدا ذلك بتقديم تقريرها إلى السلطة التشريعية مشفوعا بالإقتراحات التي ترتئها<sup>374</sup> .

---

« L'assemblée intéressée , peut décider , par un vote spécial , et après s'être constituée en comité secret , de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d' un commission d'enquête »

<sup>373</sup> AVRIL Pierre , op-cit , 314 .

<sup>374</sup> طربوش قائد محمد ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، تحليل قانوني مقارنة ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، 1995 ، ص 379 .

هذا هو إذن واقع القيمة القانونية لتقرير لجنة التحقيق البرلماني والذي يمكن في أقصى الحالات أن يتم نشره في الجريدة الرسمية لمداوالات الغرفة المعنية وفي وسائل الإعلام حتى يعلم به الرأي العام<sup>375</sup> أو أن تتم إحالته إلى النيابة العامة من أجل فتح تحقيق قضائي في إحدى الوقائع التي تم كشفها ، أو كأقصى حد ، أن تفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير ( الفقرة الثالثة من المادة 87 من القانون العضوي 12/16 ) .

الغريب إذن أن المجلس يجتمع من أجل البت في مسألة نشره للتقرير ، بينما لم ينتبه المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي ومن قبله المؤسس الدستوري ، إلى الصورة الأكبر ألا وهي : ما هي القيمة القانونية للتقرير الذي أعدته لجنة التحقيق ، وبتعبير آخر ما هي نتائجها وما هي تداعياتها على الحكومة إن كان موضوعه كيفية أداء الحكومة في قضية ما ، وإذا اتضح أن الحكومة ومن خلال المصالح التابعة لها قد قصرت في إحدى القضايا ذات المصلحة العامة ( المادة 180 من الدستور ) ، لأن المفروض أن لجان التحقيق هي إحدى الوسائل المتاحة في يد البرلمان من أجل الرقابة على عمل الحكومة ، يمكنها إذا اقتضى الأمر أن تقود إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ، وأنه من غير الطبيعي أن يتم تحجيم هذه الوسيلة الدستورية المهمة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة من طرف المؤسس الدستوري بأن يعطى لها إطار قانوني خاص يجعلها ذات طبيعة خاصة ، ويجعل منها مجرد وسيلة إستعلامية أخرى معدومة الأثر السياسي أفرغت من مضمونها .

فخصوصية لجان التحقيق البرلماني في الجزائر من خصوصية السلطة التشريعية وخصوصية النظام الدستوري الجزائري .

---

<sup>375</sup> BENABBOU Fatiha , Droit parlementaire., tome 2 , op-cit,203.

## المبحث الثاني :

### رقابة سياسية تخطيء هدفها

خصوصية الوظيفة الرقابية للبرلمان هي من خصوصية النظام الدستوري الجزائري ، هذه الرقابة التي أقل ما يقال عنها أنها رقابة تخطيء هدفها لسببين اثنين ، أولهما أن مقومات النظام البرلماني غير مجتمعة في نظام مثل النظام الدستوري الجزائري ( المطلب الأول ) ، وما زاد من غرابة الوضع أن آلية الحل التي وظفها المؤسس الدستوري الجزائري بطريقة خاصة زادت من اختلال مبدأ التوازن ما بين كل من السلطة التشريعية (البرلمان ) والسلطة التنفيذية ( المطلب الثاني ) .

## المطلب الأول :

### تحويل للمسؤولية بدون تحويل للسلطة

إن ما يصنع خصوصية النظام الدستوري الجزائري هو خصوصية المسؤولية السياسية في ظله وعلى الرغم من أن هذه الوضعية لا تخص النظام الدستوري الجزائري فقط بل كذلك كافة الأنظمة الدستورية التي أخذت بالنظام شبه الرئاسي وعلى رأسها النظام الفرنسي ، إلا أن النظام الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك حيث لا تتضح معالم المسؤولية السياسية فيه لعدة إعتبارات ، فمن جهة الحكومة تابعة عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية غير المسؤول سياسيا وهو ما يتنافى مع مقومات النظام البرلماني ( الفرع الأول ) ، ومن جهة أخرى حرص المؤسس الدستوري على حماية الوظيفة الرئاسية عن طريق تحويل كامل المسؤولية السياسية للوزير الأول ولكن من دون تحويل فعلي للسلطة لهذا الأخير ( الفرع الثاني ) .

## الفرع الأول :

### لرئيس الجمهورية السلطة

النظام الدستوري الجزائري وفي هذه الجزئية بالذات أي جزئية السلطة والمسؤولية ومثله مثل النظام الدستوري الفرنسي ، تعتبر كيفية توزيع السلطة والمسؤولية فيهما خلافا دستوريا أسال الكثير من الحبر ، لأن المؤسس الدستوري الجزائري مستندا في ذلك الى الشرعية الإنتخابية الكبيرة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب إنتخابا عاما ومباشرا ، وهذا ما جعل منه المحور الذي تدور في فلكه باقي المؤسسات الدستورية بما فيها البرلمان والحكومة .

غير أن المؤسس الدستوري الجزائري ومثله مثل العديد من الأنظمة التي أخذت بالنظام شبه الرئاسي رفض رفضا قاطعا إعمال المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ولأجل ذلك سعى إلى حماية الوظيفة الرئاسية بواسطة العديد من الآليات الدستورية ، وهو الموقف الثابت والمستمر له منذ الإستقلال وإلى غاية يومنا هذا ( الفقرة الأولى ) ، وكتعويض عن هذا الإختلال في ميزان توزيع السلطة والمسؤولية حاول المؤسس الدستوري الجزائري وبداية من دستور 1996 وبالضبط المادة 158 منه التأسيس لنوع خاص من المسؤولية الرئاسية ألا وهي المسؤولية القانونية الجنائية إن جاز التعبير ، أقل ما يقال عنها أنها مسؤولية وهمية ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### الرئيس غير مسؤول سياسيا القاعدة الثابتة

رغم أن الدستور الجزائري لم ينص صراحة عن لا مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا خلافا لما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي الذي نص صراحة على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا من خلال المادة 68 منه ، إلا أن سكوت المؤسس الدستوري حول لا مسؤولية الرئيس سياسيا يفهم منه ضمنا عدم مسؤوليته السياسية .

إن حصانة رئيس الجمهورية المتمتع بقدر هام من السلطات تمثل معضلة قانونية لطالما حيرت رجال القانون ليس فقط في الجزائر بل في العديد من الأنظمة السياسية المقارنة على رأسها النظام الفرنسي ، وأمام المركز الذي يحتله رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري وإلى جانب السلطات القانونية التي يحتفظ بها لنفسه لم يفكر المؤسس الدستوري في أعمال المسؤولية السياسية للرئيس فهو غير مسؤول عن سياسة عامة يعد هو صاحبها ، ومن المعلوم أن قاعدة لا مسؤولية رئيس الدولة قاعدة يعمل بها النظام البرلماني نظرا لتحجيم سلطات الرئيس وتحويلها للحكومة التي على رأسها الوزير الأول ، هذه الأخيرة تمارس سلطات فعلية ، ويعرف هذا النظام قاعدة " لا سلطة حيث لا مسؤولية " ، وظهرت هذه القاعدة لأول مرة في بريطانيا عندما تم تجريد الملك من سلطاته لصالح الحكومة ومن هنا أصبح الملك غير مسؤول سياسيا كما أنه غير مسؤول جنائيا عملا بقاعدة أخرى هي قاعدة " الملك لا يخطئ أبدا "

مبدأ لا مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية قاعدة عرفتها كافة الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الإستقلال وإلى غاية يومنا هذا ، باستثناء دستور 1963 الذي أقر صراحة مسؤولية رئيس الجمهورية من خلال المادة 47 منه والتي جاء فيها ما يلي :

" رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني ....."

هذه المسؤولية هي المقابل الطبيعي لكون رئيس الجمهورية آنذاك هو رئيس الجمهورية رئيس الحكومة ، حيث نصت صراحة المادة 48 من دستور 1963 آنذاك على أن :

" يتولى رئيس الجمهورية تحديد السياسة العامة للحكومة وتوجيهها ، كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقا لإرادة الشعب التي يجسدها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني "

كما أن رئيس الجمهورية آنذاك كان يعين الوزراء من بين نواب المجلس الوطني ، حيث جاء في المادة 47 من دستور 1963 ما يلي :

" .....يعين ( رئيس الجمهورية ) الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثين منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى المجلس "

فمسؤولية الرئيس آنذاك هي بمثابة عقاب له بسبب حياده عن سياسة الحزب التي يعبر عنها المجلس الوطني .

الدساتير التي تلت دستور 1963 رفضت تبني المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وإن كان الرفض ضمنيا وليس بنص الدستور ، هذا الرفض مرده فلسفة النظام الدستوري الجزائري التي ترى أن صالح الأمة يتعارض مع إعمال مسؤولية رئيس الجمهورية الذي يضمن حسبها مبدأ الإستمرارية والإستقرار السياسي .

وهناك من يرى أن لامسؤولية رئيس الجمهورية السياسية مردها عدم تعيينه من طرف الأغلبية البرلمانية التي يكون من هذا المنطلق مسؤولا أمامها ، كما أنه لم يلتزم أمام ممثلي الأمة بأي برنامج سياسي سوى البرنامج الذي إلتزم به أمام الأمة مباشرة والتي انتخبته بواسطة الإقتراع العام المباشر ، وبناء عليه فهو غير مسؤول سوى أمام الأمة التي يمكن أن ترفض تجديد ثقتها فيه بمناسبة إعادة الترشح للإنتخابات الرئاسية ، وخارج هذا الإطار لن يسأل رئيس الجمهورية عن السياسة التي يقودها .

وهناك من يرى أن اللامسؤولية التقليدية لرئيس الدولة ، تكتسي طابعا وظيفيا بمعنى أنها تحمي ، ليس شخص الرئيس وإنما عهدته الرئاسية التي منحها إياه الشعب ، والدليل على ذلك منع متابعة الرئيس الفرنسي جاك شيراك قضائيا بسبب قضية "مدينة باريس " « Ville de Paris » ، وهذا ما أثار جدلا فقها وقضائيا واسعا آنذاك ، إلا أن المجلس الدستوري تدخل آنذاك وبموجب قراره رقم 238 المؤرخ في 23 فيفري 2007 وأكد على مبدأ الامسؤولية المطلقة لرئيس الجمهورية طوال مدة عهدته ، إلا في حالة الخيانة العظمى ، وعلى هذا الأساس مثل جاك شيراك أمام القضاء سنة 2009 بعد انتهاء عهدته .

هذه الوضعية تمثل معضلة قانونية في النظرية الدستورية ، إذ أن الهدف من القانون الدستوري هو وضع حد للسلطة وأحد وسائل ذلك هو إعمال المسؤولية السياسية التي تقضي بأنه " حيث توجد سلطة توجد مسؤولية " ، فالمسؤولية السياسية إذن هي رهان ديمقراطي ، لأنه في الديمقراطية الدستورية السلطة لا تكون شرعية إلا اذا كانت مسؤولة .

والواقع أن الإزدواجية في السلطة التنفيذية ، هي خاصية من خصائص النظم البرلمانية ، تسمح بلا مسؤولية الرئيس ولكن وفقا لشروط معينة أهمها أن رئيس الدولة يكون لا يمارس السلطة فعليا ، وحتى صلاحياته القليلة والتي يمارسها كرئيس دولة وليس كرئيس حكومة ، تتحمل المسؤولية عنها الحكومة وهذا عن طريق آلية التوقيع الوزاري المجاور ، حيث أن تصرفات الرئيس القانونية يوقعها هو نفسه ولكن لا تأخذ قيمتها القانونية إلا اذا وقع إلى جانبه الوزير أو الوزراء المختصين بالموضوع غير أن الإشكال الذي يطرح عندنا أن النظام الدستوري الجزائري ليس نظاما برلمانيا تقليديا ، بل هو نظام هجين بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني ، ويصفه بعض الأساتذة بأنه نظام رئاسي مشدد ، فالدستور الجزائري مثله مثل الدستور الفرنسي همه الأساسي هو حماية الوظيفة الرئاسية من أجل تحقيق الإستقرار والإستمرارية في مؤسسات الدولة ، غير أن ذلك انعكس سلبا على نواحي أخرى مختلفة إلى حد تكريس نظام رئاسي مطلق حيث الرئيس غير مسؤول سياسيا لأنه ببساطة مسؤول أمام الشعب يوم الإنتخابات الرئاسية ، أما الإنتخابات التشريعية فمبدئيا أمرها لا يهم رئيس الجمهورية ، خاصة وأن الدستور لا يلزم رئيس الجمهورية بالإستقالة في حال وصول أغلبية برلمانية مغايرة للأغلبية الرئاسية ، وحتى في حال قيام الرئيس بحل الغرفة الأولى وقيام الشعب الحكم بإرجاع نفس الأغلبية البرلمانية بعد إجراء إنتخابات تشريعية جديدة مسبقة ، لا شيء يلزم الرئيس بالإستقالة ، حيث يستمر هذا الأخير في الحكم في إطار حالة التعايش السياسي أو ما يسمى بـ

. La cohabitation :

كذلك الحال بالنسبة للإستفتاء ، لأن نتيجته وإن جاءت مخالفة للإرادة الرئاسية فإنها لا تلزم رئيس الجمهورية بالتنحي عن الحكم لأنها لا تشكل إلا إلتزاما أدبيا ، ولهذا الأخير على أساس إرادته الشخصية أن ينصاع أو لا له لأن لا شيء في الدستور يلزمه بذلك .

هذا القول وعلى الرغم من صحته في كل من النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري الفرنسي إلا أنه نسبي بالنسبة للثاني ، لأنه وعلى الرغم من أن رئيس الدولة في كل من البلدين ينتخب إنتخابا عاما ومباشرا من طرف الشعب ، إلا أنه لا بد من استيعاب التوافق مع المبادئ الليبرالية لأن الديمقراطية في النظام الفرنسي تظل ديمقراطية ليبرالية ويرتد ذلك بالضرورة إلى آليات تنظيم القيد والرقابة على الهيئة التنفيذية ، ولأن الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس الفرنسي من جهة وطريقة إنتخابه من جهة أخرى ، أديا إلى بروز نوع خاص من المسؤولية السياسية الرئاسية ، هذه المسؤولية تجد التعبير عنها في حالات عدة هي :

- عندما يربط الرئيس بقاءه في السلطة بالإستفتاء حول قضية ما فتأتي نتيجة الإستفتاء بمثابة تأكيد الثقة به أو حجب الثقة عنه ، وهذا ما فعله الجنرال ديغول في العام 1962 وفي العام 1969 ، فتحمل مسؤولية قراره تجاه الشعب بأن تنحى عن الحكم سنة 1969 .

- عندما يستخدم الرئيس صلاحيته بحل الجمعية الوطنية والدعوة إلى إنتخابات مبكرة على إثر حدوث أزمة وزارية ، فإذا ما أدت الإنتخابات إلى نتائج ليست في صالح الرئيس بحيث تأتي الأكثرية في الجمعية الوطنية مناوئة له ، تكون الأكثرية الشعبية قد حملت الرئيس مسؤولية أفعاله .

- عندما يرشح الرئيس نفسه لولاية جديدة ، تطرح مسؤوليته عن أدائه في الولاية المنتهية على الناخبين ، فتأتي المحاسبة الشعبية إما لصالحه و إما لصالح خصمه .

وعلى الرغم من كون هذه الفرضيات متغيرة بحسب شخصية رئيس الدولة ، فاذا كانت هذه الفرضيات صحيحة من المنظور الديغولي ، إلا أنها أثبتت عدم صحتها مع رؤساء آخرين اختاروا الإستمرار في الحكم بالرغم من العقاب الشعبي لهم ، نذكر على سبيل المثال كل من : Jacques CHIRAC , François MITTERAND , Giscard D'ESTAING

حجج أخرى تدفع بنا إلى دفع التشابه اللامسؤولية السياسية للرئيس في كل من النظامين الجزائري والفرنسي ، هو كون الرئيس الفرنسي هو أيضا غير مسؤول لكنه من جهة أخرى سمح بوجود ميكانيزمات مختلفة تسمح بتحويل المسؤولية عن أعماله إلى الحكومة وهذا عن طريق إجراء التوقيع الوزاري المجاور ، إضافة إلى ذلك فإن السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية استلزمت رغم النص على عدم مسؤوليته السياسية أن يكون في واقع الأمر مسؤولا ، ذلك أن كل ممارسة لسلطة في الدولة تستتبع بالضرورة وجود مسؤولية ، فالسلطة والمسؤولية وجهان لعملة واحدة وتلك هي نقطة الارتكاز في دولة القانون ، كما أن رئيس الجمهورية الفرنسي ليست له الحرية الكبيرة في إختيار رئيس الحكومة وتعيين أعضاء الحكومة بعكس ما هو عليه الحال في النظام الدستوري الجزائري .

من جهة أخرى فإن سلطات رئيس الجمهورية في الجزائر أوسع بكثير من سلطات رئيس الجمهورية في فرنسا والدليل على ذلك أنه في فرنسا لا يوجد نشاط حكومي معين لا تتولاه الحكومة ، بينما في الجزائر فإن الحكومة لا تتولى مجالين أساسيين هما : الشؤون الخارجية والدفاع الوطني .

وهكذا أصبح واضحا للعيان أنه وبالرغم من التشابه الشكلي ، إلا أن اللامسؤولية السياسية للرئيس في الجزائر تختلف عنها في فرنسا لأن كلاهما مؤسستان دستوريتان تفصحان في واقع الحال عن

صياغتهما الديمقراطية المتقاربة وطابعيهما الليبرالي المتباعدان ، ولعل أحسن دليل على ذلك هو التكليف بمهمة الذي أرسله الرئيس ساركوزي بتاريخ 18 جويلية 2007 إلى اللجنة المكلفة بإعداد التعديل الدستوري : La comite Ballardur ، الرئيس ساركوزي أراد من خلال هذا التعديل الدستوري إعادة تثمين الوظيفة الرئاسية بأن تسند للرئيس مهمة تحديد السياسة العامة للحكومة بينما يبقى لرئيس الحكومة مهمة قيادة هذه السياسة ، وأكد في نهاية هذه الرسالة أن تأخذ اللجنة بعين الإعتبار عند قيامها بإعادة تنظيم العلاقة ما بين الرئيس ورئيس الحكومة ( هكذا كان يسمى آنذاك ) ، عدم المساس بالنظام القانوني للمسؤولية السياسية للرئيس المعمول به ، وهو ما وضع اللجنة في موقف حرج ، إذ كيف يتم ذلك من دون المساس بالنظام العام للمسؤولية السياسية للرئيس أو بتعبير آخر بمبدأ لا مسؤولية الرئيس ؟

وعلى الفور اقترحت اللجنة مشروع تعديل دستوري يمس المواد : 5 ، و 21 ، هذه المواد تسند لرئيس الجمهورية صلاحية تحديد سياسة الأمة وللوزير الأول صلاحية قيادتها وبذلك يتحول الوزير الأول إلى مجرد منفذ للقرارات الرئاسية ، غير أن الرئيس ساركوزي اقتنع في الأخير أن مثل هذا التعديل الدستوري سوف يمس بميزان السلطة والمسؤولية في النظام الفرنسي وبطبيعة النظام الدستوري الفرنسي وأنه سوف يضر أكثر مما سوف ينفع ، وهذا ما أكده الرئيس الفرنسي ساركوزي بدوره في رسالته التي وجهها إلى الوزير الأول آنذاك بخصوص التعديل الدستوري المزمع إجراؤه ، وهكذا وسع التعديل الدستوري للدستور الفرنسي لسنة 2008 من صلاحيات رئيس الجمهورية ولكنه لم يعد تنظيم السلطة التنفيذية مثلما كان مرادا له .

وبالعودة إلى خصوصية النظام القانوني للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وطابعها الغريب بالنظر إلى المركز القوي والمحوري الذي يحتله هذا الأخير ليس فقط بالنسبة للسلطة التنفيذية بل كذلك بالنسبة لباقي السلطات ، كان لزاما على المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1989 أن يجد نوعا من الحل له المعضلة القانونية ولكن في نفس الوقت مع ضمان حماية الوظيفة الرئاسية من جهة وإسكات أصوات المحتجين من جهة أخرى ، لذلك ظهرت ضرورة التعويض عن هذا الاختلال بين السلطة والمسؤولية ، وعلى هذا الأساس جاء الحل تدريجيا على خطوتين :

- كخطوة أولى : وبموجب دستور 1989 تم تأسيس المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني كبديل عن لا مسؤولية رئيس الجمهورية .

- وكخطوة ثانية : وبموجب دستور 1996 تم تأسيس ولأول مرة مسؤولية الرئيس الجنائية بموجب المادة 158 من الدستور ، حيث أصبح رئيس الجمهورية مسؤولا عن تهمة الخيانة العظمى كبديل آخر عن لا مسؤوليته السياسية .

### الفقرة الثانية :

#### الخيانة العظمى بدل اللامسؤولية السياسية

بعد أن تمكنت الجمهورية الخامسة من فك رباط السلطة والمسؤولية السياسية ، كان لزاما تعويض هذا الإختلال عن طريق خلق نوع آخر من المسؤولية الجنائية ولكن ليس بالمعنى المتعارف عليه من النص على الجريمة أو الجنائية والعقوبة المقررة لها في قانون العقوبات ، بل ترك الباب مفتوحا لأن المادة 68 من الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة تتكلم عن جريمة الخيانة العظمى بينما لم تحدد الأفعال المكونة لها الأمر الذي أدى وقوع الخلاف حول مدلولها وبيان عناصرها وطبيعتها وهل تعتبر جريمة سياسية أم جريمة جنائية .

بدوره المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 ، وكنوع من التعويض عن اللامسؤولية السياسية أسس المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية ، ومن خلال المادة 158 منه من الفصل الثالث تحت عنوان السلطة القضائية والتي جاء فيها :

" تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ، ورئيس الحكومة ( حاليا الوزير الأول ) عن الجنایات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه "

يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها

"

إذا فمسؤولية رئيس الجمهورية عن الخيانة العظمى هي الجديد الذي أتى به دستور 1996 ، غير أن الدستور لم يشر أبدا إلى طريقة تشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وكيفية سيرها والإجراءات المطبقة أمامها وأحال ذلك إلى قانون عضوي ، والتساؤل الذي يطرح نفسه هو عن نتائج نسيان المشرع للقانون العضوي ، هل أصبح هذا القانون العضوي شرطا لتطبيقه المسؤولية الجنائية للرئيس ، هل نحن أمام وضعية فراغ أم تردد قانوني .

من الغريب إذن أن المسؤولية الجنائية لم تشغل كثيرا بال المؤسس الدستوري الذي خصص لها مادة وحيدة فقط ونسي تماما أن يحدد كيفية الإتهام وطريقة المحاكمة ، كما لم يحدد الجريمة والعقوبة ، والأغرب من ذلك أن هذه المحكمة لم تر الوجود إلى يومنا هذا .

### أ - الخيانة العظمى جريمة غير محددة :

من إحدى وسائل التجهيل الأكثر شيوعا في بعض الأنظمة الدستورية وحتى المتقدمة منها ، هي التي تقوم على تعمد الغموض المفاهيم المستخدمة وإستغلال هذا اللبس القانوني ، لأن إنعدام تفسير معنى الخيانة العظمى دستوريا ودون ذلك الإستنتاج القانوني تظل القاعدة ذات طابع صوري ومجازي لا غير .

ولعل مرد هذه الظاهرة هو الإتفاق الضمني بين المدافعين عن السلطة التنفيذية والمدافعين عن السلطة التشريعية ، فالطائفة الأولى لا تتمنى تحديد الخيانة العظمى على إفتراض أن النقص سيقف عائقا لتطبيق هذه الجريمة ، والطائفة الثانية ترغب في الإبقاء على أكبر سلطة تقدير ممكنة للبرلمان في هذا الشأن .

إن عدم تحديد مفهوم الخيانة العظمى يجعلها غير ممكنة التطبيق وبهذه الطريقة تصبح هذه المسؤولية وهمية (illusoire) ، لأنه لا يمكن تحديد ماهية الخيانة العظمى بصفة دقيقة ، حيث تعود للمحكمة العليا للدولة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية مهمة تكييفها وتحديد طبيعتها بصفة سيادية ، ويمكن إعتبارها أحد الجنايات المذكورة في قانون العقوبات مثل الاغتيال ، الخيانة .... كما يمكن أن تكون تصرفا مثل التخلي أو التقصير في الواجبات مثل : خرق أحكام الدستور ، رفض إصدار قانون ما .....

ومن أجل سد هذا الفراغ ، حاول عدد من الفقهاء تحديد مدلول الخيانة العظمى وبيان عناصرها وتحديد طبيعتها ، منهم الفقهاء القدامى :

- الفقيه الفرنسي LAFERRIERE. J الذي اقتبس تعريف الخيانة العظمى من الدستور الألماني لسنة 1929 والذي عرفها بأنها . " كل خرق غير مشروع للدستور أو القانون "

- الفقيه الفرنسي DUGUIT ذهب إلى أن النصوص الدستورية وخاصة دستور 1875 الذي كان مطبقا في ذلك الوقت والذي ورد النص فيه على الخيانة العظمى ، لن يكتب لها التطبيق وستظل طبقا لمبادئ القانون الجنائي حروفا ميتة ، ولم يعرف الخيانة العظمى ولا أي قانون ولم يحدد العناصر المنشئة لهذه الخيانة ، ولم يحدد العقوبة التي يترتب عليها ولن تستطيع الجهة المختصة بمحاكمة الرئيس (أي مجلس الشيوخ آنذاك) إدانته .

أما الفقهاء المحدثين فقد قاموا بوضع تعاريف مباشرة لهذه الجريمة :

- الفقيه M. DUVERGER ذهب إلى تعريفها بقوله : " أنها تتكون من إساءة إستعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد "

- الفقيه G. VEDEL عرفها بأنها : " كل إهمال خطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية "

- الفقيه A.PIERRE COT بأنها : " رفض تطبيق الدستور "

كما اختلف الفقه الفرنسي حول طبيعة الخيانة العظمى أي هل تعتبر جريمة سياسية أم جريمة جنائية إلا أن الرأي الغالب ذهب إلى اعتبارها من طبيعة سياسية ، فالجريمة جريمة سياسية يترتب على وقوعها عقوبة سياسية ألا وهي عزل رئيس الدولة من منصبه واستبداله ( La destitution ) مثلما هو الحال في فرنسا ( المادة 68 من الدستور الفرنسي ).

وبالرجوع إلى آخر الدساتير الفرنسية ، نجد أنه أبقى على مبدأ لا مسؤولية رئيس الجمهورية واستثنى حالة وحيدة هي حالة الخيانة العظمى والتي ألبسها الكثير من الغموض ولم يحدد ماهيتها ولا نوع المسؤولية المترتبة عنها ، ونظرا لعدم تحديدها تعود للمحكمة العليا للدولة وحدها وبصفة سيادية تقدير وجودها ، إلا أن التعديل الدستوري الأخير في فرنسا جاء بهدف وضع حد للخط ما بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية ، واقترح مشروع التعديل التمييز ما بين المنطق السياسي والمنطق القضائي أي إعادة تحرير كل من المادتين 67 و 68 من الدستور الفرنسي .

القانون الدستوري 238 /2007 المعدل لنظام مسؤولية رئيس الجمهورية أتى بأربعة نقاط هامة هي :

- تأييد حصانة الرئيس بالنسبة للأفعال العامة التي ارتكبها خلال ممارسته لعهدته وعن الأفعال الخاصة المرتكبة خلال أو قبل العهدة .

- الفصل الواضح بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية .

- رئيس الجمهورية مسؤول سياسيا أمام المحكمة العليا للدولة عن الأفعال العادية المرتكبة أثناء العهدة والتي يمكن تكييفها على أنه تقصير فادح في ممارسة واجبات عهدته ، وهنا تظهر إمكانية " التنحية " .

- تأسيس المسؤولية الجنائية والمدنية لرئيس الجمهورية أمام المحاكم العادية ولكن بعد نهاية عهدته ، عن الأفعال المرتكبة قبل أو خلال ممارسة العهدة الرئاسية .

هذه التطورات الحركية المستمرة التي يعرفها الدستور الفرنسي حول نظام مسؤولية رئيس الجمهورية سببها الكثير من الجدالات التي تثيرها الأحزاب السياسية المعارضة حول مسؤولية رئيس الجمهورية عموما ومسؤوليته الجنائية على الخصوص ، والتي انعكست بدورها على نص المادة 68 من الدستور الفرنسي<sup>376</sup> .

وبالعودة إلى موضوع الخيانة العظمى في النظام الدستوري الجزائري ، نجد أن الحال مشابه لنظيره الفرنسي حيث أحاطها المؤسس الدستوري بسياج من الغموض وعدم الدقة والتغيب المطلق لعناصر قيامها حفاظا على منصب رئيس الجمهورية خلافا للمسؤولية الجنائية للوزير الأول ، فالفصل الواضح بينهما يعكس نية المؤسس الدستوري في اضافة الطابع الخاص للخيانة العظمى وإستبعاد أية محاكمة للرئيس عن الجنايات والجنح المذكورة في قانون العقوبات عكس ما هو الحال بالنسبة للوزير الأول ، فالمعاملة المزدوجة واضحة تماما من نص المادة 158 من دستور 1996 ( حاليا المادة 177 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 ) ، وما يؤكد ذلك أكثر فأكثر هو عدم صدور القانون العضوي المتضمن تنظيم المحكمة العليا للدولة والغموض الذي يلف كفيات تحريك الإتهام ، هل يتم من طرف البرلمان أم بمعزل منه ؟

<sup>376</sup> جاء في نص المادة 68 من الدستور الفرنسي :

" لا يجوز تنحية رئيس الجمهورية إلا في حال إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة عهدته ، وينطق بالتنحية البرلمان المشكل في هيئة محكمة عليا .

يتم إرسال إقتراح عقد إجتماع المحكمة العليا الذي يصادق عليه أحد مجلسي البرلمان فورا إلى المجلس الآخر الذي يفصل فيه خلال خمسة عشر يوما .

يرأس رئيس الجمعية الوطنية المحكمة العليا وتفصل خلال شهر في التنحية بالإقتراح السري ، ويطبق قرارها فورا . تكون القرارات المتخذة تطبيقا لهذه المادة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتشكل منهم المجلس المعني أو المحكمة العليا ، ويمنع التفويض في التصويت ولا تحتسب إلا الأصوات المؤيدة عقد إجتماع المحكمة العليا أو التنحية .

تحدد شروط تطبيق هذه المادة بموجب قانون أساسي "

## ب- المحكمة العليا للدولة قضاء غير موجود

أعلنت المادة 158 من دستور 1996 عن تأسيس محكمة عليا للدولة مختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية عن " الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى " ، وهذه الخصوصية لهذه تعود لعدة إعتبارات أهمها :

- أولا : الحرج الذي قد توضع فيه المحاكم العادية وقضائها في حالة مثل رئيس الجمهورية أمامها ، مما سوف يؤثر سلبا على موضوعية وحياد القاضي في هذه الحالة ، لذا وجب تصور محكمة خاصة ذات تشكيلة خاصة يتمتع أعضائها بحصانة تحميهم من هيمنة مركز رئيس الجمهورية .

- ثانيا : الرغبة في عدم المساس بمبدأ الفصل بين السلطات ، حيث يستغرب مثل رئيس الجمهورية قمة السلطة التنفيذية أمام محكمة من المحاكم التابعة للسلطة القضائية ، لذا وجب إيجاد محكمة ذات طبيعة سياسية تختص في محاكمة كل من رئيس الجمهورية والوزير الاول .

فالمحكمة إذن تعتبر سيدة في تحديد طبيعة الجرم الذي ارتكبه رئيس الجمهورية وتكييفه على أنه خيانة عظمى ، كما تعتبر سيدة في تحديد العقوبة المناسبة لهذا الجرم بعيدا تماما عن أحكام قانون العقوبات ، فهي غير ملزمة بالأحكام والعقوبات الواردة فيه وكذا الإجراءات المحددة بموجبه ، لأن الإجراءات المطبقة أمامها كذلك هي إجراءات خاصة يحددها قانون عضوي ، وإن كان من الطبيعي تفهم خصوصية المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية ، وإنما ما لا يمكن تفهمه هو سبب تأخر هذا القانون العضوي لمدة فاقت العشرين سنة ، ومرة أخرى استطاع المؤسس الدستوري بواسطة اضاء طابع الغموض واللاواقعية وعدم التحديد لمدلول وعناصر وطبيعة الخيانة العظمى من جهة ، والصمت والتردد القانونيين في ظل عدم صدور القانون العضوي من جهة أخرى .

## الفرع الثاني :

### وللوزير الأول المسؤولية

منذ الإستقلال وإلى غاية سنة 1988 لم يتفطن المؤسس الدستوري الجزائري إلى ضرورة حماية الوظيفة الرئاسية ، فالرئيس كان خلال تلك الفترة كان غير مسؤول سياسيا وهو ما اعتبر آنذاك خلاا دستوريا ، إلا أن الأحداث التي عرفتها الجزائر في أكتوبر 1988 جعلت المؤسس الدستوري يتفطن إلى ضرورة حماية الوظيفة الرئاسية من خلال إعمال المسؤولية السياسية للوزير الأول ( رئيس الحكومة آنذاك ) ، هذه المسؤولية السياسية للحكومة تحت إشراف الوزير الأول أحسن ما يقال عنها أنها مسؤولية سياسية مقيدة زمتا وإجرائيا بمناسبتين فقط بحسب نص الدستور ( الفقرة الأولى ) ، وأنها مسؤولية من نوع خاص وليست أبدا مسؤولية سياسية بالشكل المتعارف عليه في الأنظمة البرلمانية حيث تصبح المسؤولية الوزن المقابل للسلطة ، لأن مسؤولية الوزير الأول بالشكل الذي وظيفها المؤسس الدستوري هي مسؤولية من نوع خاص لأنها لا تحل الخلاف السياسي المعروف بين البرلمان والحكومة مادام أن هذه الأخيرة تابعا عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية رئيس الحكومة ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### مسؤولية سياسية مقيدة زمنيا وإجرائيا

تجد مسؤولية الحكومة مصدرها في النظام البرلماني من مبدأ عدم تحمل رئيس الدولة لها ، ويقصد بها تحمل النتائج المترتبة من الأخطاء والأعمال الصادرة بالبلاد والمرتكبة من طرف الوزراء ، ويرجع ظهور نظرية مسؤولية الحكومة أمام البرلمان إلى إنجلترا تاريخيا ، التي تعتبر مهد النظام البرلماني منذ القرن 18م ، ثم تعمدت إلى باقي الدول التي تأثرت بالنظام البرلماني .

ويستند مبدأ المسؤولية إلى قواعد النظام العام القائلة بمساواة جميع المواطنين أمام القانون ، أي أنه لما كان رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا بإعتباره رمز للسيادة لا للحكم في النظام البرلماني التقليدي ، انتقلت السلطة الفعلية إلى الوزارة التي يرأسها الوزير الأول مقترنة بمسؤوليته السياسية أمام البرلمان ، حيث تم إختياره من طرف رئيس الدولة الذي يكلف زعيم حزب الأغلبية البرلمانية بتأليف الوزارة ، إذن فالمسؤولية والسلطة وجهان لعملة واحدة ، وحيثما وجدت السلطة وجدت لا محالة المسؤولية ولما كانت السلطة والمسؤولية متلازمتان فإن المسؤولية بدون سلطة ظلم وكذلك السلطة بدون مسؤولية ظلم أيضا للخاضعين لها .

لكن ميزة المسؤولية بدون السلطة هي السمة التي تميز وضع الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري منذ سنة 1988 مرورا بالتعديلات الدستورية العديدة ، والتي بدل أن تحل المعضلة القانونية و الفقهيّة قامت بخلق معضلة قانونية جديدة وهي معضلة تحويل المسؤولية بدون تحويل فعلي للسلطة وأصبحنا أمام معضلة قانونية وفقهيّة جديدة هي " السلطة بدون مسؤولية والمسؤولية بدون سلطة "

لأن مسؤولية الوزير الأول بالشكل الذي هي عليه لا يمكن إعتبارها أبدا مسؤولية سياسية بالمعنى المتعارف عليه في الأنظمة البرلمانية سواء منها التقليدية أو المتطورة ، لأن عدة مؤشرات عضوية ووظيفية تنفي ذلك تماما بحيث تصبح هذه المسؤولية رقابة من نوع خاص لا تحل خلافا سياسيا بل تجعل من الوزير الأول مجرد كبش فداء يضحي به في كل مرة من أجل حماية الوظيفة الرئاسية .

من المعلوم أنه في النظام البرلماني يمكن إسقاط الحكومة من طرف البرلمان في أي وقت خلال دورات إنعقاد البرلمان ، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري ومنذ سنة 1989 خالف هذه القاعدة البرلمانية عندما أسس رقابة برلمانية تحرك المسؤولية السياسية للحكومة ولكنها رقابة مقيدة زمنيا

وإجرائيا ، اذ لا يمكن تحريك مسؤولية الحكومة إلا بمناسبة عرض الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة ( المادة 94 من دستور 2016 ) ، أو بمناسبة عرض الحكومة لبيان السياسة العامة ( المادة 98 من دستور 2016 ) وبإحترام لعدد من الإجراءات الدستورية ، وخارج هاتين المناسبتين لا يمكن للبرلمان ( الغرفة الأولى فيه ) بأي شكل من الأشكال اعمال المسؤولية السياسية للحكومة .

#### أ-المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة :

جاء في المادة 94 من دستور 2016 ( سابقا المادة 80 من دستور 1996 ) :

" يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة .

ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء المناقشة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة "

ومن المعلوم أن مخطط عمل تنفيذ البرنامج الرئاسي يتم عرضه على البرلمان بدءا بالمجلس الشعبي الوطني وذلك خلال الخمس والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة ( المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ) ويمنح للنواب مهلة سبعة أيام لدراسة المخطط قبل الشروع في مناقشته في جلسات عامة مخصصة لهذا الغرض ( المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ) ، والتي على ضوءها قد يلجأ الوزير الأول إلى تكييف مخطط عمله بالتشاور مع رئيس الجمهورية ويعرض للتصويت خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه من طرف الوزير الأول للمجلس الشعبي الوطني ، فإن حاز موافقة الأغلبية البسيطة يشرع الوزير الأول في تنفيذ مخطط عمله ، أما اذا لم يحظ بموافقة الغرفة الأولى فيقدم الوزير الأول استقالته ، وعندئذ يتولى رئيس الجمهورية تعيين وزيرا أولا آخر ليقوم بنفس العملية ، وفي هذه الحالة إذا لم يتحصل الوزير الأول الجديد على موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل هذا الأخير وجوبا ، وتجرى عندها إنتخابات تشريعية وفق نص الدستور خلال ثلاثة أشهر أقصى تقدير .

معناه أن حصول الحكومة على تأييد الأغلبية بالموافقة يبقى مرتبطا في جانب كبير منه بإختيار الوزير الأول والوزراء ، حيث يراعي رئيس الجمهورية سواء في تعيين الوزير الأول والوزراء أو من حيث توجهاته للحكومة ، المحيط السياسي العام وتوجه الأغلبية من أجل ضمان التجانس بين

الحكومة والأغلبية ، غير أن هذا الرأي صحيح نسبيا لان رئيس الجمهورية وبعد رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية يصبح موقفه أقوى بفضل وسيلة الحل التلقائي .

### ب-المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة

في هذه الحالة ، يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بطريقتين ، إما بمبادرة من الوزير الأول أو بمبادرة من النواب :

#### ● بمبادرة من الوزير الأول ( طلب التصويت بالثقة )

جاء في الفقرة الخامسة من المادة 98 من دستور 2016 ( سابقا المادة 84 من دستور 1996 الفقرة الخامسة منها ) ما يلي :

" للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة ، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته "

فالحكومة إذن تطرح الثقة بنفسها ليس بهدف حجب الثقة عنها ومن ثمة إسقاطها ، وإنما بهدف تجديد الثقة وخروجها قوية من جلسة التصويت بالثقة في مواجهة المعارضة ، فهي إذن وسيلة للضغط على الأكثرية البرلمانية من قبل الحكومة للوقوف إلى جانبها والتصويت على مشاريع القوانين او من أجل حل خلاف بينها وبين البرلمان حول إعتقاد قانون ما ، وإن كان الوزير الأول في الجزائر يطرح مسألة الثقة بمناسبة وحيدة وهي مناسبة عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني ، أي أنه لا يمكن تفعيل هذا الإجراء في حالة خلاف بين الحكومة والمجلس المنتخب بخصوص المصادقة على القوانين مثلما هو الحال في أغلب الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية منها أو المعاصرة ، فضلا عن أن النصاب القانوني المطلوب من الأصوات مختلف ، إذ تكفي الأغلبية البسيطة الموالية للحكومة في هذه الحالة خلافا للحالة التالية مثلما سوف يتم ملاحظته فيما يلي .

• بمبادرة من النواب ( التصويت على ملتمس الرقابة )

جاء في الفقرة الرابعة من المادة 98 من دستور 2016 ( سابقا المادة 84 من دستور 1996 الفقرة الرابعة منها ):

" كما يمكن أن تترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و 154 و 155 أدناه "

هنا كذلك ، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة مقيدة زمنيا وإجرائيا ، إذ قيدت بحكم الدستور بمناسبة واحدة هي عرض بيان السياسة العامة من طرف الحكومة على الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني ، إذ جاء في الفقرة الأولى من نفس المادة قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ما يلي :

" يقدم الوزير الأول سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة "

وعلى الرغم من أن صيغة المضارع في المواد القانونية خاصة الدستورية منها تفيد الإلزام ، إلا أن الحكومة وفي العديد من المرات امتنعت عن تقديم بيان السياسة العامة لنواب المجلس الشعبي الوطني ، بحيث غدا الإمتناع هو المبدأ و العكس هو الإستثناء ، من أجل ذلك نص التعديل الدستوري الأخير على إلزامية عرض الحكومة لبيان سياستها العامة سنويا ، إذ جاء في الفقرة الأولى من المادة 98 من دستور 2016 أنه :

" **يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة "**

هذا النوع من الرقابة بالإضافة إلى تقييده زمنيا بمناسبة بيان السياسة العامة فقط ، قيد كذلك اجرائيا بقيود دستورية صارمة ، جعلت من هذه الرقابة مستحيلة عمليا ، بحيث إشتراط في هذا الإجراء ما يلي :

- ألا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقع سبعة نواب على الأقل ( المادة 153 من الدستور والمادة 58 من القانون العضوي 12/16 )

- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد ( المادة 59 من القانون العضوي 12/16 )

- تتم الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت أعلبية ثلثي النواب ( المادة 154 من الدستور  
والمادة 62 من القانون العضوي 12/16 )

واذا ما تمت المصادقة على ملتصم الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني بأعلبية الثلثين  
ووفقا للشروط السالفة الذكر ، يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية ( المادة 155  
من الدستور) .

يلاحظ إذن أنه ونظرا لخطورة هذا الإجراء ، فإن المؤسس الدستوري وضمانا للإستقرار الحكومي  
ولو على حساب المبادئ الديمقراطية ، أحاط إستعماله بشروط جعلت من ممارسته شبه مستحيلة ،  
ذلك أنه إعتد إجراء ملتصم الرقابة ، ولكن وتفاديا لكثرة اللجوء إليه أحاطه بشروط مشددة جعلت  
منه فكرة غير قابلة التطبيق واقعا ، بل وتسببت تلك الشروط بطريقة غير مباشرة في تقرير إمكانية  
قيام حكومة أقلية مساندة من قبل ثلث زائد واحد من النواب ومعارضة من قبل الثلثين ناقص واحد من  
النواب . .

فربط مسألة اللجوء إلى إقتراح ملتصم الرقابة بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة السنوي من جهة  
، وإشتراط موافقة ثلثي النواب على إقتراح ملتصم الرقابة من جهة أخرى قد أفرغ هذه الرقابة من  
فعاليتها لأنها رقابة زمنية مقيدة زمنيا وإجرائيا ، والأهم من هذا وذاك أنها رقابة سياسية من نوع  
خاص لا تحل الخلاف السياسي ما بين الحكومة والأعلبية البرلمانية .

## الفقرة الثانية :

### مسؤولية من نوع خاص لا تحل خلاف سياسيا

إن المسؤولية السياسية تستلزم حكومة ذات سلطة فعلية ، هذه الحكومة من المفروض أن تكون منبثقة من الأغلبية البرلمانية وهنا تظهر أهمية الحصول على الثقة البرلمانية عند تعيين الحكومة وبالتالي ضرورة الحصول على موافقة المجلس المنتخب على البرنامج الذي تقدمت به الحكومة والذي من المفروض أن يكون هو نفسه البرنامج السياسي للأغلبية البرلمانية والذي أحرز لها الفوز في الانتخابات التشريعية ، ولما كان لزاما على الأغلبية البرلمانية تنفيذ وعودها الانتخابية للشعب الذي إختارها ، سوف تترجم هذه الوعود في شكل برنامج سياسي ، وعندما تتبثق الحكومة من الأغلبية البرلمانية عندها يحصل إتفاق فيما بينهما على تنفيذ هذا البرنامج السياسي في شكل برنامج حكومي .

هذا الإتفاق السياسي بين الحكومة والأغلبية البرلمانية يستلزم شرطين أساسيين :

- الشرط الأول : إستقلالية الحكومة ورئيسها الوزير الاول أو رئيس الحكومة على حسب

التسمية المعتمدة ، العضوية عن رئيس الدولة بحيث تنبع عن الأغلبية البرلمانية .

- الشرط الثاني : إستقلالية الحكومة ورئيسها الوظيفية عن رئيس الدولة بحيث تنفذ برنامجها

الحكومي والذي هو نفسه البرنامج السياسي للأغلبية ومن أجل تنفيذه تزود بالوسائل

والسلطات اللازمة لذلك .

أي اختلال أو تخلف لهذين الشرطين يقضي على الإتفاق السياسي ما بين الحكومة والأغلبية البرلمانية ، وبالتالي يقضي على فكرة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان .

وإذا ما أتينا وأسقطنا هذين الشرطين على المعطيات القانونية والعملية للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في النظام الدستوري الجزائري ، يتضح لنا أن : مسؤولية الوزير الأول عن مخطط عمل منفذ للبرنامج السياسي الرئاسي ، زائد تبعية الحكومة العضوية والوظيفية التامة لرئيس الجمهورية فقط هي في حد ذاتها معضلة قانونية وفقهية لا يمكن إعتبارها أبدا مسؤولية سياسية حقيقية ، بل هي مجرد رقابة من نوع خاص يمارسها المجلس الشعبي الوطني على الوزير الأول والحكومة ، فخصوصية هذه المسؤولية مردها كون الوزير الاول المسؤول سياسيا أمام البرلمان ليس من يقود السياسة العامة ولا من بيده الوظيفة الحكومية ولا من يضع برنامج الحكومة ، وقد يقول البعض أن هذه الرقابة قد تسقط الحكومة ، لكن ما المغزى من ذلك مادام من الخلاف السياسي قائم

معه لم يتم المساس بشخصه ، والحديث هنا هو عن رئيس الجمهورية غير المسؤول سياسيا لأن المؤسس الدستوري أراد أن يكون الرئيس فوق الخلافات الحزبية .

فمسؤولية الوزير الاول السياسية بالشكل الذي هي عليه ، لا يمكن أبدا إعتبارها مسؤولية سياسية بالشكل المتعارف عليه في الأنظمة البرلمانية بنوعها ، ليس فقط لأنه ضيقة ومحدودة بل كذلك لأنها ليست ذات طبيعة سياسية ، لأنه من المفروض أن المسؤولية السياسية أساسها إتفاق ما بين الأغلبية البرلمانية والحكومة أو ما يسمى بـ : " الثقة " التي يمنحها المجلس للحكومة على برنامجها وأي حياد للحكومة عن هذا الإتفاق يسبب تحريكا لمسئوليتها السياسية أمام المجلس الذي منحها هذه الثقة ، هذه الوضعية المثالية والدقيقة هي ما يميز النظام البرلماني وما يضمن التجانس والتوافق ما بين الحكومة و الاغلبية البرلمانية بواسطة آلية المسؤولية السياسية .

من هذا المنطلق ، يبدو الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري في وضعية حرجة وضعيفة ، فهو محشور بين الرئيس والبرلمان بحيث يجب من جهة أن ينال ثقة رئيس الجمهورية المسؤول أمامه سياسيا ، ومن جهة أخرى يجب أن ينال ويحافظ على ثقة المجلس الشعبي الوطني الذي يمكن أن يرفض الموافقة على برنامج الحكومة أو أن يسحب الثقة منه بواسطة رفض التصويت بالثقة الذي طلبه الوزير الأول أو من خلال التصويت على ملتمس رقابة موضوعه إسقاط الحكومة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة أمامه من طرف الوزير الاول .

ولعل ما زاد الأمر غرابة هو مسؤولية الوزير الأول المزدوجة أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية وبذلك يجد الوزير الأول نفسه محشورا بين رئيس يعينه وينهي مهامه وينفذ برنامجه يجب أن ينال ثقته ، وبين برلمان يجب أن ينال ثقته حتى لا تسحب الثقة منه ويضطر حينئذ للإستقالة .

فخلافًا لمسؤولية الوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني المقيدة زمنيا وإجرائيا ، تعتبر مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية رئيس الجمهورية مسؤولية دائمة وغير مشروطة ترجع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية حيث لا يحتاج إلى أي شرط زمني ولا اجرائي ولا شرط أغلبية ، كما أنها تقوم بقرار وإمضاء منه فقط لا غير.

ومقارنة بالدستور الفرنسي لا يمكن لرئيس الجمهورية عزل الوزير الأول إلا بناء على طلب منه ، على الرغم من أن الممارسة الفعلية خالفت النص الدستوري ، إذ أعلن الرئيس الفرنسي ديغول أنه رئيس الجمهورية وهو رجل الأمة وهو الذي يختار الوزير الأول ويعفيه من مهامه وكذلك أعضاء الحكومة ، كونه إما ما أنجز المهام الموكلة إليه أو أنه لم يعد محل ثقته ، وهذا ما حدث فعلا عندما امتنع الرئيس ديغول عن التوقيع على مشاريع المراسيم لإجبار رئيس الحكومة على تقديم استقالته

وهو ما حدث بالفعل مع كل من رئيس الحكومة MICHEL DEBRE في أبريل 1962 ورئيس الحكومة GEORGE POMPIDOU سنة 1968 ، فسمّة الإستقالة تتميز بطابع الأقلية المبطنة ومرد ذلك عدم وضوحها الكبير مثلما هو الحال بالنسبة للنظام السياسي الجزائري ، حيث تعود لرئيس الجمهورية في الجزائر السلطة التقديرية المطلقة في اقالة الوزير الأول متى شاء ذلك ودونما الحاجة إلى أي إجراء إقتراح أو رخصة أو إستشارة خاصة وأنه يعين بإرادته المنفردة الوزير الأول وبمعزل عن الأغلبية البرلمانية التي تتم استشارتها فقط وما رأيها في هذا الصدد إلا رأي بسيط غير ملزم لرئيس الجمهورية ( المادة 91 من دستور 2016 الفقرة الخامسة منها ) ، ولعل هذه الأحداث تذكرنا إلى حد بعيد بالخلافات السياسية التي حدثت آنذاك بين كل من رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد ورئيس الحكومة قاصدي مرباح ، و بين رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة و رئيس الحكومة من أحمد بن بيتور حول من هو الأب الحقيقي لبرنامج الحكومة وبتعبير آخر من هو رئيس الحكومة الفعلي ؟

إلا أن الأمور اختلفت بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 ومن بعده التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وعلى الرغم من أن مسألة الخلافات حسمت نهائيا لصالح رئيس الجمهورية ، إلا أنها زادت وضعية الوزير الاول ضعفا و غرابة عندما أصبح رئيس الجمهورية الرئيس الحقيقي والوحيد للسلطة التنفيذية ، بينما أبقى في المقابل على مسؤولية الوزير الأول وهو ما يجعل الوزير الأول في وضعية غريبة قل نظيرها في الأنظمة الدستورية الديمقراطية التي شعارها " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية " .

إن أي تحويل للمسؤولية للوزير الأول حسب المذاهب الدستورية المعاصرة ، لا بد وأن يرافقه تحويل كامل للسلطة للوزير الأول مع ضمان إستقلالته العضوية والوظيفية عن رئيس الدولة ، غير أن المستوعب لطبيعة النظام الدستوري الجزائري يفهم أن هذا النظام يجد مصدره من الممارسات الرئاسية التي غدت إن صح التعبير أعرافا دستورية بسبب عمومية النص الدستوري تارة وغموضه تارة أخرى ، ومن الجذور التاريخية والسويولوجية للمجتمع الجزائري الذي يرى في شخص رئيس الجمهورية منقذ الأمة المنتخب من طرفها ، فهو رئيس كل الجزائريين وهو الذي يقود الأمة ويجسدها في الداخل والخارج وهو حامي الدستور الذي يجسد الدولة في الداخل والخارج .

فكيف لنظام مثل هذا النظام مبني على كاريزماتية السلطة ، كيف له إما أن يحول كامل سلطات رئيس الجمهورية الحيوية للوزير الأول مقابل تحمل هذا الأخير للمسؤولية السياسية عنه ، وإما أن يؤسس لمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام البرلمان مقابل الإبقاء على سلطاته ؟

إن مثل هذا النظام يرفض تجريد رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب من سلطاته بحيث يصبح له دور شرفي ورمزي ، وفي نفس الوقت يرفض إعمال مسؤوليته السياسية أمام نواب الغرفة الأولى .

غير أن تحول مجريات الأمور سنة 1988 ، دفعت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى التفتن إلى ضرورة حماية الوظيفة الرئاسية عن طريق التأسيس لمسؤولية للوزير الأول السياسية في مقابل تحويل قدر بسيط من السلطات الرئاسية إليه ، زادت بساطة بعد التعديلين الدستوريين لسنة 2008 و 2016 ، وبذلك غدا الوزير الأول مجرد صمام أمان يحافظ على سلامة الوظيفة الرئاسية أو كما عبر عنه بعض الأساتذة الدرغ الواقى لرئيس الجمهورية من الأزمات والإختناقات .

## المطلب الثاني :

### الحل الرئاسي للبرلمان مقابل المسؤولية السياسية للحكومة

يقصد بحق الحل هو : " قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أي هو الإنهاء المعجل للفصل التشريعي " ، وحق الحل وسيلة لتحكيم الأمة في النزاع الذي يقع بين الحكومة والمجلس النيابي ، وقد نشأ حق الحل في إنجلترا سنة 1784 لما نشب خلاف بين وزارة " وليام بت " وبين مجلس العموم البريطاني حول مشروع قانون خاص بإدخال إصلاحات معينة على نظام إدارة الهند ، وكانت الوزارة تؤيد وجهة نظر الملك التي تتعارض مع وجهة نظر مجلس العموم لذلك طلب هذا الأخير من الملك عزل الوزارة ، إلا أن رئيس الوزارة استطاع بمهارته أن يتفق مع الملك على حل مجلس العموم وإجراء إنتخابات جديدة<sup>(1)377</sup> ، تلك إذن كانت المرة الأولى التي استخدم فيها حق الحل .

الداستير الجزائرية المتعاقبة أخذت بألية الحل بنوعيه التلقائي والتقديرى أو ما يعرف بالحل التحكيمة ماعدا دستور 1963 الذي أخذ بالحل التلقائي ولم يأخذ بالحل التقديرى ، فالأول يتم بمعزل عن الإرادة الرئاسية بعد رفضين متتاليين من قبل البرلمان لبرنامج الحكومة أما النوع الثانى أى الحل التقديرى فيتم بمبادرة من رئيس الدولة بوصفه حكما بين الحكومة والبرلمان ويعقبه اللجوء للإحتكام الشعبى .

بالنسبة للنوع الأول من الحل ألا وهو الحل التلقائى والذي من المفروض أن يتم بمعزل عن الإرادة الرئاسية و، هو يعد أحد مقومات النظام البرلمانى المنفردة بخصوصية جوهرية ألا وهى مسؤولية الحكومة أمام الغرفة الأولى ، وعليه فمؤدى هذا النوع الأول من الحل أن يقع حل البرلمان وبالضبط الغرفة الأولى منه إذا ما حدث رفض لبرنامج الحكومة من طرف البرلمان لمرتين متتاليتين ، وعليه ولنجاح هذه الألية لا بد من أن يرافقها شرطان أساسيان هما : توفر مقومات النظام البرلمانى من جهة ووجود الضمانات الدستورية المرافقة للحل التلقائى من جهة أخرى ( الفرع الأول ) .

---

1- بشير على محمد الباز، حق حل المجلس النيابى فى الداستير المعاصرة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2004 ، ص 58 .

أما بالنسبة للنوع الثاني من الحل ألا وهو الحل التقديري أو ما يسمى بالحل التحكيمي والذي يتم بمبادرة من الرئيس بوصفه حكما بين البرلمان والحكومة ، ويتم تفعيل هذا النوع من الحل عندما يجد الرئيس أن الطلاق بين الحكومة والبرلمان هو آخر حل للخلافات السياسية ما بينهما ، ولقد وظف المؤسس الدستوري الجزائري بدوره هذا النوع من الحل ، غير أن الملاحظ أنه جعل من هذه الآلية إختصاصا تقديريا غير مشروط في يد رئيس الجمهورية إلى حد أنه تحول هذا النوع التحكيمي إلى حل عقابي في يد الرئيس ضد البرلمان المعادي لسياسة الحكومة التي يقودها رئيس الجمهورية ( الفرع الثاني ) .

### الفرع الأول :

#### الحل التلقائي ليس بمعزل عن الإرادة الرئاسية

جاء في المادة 95 من الدستور ( سابقا المادة 81 من دستور 1996 ) ما يلي :

" يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة .

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أولا حسب الكيفيات نفسها "

وجاء في المادة 96 من الدستور ( سابقا المادة 82 من دستور 1996 ) ما يلي :

" إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا .

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل ثلاثة أشهر "

هذا النوع من الحل يسمى بالحل التلقائي يعيش جنبا إلى جنب نوع آخر مختلف تماما من الحل يسمى الحل التقديري والذي يتم تفعيله بمبادرة من رئيس الدولة (رئيس الجمهورية في الجزائر) ، فالحل التلقائي إذن هو حل بقوة القانون لا دخل لرئيس الجمهورية فيه (على الأقل شكليا) ، يحدث بعد رفضين متتاليين للموافقة على برنامج الحكومة ( مخطط العمل حاليا ) من طرف الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني ، وعليه ينحل الجهاز الممثل للشعب بقوة القانون أي وجوبا ، هذا النوع هو آلية دستورية هدفها ضمان إستقرار الحكومة في ظل نظام دستوري يأخذ بالمسؤولية السياسية للحكومة ( النظام البرلماني ) <sup>378</sup> ، ودساتير 1963 ، و 1989 أخذت بهذا النوع من الحل التلقائي

بينما لم يأخذ دستور 1976 به<sup>379</sup> ، وقد قام العديد من الأساتذة بإستبعاد آلية الحل التلقائي من دراسة " حق الحل مقابل المسؤولية " بحجة أنه يتم بقوة القانون أي بعيدا عن الإرادة الرئاسية<sup>380</sup> ، بينما عمد آخرون إلى دراسة آلية الحل التلقائي ضمن موضوع الحل مقابل المسؤولية السياسية<sup>381</sup> ، ونحن نتفق مع الفريق الثاني من الأساتذة نظرا لأن آلية الحل التلقائي في النظام السياسي الجزائري حتى وان تمت بعيدا عن الإرادة الرئاسية إلا أنها تتسم بطابع خاص يجعلها تقترب كثيرا من آلية الحل التقديري التي تتم بإرادة رئيس الجمهورية ، هذا الطابع الخاص يأخذ مظهران أساسين هما :

• **أولا :** على الرغم من التشابه الكبير بين النظام الدستوري الجزائري والنظام البرلماني إلا أن هذا التشابه ما هو إلا تشابه ظاهري و شكلي ، فعلى الرغم من وجود آليتي المسؤولية السياسية وآلية الحل كمقابل لها ، إلا أن كيفية توظيف كل واحدة منهما والخصوصية التي تميزهما في النظام الدستوري الجزائري ، حولت الحل التلقائي من تقنية وجوبية لضمان إستقرار الحكومة إلى وسيلة غير مباشرة في يد رئيس الجمهورية لمعاقبة البرلمان على مخالفته لبرنامجه السياسي الذي يجسده الوزير الأول في مخطط عمله .

• **ثانيا :** غياب الضمانات الأساسية المرافقة لآلية الحل التلقائي أو الحل الوجوبي مثلما يسميه البعض ، المعترف بها في أغلب الأنظمة الدستورية البرلمانية وعلى رأسها :

- مبدأ الحل على الحل يبطل ( la dissolution sur dissolution ne vaut )
- تحريم حل البرلمان من طرف رئيس الدولة لمدة معينة ينص عليها الدستور .

<sup>378</sup> KACI Madjid . Analyse de la constitution algérienne du 23 février 1989 et le droit international, thèse de doctorat , université de Paris 8 Saint Denis , 1993 , p 149 .

<sup>379</sup> أخذ دستور 1963 بتقنية الحل التلقائي بينما لو يأخذ بتقنية الحل التقديري بمبادرة من رئيس الجمهورية حيث جاء في المادة 56 منه ما يلي :

" التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب إستقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع الإئحة " بينما لم يأخذ دستور 1976 بتقنية الحل التلقائي وأخذ في المقابل بتقنية الحل التقديري (المادة 163 منه )

وأخذ دستور 1989 أخذ دستور 1989 بكل من آلية الحل التلقائي والحل التقديري ، حيث جاء في نص المادة 78 منه :

" اذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا وتجرى إنتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر " ( ومن قبله تعديل 1988 المادة 114 منه الفقرة الرابعة )

<sup>380</sup> من هؤلاء الأساتذة نذكر :

- شريط الأمين ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 526

- BENABBOU fatiha ,Les rapports .....op-cit ,p 287

- HARTANI A-K , Le pouvoir législatif ... , op-cit ,p 321

<sup>381</sup> من هؤلاء الأساتذة نذكر :

- بوقفة عبد الله ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 305

- KACI Madjid , po-cit , p 149

## الفقرة الأولى :

### غياب مقومات النظام البرلماني

الحل التلقائي آلية هامة في النظام البرلماني تسمح بحل الخلاف الذي قد يحدث ما بين الغرفة الأولى (الدنيا) المنتخبة من طرف الشعب إنتخابا عاما ومباشرا والحكومة المسؤولة سياسيا أمامها عن تنفيذ برنامج سياسي ما ، فإن يتم رفض برنامج الحكومة للمرة الأولى من طرف الغرفة الأولى يعد أمرا طبيعيا يدخل في جوهر النظام البرلماني على إعتبار أن الحكومة منبثقة عضويا من الغرفة الأولى ورئيسها هو رئيس الحزب السياسي الحائز على الأغلبية البرلمانية ، لكن أن يتم رفض برنامج الحكومة الجديدة للمرة الثانية على التوالي ( بشرط أن يكون مختلفا عن البرنامج السياسي الأول الذي سبق وأن رفضته الغرفة الأولى ) ، فهذا معناه وجود أزمة سياسية بين الغرفة الأولى والحكومة وأن التعاون بينهما مستحيل ، لهذا ينحل المجلس تلقائيا أو وجوبيا حتى يسمح للإحتكام للهيئة الناجبة أي الفصل في الخلاف السياسي القائم ما بين الوزارة (الحكومة) والأغلبية البرلمانية فأما ترجع الهيئة الناجبة نفس الأغلبية البرلمانية وبالتالي يتعزز موقفها سياسيا وإما يؤتى بأغلبية جديدة .

لهذا السبب يعد الحل بإمتياز : مؤسسة ديمقراطية في البلدان التي تطبق النظام البرلماني على أكمل وجه <sup>382</sup> ، لكن هل ينطبق هذا التصور للنظام البرلماني الأصيل على النظام الدستوري الجزائري ؟

الملاحظ أن النظام الدستوري الجزائري طبقا للدستور الحالي تتوفر فيه العديد من عناصر النظام البرلماني من مسؤولية سياسية للحكومة ، حل البرلمان بنوعيه ، عدم مسؤولية رئيس الدولة ، غير أن هذا النظام الذي أسس له بداية من سنة 1989 لا يمكن إدراجه ضمن النظم البرلمانية المتعارف عليها ، فـرئيس الجمهورية لم يفقد في الدستور الجديد مكانته السابقة التي كانت لديه في ظل دستور 1976 لأنه منتخب من طرف الشعب إنتخابا عاما ومباشرا كما أنه يجسد الأمة والدولة لذلك فقد حظي بسلطات واسعة جدا ، وفي كل المجالات هيمن بها على باقي السلطات الدستورية ، ولأن النظام كله يدور حول شخص الرئيس كان من اللازم أن تصبح الحكومة تابعة عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية رئيس الحكومة ، بمعنى أنها تابعة له من حيث تعيينها ومسئوليتها أمامه أي فيما يخص إنهاء مهامها .

<sup>382</sup> DUVERGER Maurice , Droit constitutionnel et institutions politiques , p 154

كل هذه العناصر تجعل من النظام الدستوري الجزائري نظاما لا هو برلماني ولا هو رئاسي بل نظاما هجيناً يسميه بعض الأساتذة نظاماً رئاسياً مشدداً (présidentialiste) مثله مثل العديد من أنظمة البلدان النامية خاصة منها الإفريقية المتأثرة بالنظام الفرنسي الديغولي لما بعد سنة 1960<sup>383</sup> ، والواقع أن النظام البرلماني قبل أن يكون واقعا قانونيا هو واقع إجتماعي بالدرجة الأولى فهو ثمرة تاريخ طويل ، ومن هذا المنطلق فالنظام الدستوري الجزائري بعيد جدا عن النظام البرلماني وعليه فالحل التلقائي المطبق في الجزائر كذلك بعيد جدا عن الحل التلقائي المتعارف عليه في النظام البرلماني الأصيل الذي بدوره له أصل وتاريخ حيث تم تكريسه في ظل دستور الجمهورية الرابعة كعلاج للأمراض التي أصابت النظام الفرنسي في ظل الجمهورية الثالثة التي عرفت بإستبدال البرلمان الفرنسي ، فالهدف من هذه التقنية آنذاك كان البحث عن الإستقرار الحكومي الذي عجزت الجمهورية الفرنسية الثالثة عن ضمانه أي أنه ظهر في تلك الفترة كحل بديل لنظام الجمعية<sup>384</sup> .

ومثلما تم تعديل النظام البرلماني المستورد من الأنظمة البرلمانية الأوروبية حتى يتماشى مع طبيعة النظام الدستوري الجزائري كذلك تم تعديل آلية الحل التلقائي التي المفروض أنها مؤسسة ديمقراطية للنظام البرلماني تضمن التوازن ما بين الحكومة والغرفة الأولى ، لكن كيف تم هذا التعديل وما هي مظاهره ؟

الأمر بسيط للغاية ، في النظام البرلماني الأصيل :

- الحكومة منبثقة من البرلمان ، بمعنى أن رئيس الحكومة ( أو الوزير الأول ) هو نفسه رئيس الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية .
- الوزراء يختارهم الوزير الأول .
- البرنامج السياسي للحكومة هو برنامج الوزير الأول وحكومته وهو مسؤول عنه سياسيا أم الغرفة الأولى .
- الحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان فقط وليس أمام رئيس الدولة .

إذا ما أسقطنا هذه العناصر على المعطيات الدستورية من جهة وعلى الممارسات الفعلية من جهة أخرى ، نجد أن :

- الحكومة في الجزائر ليست منبثقة من البرلمان بل هي تابعة عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية الذي يعين الوزراء بما فيهم الوزير الأول بكل حرية ومن دون الأخذ بالإعتبار الأغلبية البرلمانية

<sup>383</sup> DUVERGER Maurice , op-cit , p 154

<sup>384</sup> KACI Madjid , op-cit , p 149 .

( مع العلم أن التعديل الدستوري الأخير ألزم رئيس الجمهورية بإستشارة الأغلبية البرلمانية عند تشكيل الحكومة إلا أن هذه الإستشارة غير ملزمة من حيث ضرورة الأخذ بها ) .

- أن البرنامج هو في الواقع مخطط عمل وأن البرنامج السياسي هو برنامج رئيس الجمهورية وهو نفسه البرنامج الذي أحرز له الفوز في الإنتخابات الرئاسية .

- الحكومة مسؤولة سياسيا مسؤولية مزدوجة الأولى أمام المجلس الشعبي الوطني والثانية أمام رئيس الجمهورية .

- رئيس الجمهورية ولأنه منتخب من طرف الشعب إنتخابا عاما ومباشرا فهو يتمتع بشرعية إنتخابية كبيرة حالت دون إعطائه صلاحيات رمزية بل على العكس من ذلك منحه الدستور صلاحيات معتبرة جعلت منه أكثر من منافس للغرفة الأولى بل ومتفوقا عليها .

أي أن المقومات الصحيحة للنظام البرلماني الأصيل غائبة في النظام الدستوري الجزائري وهو ما يعتبر أول خصوصية في كيفية تبني الحل التلقائي من طرف المؤسس الدستوري الجزائري إلى جانب خصوصية ثانية متمثلة في غياب الضمانات المرافقة لحق الحل عموما بما فيها الحل التلقائي المعمول بها في الأنظمة البرلمانية الحقبة .

## الفقرة الثانية :

### غياب الضمانات المرافقة للحل التلقائي

استقرت التشريعات الدستورية في الدول البرلمانية على ضرورة النص على وضع ضمانات وقيود ترد حل المجلس النيابي (سواء تعلق الأمر بمبادرة من السلطة التنفيذية أو تعلق الأمر بحل تلقائي) ، فلم تترك الباب مفتوحا لرئيس الدولة أو من له سلطة حل البرلمان دون رقيب ، ومن الثابت أن الحل قد يقع بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان ، وتمكين الحكومة من إنهاء مدة المجلس النيابي التشريعي دون وضع الضمانات التي تحول دون إساءة استخدام حقها في ذلك من شأنه أن يؤدي إلى المساس بإستقرار المؤسسات الدستورية في الدولة .

وحتى يمكن تجنب المخاطر التي يتولد عنها سوء إستخدام الحل فإن الدساتير المختلفة تضع من الضمانات ما يشكل قيودا يحول دون الإسراف في هذا الحق وتتمثل أهم هذه الضمانات في ضرورة إجراء إستفتاء شعبي قبل الحل أو إستقالة الوزارة التي توقع على مرسوم الحل أو ضرورة إستشارة جهة معينة قبل الحل أو عدم جواز الحل خلال فترة معينة أو عدم تكرار الحل اذات السبب <sup>385</sup> .

ولأن موضوعنا في هذه المرحلة هو الحل التلقائي ، فإن ما يهمنا هو الضمانات الواجب توفرها لمرافقة هذا النوع من الحل وإن كان تلقائيا أي يتم دون تدخل من السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية في الجزائر ) ، فالملاحظ أن المؤسس الدستوري حرص على أن يتم إستبعاد رئيس الجمهورية من هذه الآلية ولكن وإن لم يتدخل رئيس الجمهورية في هذا النوع من الحل التلقائي الذي يحدث بقوة القانون ، إلا أنه لا يمكن التغاضي عن التدخل اللاحق وغير المباشر لرئيس الجمهورية في هذه التقنية خاصة وأن الحكومة هي حكومة الرئيس والبرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية ، ورفض مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني يعتبر رفضا ضمنيا لبرنامج رئيس الجمهورية ورفضاً للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الحكومة ، ولذلك وإن تم الحل التلقائي ظاهريا بعيدا عن الإرادة الرئاسية إلا أنه وجب حمايته بمجموعة من الضمانات حسب رأينا وعلى رأسها :

<sup>385</sup> بشير علي محمد الباز ، المرجع السابق ، ص 102

- الإستقالة الفورية للحكومة مباشرة بعد حل المجلس الشعبي الوطني .
- عدم جواز الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني لمدة معينة على الأقل سنة واحدة .
- عدم جواز الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني لنفس السبب .

لأن نص الدستور وبالضبط المادة 96 ( سابقا المادة 82 من دستور 1996 ) منه لم يذكر أيا من هذه الضمانات السابقة ، وعملا بالمبدأ القائل " كل ما تم السكوت عنه فهو مسموح " ، يجد المجلس الشعبي الوطني نفسه أمام تهديد دائم بالحل التلقائي في كل مرة يرفض فيها مخطط عمال الحكومة ويغدو الحل التلقائي بمثابة سيف ديموقلاس ، لأن نص المادة 96 من الدستور جاءت بصياغة مختصرة وغريبة لم تحتو على أية ضمانات للغرفة الأولى في مواجهة سلاح الحل التلقائي .

#### أولا : بالنسبة لضمانة الإستقالة الفورية للحكومة

أخذ بهذه الضمانة دستور سوريا لسنة 1950 وبالضبط المادة 85 الفقرة الثالثة التي جاء فيها :

" في حال حل المجلس تستقيل الوزارة ، ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات "

وواضح أن هذا الحكم يواجه احتمال تدخل الوزارة لإنجاح المرشحين الذين يدافعون عن وجهة نظرها و هذه الضمانة تعني تشكيل حكومة محايدة للإشراف على الانتخابات<sup>386</sup>

هذه الضمانة تدل على محنة الديمقراطية النيابية في الدول الحديثة العهد بالديمقراطية ، لأن الدول الديمقراطية المؤمنة بالحكم الدستوري السليم وبمبدأ التداول السلمي على السلطة ، حتى وإن لم يتم التنصيب في دستورها على ضرورة الإستقالة الفورية للحكومة والتي تستمر مؤقتا في تسيير شؤون البلاد ، إلا أن الإشارة لهذه الضمانة بقدر ما يعني الحرص على نزاهة الانتخابات التشريعية فإنه كذلك يعني مبدأ دستوريا مهما ألا وهو مبدأ التوازن ما بين السلطات عن طريق إقامة التلازم بين إسقاط الحكومة وحل الغرفة الأولى ، حيث الأوفق أن ينص الدستور على تشكيل هيئة مؤقتة للإشراف على الانتخابات التشريعية<sup>387</sup> .

<sup>386</sup> بشير علي محمد الباز ، المرجع السابق ، ص 105

<sup>387</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 307

## ثانيا : بالنسبة لضمانة عدم تكرار الحل التلقائي لنفس السبب

الحل النيابي بما فيه الحل التلقائي هو مجرد إجراء للتعرف على رأي الشعب في موضوع معين ، فإذا كشف الشعب عن رأيه بصورة واضحة فلا محل لحل المجلس من جديد لنفس السبب وإلا كان ذلك من قبيل التعدي على إرادة الشعب ، ولهذا فلا غرابة في إغفال بعض الدساتير النص على هذا الأصل العام اذ لا يعقل أن يتصرف رئيس الدولة على خلاف هذا الأصل العام إذا ما أراد إحترام التقاليد الدستورية .

وبما أن موضوعنا هو الحل التلقائي وبما أن هذا النوع من الحل يتم بعيدا عن الإرادة الرئاسية ، فكيف يمكن تصور تدخل رئيس الجمهورية بخلاف إرادة الشعب ولو بطريقة غير مباشرة ؟

يتم ذلك عن طريق إما تعيين الرئيس لنفس الحكومة من جديد أو عن طريق التمسك بنفس البرنامج الحكومي (الرئاسي) الذي بسببه حل المجلس الشعبي الوطني ، لأنه لا شيء في الدستور يمنع ذلك صراحة ، إذ تعود لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في ارجاع نفس الحكومة وفي إعادة تبني نفس البرنامج السياسي وفي هذه الحالة وخوفا من مطرقة الحل التلقائي يجد المجلس الشعبي الوطني نفسه مجبرا على مباركة الحكومة و برنامجها . لماذا ؟ لأن لاشيء في المادة 96 من الدستور يحظر حل المجلس تلقائيا لنفس السبب أي بسبب رفض نفس الحكومة أو نفس البرنامج .

ولقد توجهت مجمل الدساتير صوب عدم الأخذ بالحل لذات السبب ومع ذلك ظلت نظرة المؤسس الجزائري هي نفسها حيث كرس التطور الدستوري تكرار الحل لذات السبب ، وهذا ما يستنتج ضمنا من مضمون نص المادة 96 من الدستور الحالي<sup>388</sup> ، ومن هذا المنطلق ، لماذا الحل على الحل ، أليس في ذلك ما يخالف مبتغى الإرادة العامة التي تجسد ما أفصحت عنه الأمة بمقتضى ذلك الإقتراع العام المباشر أي ارجاع الأغلبية الراضة للبرنامج إلى البرلمان .

لا شك أن المبدأ الدستوري المقرر في هذا الصدد أسهم على قدر كبير من تجاهل الإرادة العامة وهذا بالطبع كان على قصد عن طريق توظيف آلية الحل التلقائي بعيدا عن الإرادة الرئاسية وبدون ضمانات ليس بهدف الحفاظ على الإستقرار الحكومي ، ومن ذلك توصل المؤسس الدستوري إلى إبعاد رئيس الجمهورية عن نطاق الحل التلقائي لكي لا يرد التصرف للرئيس على أنه يخالف رأي

<sup>388</sup> عبد الله بوقفة ، المرجع نفسه ، ص 310

الأمة الذي يتجسد فيما انتهت إليه نتائج الانتخابات التشريعية وما ارسلت إليه من نواب للبرلمان وما أفضى إليه المجلس الأول من رفض<sup>389</sup> ، وبذلك يترتب على الحل حل آخر وهو ما يخالف المبدأ الدستوري الهام : الحل على الحل يبطل .

### ثالثا : بالنسبة لضمانة عدم جواز الحل التلقائي لفترة معينة

تحضر بعض الدساتير حل المجلس النيابي خلال فترة زمنية معينة بهدف كفالة الإستقرار للمجالس التشريعية وعدم إرباك البلاد بإنتخابات تشريعية متتالية تؤدي إلى زعزعة الإستقرار السياسي في البلاد ، ومن الدساتير التي أخذت بهذا القيد دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا حيث نصت المادة 12 منه على أنه : " لا يجوز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي الإنتخابات " .<sup>390</sup>

ولأن الدستور الجزائري عموما والمادة 96 منه على وجه الخصوص لم تأخذ بمبدأ عدم جواز الحل لذات السبب ، فكان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن ينص صراحة على عدم جواز الحل لأي سبب كان بما فيه الحل التلقائي خلال فترة معينة قدرها على الأقل 12 شهرا ، خاصة في حالة ما إذا أعادت الإنتخابات التشريعية نفس الأغلبية البرلمانية ، وبذلك لا تشعر هذه الأغلبية بأنها مهددة بسلاح الحل الرئاسي التقديري (المادة 147 من الدستور ) ولا بسلاح الحل التلقائي في حالة عدم رضاها عن برنامج مخطط عمل الحكومة .

<sup>389</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع نفسه ، ص 312

<sup>390</sup> بشير علي محمد الباز ، المرجع السابق ، ص 109

## الفرع الثاني:

### الحل الرئاسي التقديري ليس حلا تحكيميا

تتجه العديد من الأنظمة الدستورية إلى جعل رئيس الدولة مهما كان شكل الحكم جمهوريا أو ملكيا ، حكما بين المؤسسات الدستورية أي فوق الإعتبارات السياسية النسبية والمتقلبة ، أي بعيدا عن اللعبة السياسية التي قد تجمع الحكومة والبرلمان .

وفي حالة ما حدث إنسداد وظيفي بين الحكومة والبرلمان أمكن لرئيس الدولة الإحتكام إلى الإرادة الشعبية عن طريق حل البرلمان من أجل البحث عن أغلبية برلمانية جديدة أو من أجل إرجاع نفس الأغلبية البرلمانية التي كانت موجودة من قبل ، غير أن العارف بطبيعة النظام الدستوري الجزائري ولمحورية مركز رئيس الجمهورية فيه ، يعرف أن مثل هذا التصور التحكيمي لدور الرئيس بين كل من الحكومة والبرلمان غير موجود فعليا ، فرئيس الجمهورية في الجزائر هو رئيس الحكومة الذي يمكنه في أي وقت ممارسه حقه الشخصي وغير المشروط في حل البرلمان ( الفقرة الأولى ) ، هذا الحل الذي يغدو حلا عقابيا للبرلمان أكثر منه حلا تحكيميا بين كل من الحكومة والبرلمان ( الفقرة الثانية ) .

## الفقرة الأولى :

### الحل التقديري حق شخصي غير مشروط

تختلف الأسباب التي تؤدي إلى حل المجلس النيابي ويمكن إجمالها في<sup>391</sup>:

- الحل بسبب عدم إتفاق البرلمان مع الرضا الشعبي
- الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان
- الحل بسبب قرب انتهاء مدة نيابة البرلمان
- الحل بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان
- الحل بسبب تغيير نظام الدولة الإنتخابي
- الحل بسبب قيام الضرورة
- الحل بحثا عن دعم الأغلبية البرلمانية

المؤسس الدستوري لسنة 1996 بدوره أخذ بألية الحل ، فإلى جانب الحل التلقائي المنصوص عليه في المادة 96 من الدستور ( والذي يتأتى بعد رفضين متتاليين لمخطط عمل الحكومة أي بدون مبادرة من رئيس الجمهورية ) ، أخذ كذلك بتقنية الحل التقديري المقرر دستوريا لرئيس الجمهورية لحل الغرفة الأولى دونا عن الغرفة الثانية ، وهو ما يعد منطقيا نظرا للإختلاف في الوظيفة الرقابية بين غرفتي البرلمان على إعتبار أن الحكومة مسؤولة سياسيا أمام المجلس الشعبي الوطني وليس أمام مجلس الأمة ، و نظرا للإختلاف في طريقة تشكيل كل منهما على إعتبار أن نواب المجلس الشعبي الوطني ينتخبون إنتخابا عاما ومباشرا بينما تعتمد على مستوى مجلس الأمة طريقة الخلط ما بين التعيين والإنتخاب المقيد غير المباشر، على الرغم من وجود استثناءات لهذا المبدأ يمكن على أساسها حل البرلمان بغرفتيه مثلما هو الحال في بلجيكا وهولندا .

وبالعودة إلى موقف المؤسس الدستوري من الحل التقديري ، نجد أن المادة 147 من الدستور ( المادة 129 من دستور 1996 ) نصت على ما يلي :

<sup>391</sup> بشير علي محمد الباز، المرجع نفسه ، ص 66

" يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس المجلس الدستوري ، والوزير الأول .

وتجري هذه الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر "392

### أولا : حق الحل صلاحية رئاسية شخصية

حق الحل هو حق شخصي مرتبط بشخص رئيس الجمهورية وحده دون سواه ، والدليل على ذلك نص المادتين 101 و 104 من الدستور ، فالأولى تمنع رئيس الجمهورية من تفويض إختصاصه لأي شخص كان بما فيهم الوزير الأول حيث جاء في الفقرة الثانية من هذه المادة :

"..... كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء ، وحل المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير الإنتخابات التشريعية قبل أوانها ....."

وهو نفس الموقف الذي أخذ به المؤسس الدستوري لسنة 1989 (المادة 83 الفقرة الثانية ) 393 ، ومن قبله المؤسس الدستوري لسنة 1976 (المادة 116 من الدستور ) 394 ، والسبب يعود لحساسية وخطورة هذا الحق المقرر لرئيس الجمهورية رئيس الدولة بإعتباره منتخب من طرف الشعب وممثل للأمة وصاحب الشرعية الذي يعود له وحده حق إيقاف المدة النيابية لمجلس نيابي يتمتع بنفس القدر والنوع من الشرعية الإنتخابية .

والثانية أي المادة 104 من الدستور ( سابقا المادة 90 من دستور 1996 الفقرة الثالثة منها ) والتي جاء فقرتها الثالثة المتعلقة بحالة شغور منصب رئاسة الجمهورية إما شغورا مؤقتا أو نهائيا بسبب العجز أو الوفاة أو الإستقالة ، حيث جاء فيها :

---

392 بينما جاء نص المادة 129 من دستور 1996 بالصياغة التالية :  
" يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء الإنتخابات التشريعية قبل أوانها بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول .وتجري الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر "

393 جاء في المادة 83 الفقرة الثانية من دستور 1989 ما يلي :  
"..... كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء ، وحل المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير إجراء الإنتخابات التشريعية قبل أوانها ....."

394 جاء في المادة 116 من دستور 1976 ما يلي :  
" لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب أو نواب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة أو اعفائهم من مهامهم ، ولا في إجراء إستفتاء أو حل المجلس الشعبي الوطني أو تنظيم إنتخابات تشريعية مسبقة ....."

" لا يمكن ، في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و 103 أعلاه ، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91 و المواد 93 ، 142 ، 147 ، 154 ، 155 ، 208 و 210 و 211 من الدستور "

فالمادة 102 من الدستور نظمت حالة الشغور بالإستقالة وجوبا بعد حدوث المانع لرئيس الجمهورية وحسب الإجراءات المبينة في المادة 102 ، كما نظمت حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أي حدوث الشغور النهائي ، حيث يتولى في هذه الحالة رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة ولا يمكن له أن يحل الغرفة الأولى .

كما نظمت المادة 103 من الدستور حالة وفاة أحد المرشحين للإنتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث أي مانع له ، حيث يستمر رئيس الجمهورية القائم أو من يمارس مهام رئاسة الدولة في ممارسة مهامه إلى غاية الإعلان عن إنتخاب رئيس الجمهورية الجديد ، من دون أن يكون له حق حل الغرفة الأولى .

#### ثانيا : الحل الرئاسي حق تقديري غير مشروط

بينما استقرت التشريعات الدستورية في الدول البرلمانية على ضرورة النص على وضع ضمانات وقيود ترد على السلطة التنفيذية عند قيامها بحل المجلس النيابي فلم تترك الباب مفتوحا أمام رئيس الدولة أو من له سلطة حل البرلمان ، ولكن ألزم الدستور صاحب الحق في إصدار قرار الحل أن يتبع الضوابط والقيود الواردة على حق الحل ، لأن خلاف ذلك من شأنه المساس بإستقرار المؤسسات الدستورية في الدولة ومن هذه أهم الضمانات التي سبق لنا ذكرها :

- عدم جواز الحل خلال فترة معينة

- عدم جواز تكرار الحل لنفس السبب

لأن هنالك من يعتبر حق حل المجلس النيابي بمثابة وسيلة غير ديمقراطية وبمثابة تهديد للتعبير عن الإرادة العامة ، فوضع الحل محل إتهام خاصة ما تعلق منه بمشروعيته أدت إلى مضاعفة الشروط المقيدة لممارسته ، كما أن بعض الأنظمة الدستورية تخلت عنه مثل : النرويج والنمسا<sup>395</sup> .

وبالعودة إلى نص المادة 147 من الدستور الحالي التي نظمت حق حل الغرفة الأولى وإلى نص المادة 98 من نفس الدستور التي كذلك تحدثت عن حق حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس

<sup>395</sup> ARDANT Philippe op-cit ,p240

الجمهورية ولكن في مناسبة محددة وهي تقديم بيان السياسة العامة من طرف الحكومة ، حيث جاء فيها :

" يقدم الوزير الأول سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة .

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة .

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة .

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 ، 154 و 155 أدناه .

لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتنا بالثقة ، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته .

في هذه الحالة ، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة إلى أحكام المادة 147 أدناه "

الملاحظة الأولى أن هذا الحكم الدستوري سابقة اختص بها دستور 1996 دونا عن باقي الدساتير الجزائرية السابقة لأن المادة 96 عادت لتذكر بإمكانية تفعيل الحل الرئاسي التقديري في الحالة المذكورة في المادة 96 من الدستور ألا وهي حالة إستقالة الحكومة بعد رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة الذي تقدم به الوزير الأول ، في هذه الحالة أمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى أحكام المادة 147 من الدستور أي حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول إستقالة الحكومة .

الغريب في الأمر هو لماذا عادت المادة 96 وذكرت بإمكانية حل الغرفة الأولى ، مع أن المادة 147 من الدستور هي مادة عامة يمكن تفعيلها في أي وقت وفي أي حالة بما فيها الحالة المذكورة في المادة 96 من الدستور، هل هذا تذكير دائم ومستمر للغرفة الأولى بمصيرها في حالة معاداة حكومة الرئيس؟

إن مفهوم العلاقة العضوية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية انتهى التطور الدستوري بشأنه إلى تكريس إختصاص الحل الرئاسي الذي غدا في حوزة رئيس الجمهورية سلطة غير مقيدة بأي ضابط أو بمعنى آخر إختصاصا تقديريا في يده غير مشروط بأي شرط كان ماعدا شرط واحد فقط (ان صحت تسميته بالشرط ) ، ويتعلق الأمر بإجراء إنتخابات تشريعية في ظرف ثلاثة أشهر كحد أقصى ، فالدستور الحالي ومن قبله دستور 1996 ودستور 1989 ودستور 1976 لم يضرب أية وصاية قانونية أو حتى سياسية على رئيس الجمهورية ، فالأمر يرجع للرئيس وما له من شخصية قوية

ونظرته للصالح العام المشترك ، وعلى ذلك تبدو مسألة الحل وفق نص المادة 147 من الدستور الحالي تعبر عن شيء واحد وهو كون هذا الإختصاص يعود لرئيس الجمهورية دون سواء بناء على ما له من سلطة تقديرية في هذا المضمار <sup>396</sup>.

إن لهذا الطرح العديد من الدلائل والمؤشرات التي تؤكد صحته ، على رأسها نجد :

#### - أولا : عدم إشتراط التسبب عند إصدار رئيس الجمهورية لمرسوم الحل

هذا الأمر واضح من خلال طريقة تحرير المادة 147 من الدستور ، بينما ألزمت بعض الدساتير السلطة التنفيذية بأن تذكر الأسباب التي أدت حل المجلس النيابي في صلب المرسوم الصادر لذلك ، بحيث إذا خلا مرسوم الحل من بيان الأسباب فإنه يعد باطلا ولا أثر له ، وهذا الإلزام (التسبب) قد يكون صريحا أو ضمنيا <sup>397</sup>.

#### - ثانيا : عدم النص على مدة زمنية معينة يحظر فيها الحل

مثلا هو الحال الدستور الفرنسي لسنة 1958 وبالضبط المادة 12 منه والتي على أساسها لا يجوز حل الجمعية الوطنية الفرنسية خلال الـ 12 شهرا الموالية للإنتخابات التشريعية <sup>398</sup> ، وكذلك هو موقف الدستور الفرنسي السابق له أي دستور الجمهورية الرابعة ، حيث منعت المادة 51 منه حل الجمعية الوطنية مدة 18 شهرا وإشترطت حدوث أزميتين وزاريتين خلال هذه المدة ، إلى حد أن هذا الإجراء وقع محل النسيان وكاد أن يلغى إستعماله عرفيا ، إذ لم يحدث أن حل رئيس الجمهورية الجمعية الوطنية باستثناء الحل الذي حدث في 02 ديسمبر سنة 1955 والذي كان مجرد حادث بمبادرة من الوزير الأول EDGAR faur مع أن الرئيس COTY كان متحفظا على ذلك آنذاك <sup>399</sup>.

#### - ثالثا : عدم إلزام رئيس الجمهورية بالأخذ بالرأي الموافق

رئيس الجمهورية عندما يصدر المرسوم المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني غير ملزم بالأخذ بالرأي الموافق لأي جهة كانت ، أي نعم هو ملزم بإجراء إستشارة كل من رئيس مجلس الأمة

---

<sup>396</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص331 .

<sup>397</sup> بشير علي محمد الباز ، المرجع السابق ، ص 79 .

<sup>3</sup> جاء في المادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ما يلي :

" لا يمكن خلال السنة الموالية لهذه الإنتخابات ، حل الجمعية الوطنية من جديد "

« Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections »

<sup>399</sup> QUERMONE Jean Louis et CHAGNOLLAUD Dominique , le gouvernement de la France sous la cinquieme republique , .....p189 .

ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري<sup>400</sup> و الوزير الأول غير أن هذه الإستشارة غير ملزمة له ، والنص الدستوري صامت حول بخصوص كيفية الأخذ بها هل يتم الأخذ بها في إطار إجتماع أم يكفي أن تكون كتابية ، كما أن النص الدستوري صامت بخصوص مصير مرسوم الحل الذي يتم بدون إستشارة هذه الجهات المحددة دستوريا خاصة وأنه سبق وأن حدث ذلك سنة 1992 عندما قام الرئيس الشاذلي بن جديد بحل المجلس الشعبي الوطني من دون إستشارة أية جهة كانت ، مع العلم أن المادة 120 من دستور 1989 آنذاك ألزمت رئيس الجمهورية قبل حل الغرفة الأولى بإستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة<sup>401</sup>.

#### - رابعا : حل الغرفة الأولى إختصاص رئاسي منفرد وليس مشترك

رئيس الجمهورية عندما يأخذ قرار بحل المجلس الشعبي الوطني فهو يعبر عن إرادته المنفردة التي لا يتقاسمها مع أي شخص بما في ذلك الوزير الأول ، حيث لم تشترط المادة 147 من الدستور الحالي على رئيس الجمهورية بمناسبة حل الغرفة الأولى ضرورة وجود التوقيع المجاور للوزير الأول ( أو التوقيع المضاد مثلما يسميه البعض ) ، على الرغم من أن هذا الأخير هو المسؤول سياسيا أمام الغرفة الأولى المهتدة بسلاح الحل ، كما أن رئيس الجمهورية عندما يتصرف بموجب المادة 147 من الدستور فهو يفعل ذلك بناء على سلطته التقديرية الشخصية وليس حتى بناء على إقتراح من الوزير الأول ، وهنا بالذات تكمن خصوصية ان لم نقل غرابة الأمر لأنه وفقا للتفكير البرلماني الصحيح : الحل هو الوزن المقابل (le contrepoids) للمسؤولية السياسية للحكومة فالمفروض إذن أن يتم الحل بإقتراح من الوزير الأول (رئيس الوزراء في بريطانيا ) وما قرار الملك إلا نطقا بالحل فقط ، لأن قواعد النظام النيابي البرلماني استقرت على وجود رئيس دولة ( ملك أو رئيس يختاره البرلمان ) يسود ولا يحكم .

فالملاحظ أن النظام الدستوري الجزائري تتوفر فيه من جهة عناصر النظام البرلماني من مسؤولية الحكومة السياسية ، حق حل المجلس ، عدم مسؤولية رئيس الدولة وعليه كان ينبغي أن تكون سلطة الحل من صلاحيات رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا ) لكون الحكومة هي المسؤولة سياسيا ، أو على الأقل أن يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة بناء على طلب من رئيس الحكومة بحيث يصبح تصرف رئيس الجمهورية مجرد إجراء شكلي ، فأصول النظام البرلماني تفرض أن يتم الحل بناء على إقتراح رئيس الحكومة أو على الأقل بتوقيع مجاور له وهذا ما لا نجد له أثرا في النظام الدستوري الجزائري ، إذ يبقى حق الحل سلطة تقديرية حصرية في يد رئيس الجمهورية ، ومع أن

<sup>400</sup> إستشارة رئيس المجلس الدستوري هو الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 في موضوع الحل .

<sup>401</sup> انظر المرسوم الرئاسي رقم (01/92) المؤرخ في 04 جانفي 1992 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني آنذاك

ذلك لا يمنع فرضية أن يتم الحل بطلب من رئيس الحكومة ( حاليا الوزير الأول ) لكن هذا الطلب يقع على مستوى العلاقات السياسية وليس على المستوى القانوني<sup>402</sup>

ومن الناحية الدستورية والسياسية يمكن القول أنه في معظم الأحوال ليس للملك سلطة فرض الحل بطريقة إرتجالية دون مشورة الوزارة كقاعدة عامة<sup>403</sup> ، كما أن رئيس الدولة ملزم في أغلب الأحيان بالأخذ برأي الوزارة إلا في حالات يجوز فيها رفض طلب الحل أهمها :

- 1- اذا وجد برلمان حيوي يؤدي وظيفته .
- 2- اذا كانت الإنتخابات العامة تضر بالإقتصاد الوطني .
- 3- اذا لم يكن من شأن الحل تحقيق الأغلبية البرلمانية التي ستكفل للدولة الإستقرار السياسي .

هذا المنطق هو نفسه الذي أخذ به دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لسنة 1946 حيث يلاحظ أن دور الرئيس (المنتخب من طرف البرلمان وليس من طرف الشعب) كان محددًا في ظل هذا الدستور واقتصر على مجرد النطق بالحل لأن الحل كان يقع بموجب مرسوم صادر عن رئيس الدولة ولكن بناء على إقتراح من مجلس الوزراء ( المادة 49 و 50 من الدستور ) ، إلا أن الموازين انقلبت في ظل الجمهورية الخامسة وبالضبط بعد تولي شارل ديغول الحكم ومن ثمة تعديله للدستور الفرنسي سنة 1962 وبموجب هذا التعديل أصبح الرئيس الفرنسي ينتخب من طرف الشعب إنتخابا عاما ومباشرا ، هذا التعديل الدستوري الذي أصاب النظام البرلماني الفرنسي باختلال كبير اذ أصبح رئيس الجمهورية بيده مقاليد الأمور لكافة السلطات العامة بما فيها سلطة حل الجمعية الوطنية والذي غدا من سلطة مقيدة إلى سلطة تقديرية غير مشروطة في يد رئيس الجمهورية ( ما عدا الشرط الوارد في المادة 12 من الدستور والمتعلقة بحظر الحل قبل مرور 12 شهرا من الإنتخابات التشريعية و الشرط الوارد في المادة 16 من الدستور والمتعلق بحالة الضرورة ) ، وهذا ما يذكرنا إلى حد بعيد بواقع الحال في النظام الدستوري الجزائري .

#### - خامسا : لا شيء في الدستور يمنع حل الغرفة الأولى في الحالات الخاصة

المؤشر الأخير الذي يؤكد كون حق الحل إختصاص رئاسي تقديري غير مشروط هو كون هذا الإختصاص يبقى قائما حتى في الحالات الدستورية الخاصة ، فإذا كان الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة ومن خلال المادة 16 منه قد وضع قيودا على سلطة رئيس الجمهورية فيما يخص حل الجمعية الوطنية الفرنسية ، حيث لا يجوز حلها أثناء تطبيق المادة 16 من الدستور والمتعلقة بتفعيل

<sup>402</sup> الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 525 .

<sup>403</sup> بشير علي محمد الباز ، المرجع السابق ، ص 127 .

حالة الضرورة ، فإن الدستور الجزائري الحالي وكذلك الدساتير السابقة بقيت صامتة حول هذا الموضوع أي إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني في الحالات المذكورة في المواد : 105 (الخاصة بحالة الطوارئ والحصار ) ، المادة 107 ( الخاصة بالحالة الإستثنائية ) والمادة 109 (الخاصة بحالة الحرب )

لكن قد يفهم من الفقرة الرابعة من المادة 119 من الدستور عدم جواز ذلك ، اذ جاء فيها ما يلي :

" لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء إنتخابات عادية "

هل يمكن يفهم منها أنه في الحالات الخطيرة جدا لا يمكن حل المجلس الشعبي الوطني ، كيف يفسر إذن حله سنة 1992 وكيف يفسر عدم حله بعد التعديل الدستوري لسنة 1989 .

كل هذه الأمثلة تؤكد فرضية كون حق الحل سلطة تقديرية غير مشروطة بأي شرط ، يمارسها رئيس الجمهورية متى ما ارتأى ذلك ، كيف لا وهو رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب والذي يجسد وحدة الأمة ..

## الفقرة الثانية :

### الحل التقديري حل عقابي أكثر منه حل تحكيمي

المفروض أن الحل هو وسيلة تحكيم شعبي الهدف منها حماية النظام الدستوري وحماية النواب من الديماغوجية<sup>404</sup> ، ولقد أخذ النظام الدستوري الجزائري بداية من سنة 1976 بفكرة الحل الرئاسي للبرلمان كحل تحكيمي وكذلك دساتير 1989 و 1996 و 2016 بينما لم يأخذ دستور 1963 بالحل التحكيمي وإكتفى لتبني الحل التلقائي للغرفة الأولى .

غير أن الملاحظ هو تحول هذا النوع من الحل التحكيمي إلى حل عقابي أمام مجلس مجرد من أية وسيلة دفاعية في مواجهة الرئيس الذي يستطيع بواسطة حق الحل ابقاء المجلس الشعبي الوطني في مقام ثانوي ، ويصبح حق الحل بمثابة سيف ديموقلاس المسلط على المجلس المنتخب ، لأن إنعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في هذا النظام تجعل الحق غير ذي موضوع نهائيا ، وهذا مظهر من مظاهر تناقضات النظام الدستوري لسنة 1976 والخلط بين المفاهيم الاشتراكية والليبرالية ذلك أن الحل هو فكرة ليبرالية غير اشتراكية في دستور اشتراكي مبدئيا<sup>405</sup> .

وعلى هذا الأساس يصعب تصور حق الحل في إطار المادة 147 من الدستور كوسيلة رئاسية حيادية أو كمظهر من مظاهر التعبير الرئاسي عن دوره التحكيمي بين سلطتين دستوريتين هما : الحكومة والمجلس الشعبي الوطني ، لأن هذا الحق تذكير دائم للغرفة الأولى بالتهديد القائم ضدها بواسطة حق الحل ويجعلها تنفادى الدخول في صراعات مع الحكومة المنطوية تحت جناح رئيس الجمهورية<sup>406</sup> .

حق الحل إذن لا يمكن إستيعاب معناه كوحدة منفصلة أي بمعزل عن النظام الدستوري بل لا بد من فهمه كآلية من آليات النظام الدستوري الذي يعد جزءا منه ، هذا النظام المتأثر إلى حد بعيد بالنموذج الفرنسي ، همه الأساسي ترسيخ دولة غير متحزبة ( un état non partisan ) تتموقع فوق الخلافات الحزبية ، فالعبرة إذن هي ببعدها وخارجيتها عن الميولات الحزبية ، لذا فالمفروض أن رئيس الجمهورية يستفيد من هذا التصور الدستوري للفاعلين الدستوريين وبذلك يصبح يجسد الدولة لأن طريقة إنتخابه ترفعه إلى مصاف " الحارس العام للدولة " ، ولأن شرعية إنتخابه عميقة ومستقلة عن أي حزب سياسي ، فالرئيس ليس رئيس فئة معينة بل هو رئيس الكل وعليه فإنتمائه الحزبي يجمد

<sup>404</sup> GICQUEL jean et GICQUEL Jean Eric op-cit ,p 582

<sup>405</sup> الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ،المرجع السابق ، ص 523 .

<sup>406</sup> HARTANI A-K , Le pouvoir législatif ..... , op-cit , p 323 .

مبدئياً طوال مدة عهده الرئاسية<sup>407</sup> ، هذا القدر من الشرعية تقابله جملة من الإلتزامات السامية والتي على رأسها : ضمان الإستمرارية ، ضمان إستقلال الأمة وسلامة التراب الوطني ، إحترام إلتزامات الدولة وتدعيم المسار الديمقراطي وإحترام حرية إختيار الشعب<sup>408</sup>

هذا النوع من النظام القانوني لرئيس الجمهورية في الواقع تم إقتراضه من النظام البرلماني قبل النظام الفرنسي بوصف رئيس الدولة سواء كان معيناً أو ملكاً هو الضابط والمنظم لموازن العلاقات بين الفاعلين الدستوريين ، لذلك يناط بهذا النوع من الرؤساء حق حل الغرفة الأولى بوصفه الرئيس الحكم ، غير أنه ليس الحكم الأسمى لأنه في الواقع الحكم الوحيد والأسمى هو الشعب صاحب الكلمة الأخيرة<sup>409</sup> ، لأن الحل معناه الاحتكام لصاحب الكلمة الأخيرة الذي هو الشعب .

وإذا كان النظام الدستوري الجزائري يتشابه مع النظام الدستوري الفرنسي في الإختلال والإنحراف عن النظام البرلماني ، تظهر بالنسبة لهذا الموضوع في كون سلطة الحل سلطة تقديرية مطلقة في يد رئيس الجمهورية على الرغم من كون الحل الوزن المقابل للمسؤولية السياسية للحكومة ، إذا فالمفروض أن يتم تحريك آلية الحل من قبل الوزير الأول أو على الأقل بناء على إقتراح منه أو بتوقيع مجاور له على المرسوم الرئاسي المتضمن حل الغرفة الأولى كونه هو المسؤول سياسياً أمامها وعملاً بمبدأ توازي الإشكال والذي يتوافق أكثر مع روح النظام البرلماني<sup>410</sup>.

لكن رغم التشابه الكبير بين النظامين الجزائري والفرنسي في هذه النقطة بالذات ، إلا أن الدستور الفرنسي تضمن نصاً صريحاً للدور التحكيمي الذي يجب على الرئيس الفرنسي أن يلعبه بوصفه حكماً بين المؤسسات الدستورية<sup>411</sup> ، بينما لا نجد أي أثر لكلمة التحكيم في الدستور الجزائري الحالي وكذلك الدساتير السابقة له غير ما تم إستنتاجه ضمناً كنوع من الإجتهد لا غير ، وكأن المؤسس الدستوري رفض النص صراحة علي مصطلح " التحكيم " كدور يلعبه رئيس الجمهورية ، وكأن هذا الدور هو إنتقاص من مركز رئيس الجمهورية لأن هذا الدور مفاده إستبعاده عن قواعد اللعبة السياسية ، فالرئيس المتمتع بهذا القدر من الشرعية الإنتخابية رفض أن يناط به دور التحكيم فقط ، أي أن يجلس مجلس المتفرج بعيداً عن قواعد اللعبة السياسية وعن تأثيرات الأحزاب السياسية

<sup>407</sup> BRAHIMI Mohamed op-cit , p 323 .

<sup>408</sup> مأخوذ من اليمين الدستورية ، المادة 90 من الدستور .

<sup>409</sup> KACI Madjid , op-cit , p 120.

<sup>4</sup> ARDANT Philippe , op-cit , p 473

<sup>5</sup> جاء في المادة 5 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 :

" يسهر رئيس الجمهورية على إحترام الدستور ، ويضمن عبر تحكيمه إنتظام سير السلطات العامة وكذلك إستمرارية الدولة "

"Le président de la république veille au respect de la constitution .Il assure , par son arbitrage , le fonctionnement régulier des pouvoirs publics , ainsi que la continuité de l'état .

Il est le garant de l'indépendance nationale , de l'intégrité du territoire et du respect des traites "

وأكبر دليل على ذلك أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي للحكومة وما الوزير الأول إلا منسق لعمل الحكومة فهو أول الوزراء لا غير ، وبما أن رئيس الجمهورية يجسد السلطة التنفيذية وبالتالي فهو ملتزم بالدفاع عن السياسة المنتهجة من قبل الوزير الأول<sup>412</sup> في حالة ما واجهتها أغلبية برلمانية معادية لها وهذا الدفاع يتم بواسطة آلية الحل ، وهنا بالذات يتحول الحل من مجرد آلية تحكيمية إلى آلية عقابية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني المعادي لحكومة الرئيس .

---

<sup>412</sup> عبد الله بوقفة ، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق ، ص 241 .

## خلاصة الباب الثاني

نخلص في نهاية الباب الثاني إلى أن الخصوصية التي ألبسها المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، انعكست بدورها ليس فقط على تركيبها العضوية بل كذلك على وظائفها والمتمثلة في كل من الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية على أداء الحكومة ، والتي بدورها انعكست على مبدأ التوازن بين السلطات .

فأما خصوصية الوظيفة التشريعية ، فرأينا كيف أنها تجسدت في الوظيفة التشريعية بنوعها أي المصادقة البرلمانية والموافقة البرلمانية ، فالأولى تخص المصادقة على القوانين بنوعها العادية والعضوية أي المصادقة البرلمانية حسب الإجراءات العادية ، ورأينا كيف أن الحكومة تتحكم في العملية التشريعية من بدايتها وإلى نهايتها أي من مرحلة المبادرة وإلى غاية آخر مرحلة أي مرحلة التصويت والمصادقة من قبل غرفتي البرلمان بحسب الحالة ، بفضل العديد من الأحكام لدستورية والأحكام التشريعية الواردة في كل من القانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان ولعملهما وللعلاقة بينهما وبين الحكومة وفي كل من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان أو حتى المجلس الدستوري بواسطة إختصاصه المعياري في مجال الرقابة الإجبارية على هذا القانون العضوي أو على هذين النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ، كما أنها تخص كذلك عملية المصادقة البرلمانية بحسب الإجراءات الخاصة والمتعلقة في الأساس بكل من المصادقة على قانون المالية الذي بادرت به الحكومة والمصادقة على مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية .

وأما عن خصوصية الموافقة البرلمانية والتي تخص في الأساس نصين هما : المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 149 من الدستور والتي يجب حتى يصادق عليها رئيس الجمهورية أن يوافق عليها البرلمان بغرفتيه موافقة صريحة ومسبقة ، بالإضافة إلى الموافقة البرلمانية على المرسوم الرئاسي المتضمن تمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار المذكورتان في المادة 105 من الدستور ، مع العلم أننا إستثنينا من الموافقة البرلمانية الموافقة على الأوامر الرئاسية التي يتخذها البرلمان خلال العطلة البرلمانية أو خلال شغور البرلمان .

فبالنسبة للموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 149 من الدستور ، خلصنا إلى أن هذه الأخيرة هي إختصاص برلماني محدود دستوريا بنص المادة 149 من جهة ، ومن جهة

أخرى هو محدود عمليا بحدود أخرى عملية مردها الممارسات التنفيذية والممارسات الرئاسية والتي مست ليس فقط المعاهدات الدولية المذكورة في المادة 149 من الدستور ، بل كذلك المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية خارج هذه المادة الدستورية ، هذه المعاهدات التي أضحت وسيلة تشريعية بامتياز في يد الرئيس على اعتبار أن المادة 150 من الدستور أقرت أن هذه المعاهدات الدولية تسمو على القانون .

وبالعودة إلى الموافقة البرلمانية على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار ، فرأينا كيف أن هذا الإختصاص البرلماني كذلك محدود بسبب الغموض تارة والنقص تارة أخرى والذان يشوبان المادة 105 من الدستور التي لم تحدد بوضوح مسألة التحديد الإبتدائي لمدة حالة الطوارئ أو الحصار ، ما يجعل البرلمان في حالة عجز عن التدخل من أجل رفع الحالة الخاصة ، وما زاد الأمر سوءا غياب الرقابة الدستورية أو القضائية على المرسوم الرئاسي المعلن للحالة الخاصة والذي لا يتضمن تحديدا لمدتها أي متى تبدأ ومتى تنتهي حالة الشرعية الإستثنائية ، وهو ما حول كل من حالة الطوارئ والحصار إلى حالات الأزمات التي تنظم بمعزل كلي عن الإرادة البرلمانية مثلها مثل حالات الأزمات الأكثر خطورة ، ويتعلق الأمر بكل من الحالة الإستثنائية وحالة الحرب .

وأما عن خصوصية الوظيفة الرقابية على أداء الحكومة ، فقد خلصنا إلى أن هذه الوظيفة الرقابية للبرلمان نوعان : فالأولى هي مجرد رقابة برلمانية إستعلامية فقط وليس لها أي أثر سياسي ، هذه الأخيرة تمارس بواسطة الأسئلة بنوعها الكتابية والشفوية ، كما وتمارس بواسطة وسائل إستعلامية أكثر شدة ويتعلق الأمر بكل من الإستجواب البرلماني ولجان التحقيق البرلمانية ، إلا أنها ورغم الشروط الإجرائية الثقيلة المفروضة تحولت مثلها مثل الأسئلة بنوعها إلى وسائل إستعلامية فقط لاغير ، لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية عن أداء الحكومة .

وحتى بالنسبة لهذا النوع من الرقابة السياسية على أداء الحكومة ، وعلى الرغم من كونها مقيدة دستوريا إلى أبعد الحدود زمنيا وإجرائيا بمناسبتين إثنين فقط : الأولى بمناسبة تقديم الحكومة لمخطط عملها والثانية بمناسبة عرض الحكومة لبيان السياسة العامة السنوي ، إلا أنها لا تعدو كونها رقابة من نوع خاص ، لأن ميزان السلطة والمسؤولية في النظام الدستوري الجزائري مختل مثله مثل العديد من الأنظمة الدستورية التي أخذت بالنظام البرلماني المعاصر أو ما يسمى بالنظام شبه الرئاسي وعلى رأسها النظام الفرنسي ، حيث لا مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية فيها تعد معضلة قانونية وإختلالا سياسيا في نظام الحكم .

وما زاد من حدة هذا الإختلال هو سلاح الحل الرئاسي للغرفة الأولى في البرلمان بنوعيه ، سواء الحل التلقائي أو الحل التحكيمي ، فبالنسبة للنوع الأول من الحل أي الحل التلقائي هو ليس بمعزل عن

الإرادة الرئاسية ، وكذلك بالنسبة للنوع الثاني أي الحل التحكيمي هو حل عقابي أكثر منه وسيلة  
تحكيمية ما بين الحكومة والبرلمان ، لأن النظام الدستوري الجزائري أبقى أن يجعل من شخص رئيس  
الجمهورية خارج اللعبة السياسية التي تدور بين كل من الحكومة والبرلمان ، وأبقى أن يكون للرئيس  
دور المتفرج أو دور الحكم ، فالحكومة هي حكومة الرئيس ، رئيس الجمهورية رئيس الحكومة .

## الخاتمة :

في ختام هذا البحث العلمي المتواضع والذي حاولنا من خلاله تسليط الضوء على مظاهر الخصوصية في السلطة التشريعية في الجزائر والتركيز على مواقعها ومن ثمة وبطريقة غير مباشرة تبيان مدى تأثير كل خصوصية من الخصوصيات على مبدأ التوازن ما بين السلطات في الجزائر ، نقول في الأخير أن خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر مردها خصوصية مركز رئيس الجمهورية والتي بدورها مردها خصوصية طبيعة النظام الدستوري الجزائري في ظله .

فسمو رئيس الجمهورية هي السمة المميزة للأنظمة السياسية الإفريقية المعاصرة ، لأن هذا الأخير هو مصدر تجسيد الأمة ومصدر لتحديد هويتها ، فهو المؤسس وهو الرمز ، وهو القائد الذي إستطاع أن يشخص في ذاته السلطة ، وبطريقة ما يصبح له كل القبول النفسي من طرف المحكومين ، هذه الحقيقة التي ربما مردها عوامل نفسية خاصة بالمحكومين في هذه الدول ، صنعت السر الذي لطالما أحاط بالحكام في هاته الأنظمة<sup>413</sup> ، وربما هذه العوامل النفسية مردها علاقة الأبوة في دول العالم الثالث والتي ترى في الحاكم أي رئيس الجمهورية في هاته الحالة ، " الأب " و " الحارس " ، هاته العوامل النفسية للمحكومين في مثل هاته الدول دعمتها عوامل اخرى قوية منها ما هو عوامل تاريخية ، سوسيولوجية وحتى دينية ، كل هاته العوامل مجتمعة أدت إلى ظهور نوع خاص من الشرعية ، هي الشرعية الكاريزماتية<sup>414</sup> .

فشرعية رئيس الجمهورية سواء رضينا بذلك أو لا ، هي شرعية أكبر من شرعية البرلمان لأن هاته الأخيرة مفتتة بين مختلف الأحزاب السياسية ، وما زاد من عمق هذه الشرعية هو تلك العلاقة الفريدة من نوعها والتي أسس لها الدستور منذ الإستقلال وإلى غاية يومنا هذا ، ألا وهي العلاقة ما بين رئيس الجمهورية والأمة والذي غدا بنص الدستور يجسدها ويخاطبها مباشرة ، بغض النظر عن الجدالات والإختلافات الثائرة حولها من حيث هل هي موجودة أم أنها قيد التكوين ، ولأنه في مرحلة ما ، ما الدولة ومؤسساتها إلا ذلك التجسيد القانوني لتلك الامة مهما كان عمرها .

كل هذه العوامل السابقة الذكر : النفسية ، التاريخية ، السوسيولوجية وحتى الدينية ، كلها مجتمعة مضافا إليها نوع وحجم شرعية الرئيس ومداها وعمقها سوف يكون لها لا محال التأثير البالغ على

<sup>413</sup> ABOYA Endong Manasse , Les parlements africains à l'heure des transitions démocratiques , revue Idara , 2000 , p 104 .

<sup>414</sup> BENABBOU Fatiha , La nature du régime politique algerien , op-cit , p 53 .

طبيعة النظام الدستوري وعلى كيفية توزيع السلطات بين مختلف الفاعلين فيه ، وكيفية تلقي هذا النظام الهجين لمبدأ التوازن بين السلطات وبالتالي إنعكاسه على وسائل التعبير المؤسساتي داخله .

فالنظام الدستوري الجزائري والذي تأثر إلى حد ما بالنظام الدستوري الفرنسي وبالضبط بالنظام الذي ترك ديغول بصماته عليه ، هذا النظام الذي أخل بميزان السلطة والمسؤولية فيه والذي مازال إلى يومنا هذا يسيل الكثير من الحبر من رجال القانون ورجال السياسة .

لذا فإمكانية وجود نظام هجين ما بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني هو واقع وحتمية ولدتها ظروف تاريخية مرت بها فرنسا والتي على رأسها حرب التحرير الجزائرية ، وما كان للنظام الدستوري الفرنسي إلا أن يستجيب لهذه الظروف التي إستطاعت أن تؤثر على كيفية هندسة هذا النظام ، ، لأن الدستور ما هو إلا محاولة إستجابة لظروف معينة ولصراعات قوى إجتماعية معينة ، والدستور ما هو إلا شكل يحاول أن يعطي فرزا لهذه الأمور<sup>415</sup> ، وكذلك حدث في الجزائر ومختلف الدساتير أزمة المتعاقبة التي عرفها النظام الجزائري والتي جاءت إستجابة للعديد من الظروف ، بداية من مخلفات حرب التحرير ومرورا بالأزمة الإقتصادية العالمية ومن ثمة أحداث العشرية السوداء وصولا إلى أزمة الإقتصادية العالمية الحالية والتي تزامنت بطريقة غريبة مع " الربيع العربي " الذي يعصف بالدول العربية أو بالأحرى ببعضها .

إذن فالنظام القانوني لرئيس الجمهورية والذي أسس له النص الرسمي للدستور ، مضافا إليه الممارسات الرئاسية والتي إن جاز لنا قوله تحولت إلى أعراف دستورية مكملة للنص الدستوري ، لأن هذا النص في الكثير من المرات لا يكون مفصلا ودقيقا ، بل يأتي بشيء من الغموض ما سمح لبعض الأمور أن تتطور ولبعض العادات والتقاليد أن تظهر وتتطور حسب ما يفرضه الواقع<sup>416</sup> ، وهذا ما يذكرنا بمقولة نابليون " أريد دستورا قصيرا وغامضا " ، لهذا وجدنا أن السمة الرئيسية للكثير من مواد الدستور وخاصة ما تعلق منها بالعلاقة ما بين رئيس الجمهورية والبرلمان ، هي العمومية والغموض والنقص أحيانا<sup>417</sup> ، ولعل ذلك هو بالضبط المقصود منها ، ألا وهو إعطاء هامش كبير للتحرك الرئاسي بنوعيه الإيجابي أو السلبي أو ما يسمى بالإمتناع مثلما سميناه ، ومما يحول دون تقييد النشاط الرئاسي مهما كان شكله أو مصدره ، وهو سيسمح لا محال بتكون العديد من الأعراف الدستورية الرئاسية المكملة للنص الدستوري خاصة ما تعلق منها بعلاقته بالبرلمان هذه المؤسسة الوحيدة التي يمكنها إلى حد ما منافسة الرئيس من حيث شرعية التمثيل .

<sup>415</sup> بوزيد لزهاري ، الجوانب التأسيسية والتشريعية ....، المرجع السابق ، ص 59 .

<sup>416</sup> بوزيد لزهاري ، الجوانب التأسيسية والتشريعية ....، المرجع نفسه ، ص 61 .

<sup>417</sup> BENABBOU Fatiha , La nature du régime politique algérien , op-cit , p 52 .

وهو ما سوف يقودنا للحديث عن هذه المؤسسة أي البرلمان ، على الرغم من أن الحديث عنها في هذه الخاتمة قد تأخر ، هذا التأخر كان عن قصد منا ، حيث إستقصدنا إستعراض بداية العوامل المؤثرة على مركز رئيس الجمهورية ومن ثمة على طبيعة النظام الدستوري الجزائري ، مهما تعددت وإختلفت ومهما كانت موضوعية أو ذاتية .

وبمفهوم المخالفة حتى يتضح لنا مركز البرلمان في مثل هذا النظام ، ولقد إستقصدنا تسمية " البرلمان " منذ البداية وإلى غاية الخاتمة ضبطا للمصطلحات ولأننا رأينا كيف أن مصطلح " السلطة التشريعية " هو مصطلح شامل للبرلمان ولرئيس الجمهورية معا على الأقل عندما يتعلق بالوظيفة التشريعية وذلك بداية من سنة 1976 ، وهو ما يصنع مرة أخرى خصوصية السلطة التشريعية العضوية في النظام الدستوري الجزائري في شقها الخارجي ، حيث كان ولا يزال رئيس الجمهورية جزءا من المؤسسة التشريعية ، سواء بالتشريع المباشر بواسطة الأوامر الرئاسية أو التشريع المباشر المادي بواسطة المراسيم الرئاسية ، وسواء بالتشريع غير المباشر أي عن طريق الإعتراض بمختلف أنواعه وبمختلف وسائل التعبير الرئاسي عنه في حالة عدم رضاه عن مضمون التشريع البرلماني ، وقبل هذا وذاك تشريعه بواسطة القوانين الإستثنائية ما دام أن الدستور قد أقرله بهذه الأفضلية أي أفضلية العلاقة المباشرة بينه وبين الشعب صاحب السيادة .

ورأينا كيف أنه إضافة للخصوصية العضوية الخارجية ، قام المؤسس الدستوري الجزائري بداية من سنة 1996 بالتأسيس لخصوصية عضوية داخلية ، عندما أسس لغرفة ثانية في البرلمان هي " مجلس الأمة " ، ومثلما يدل عليه إسمها أريد لها أن تكون وسيلة تسمح بتمثيل الأمة جنبا إلى جنب النوع الآخر من التمثيل الشعبي ، ولما كان رئيس الجمهورية مجسدا لهاته الأمة بنص الدستور ، منحه هذا الأخير حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من الكفاءات الوطنية .

غير أن مجلس الأمة وطيلة عشرين سنة كاملة ، بسبب الثلث الرئاسي من جهة والأغلبية الموصوفة اللازمة على مستواه للمصادقة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ، لازمته صفة " غرفة الأعتراض " ، وغطت عن كل المكاسب التي إستطاعت تحقيقها في فترة وجيزة هذه المؤسسة الفتية من ضمان للإستقرار والإستمرارية في مؤسسات الدولة ومن تحسين للوظيفة التمثيلية للبرلمان ومن تمثيل لمصالح الأمة وإنشغالاتها ، إلا أن الحال تغير بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 عندما أصغى أخيرا المؤسس الدستوري للإنتقادات الموجهة إليه بسبب كيفية تنظيم بعض المؤسسات وعلى رأسها مجلس الأمة ، وجاءت هذه الإستجابة الإيجابية بأن أزاح المؤسس الدستوري عن مجلس الأمة صفة الإعتراض عن طريق التخلي عن أغلبية 3/4 اللازمة للمصادقة على مستواه على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ، إلى جانب تعزيز لإختصاصها التشريعي

بشكل يتوافق مع إحدى الأهداف المتوخاة منها ألا وهي تمثيل الحياة المحلية على المستوى المركزي ، لعل مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان يتحول بحق إلى غرفة لتمثيل مصالح الأمة ويصبح جزءا من التقاليد التاريخية للجمهورية .

ورغم بؤادر الإصلاح التي أتى به التعديل الدستوري لسنة 2016 ، إلا أنه في الواقع ماتزال غير كافية ، إذ أنها لم تمس النظام القانوني للبرلمان في شقه الوظيفي سواء ما تعلق منه بالوظيفة التشريعية أو بالوظيفة الرقابية ، حيث ما يزال الغموض والعمومية والنقص تميز القواعد الدستورية المنظمة لوظائف البرلمان خاصة ما تعلق منها بالوظيفة التشريعية ، ما فتح المجال أمام قواعد أدنى درجة من القواعد الدستورية هي قواعد القانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان ولعملهما ولل علاقة بينهما وبين الحكومة ، والقواعد الواردة في كل من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ، مع العلم أن هاته لا بد وأن تتطابق مع قواعد القانون العضوي السابق الذكر .

هذه المعطيات القانونية تارة والعملية تارة أخرى كان لها الأثر الكبير على البرلمان وعلى أدائه ، وجعلت منه يتسم بدوره بالميزات العامة لبرلمانات دول العالم الثالث من غياب للتقارب بينه وبين المواطنين ، ومن معارضة برلمانية فقدت معناها و غياب معهود للرقابة على أداء الجهاز التنفيذي

418

كل هذه العوامل مجتمعة أضعفت من مركز البرلمان ومن أدائه وأفقدت المواطن ثقته فيه ، وإن كانت العديد عوامل الضعف ، البرلمان برئ منها مثلما رأينا ، لأن الأمر أشبه بكفتي ميزان ، إذا ما رجحنا كفة على حساب أخرى لا بد وأن يتأثر الطرف الآخر من الميزان لا محالة ، حيث أن تقوية مركز رئيس الجمهورية لا بد لها أن تنعكس لا محالة على مركز البرلمان بأن تضعف مركزه .

إذن كيف لمعادلة مثل هذه أن تضمن من جهة التفوق الرئاسي على باقي السلطات ، ومن جهة خصوصية السلطة التشريعية بحيث لا تغدو منافسة للرئيس ولا رقبيا عليه ، وكيف لنص دستوري أن يستجيب لهاته المتطلبات أي متطلبات الكاريزماتية التي تجعل من الرئيس هو القائد وهو الأب وهو الضامن لإستقلالية القضاء وهو الحكم بين السلطات وبين القوى الإجتماعية ، وهل يمكن في مثل هذا النظام تصور التوازن ما بين السلطات وتصور أنه قد يحدث وأن تتفوق إرادة البرلمان على إرادة الرئيس ، أوأن يتصور التأسيس لمسؤولية الرئيس رمز الإستمرارية<sup>419</sup> في الدولة أمام البرلمان ، الأكيد أن هذا الإحتمال يصعب تصوره لأن الرئيس ليس مسؤولا إلا أمام الشعب الذي

<sup>418</sup> ABOYA Endong Manasse , op-cit , p 95-99 .

<sup>419</sup> لم ينص النص الدستوري على ذلك صراحة ولكنه يفهم ضمنا ذلك ، خلافا للدستور الفرنسي الذي نص على ذلك صراحة من خلال المادة 5 منه السابقة الذكر .

إنتخبه والذي قد لا يجدد ثقته فيه ، خاصة بعد أن تم تحديد نظام العهدة من خلال التعديل الدستوري الأخير وبالضبط المادة 212 الفقرة الأخيرة منها<sup>420</sup>.

هذا ما يدفعنا إلى الجزم بأن مبدأ التوازن ما بين السلطات لا يمكن تصوره في ظل النظام الدستوري الجزائري وفي ظل في هندسة السلطات فيه وهندسة العلاقة فيما بينها ، والإصلاحات الأخيرة خير دليل على ذلك ، وإن كانت مكسبا للبرلمان وتقدما ملحوظا يحسب للمؤسس الدستوري ، خاصة ما تعلق بمحاولة إصلاح المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة وبعض الآليات ذات صلة بالبرلمان مثل الأسئلة الشفوية وبيان السياسة العامة السنوي للحكومة ...

وتبقى هذه الإصلاحات بالرغم من محدوديتها مكسبا للبرلمان ، وحبذا لو تأخذ مستوى أعلى من أجل إرساء قدر من التوازن بين السلطتين ليس بالقدر المعروف في كل من النظام الرئاسي والنظام البرلماني ، ولكن توازنا يكون ذا طابع خاص يستجيب لخصوصية طبيعة النظام الدستوري الجزائري مثلما حدث في النظام الدستوري الفرنسي الذي إستطاع أن يحتفظ بقدر من الحركية والخصوصية وأن يعيش ويثبت نفسه أمام أعرق الأنظمة الدستورية ، بالرغم من الإنتقادات الكثيرة التي وجهت له وما تزال بسبب معضلة " السلطة والمسؤولية " فيه ، غير أن ما يحسب له أنه إستطاع بالرغم من مركز رئيس الجمهورية القوي فيه أن يثمن من دور البرلمان فيه ، لذا حبذا كذلك لو بكل ذكاء وحكمة ، يثمن دور البرلمان في نظامنا مع الإحتفاظ بقدر من الخصوصية تستجيب لخصوصية مجتمعنا .

في الأخير نأمل أننا قد تمكنا من تسليط الضوء على بعض من مواطن ومظاهر خصوصية السلطة التشريعية ، وكيف أثرت كل خصوصية من الخصوصيات على مبدأ التوازن ما بين السلطات ، وأملنا أن يساهم هذا البحث في عملية إصلاح المؤسسة البرلمانية التي بدأت تعرف أولى خطواتها ، ولعل ما شجعنا على قول ذلك العديد من النتائج والملاحظات والإنتقادات التي سبقنا إليها أساتذتنا الكرام والتي انعكست بدورها على الإصلاح الدستوري الأخير حيث تم الأخذ بالعديد منها ، فحبذا لو يزيد الإصغاء إلى الملاحظات العلمية القانونية لباحثينا في هذا المجال خاصة في المجال الدستوري ومجال حماية الحقوق والحريات بأنواعها ومجال التمثيل ، حتى يتمكن البرلمان أن يسترجع ثقة المواطن فيه ويتمكن المواطن في إسترجاع ثقته في نظامه مهما كان نوعه نظاما هجيناً أو نظاما خاصا .

<sup>420</sup> جاء في المادة 212 من دستور 2016 :

" لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس : .....

8- إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط "

من أجل هذا حبذا لو توجد إرادة سياسية صادقة لإصلاح كافة القطاعات والتي من بينها إصلاح النظام القانوني للبرلمان بوصفه التعبير عن الإرادة العامة والقيم والرقيب على أداء الحكومة وعلى المال العام ، إصلاحات تستطيع في نفس الوقت إعادة الإعتبار للبرلمان ولأدائه من جهة ، ومن جهة أخرى الإستجابة لخصوصية المجتمع الجزائري بكافة جوانبها النفسية ، السوسولوجية ، التاريخية والدينية ، لأنه لا بد لهاته مجتمعة أن تنعكس على وسائل التعبير المؤسساتاتي .

**تم بحمد الله**

**قائمة المراجع**

## أ- المراجع باللغة العربية :

### النصوص القانونية :

#### أ - الدساتير :

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 المؤرخ في 10/09/1963 ج ر 64 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 المؤرخ في 22/11/1976 ج ر 94 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 المؤرخ في 28/11/1989 ج ر 09 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 والتعديلات الواردة عليه :

القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أفريل سنة 2002 ج ر رقم 25 لـ 10 /04/ 2002 .

القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 ج ر رقم 63 لـ 16 / 11/ 2008

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016 ، القانون الدستوري رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 ج ر رقم 14 لـ 07 مارس سنة 2016 .

#### ب- القوانين العضوية :

- الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06/03/1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ج ر 12 .
- الأمر رقم 09/97 المؤرخ في 06/03/1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية ج ر 12 .
- القانون العضوي رقم 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998 ، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، ج ر عدد 37 بتاريخ 01 جوان 1998 ، المعدل والمتمم .
- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 09/03/1999 ويتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج ر 15 بتاريخ 09 مارس 1999 .
- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 والمتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ، عدد 01 ، بتاريخ 14/01/2012 .
- القانون العضوي رقم 04/12 المؤرخ في 12/01/2012 والمتعلق بالأحزاب السياسية ، ج ر عدد 02 ، بتاريخ 15/01/2012 .
- القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25/08/2016 ويتعلق بنظام الانتخابات ج ر 50 بتاريخ 28 أوت 2016 .

- القانون العضوي رقم 16 / 12 المؤرخ في 25/08/2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر عدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016 .

#### ت- القوانين :

- القانون رقم 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني ج ر عدد 10 .
- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 يتعلق بقوانين المالية ج ر رقم 28 المعدل والمتمم .

#### الأنظمة الداخلية :

- لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29/10/1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج ر 52 .
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المؤرخ في 31/07/1997 ج ر عدد 53 المعدل بالنظام الداخلي لسنة 2000 المؤرخ في 30/07/2000 ج ر عدد 46
- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 المؤرخ في 18/02/1998 ج ر عدد 08 والمعدل بالنظام الداخلي لسنة 1999 بتاريخ 28/10/1999 ج ر 84 ، والمعدل سنة 2000 بتاريخ 17/12/2000 ج ر عدد 77 .
- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 المؤرخ في 22 أوت 2017 ج ر عدد 49 بتاريخ 22 أوت 2017 .
- التعليمية رقم 08/2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 12 جويلية 2000 .

#### التنظيمات :

- المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار ، ج ر عدد 29 بتاريخ 12 جوان 1991 .
- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، ج ر عدد 10 بتاريخ 09 فيفري 1992 .
- المرسوم التشريعي رقم 02/92 المؤرخ في 14 أبريل 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ .
- المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 6 فيفري 1993 المتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ ، ج ر عدد 8 بتاريخ 7 فيفري 1993 .
- المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17/01/1998 ، المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ، ج ر رقم 4 بتاريخ 28/01/1998

## آراء وقرارات :

- قرار المجلس الدستوري رقم 01/89 المؤرخ في 20 أوت 1989 حول دستورية قانون الإنتخابات رقم 13/89 المؤرخ في 7 أوت 1989 .
- رأي المجلس الدستوري رقم 03/89 المؤرخ في 18 ديسمبر 1989 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة 29 أكتوبر 1989 ، ج ر عدد 54 .
- رأي رقم 08/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بالرقابة على مطابقة القانون العضوي 02/99 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ولعملهما ولل علاقة بينهما وبين الحكومة ، للدستور ، ج ر 15 بتاريخ 09 مارس 1999 .
- رأي المجلس الدستوري رقم 04/99 المؤرخ في 10 فيفري 1998 المتعلق برقابة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ، ج ر عدد 8 بتاريخ 18 فيفري 1998 .
- رأي المجلس الدستوري رقم 10/2000 المؤرخ في 13 ماي 2000 ، يتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور ، ج ر عدد 46 .
- رأي المجلس الدستوري رقم 01/08 مؤرخ في 17 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر عدد 63 ، بتاريخ 16 نوفمبر 2008 .
- رأي المجلس الدستوري رقم 02/17 مؤرخ في 25 جويلية 2017 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ، ج ر عدد 49 بتاريخ 22 أوت 2017 .

## المؤلفات :

- بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 2005 .
- جابر جاد نصار ، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت ، جامعة القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1999 .
- جعفر عبد السادة بهير الدراجي ، تعطيل الدستور ، دار الحامد .
- جيروم أ بارون و توماس دينيس ، الوجيز في القانون الدستوري : المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي ، ترجمة محمد مصطفى غنيم .
- حسين مبروك ، تحرير النصوص القانونية ، الجزائر ، 1996 .
- حميد محديد ، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان ، سلسلة الإصدارات القانونية ، 2008 .
- سعاد بن سريّة ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دار بلقيس ، الجزائر 2010 .
- سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2009 .

- سعيد بوالشعير :

1- النظام السياسي الجزائري ، الجزء الثالث ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 : السلطة التنفيذية ، ديوان المطبوعات الجامعية .

2- النظام السياسي الجزائري ، الجزء الرابع ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 : السلطة التشريعية والمراقبة ، ديوان المطبوعات الجامعية .

- سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، مطبعة جامعة عين شمس ، الطبعة الخامسة 1976.

- صالح بلحاج ، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري ، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر ، الطبعة الثانية ، الطباعة الشعبية للجيش ، 2012 .

- عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2009 .

- عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان .

- عقيلة خرباشي :

1- العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة بعد التعديل الدستوري لـ : 28 نوفمبر 1996 ، الجزائر ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، سنة 2007 .

2- مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية ، 2013

- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، الطبعة الخامسة ، دار هومه ، 2009 .

- عبد الله بوقفة :

1- القانون الدستوري : تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية ، مراجعات تاريخية

سياسية ، قانونية ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر .

2- آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومه

- قائد محمد طربوش :

1- السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، تحليل قانوني  
مقارن ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، 1995

2- السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، تحليل قانوني مقارن  
، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، 1996 .

- محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر

- محمد فوزي لطفي النويجي ، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الاسلامي ، دار الجامعة  
الجديدة للنشر ، مصر ، 2005 .

- ميشال مياي ، دولة القانون : مقدمة في نقد القانون الدستوري ، ديوان المطبوعات  
الجزائرية ، الطبعة الثانية ، 1990 .

- نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ، جامعة مؤتة ، دار  
الثقافة .

- وسيم أحمد الدين الأحمد ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني  
والرئاسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، لبنان ، 2008 .

### المقالات باللغة العربية :

- أحمد طرطار ، دور الإستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي  
، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 15 ، 2007 .

- ادريس بوكرا :

1- المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير ، مجلة إدارة ، مجلد 8 ،  
العدد 2 ، 1998 .

2- مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة إدارة ، مجلد 8 ،  
العدد 2 ، 2000 .

3- التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 7  
، 2004 .

4- الإقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الإنتخابات  
التشريعية الأخيرة في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 9 ، 2005 .

- الأمين شريط :حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 10 ، 2005 .
- الزوبير عروس ، الإنتخابات التشريعية في الجزائر من المشاركة المكثفة إلى الإمتناع الرافض ، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمات العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية والياتها في الأقطار العربية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، سبتمبر 2008
- بوزيد لزهاري : الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 7 ، 2004 .
- سعاد عمير ، النظام القانوني لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ن العدد 15 ، 2007 .
- عبد الرزاق السنهوري ، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في إستعمال السلطة .
- عبد القادر بن هني ، بنوية الأديم لمؤسسات الولايات المتحدة الأمريكية الدستورية ، مجلة إدارة ، المجلد 15 ، العدد 29 ، 2005 .
- عبد الناصر جابي ، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية ( حالة الجزائر ) ، مركز دراسات الوحدة العربية : كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية ، دراسة حالة : الأردن ، الجزائر ، السعودية ، السودان ، سوريا ، الكويت ، لبنان ، مصر ، المغرب ، اليمن .
- عقيلة خرباشي ، حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 24 ، 2010 .
- عمار عباس ، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008 ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية والسياسية ، العدد 1 ، 2009 .
- عمار عوابدي :
- 1- القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري ، الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، العدد
- 2- مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 13 ، 2006 .
- عيسى طيبي ، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ، الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية والسياسية ، العدد ، 2010 .
- ميلود حمامي ، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 17 ، 2007 .

- نسيمة بلحاج ، العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 19 ، 2008 .
- نور الدين فكايير ، ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996 ، العدد 10 ، 2007 .

### المدخلات :

- الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة ، نشریات مجلس الأمة ، يوم دراسي بعنوان : الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة "حالة الجزائر " ، ديسمبر 1998 .
- بوزيد لزهاري ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة ، نشریات مجلس الأمة ، يوم دراسي بعنوان : الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة "حالة الجزائر " ، ديسمبر 1998 .
- الشیخة هوام ، التعديلات الدستورية في الجزائر : وسيلة لتجسيد الديمقراطية أم لحل الأزمات الوطنية ، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية ، ماي 2008 ، جامعة عمار ثليجي الأغواط .
- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة يومي 29 و 30 أكتوبر 2002 ، الأوراسي ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول والثاني ، الجزائر 2002 .
- بشير بومعزة ، كلمة بمناسبة ملتقى الغرف الثانية في العالم ، باريس ، 14 مارس 2000 .

### الرسائل الجامعية :

- الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، جامعة قسنطينة ، 1991 .
- خديجة خلوفي ، الرقابة على أعمال الحكومة ، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة الجزائر ، 2015/2014 .
- خميس حزام والي ، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع اشارة إلى تجربة الجزائر ، الطبعة الثانية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، سلسلة أطروحات الدكتوراه .
- سعاد عميمر ، الغرفة الثانية في برلمانات دول المغرب العربي : الجزائر ، تونس ، المغرب وموريتانيا ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، جامعة عنابة ، 2015/2014 .

- صبرية السخيري ، البرلمان في المغرب والأردن والكويت ( دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية ، المجلد 1 ، جامعة تونس المنار ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2006/ 2007 .
- نبيلة لدرع ، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر ، 2014/2015 .

### المعاجم والقواميس :

- أوليفيه دوهاميل ، المعجم الدستوري ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، 1996 .
- إبتسام القرام ، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري ، قصر الكتاب ، البليدة ، 1998 .

### Bibliographie en langue étrangère :

#### Ouvrages :

- ARDANT Philippe , Institutions politiques et droit constitutionnel , 8<sup>ème</sup> éditions , Delta LGDJ .
- AVRIL Pierre et Jean Eric GICQUEL , Droit parlementaire , 4<sup>ème</sup> édition , Monchrestien , 2010 .
- BENABBOU Fatiha :.
  - 1- Le droit parlementaire algérien , tome 1 , OPU , 2009 .
  - 2- Le droit parlementaire algérien , tome 2 , OPU , 2009 .
- Bensaada Mohamed , Le régime politique algérien de la légitimité historique à la légitimité constitutionnelle , ENAL , 1992 .

- BRAHIMI Mohamed , Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle , OPU , 1995 .
- CLUZEL Jean , L'indispensable sénat , éditions Economica , 1999 .
- DEMALBERG Carré , Contribution à la théorie générale de l'état .
- DUHAMEL Olivier , Droit constitutionnel et institutions politiques , 2<sup>ème</sup> édition 2011 , seuil .
- DUVERGER Maurice , Droit constitutionnel et institutions politiques
- ENFERT Carole , Le règlement du sénat sous la 5<sup>ème</sup> république , Economica .
- GICQUEL Jean et Jean Eric GICQUEL , Droit constitutionnel et institutions politique , Paris .
- HAQUET Arnaud , La loi et le règlement , LGDJ , Paris 2007 .
- HAURIOU André , droit constitutionnel et institutions politiques , Paris
- MONTESQUIEU :
  - 1- L'esprit des lois , tome 1, ENAG , 1990 .
  - 2- L'esprit des lois , tome 2, ENAG , 1990 .
- QUERMONE Jean Louis et Dominique CHAGNOLLAUD , Le gouvernement de la France sous la cinquième république , 4<sup>ème</sup> édition , 1991 , Dalloz .
- SIMONIAN GINESTE Hélène , Le droit constitutionnel en schémas , 3<sup>ème</sup> éditions , Ellipses .
- TABET Joe , La faculté d'empêcher du chef de l'état en droit comparé , Droit du chef de l'état de s'opposer aux lois .

## **THESES DE DOCTORAT :**

- BENABBOU Fatiha :
  - 1- Les rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution algérienne du 28 Novembre 1996 , thèse de doctorat en droit public , université d'Alger , 2004 , tome 1 .
  - 2- Les rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution algérienne du 28 Novembre 1996 , thèse de doctorat en droit public , université d'Alger , 2004 , tome 2 .
- HABBAS Josette , La fonction législative en Algérie , thèse de doctorat d'état , Université de Montpellier 1 , 1980 .
- HARTANI Amine Khaled , Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996 , thèse de doctorat en droit public , université d'Alger , 2003 .
- KACI Madjid , Analyse de la constitution algérienne du 23 Février 1989 et le droit international , thèse de doctorat , université de Paris 8 .

## **Articles :**

- ABOYA Endong Manasse , les parlements africains à l'heure des transactions démocratiques , revue Idara , 2000.
- ALINCAI ( Mihaela) , Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger , RDP, 2011 , N 1 .
- 
- BENABBOU Fatiha , la nature du régime politique algérien , RASJP , N° 1 , 2007 .
- DELCAMP Alain , le rôle législatif du sénat ,

- DJEBBAR Abdelmadjid :
  - 1- Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel , Idara
  - 2- La loi et le règlement dans la constitution du 28 novembre 1996 , Idara , volume 7, N°1 , 1997 .
- DORD Olivier , vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du parlement , RFDC , 77 , 2009 .
- DRAGO Guillaume , le parlement et les traites internationaux « considérations sur l'autorisation parlementaire de ratification des engagements internationaux , In Mélanges sur l'honneur de Jean GICQUEL intitulé : Constitutions et pouvoirs , Monchrestien .
- DUBOIS Jean Michel et Robert ETIEN , L'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution algérienne de novembre 1976 , RASJP ,
- HARTANI Amine Khaled , Le parlement dans la loi fondamentale du 28 Novembre 1996 : Innovations et constantes du constitutionnalisme algérien , RASJP , N° 4, 2003 .
- KANOUN Nacéra et TALEB Taher , De la place des traites internationaux dans l'ordonnement juridique national en Algérie , revue critique de droit et sciences politiques , N° 2, 2009 .
- LARABA , Chroniques de droit conventionnel algérien , Idara , N°1, 1995.
- LE ROY Thierry , Le constitutionnalisme : Quelle réalité dans les pays du Maghreb , RFDC , 79 ,2009 .
- MAHIOU Ahmed , Notes sur la constitution algérienne du 28 Novembre 1996 , AAN , tome 35 , 1996 , CNRS éditions .
- MEKAMCHA Ghaouti , Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 Novembre 1996 , Idara

- PLUEN Olivier , L'inapplicabilité du nouveau régime de responsabilité , RDP , N° 5 , 2009 .
- PLOUVIN Joel-Yve , Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi , RDP , 1980 , N° 6 , LGDJ .
- PONTTHOREAU Marie-Claire , Pour une reforme de la responsabilité des gouvernants , Descartes et Cie , 1999 .
- SAUVIGNON Edouard , La promulgation des lois : Réflexions sur la jurisprudence Desremeaux , RDP , 1981 , LGDJ .
- SOUSSE Marcel , Le bicamérisme bilan et perspectives , RDP
- TALEB Taher :
  - 1- Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien , 1<sup>ere</sup> partie , RASJP , volume 28 , N° 1 , 1990 .
  - 2- Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien , 2<sup>eme</sup> partie , RASJP , volume 28 , N° 1 , 1990
- WEBER Yves , La crise du bicamérisme , RDP , tome 38 , N° 3, 1972 .

## الفهرس

- 01..... المقدمة
- 09..... الباب الأول : الخصوصية العضوية
- 10..... الفصل الأول : رئيس الجمهورية شريك البرلمان في الوظيفة التشريعية
- 10..... المبحث الأول : مشاركة رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة
- 11..... المطلب الأول : المشاركة بواسطة الأوامر الرئاسية
- 12..... الفرع الأول : الأوامر الرئاسية وسيلة للمشاركة في الوظيفة التشريعية
- 13..... الفقرة الأولى : الأوامر الرئاسية إختصاص دستوري أصيل لا يحتاج للتفويض البرلماني
- 21..... الفقرة الثانية : الأوامر الرئاسية أعمال ذات طبيعة تشريعية وليست إدارية
- 28..... الفرع الثاني : الموافقة البرلمانية شرط لإستمرار الأمر الرئاسي وليس لوجوده .
- 29..... الفقرة الأولى : الموافقة البرلمانية عوضا عن المصادقة البرلمانية
- 34..... الفقرة الثانية : الموافقة البرلمانية قانون شكلي وليست قانونا ماديا
- 37..... المطلب الثاني : مشاركة رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية
- 38..... الفرع الأول : مجال القانون محدد دستوريا لكن غير محمي رقابيا
- 38..... الفقرة الأولى : تحديد مجال القانون دستوريا تحديدا مضاعفا عموديا وآخر أفقيا
- 44..... الفقرة الثانية : الرقابة الدستورية لا تحمي مجال القانون
- 50..... الفرع الثاني : المراسيم الرئاسية تشريع مادي متفوق على التشريع البرلماني
- 50..... الفقرة الأولى : المراسيم الرئاسية تشريع مادي

- 56.....الفقرة الثانية : المراسيم الرئاسية تشريع منافس للتشريع البرلماني ومتفوق عليه.....
- 63.....المبحث الثاني : مشاركة رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة ( حق الاعتراض ).....
- 64.....المطلب الأول : بواسطة حق الاعتراض الإيجابي ( بطلب المداولة الثانية ).....
- 65.....الفرع الأول : الإطار القانوني لإجراء طلب المداولة الثانية.....
- 66.....الفقرة الأولى : تطور إجراء طلب المداولة الثانية عبر مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة..
- 71.....الفقرة الثانية : مقارنة بين طلب المداولة الثانية في الجزائر وبعض الأنظمة المقارنة.....
- 86.....الفرع الثاني : تحديد الطبيعة القانونية لإجراء المداولة الثانية.....
- 86.....الفقرة الأولى : طلب المداولة الثانية عمل تشريعي.....
- 90.....الفقرة الثانية : طلب المداولة الثانية إعتراض موصوف مطلق.....
- 93.....المطلب الثاني : بواسطة حق الاعتراض السلبي ( الإمتناع عن الإصدار ).....
- 94.....الفرع الأول : الإصدار الرئاسي عمل تشريعي مانح للقوة التنفيذية.....
- 95.....الفقرة الأولى : الإصدار الرئاسي عمل مانح للقوة التنفيذية.....
- 99.....الفقرة الثانية : الإصدار الرئاسي عمل تشريعي.....
- 102.....الفرع الثاني : الإصدار سلطة إعتراض في يد رئيس الجمهورية.....
- 102.....الفقرة الأولى : الإصدار الرئاسي إختصاص تقديري وليس مقيد.....
- 109.....الفقرة الثانية : الإصدار الرئاسي حق إعتراض مطلق في يد رئيس الجمهورية.....
- 114.....الفصل الثاني : مجلس الأمة شريك المجلس الشعبي الوطني.....
- 114.....المبحث الأول : واقع ومبررات الأخذ بمجلس الأمة كغرفة ثانية.....
- 115.....المطلب الأول : ضمان مبدأ الإستمرارية.....
- 116.....الفرع الأول : ضمان إستمرارية مؤسسات الدولة.....

- 117.....الفقرة الأولى : ضمان الإستمرارية البرلمانية
- 120.....الفقرة الثانية : ضمان الإستمرارية الرئاسية
- 124.....الفرع الثاني : ملاحظات حول ضمان مبدأ الإستمرارية كمبرر للأخذ بالغرفة الثانية
- 124.....الفقرة الأولى : بالنسبة لضمان الإستمرارية البرلمانية
- 127.....الفقرة الثانية : بالنسبة لضمان الإستمرارية الرئاسية
- 129.....المطلب الثاني : تحسين الوظيفة التمثيلية
- 130.....الفرع الأول : ترقية التمثيل
- 130.....الفقرة الأولى : تمثيل الجماعات الإقليمية
- 135.....الفقرة الثانية : تمثيل الكفاءات الوطنية وغياب لتمثيل المجتمع المدني
- 138.....الفرع الثاني : ملاحظات حول " تحسين التمثيل " كمبرر للأخذ بالإزدواجية البرلمانية
- 138.....الفقرة الأولى : الثلث الرئاسي خلل في الوظيفة التمثيلية أم تجسيد لنظرية سيادة الأمة
- 142.....الفقرة الثانية : الأولى تحسين التمثيل على مستوى المجلس الشعبي الوطني
- 148.....المبحث الثاني : تأثير مجلس الأمة على الأداء البرلماني
- 149.....المطلب الأول : قبل التعديل الدستوري معضلة " غرفة ضد غرفة "
- 150.....الفرع الأول : مجلس الأمة غرفة ذات سلطات محدودة
- 151.....الفقرة الأولى : مجلس الأمة غرفة ذات سلطات محدودة في المجال التشريعي
- 157.....الفقرة الثانية : مجلس الأمة غرفة ذات سلطات محددة في المجال الرقابي
- 160.....الفرع الثاني : مجلس الأمة فيتو رئاسي بالوكالة
- 161.....الفقرة الأولى : بواسطة الأغلبية الموصوفة  $\frac{3}{4}$
- 164.....الفقرة الثانية : بواسطة اللجنة المتساوية الأعضاء بدل نظام " الذهاب والإياب "

169.....	المطلب الثاني : بعد التعديل الدستوري معضلة " غرفة مطابقة لغرفة "
170.....	الفرع الأول : إصلاحات غير كافية .....
170.....	الفقرة الأولى : تعزيز جزئي لسلطات مجلس الأمة في المجال التشريعي .
174 .....	الفقرة الثانية : التخلي عن شرط الاغلبية الموصوفة $\frac{3}{4}$ .....
179.....	الفرع الثاني : موقف ثابت ومستمر لموقف المؤسس الدستوري .....
179.....	الفقرة الأولى : بالنسبة للثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة .....
182.....	الفقرة الثانية : بالنسبة للجنة المتساوية الأعضاء بدل نظام الذهاب والإياب .....
188.....	خلاصة الباب الأول .....
<b>191.....</b>	<b>الباب الثاني : الخصوصية الوظيفية .....</b>
<b>192.....</b>	<b>الفصل الأول : خصوصية الوظيفة التشريعية .....</b>
192.....	المبحث الأول : خصوصية المصادقة البرلمانية .....
193.....	المطلب الأول : خصوصية الإطار الزمني للمصادقة .....
194.....	الفرع الأول : نظام الدورات .....
194.....	الفقرة الأولى : الدورات العادية .....
197.....	الفقرة الثانية : الدورات الاستثنائية وإجتماع البرلمان بغرفتيه .....
206.....	الفرع الثاني : خصوصية جدول الأعمال .....
214.....	المطلب الثاني : خصوصية الإطار الوظيفي للمصادقة البرلمانية .....
214.....	الفرع الأول : المصادقة حسب الإجراءات العادية .....
215.....	الفقرة الأولى : بالنسبة لمرحلة المبادرة بنوعيتها .....
232.....	الفقرة الثانية : بالنسبة لمرحلتى التصويت والمصادقة .....

- 237..... الفرع الثاني : المصادقة حسب الإجراءات غير العادية
- 237..... الفقرة الأولى : المصادقة على قوانين المالية
- 247..... الفقرة الثانية : المصادقة على القوانين الدستورية
- 256..... المبحث الثاني : خصوصية الموافقة البرلمانية
- 257..... المطلب الأول : الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية
- 259..... الفرع الأول : إختصاص برلماني محدد دستوريا
- 260..... الفقرة الأولى : فقط المعاهدات المذكورة في المادة 149 من الدستور يوافق عليها البرلمان..
- 267..... الفقرة الثانية : خارج المادة 149 من الدستور رئيس الجمهورية يشرع بواسطة المعاهدات...
- 270..... الفرع الثاني : إختصاص برلماني محدود عمليا
- 270..... الفقرة الأولى : بالنسبة للمعاهدات الدولية المذكورة في المادة 149 من الدستور
- 279..... الفقرة الثانية : بالنسبة للمعاهدات الدولية عموما
- 285..... المطلب الثاني : الموافقة البرلمانية على تمديد حالي الطوارئ والحصار
- 287..... الفرع الأول : حالات الأزمات التي تنظم بمعزل كلي عن البرلمان
- 287..... الفقرة الأولى : الحالة الإستثنائية
- 290..... الفقرة الثانية : حالة الحرب
- 295..... الفرع الثاني : حالات الأزمات التي تنظم بمعزل جزئي عن البرلمان (حالي الطوارئ والحصار).
- 296..... الفقرة الأولى : المعاملة الدستورية المتطابقة لكل من حالي الطوارئ والحصار
- 302..... الفقرة الثانية : الموافقة على تمديد حالي الطوارئ أو الحصار إختصاص وهمي

- 310..... الفصل الثاني : خصوصية الوظيفة الرقابية**
- 311..... المبحث الأول : رقابة إستعلامية لا تحرك المسؤولية السياسية**
- 311..... **المطلب الأول : الأسئلة بنوعيتها مجرد وسيلة إستعلامية لا غير**
- 312..... **الفرع الأول : بالنسبة للأسئلة الكتابية**
- 312..... **الفقرة الأولى : شروطها**
- 318..... **الفقرة الثانية : الرد عليها ونتائجها**
- 320 ..... **الفرع الثاني : بالنسبة للأسئلة الشفوية**
- 321..... **الفقرة الأولى : شروطها**
- 323..... **الفقرة الثانية : الرد عليها ونتائجها**
- 328..... **المطلب الثاني : الإستجابات ولجان التحقيق وسائل إستعلامية أخرى أكثر شدة**
- 329..... **الفرع الأول : بالنسبة للإستجابات البرلماني**
- 329..... **الفقرة الأولى : إجراءاته**
- 334..... **الفقرة الثانية : نتائجه**
- 336..... **الفرع الثاني : بالنسبة للجان التحقيق البرلمانية**
- 336..... **الفقرة الأولى : إطارها القانوني**
- 339..... **الفقرة الثانية : محدودية نتائجها من محدودية وسائلها**
- 351..... **المبحث الثاني : رقابة سياسية تخطئ هدفها**
- 351..... **المطلب الأول : تحويل للمسؤولية بدون تحويل للسلطة**
- 352..... **الفرع الأول : لرئيس الجمهورية السلطة**
- 353..... **الفقرة الأولى : الرئيس غير مسؤول سياسيا القاعدة الثابتة**

- 358..... الفقرة الثانية : الخيانة العظمى بدل اللامسؤولية السياسية
- 363..... الفرع الثاني : وللوزير الأول المسؤولية
- 364..... الفقرة الأولى : مسؤولية سياسية مقيدة زمنيا و إجرائيا
- 369..... الفقرة الثانية : مسؤولية من نوع خاص لا تحل خلافا سياسيا
- 373..... المطلب الثاني : الحل الرئاسي للبرلمان مقابل المسؤولية السياسية للحكومة
- 374..... الفرع الأول : الحل التلقائي للبرلمان ليس بمعزل عن الإرادة الرئاسية
- 376..... الفقرة الأولى : غياب مقومات النظام البرلماني
- 379..... الفقرة الثانية : غياب الضمانات المرافقة للحل التلقائي
- 383 ..... الفرع الثاني : الحل الرئاسي التقديري للبرلمان ليس حلا تحكيميا
- 384..... الفقرة الأولى : الحل التقديري حق شخصي وغير مشروط
- 392..... الفقرة الثانية : الحل التقديري حل عقابي أكثر منه عقابي
- 395..... خلاصة الباب الثاني
- 398..... : الخاتمة
- 404..... قائمة المراجع