

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



## دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق

تخصص: قانون دستوري

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

مقدمة من طرف الطالبة:

حوحو رمزي

بلورغي منيرة

لجنة المناقشة

الصفة	المؤسسة	الرتبة	اسم الأستاذ
رئيسا	جامعة بسكرة	أستاذ التعليم العالي	دبابش عبد الرؤوف
مشرفا ومقررا	جامعة بسكرة	أستاذ التعليم العالي	حوحو رمزي
ممتحنا	جامعة الوادي	أستاذ التعليم العالي	خلف فاروق
ممتحنا	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر أ	شراد صوفيا
ممتحنا	جامعة خنشلة	أستاذ محاضر أ	دمان ذبيح عماد
ممتحنا	جامعة قسنطينة	أستاذ محاضر أ	كحول وليد

السنة الجامعية 2018 - 2019

## يقول العميد الأصفهاني

إنني رأيت أنه يكتب أحد كتابا في يومه  
إلا قال في غده لو غير هذا لكان أحسن،  
ولو زيدا لكان يستحسن،  
ولو قدم هذا لكان أفضل،  
ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر،  
وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر

## شكر وعرفان

أتوجه بجزيل الشكر في المقام الأول إلى:

الله عز جل مقامه ( ... ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وأن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين ... ) (الآية 19 من سورة النمل).

كما أتقدم بخالصي شكري وتقديري وعظيم عرفاني وامتناني إلى:

الأستاذ المشرف: الأستاذ الدكتورة حوحو رمزي الذي تفضل بقبول الإشراف على هذه الأطروحة وساندني ورافقني بمودة وتشجيع وصبر وسعة بال في كل خطوة من خطوات هذه الدراسة، فلها مني جزيل الشكر.

كما أتوجه بجزيل الشكر والتقدير إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول هذه الأطروحة وتكبدهم عناء قراءتها إثرائها بانتقاداتهم البناءة فجزاؤهم الله خير الجزاء.

الطالبة

## الإهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى:

- من قال في حقهما عز وجلّ": (وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا) والدي العزيزين اللذين انتظرا لحظة نجاحي وتشريفي لهما، حفظهما الله ومنحهما موفور الصحة والعافية.
- إخواني وأخواتي وفقهم الله في عملهم ودراستهم.
- كل الأهل والأصدقاء والزملاء، وإلى كل من مد لي يد المساعدة ولو بكلمة طيبة.

أهدي هذا العمل

## مقدمة

## مقدمة

إذا كانت معظم النظم الدستورية في العالم تبنت مبدأ سيادة البرلمان في التشريع (الإعداد والتصويت)، فإن الجزائر لم تشذ عن مسايير هذه الأنظمة ونجد ذلك واضحا وصريحا في دساتيرها المتعاقبة خاصة المادة 98 من دستور 1996 التي حلت محلها المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016. إذ يعتبر التشريع في معظم بلدان العالم الوسيط الذي تتم من خلاله التغيرات الاجتماعية والاقتصادية، وهو إحدى الآليات الأساسية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها، كما يعد التشريع وسيلة لتوفير إطار عمل مستقر يستطيع من خلاله الأفراد والمؤسسات تنظيم شؤونهم بدرجة معقولة من التنبؤ.

ولأن التشريع هو الوظيفة الأساسية لنشاط السلطة التشريعية، وهو إعداد النصوص القانونية ويقصد بالإعداد تلك المجموعة من الإجراءات المتبعة من أجل أن يكون النص القانوني ملزما للأشخاص، وتلك الإجراءات تعرف بالعملية التشريعية؛ هذه الأخيرة لها أهداف عامة مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية مصدرها فلسفة وعلم القانون بصورة عامة والنظام السياسي والدستوري والقانوني والاقتصادي والاجتماعي في الدولة بصورة خاصة ومن أهم هذه الأهداف العامة ما يلي:

✓ تحقيق هدف عمليات وتنظيم المجتمع والدولة في كافة المجالات السياسية والمؤسسية والاجتماعية والاقتصادية بصورة رشيدة.

✓ تقنين النظام الوطني السياسي والاقتصادي والاجتماعي المتجدد والمتطور.

✓ تقنين كافة مقومات الحكم الرشيد، وهي دولة القانون وترقية وحماية حقوق الإنسان، والديمقراطية والعدالة الاجتماعية والشفافية وأخلاقيات الحكم والإدارة.

وبسبب تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها السامي رئيس الجمهورية للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية للأنظمة المقارنة محل الدراسة خاصة الجزائر، ولطبيعة الأنظمة الحزبية السائدة في هذه النظم المقارنة محل الدراسة أضحت السلطتين التشريعية والتنفيذية غير مستقلتين عن بعضهما البعض بل هي متضامنة ومتعاونة

## مقدمة

فيما بينها من خلال الدعم الذي تتلقاه الحكومة من ممثلي الشعب في البرلمان لتحقيق مخططاتها وبرامجها؛ الأمر الذي نجم عنه تراجع وتضاءل دور السلطة التشريعية حتى أصبحت في مركز تبعي بالنسبة للسلطة التنفيذية سواء على المستوى العالمي أو في الجزائر، رغم الاهتمام بدورها في الاستقرار السياسي للمجتمعات والمؤسسات، وفي المساهمة في العملية التشريعية، وفي السهر الدؤوب على تكييف الترسانة القانونية والتنظيمية مع مقتضيات المستجدة وطنيا وإقليميا ودوليا. أين يعتبر رئيس الجمهورية في الجزائر مجسد وحدة الأمة وحامي الدستور والممثل المباشر للشعب فأصبح مفوضا من قبله لممارسة السيادة الوطنية، في حين يظهر الرئيس الفرنسي بمظهر الساهر والضامن عبر تحكيمه سير السلطات العامة المنتظم واستمرارية الدولة. ليظهر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية على أنه أكبر مسؤول في الحكومة، ويتزعم دولة ذات ثروة هائلة وجيش قوي، ويتمتع بسلطات واسعة. هذا وقد منح المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان دورا مهما في العملية التشريعية من خلال نص المادة 112 من دستور 1996 على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، أما البرلمان الفرنسي فله التصويت على القانون ومراقبة عمل الحكومة، لتتاط جميع الصلاحيات التشريعية لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية الذي يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب.

**أهمية الدراسة:** تظهر أهمية الدراسة الموسومة بـ "دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة خاصة في الجزائر":

- في بيان مدى سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه في الأنظمة المقارنة خاصة في النظام الجزائري، وإبراز المواطن التي يبرز فيها دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية.
- كيف تمكنت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على القضاء على احتكار العملية التشريعية من قبل البرلمان.
- كما تظهر أهمية الدراسة أيضا في الوقوف على حقيقة الممارسة للعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة خاصة في الجزائر.

## مقدمة

- تحديد درجة استقلال السلطة التشريعية عن رئيس الجمهورية ومدى تجسيد وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.
- أهداف الدراسة: تكمن أهداف الدراسة الموسومة بـ "دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة خاصة في الجزائر" في:
  - ✓ الوقوف على مدى فعالية أداء السلطة التشريعية (البرلمان) في العملية التشريعية،
  - ✓ الوقوف على مدى هيمنة أداء رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة خاصة في الجزائر.
  - ✓ توضيح درجة التوازن بين السلطات في الدولة، هذا التوازن ضروري لتحسين سير مؤسسات الدولة، ولتحقيق دولة القانون التي تحترم فيها حقوق وحريات الأفراد.
  - ✓ الوقوف على مدى تأثير المؤسس الدستوري الجزائري بالأنظمة المقارنة محل الدراسة
  - ✓ إبراز أبعاد مستوى العلاقة بين البرلمان ورئيس الجمهورية التي تعكس كيفية تموقع المؤسسات الدستورية في هرم السلطات.
  - ✓ تبيان أهمية التشريع من خلال دور رئيس الجمهورية الجزائري في العملية التشريعية والتوصل لمدى قدرة النصوص الدستورية والقانونية الحالية على مواكبة الركب الحضاري والجودة في التشريع.
- أسباب اختيار موضوع الدراسة: وقع اختيار موضوع الدراسة الموسومة بـ "دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة خاصة في الجزائر" كمحل للدراسة والبحث لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية:
- \* فتكمن الذاتية في البحث في علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية كون هذه الأخيرة هي المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية بين سلطات ومؤسسات الدولة الدستورية من خلال دوره التشريعي ومدى تأثيره على البرلمان.
- \* في حين تظهر الموضوعية لأهمية وأهداف الدراسة، والبحث والدراسة في جوانب النظم المقارنة وخاصة النظام السياسي الجزائري الذي يتميز بالغموض في طبيعته، من خلال دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية وتأثير ذلك على البرلمان.

## مقدمة

إشكالية الدراسة: على هذا المستوى من التقديم والتفكير تكمن إشكالية الدراسة الموسومة بـ "دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة خاصة في الجزائر" في:

مدى اتساع صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة وتأثير ذلك على السلطة التشريعية؟

منهج الدراسة المعتمد: للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه ولاعتبارات تتعلق بطبيعة الموضوع، تتطلب الدراسة استعمال المناهج التالية والمزاوجة بينها:

1- المنهج التحليلي الوصفي: لدراسة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالعملية التشريعية من الإجراءات والمراحل التي تمر بها، كذلك تلك التي تخص رئيس الجمهورية والبرلمان في الجزائر وفي فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

2- المنهج الإستنتاجي النقدي: للعديد من الظواهر والوقائع الدستورية، وممارسات رئيس الجمهورية وعلاقة هذه الأخيرة بالبرلمان من خلال العملية التشريعية.

3- المنهج المقارن: لأن طبيعة الدراسة تستوجب ذلك، حيث لجأنا إلى المقارنة بين دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الجزائر وفي فرنسا وفي الولايات المتحدة الأمريكية، بهدف تحسين الأوضاع، ومسايرة الركب الحضاري في الجزائر.

هيكلية وتقسيم الدراسة: تتطلب معالجة إشكالية الدراسة تقسيمها إلى بابين وذلك على النحو التالي:

الباب الأول: عملية التشريع والمركز القانوني لرئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة المقارنة نبين من خلال هذا الباب؛ النظام القانوني للعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة (الفصل الأول). كما ندرس أيضا المركز القانوني لرئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة المقارنة (الفصل الثاني).

الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة ندرس فيه؛



## مقدمة

---

الآليات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية لممارسة العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة (الفصل الأول) هذا من جهة وجهة أخرى مظاهر تفوق رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة (الفصل الثاني).

## الباب الأول:

### العملية التشريعية والمركز القانوني لرئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة المقارنة

يعتبر التشريع في معظم الأنظمة المقارنة الوسيط الذي تتم من خلاله التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهو إحدى الآليات الأساسية التي تستطيع بها الحكومات والبرلمانات الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها، كما أن التشريع يتمتع بأهمية كبيرة في الأنظمة المقارنة لما يحققه من أمن قانوني؛ وحتى يكون هذا التشريع سليماً يتسم بالدقة والوضوح، على أن إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي التي هي محور العملية التشريعية، هذه الأخيرة هي من المهام والوظائف الأساسية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الدستورية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

فالعملية التشريعية متعلقة بالوظيفة التشريعية التي تعود في كإصل عام للبرلمان بوصفه صاحب الاختصاص الأصلي في هذا المجال، ذلك أن الاختصاص الأول والأهم في عمل الجهاز التشريعي سواء تشكل من مجلس واحد أو من مجلسين؛ حيث حرصت الأنظمة المقارنة محل الدراسة، على إسناد هذه المهمة - العملية التشريعية - للبرلمان وحده، وإن كان هناك دور للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) في المراحل السابقة واللاحقة للعملية التشريعية. على أن لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة المقارنة محل الدراسة مركز معين قد يكون رئيس الجمهورية في مركز قوى من البرلمان أو يكون هذا الأخير في مركز أقوى من رئيس الجمهورية، علماً أنه يفيض فقه القانون الدستوري بالدراسات الخاصة بالعلاقة بين السلطتين التشريعية (البرلمان) والتنفيذية (رئيس الجمهورية)، وبالضمانات والآليات الرقابية المتبادلة لتحقيق التوازن والتكامل الوظيفي بينهما، بل أن طبيعة النظام السياسي ككل يتم تحديدها بناء على نوع وطبيعة العلاقة التي تجمع هاتين السلطتين.

الأمر الذي يدفعنا لدراسة هذا الباب وفق فصلين:

الفصل الأول: النظام القانوني للعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة.

الفصل الثاني: المركز القانوني لرئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة المقارنة.

## الفصل الأول:

### النظام القانوني للعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

تتفرد الدولة في رعايتها للعملية التشريعية بسن التشريع وتختار مجالات سنه، وتحدد الزمان لذلك، وبالتالي لا يعد التشريع شرعياً إلا إذا كان من صنعها، ذلك أن الدولة تحتكر مصادر القانون في ذاتها بل أكثر من ذلك فإنها بما أوتيت من قوة فإنها تهيمن على القواعد القانونية في المجتمع بيد أنها تسنه في صورتين: صورة القانون وصورة التنظيم. على أن الشعب من يملك عادة سلطة تأسيسية لسن قاعدة تشريعية وهي الدستور، أو ما يطلق عليه بالتشريع الأساسي، وتملك السلطة التشريعية في الدولة سن القوانين التي تمس مختلف جوانب الحياة وتنظيم شؤون الأفراد، وذلك بالكيفية والإجراءات التي حددتها القاعدة الدستورية، وفي نطاق ما اعترفت به من صلاحيات. ويملك أعضاء السلطة التنفيذية إصدار تشريعات وذلك بالنظر لصفتهم ومركزهم القانوني مع اختلاف من حيث الدرجة بين تشريع وآخر. على أن إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي التي هي محور العملية التشريعية، وتحكم العملية التشريعية سواء في النظام الجزائري أو الفرنسي، أو الأمريكي العديد من المراحل والإجراءات والشروط الدستورية القانونية والتنظيمية تُكوّن في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية. وعليه سنعمد لدراسة هذا الفصل إلى معالجة النظام القانوني للعملية التشريعية بصورة تساهم في تحديد وتوضيح نطاق التشريع ومراحل وإجراءات إنجازه لتحقيق الجودة في التشريع، وإبراز نقاط التأثير والاختلاف بين هذه الأنظمة وفق مبحثين:

#### المبحث الأول ماهية التشريع.

#### المبحث الثاني: إجراءات ومراحل العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

## المبحث الأول: ماهية التشريع

"عرف العصر الحديث منذ مطلع القرن التاسع عشر حركة تقنين واسعة، أي صياغة القواعد القانونية في شكل نصوص مكتوبة ومُؤبّبة على شكل مواد كالتقنين المدني، والتقنين التجاري،... وغيرها من التقنيات، أين بدأت هذه الحركة في التقنين منذ فجر التاريخ على يد حمورابي في بلاد الرافدين وفقهاء الرومان، ولكنها أخذت أبعادا أكبر في العصر الحالي عصر التدوين، ولعل بداية هذه الحركة بدأت مع صدور قانون نابليون بونابرت ، والتي حكاها المسلمون في شكل ما يعرف بجملة الأحكام في العهد العثماني، ثم انتشرت آلية التقنين عبر كافة دول العالم إلى الحد الذي اعتبرها بعض الفقهاء مثلها مثل النصوص المقدسة، منهم رواد مدرسة الشرح على المتون برعاية مونتسكيو. هذه التقنيات على اختلافها هي ما يطلق عليها في علم القانون بالتشريع"<sup>(1)</sup>.

وعليه نتناول في هذا المبحث ماهية التشريع وفق المطالب التالية:

المطلب الأول: التعريف بالتشريع.

المطلب الثاني: أنواع التشريع.

### المطلب الأول: التعريف بالتشريع

لكون التشريع هو المصدر الرسمي الغالب للقانون في عصرنا، إذ يحتل مكانة الصدارة في إنتاج القواعد القانونية، ومعظم الدول عدا الدول الأنجلوسكسونية - إنجلترا - التي مازال القضاء فيها يحتل مكان الصدارة بالنسبة لمصادر القانون، وبهذا يمكن القول بأن العصر الحديث هو عصر التشريع عكس العصور القديمة التي كانت تعرف بعصر العرف<sup>(2)</sup>. وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية: الفرع الأول: تعريف التشريع.

الفرع الثاني: مبررات التشريع.

الفرع الثالث: أهمية التشريع.

الفرع الرابع: خصائص التشريع.

(1) عجة الجبالي، مدخل للعلوم القانونية، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 372.

(2) غالب علي الداودي، المدخل إلى علم القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 113.

### الفرع الأول: تعريف التشريع

"عَرَّف بعض الكتاب التشريع بأنه: "إجراء قانوني محرر كتابة ذو طابع عام ودائم يُتخذ حسب الأشكال المحدد في الدستور ومن قبل السلطة التي تحوز سلطة التشريع في الدولة التي يطبق فيها التشريع وفي حدودها كما لا يسقط التشريع بعدم الاستعمال". إن هذا التعريف الذي اقترحه الكتاب منتقد من عدة وجوه:

✓ من حيث كونه عَرَّف التشريع بأنه إجراء قانوني، في حين أن الجانب الإجرائي هو الوجه الثانية للعمل التشريعي والذي يتشكل في العادة من جانبين: جانب إجرائي: يتمثل في تدابير العرض والمناقشة والمصادقة على مشروع التقنين المقترح، وجانب موضوعي: يتناول الفحص الموضوعي لهذا المشروع وإهمال مثل هذا الجانب من قبل الكتاب يؤثر على صحة التعريف المقترح لمصطلح التشريع.

✓ من حيث كونه اقتصر على تعريف التشريع من حيث خصائصه والتي حددها في ثلاثة خصائص، وهي كالتالي:

▪ الكتابة حيث لا يكون هناك تشريعا إلا إذا كان مكتوبا.

▪ العمومية بمعنى يطبق على جميع المواطنين في حدود الدولة التي أصدرته.

▪ الديمومة والتي تعني التطبيق الأولي و الأبدى للتشريع.

والملاحظ أن هذا الجزء من تعريف بعض الكتاب جاء غير مطابق للتعريف الحقيقي للتشريع:

✓ فمن حيث اقتصاره على الخصائص العامة للتشريع، فقد جاءت هذه الخصائص ناقصة ومتناقضة.

▪ فمن حيث النقص: أن مصطلح التشريع لا يتميز فقط بالكتابة والعمومية والديمومة، بل يتميز أيضا بالتجريد والإلزام، وهي ذات الخصائص المطلوب توافرها في القاعدة القانونية، وإهمال الكتاب لها يجعل التشريع المقترح من قبل الكتاب فاقدا لخصائص القاعدة القانونية كما اتفق عليها الفقه دون استثناء.

▪ ومن حيث كونه متناقض فإنه قام بالجمع في وصف التشريع بين صفة العمومية وصفة التقييد أي تطبيقه في حدود الدولة المصدرة له، وكان عليه هي هذا الشأن أن يعرف حدود العمومية ولا يتركها مطلقة لأن الإطلاق يقيد العموم، وفي الواقع فإن التقنين مقيد بقاعدة إقليمية التطبيق إذ يطبق كأصل عام في حدود إقليم الدولة إلا في حالات خاصة

يرخص بها التشريع ذاته.

✓ من حيث كونه ربط قانونية التشريع بوجود دستور، وهذا الربط في غير محله وإلا توصلنا إلى القول بنفي وجود تشريع في الدول التي ليس لها دساتير، وهذا ما يتناقض مع المنطق القانوني السليم، لأن هناك دولاً لا تعرف أصلاً فكرة الدستور ولكنها تُشرع لفائدة مواطنيها من خلال سلطات مؤهلة لهذا الغرض وأعمال هذه السلطات هي أيضاً تشريعات ومع قصور هذا التعريف:

➤ اقترح كاتب آخر تعريفاً ثانياً للتشريع على أنه: "عملية وضع القواعد القانونية من طرف سلطة مختصة. إن هذا التعريف هو الآخر يشوبه النقص والقصور. إنه لم يعرف المقصود بعملية وضع القواعد القانونية. كما لم يوضح المقصود بالسلطة المختصة.

➤ ويعرف كاتب ثالث مصطلح التشريع على أنه عمل أصيل للسلطة التشريعية يمكن للدولة من خلال هذه السلطة سن قواعد قانونية تسمى "قوانين" في شكل تقنيات ملزمة لرعاية الدولة غايتها المحافظة على النظام العام والآداب العامة للدولة والمجتمع. وما يلاحظ على هذا التعريف:

- أنه حصر التشريع في القواعد المتعلقة بالمحافظة على النظام العام والآداب العامة.
  - في حين أن التشريع قد يمتد إلى مجالات أخرى قد تشكل جزءاً من هذا النظام.
  - وفي سياق آخر عرّف كاتب التشريع على أنه: نص مكتوب صادر عن السلطة التشريعية التي تمثل سيادة الشعب غير قابل للطعن إطلاقاً أمام الهيئات القضائية.
  - مثل هذا التعريف وإن كان يحمل بعداً جديداً لمفهوم التشريع من حيث خضوع النص التشريعي أو عدم خضوعه للرقابة والطعن.
  - إلا أنه يتجاهل أن هذا النص لا يعني أبداً عدم خضوعه لأية رقابة بل يخضع لرقابة جهاز خاص لا يتمتع بصفة الهيئة القضائية، مثل المجلس الدستوري والمحكمة العليا.
- ولعل تناقض هذه التعريفات وقصورها مرده إلى غياب نص قانوني يحسم في الجدل الفقهي حول مفهوم التشريع"<sup>(1)</sup>.

(1) عجة الحيلالي، المرجع السابق، ص: 373، 374.

ولكن غياب هذا التعريف وقصور التعريفات السابقة، يمكن اقتراح التعريف التالي:

"يطلق اصطلاح التشريع على معنيين عام وخاص:

<sup>1</sup> المعنى العام للتشريع: التشريع كمصدر للقانون في مفهومه الواسع la législation يقصد به أمرين: الأمر الأول: هو عملية قيام السلطات المختصة في الدولة بوضع قواعد جبرية مكتوبة لتنظيم علاقات المجتمع، وذلك في حدود اختصاصاتها وفقا للإجراءات المقررة لذلك.

الأمر الثاني: هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة ذاتها التي تم وضعها من قبل السلطات المختصة في الدولة لحكم علاقات الأفراد في المجتمع سواء كانت هذه السلطة هي السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية. وبذلك يستعمل اصطلاح التشريع في مفهومه الواسع تارة بمعنى مصدر القواعد القانونية المكتوبة وتارة أخرى بمعنى القواعد المستمدة من هذا المصدر.

<sup>2</sup> المعنى الخاص للتشريع: ينصرف المعنى الخاص للتشريع إلى مجموع القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة في حدود الاختصاص المخول لها دستوريا"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: مبررات التشريع

تكمن مبررات التشريع في:"

✓ تحقيق النظام في الحياة الاجتماعية أو في العلاقات الاجتماعية، أي أنه يحقق "الأمن والمساواة القانونية" بين الأفراد، فبوجوده المسبق يستطيع الأفراد بكل أمان أن يتصرفوا وفقا له وبمعرفة تامة لما يريده القانون الذي ينظم هذه التصرفات، ولا مجال إذن للمفاجآت.

✓ فالتشريع بثباته ودقته يُدخل الأمن في العلاقات في المراحل التي تزداد فيها هذه العلاقات بين الأفراد، ولذلك قيل أن تطور القانون الوضعي أو ازدهاره قد ارتبط بتطور الرأسمالية في القرن الثامن عشر في أوروبا.

✓ يحقق أيضا المساواة القانونية، لأنه حين يوجه إلى كل الأفراد فهو يحكم كل الحالات المتشابهة التي يوجد فيها هؤلاء، أو يحكم العلاقات ذات الطبيعة الواحدة، وبالتالي يحقق المساواة وعدم التمييز بين الأفراد.

✓ حيث توضع القاعدة القانونية مسبقا بصفة عامة والتي تحدد بدقة السلوك الواجب

(1) محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية الوجيه في نظرية القانون، الطبعة 17، الجزائر، 2008، ص ص:

الإتباع ونتائج عدم الإتباع، إنما يمثل مرحلة متقدمة في الحضارة الإنسانية، كما لاحظ العميد دوجي أن الوظيفة التشريعية في آخر وظائف الدولة في الظهور تاريخيا.

✓ ممارسة السلطة من قبل الحكام القابضين عليها، كانت خلال زمن طويل، وحتى عند الشعوب التي وصلت مرحلة معينة من الحضارة، يتم عن طريق اتخاذ قرارات فردية سواء مباشرة بناء على إرادتهم، أو بناء على طلب أفراد ذوي خصومة معينة، ويستخدم الحكام القوة المادية التي في حوزتهم لتنفيذ إرادتهم هذه.

✓ اللجوء إلى القانون لم يتم إلا عندما عرفت الكتابة، وتمكن الإنسان من الحفاظ على القاعدة المكتوبة، إلا أن ذلك لم يكن كافيا كون التشريع لم يأخذ بعده الحقيقي إلا عند إدراك الإنسان أن الثبات والعمومية والصفة المجردة للتشريع هي حماية ناجعة للفرد ضد تحكم الدولة.

✓ من لحظة إدراك هذا النظام يقول العميد دوجي، وتطبيقه شعر الفرد بحماية قوية ضد طغيان سلطة الحكام، لأنه من البداية أن هذه القاعدة العامة والمجردة التي تقيد تصرفاتهم هي أقل بكثير من خطورة تحكمها من القرار الفردي الذي يمكن أن يكون سببه الكراهية، الطموح أو الانتقام"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: أهمية التشريع

تُبرر أهمية التشريع لاعتبار العصر الحديث عصر التشريع التي تكمن في:  
"1-ازدياد التنظيم السياسي للمجتمع نظرا لتقدم البشرية ورسوخ فكرة الدولة، بحيث أصبح للدولة من قدرة القهر، ما يجعلها قادرة على فرض احترام القواعد القانونية التي تضعها.

2- تعدد ضروب النشاط الإنساني في المجتمع الحديث، وتضخم حاجاته وتعارض مصالح الأفراد وتشابكها، وهذا ما يتطلب وفرة في القواعد القانونية التي تحكمها، مع السرعة في وضعها وحسن صياغتها.

3- عدم نجاح فكرة العرف - لبطء تكوينه - على تلبية مطالب الحياة الحديثة المتطورة، مهما استلزم اللجوء إلى طريق آخر أكثر سرعة لتكوين القواعد القانونية، فكان التشريع هو ذلك الطريق التي تواجه بها تلك المطالب.

(1) منذر الشاوي، فلسفة القانون، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص ص: 100، 101.



4- انتشار فكرة الديمقراطية وما يصاحبها من ظهور مبدأ الفصل بين السلطات الذي أدى إلى أن تتولى وضع القواعد القانونية هيئة أو هيئات في صورة مكتوبة محددة وملزمة للمخاطبين بها.

5- توسع المذهب الاشتراكي توسعا أدى إلى تدخل الدولة تدخلا مباشرا في كثير من مظاهر نشاط الأفراد،

إن هذه العوامل كلها مكّنت التشريع في الأهمية، وجعلت العرف يهزم أمامه فأزاح من مكانته الأولى وانعقدت الغلبة للتشريع في ميدان تنظيم علاقات وسلوك الأفراد في المجتمع<sup>(1)</sup>.

### الفرع الرابع: خصائص التشريع

يتضمن التشريع على مجموعة من الخصائص منها التالي:

1- قواعد التشريع قواعد عامة ملزمة: قواعد التشريع ملزمة على من يخالف أحكامها، لأن التشريع لا يتوجه بالخطاب إلى الأشخاص على سبيل الترغيب والنصح، بل يجبر الأفراد على إتباع أوامره، لأجل ذلك تسخر الوسائل اللازمة لإجبار الأشخاص العامة على الطاعة والانصياع لأوامر التشريع حتى يستقيم نظام الجماعة ويستقر العدل فيها، وتتولى السلطة العامة في المجتمع توقيع الجزاء على المخالفين للتشريع في إجبار مادي منظم.

2- قواعد التشريع تتصف بالعمومية والتجريد: التشريع يسعى لتحقيق المساواة بين أفراد المجتمع، وعلى هذا الأساس ينبغي أن يكون التكليف الذي يوجه للأفراد معياره موضوعي وليس شخصي، وتكون العبرة في قاعدة التشريع الصفة وليس الذات، بمعنى أن كل شخص وكل واقعة معينة تتوافر فيها صفات وشروط محددة تنطبق عليها القاعدة التشريعية، ما دامت هذه القاعدة سارية المفعول في الحاضر أو المستقبل.

3- قواعد التشريع هي قواعد سلوكية: ويقصد بذلك أن قواعد التشريع تنظم السلوك في المجتمع وأن النص التشريعي يتوجه إلى الأشخاص بقواعد تقييمية وليست تقريرية، فهي قواعد تحدد إطارا لسلوك المجتمع في اتجاه معين، وهي قواعد للتقويم

(1) محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق، ص ص: 131، 132.

ومكفولة بجزاء قهري.

4- التشريع يتضمن قاعدة مكتوبة: يرد التشريع مكتوبا مدونا، بحيث يُصاغ مضمون القاعدة التشريعية صياغة محكمة من طرف أشخاص مختصين. من هذا المنطلق يختلف التشريع عن العرف حيث يصدر في صورة وثيقة مكتوبة مصاغة صياغة فنية محددة (مرنة أو جامدة)، بخلاف العرف الذي يستخلص معناه متى توافرت شروط العمل به في الجماعة على سبيل الإلزام، وكون التشريع مكتوب يوفر للحكم القانوني الدقة والوضوح ويحقق الاستقرار والأمن في المجتمع.

5- التشريع يصدر عن سلطة مختصة: تختص بوضع التشريع سلطة عامة في المجتمع، وقد اقتضى تنظيم المجتمع الحديث توزيع الاختصاص بين سلطات الدولة، وحدد لكل سلطة مجال عملها، وتخصيص السلطة التشريعية بصفة عامة بوضع تشريع اقتضته حاجة المجتمع للإنتاج التشريعي وضبط صياغته تحديدا. هذا ويجب أن يصدر التشريع وفق الإجراءات المحددة له، بمعنى أن تتوافر فيه الإجراءات الشكلية المطلوبة لصدوره وتطبيقه<sup>(1)</sup>.

#### المطلب الثاني: أنواع التشريع

تتفرد الدولة في رعايتها للعملية التشريعية بسن التشريع وتختار مجالات سنه، وتحدد الزمان لذلك، وبالتالي لا يعد التشريع شرعيا إلا إذا كان من صنعها، ولقد "ذهب فقهاء مثل: جربار Gerber، يلينك Yellink، كاريه دو مالبرج C.Demelberg إلى القول أن الدولة تحتكر مصادر القانون في ذاتها بل أكثر من ذلك فإنها بما أوتيت من قوة فإنها تهيمن على القواعد القانونية في المجتمع كيف كانت أنها تسنه في صورتين: صورة القانون وصورة التنظيم<sup>(2)</sup>.

على أن الشعب من يملك عادة "سلطة تأسيسية لسن قاعدة تشريعية وهي الدستور، أو ما يطلق عليه التشريع الأساسي، وتملك السلطة التشريعية في الدولة سن القوانين التي تمس مختلف جوانب الحياة وتنظيم شؤون الأفراد، وذلك بالكيفية والإجراءات التي حددتها القاعدة الدستورية، وفي نطاق ما اعترفت به من صلاحيات.

(1) نسيم بلحاج، (العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 19، (مارس، 2008)، ص ص: 18، 19.

(2) يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 31.

ويملك أعضاء السلطة التنفيذية إصدار تشريعات وذلك بالنظر لصفتهم ومركزهم القانوني مع اختلاف من حيث الدرجة بين تشريع آخر<sup>(1)</sup>. لنا تفصيل عن هذا التدرج وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: التشريع الأساسي (الدستور).

الفرع الثاني: المعاهدات الدولية.

الفرع الثالث: التشريع العضوي.

الفرع الرابع: التشريع العادي.

الفرع الخامس: التشريع الفرعي (اللتظيمات).

### الفرع الأول: التشريع الأساسي (الدستور)

"لا يمكن الوقوف على كنة الأشياء إلا إذا وضعت في إطارها الطبيعي والتاريخي، وهذا الوضع مشمول بقانون التطور الذي تفرضه طبيعة الأشياء ذاتها، وأن الدستور بشكله ومفهومه اليوم هو وليد تطور أفكار ومؤسسات وظروف تعاقبت دون انقطاع دون تغيير جذري في طبيعتها وجوهرها"<sup>(2)</sup>.

نتطرق في هذا الفرع وفق ما يلي: أولاً: تعريف الدستور.

ثانياً: نشأة الدستور.

ثالثاً: الطبيعة القانونية للقواعد الدستورية.

رابعاً: مبدأ سمو الدستور.

### أولاً: تعريف الدستور

يُقصد بالدستور "التشريع الأساسي الذي يضع أساس بناء الدولة، أي يحدد النظام الأساسي للدولة، فَيبين شكل الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها، ويوزع الاختصاصات فيها وعلاقتها بالأفراد، كما يبين حقوق الأفراد والحريات العامة التي يتمتع بها كل فرد في المجتمع"<sup>(3)</sup>. وعليه فإن "الدستور رمز الاستقلال والسيادة، وهو مجموعة القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، والعلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية

(1) عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 134.

(2) يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 71.

(3) خليل أحمد ياسين قعادة، شرح النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري، الطبعة 1، ديوان المطبوعات الجامعية،

والقضائية وذلك في إطار مبدأ الفصل بين السلطات كي لا تطغى سلطة على سلطة، ولا تحتكر سلطة كل السلطات، بل كي لا تسيء السلطة استخدام السلطة، ويبين الدستور حقوق المواطنين وواجباتهم، بحيث ينبغي الرجوع والاحتكام إليه عند الخلاف. ولذلك فهو يسمو على سائر القوانين التي يجب أن تكون متفقة مع الدستور نصا وروحا"<sup>(1)</sup>.

هذا "ولقد تعرّس على فقهاء القانون إعطاء تعريف جامع مانع للدستور بسبب نسبية هذه الفكرة، ولهذا فقد تضاربت تعاريفهم بتضارب زوايا البحث التي اتخذوها "قبلة" لهم في دراساتهم الأكاديمية، ويمكن تصنيفها وفق معيارين هما: المعيار الشكلي، والمعيار الموضوعي"<sup>(2)</sup>.

**1- تعريف الدستور وفقا للمعيار الشكلي:** نتناول هذا المعيار من خلال مضمونه، وتقييمه.

**1\_1 مضمون المعيار الشكلي:** "المعيار الشكلي - بوجه عام- يعتمد أساسا على الشكل الخارجي للقاعدة أو الهيئة، أو بالعضو الذي أصدرها، ولهذا يسمى بالمعيار العضوي، من هذه الزاوية يمكن تعريف الدستور بأنه: الوثيقة الأساسية التي تبين نظام الحكم في الدولة وتنظيم السلطات العامة فيها، وتتميز هذه الوثيقة:

- ✓ بأن قواعدها تضعها السلطة التأسيسية التي هي أعلى من السلطة التشريعية،
- ✓ وأنه لا يمكن تعديل تلك القواعد إلا بإتباع إجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيدا من الإجراءات المتبعة في القواعد العادية،
- ✓ فالدستور هو الوثيقة الأساسية أي كتاب الدستور فيما يتضمنه من أحكام ونصوص من ثم يدخل نطاق الدستور كل ما ورد فيه من نصوص وأحكام"<sup>(3)</sup>.

**2\_1 تقييم المعيار الشكلي:** "الواقع أن المعيار الشكلي لا يمكن الأخذ به -من الناحية العملية- في تعريف الدستور، بسبب تبنيه الشكلية المفرطة، ولعل من أبرز الانتقادات التي وجهت إليه:

- ✓ هذا المعيار يركز أساسا على ضرورة وجود كتاب اسمه الدستور، وبالتلازم فإن القواعد

(1) عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص: 9، 10.

(2) أحسن رابحي، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 213.

(3) أحسن رابحي، نفس المرجع، ص: 213، 214.

التي يتضمنها تعتبر قواعد دستورية، ومن هذا المنطلق فإن الدول التي ليس لها وثيقة دستورية مكتوبة لا تملك دستورا من الناحية القانونية، وهذه النتيجة تشكل عين الخطأ لأنه في إنجلترا مثلا فإن معظم القواعد الأساسية تجد مصدرها في العرف، دون أن تكون مدونة في نصوص مكتوبة، ومع ذلك فإنه لا يمكن إنكار الطبيعة الدستورية لهذه القواعد، وهذه الحقيقة تمثل مفترق الطرق بين الدستور الانجليزي والمعياري الشكلي.

✓ تعريف الدستور وفقا للمعياري الشكلي غير جامع، إذ ينطبق فقط على الدول ذات الدساتير الجامدة، أي تلك التي تتطلب لتعديل قواعدها إجراءات أكثر صعوبة من إجراءات تعديل القانون العادي الصادر عن البرلمان، دون أن ينطبق ذلك على الدساتير المرنة، أي تلك الدساتير التي يمكن تعديل قواعدها، بإتباع نفس الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية مثل الدستور الانجليزي.

✓ التعريف الشكلي للدستور غير جامع أيضا، لأنه حتى على مستوى الوثيقة الدستورية يتعين التمييز بين نوعين من القواعد: قواعد دستورية بالطبيعة نظرا لارتباط موضوعاتها بصلب وروح الدستور ذاته وقواعد ليست لها طبيعة دستورية نظرا لارتباط موضوعاتها بالقوانين العادية، كالقانون الجنائي، القانون الإداري... إلخ. وقد تم التنصيص عليها في الدستور لإعطائها طابع الجمود والسمو، لضمان استقرارها وتحسينها من أي تعديل مفاجئ،

✓ التعريف الشكلي غير جامع كذلك لأنه حتى في الدساتير المكتوبة هناك بعض المسائل الدستورية لا يتم التنصيص عليها في الدستور، ولكن ضمن قوانين عادية صادرة عن البرلمان. فهذه القواعد بالرغم من وجودها خارج الوثيقة الدستورية، إلا أنها تبقى محتفظة بقيمة قانونية عالية، لأنها تتمتع بطابع دستوري من حيث المضمون.

وعليه الاستناد على المعيار الشكلي قد يضيق من نطاق القواعد الدستورية، عن طريق تثبيت هذه الصفة - فقط - للمسائل المذكورة في كتاب الدستور دون غيرها. وفي ذلك تهميش للقواعد الأساسية المنصوص عليها في القوانين العادية رغم الإجماع على قيمتها الدستورية العالية مثل قانون الانتخابات في الجزائر<sup>(1)</sup>.

## 2- تعريف الدستور وفقا للمعياري الموضوعي:

(1) أحسن رابحي ، الوسيط في القانون الدستوري ، نفس المرجع السابق، ص 214 وما يليها.

## 2\_1 تعرف المعيار الموضوعي: "بالمقابل يركز المعيار الموضوعي على موضوع القاعدة

القانونية أو محتواها، ولهذا يسمى أيضا بالمعيار المادي،

✓ فالتفرقة بين القاعدة الدستورية وغيرها من القواعد العادية تتم بالنظر إلى محتوى النص

وليس بالنظر إلى مكان وجوده،

✓ فكل قاعدة ذات طبيعة دستورية هي من الدستور دون النظر إلى وجودها في الوثيقة

الأساسية أو خارجها،

✓ فجوهر تكييف القواعد والأحكام هو الفيصل الحقيقي في تعريف القانون الدستوري،

فتصير العبرة بالمضمون والمحتوى،

✓ أي بطبيعة القاعدة أو الحكم، وليس بمكان ورودها.

✓ لكن ما هي القواعد التي يمكن أن توصف بأنها دستورية؟ بهذا الخصوص يُجمع

الفقهاء على تعريف الدستور بأنه يشكل "مجموعة من القواعد القانونية الأساسية التي تحدد

النظام السياسي في الدولة، أو تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها وتنظيم سلطاتها العامة

والعلاقات فيما بينها من ناحية، وكذا العلاقات بين هذه السلطات والأفراد من ناحية أخرى.

## 2\_2 تقييم المعيار الموضوعي: يتجه الفقه الدستوري نحو استبعاد المعيار الشكلي وتفضيل

المعيار الموضوعي في تعريف الدستور، ومع ذلك فإن هذه النظرية لا تخلو هي الأخرى من

بعض الانتقادات أهمها:

✓ يتعلق بمقدار الغموض الذي يكتنف التصنيف، وتعدد الصعوبات الناشئة عن

الاختلاف في مدى تقدير ما هو دستوري وما هو غير دستوري. فإذا كان تحديد القواعد

الدستورية مرهون بالتحقق من ارتباط موضوعاتها بنطاق ومضمون الدستور ذاته، فإن هذا

المبتغى صعب المنال من الناحية العملية. وإذا قيل بأن القاعدة القانونية تعتبر دستورية متى

تعلقت بحقوق وحرريات الأفراد، أو بتنظيم السلطات العامة في الدولة والعلاقات الوظيفية

بينهما...إلخ. فهذا التحليل يكون واسعاً جداً وفضفاضاً، ومن ثم يفتح باب التأويلات حول ما

هي قاعدة دستورية وما هي دون ذلك، في الأخير يجد الدستور نفسه بدون تعريف مانع.

✓ من الواضح أن الأثر الأساسي للتفرقة بين القاعدة الدستورية والقاعدة العادية، تقود إلى

إحاطة الأولى بعناية أكبر تضمن لها حداً أعلى من النمو، الجمود، والاستقرار، هذه العناية

تتجسد على مستوى طرق إصدار الدساتير وإجراءات تعديلها، علاوة على مسألة الرقابة

المعهودة على دستورية القوانين. فإذا أخذ بالمعيار الموضوعي، فإن أي نص يصنف على أنه دستوري بصرف النظر عن مكان وجوده ضمن تدرج المعايير القانونية، فإنه من اللازم إحاطته بنفس العناية التي يحظى بها الدستور، من حيث طريقة الإصدار وتعدد إجراءات التعديل، ضمان له حد متميز من السمو والجمود<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: نشأة الدستور في الأنظمة المقارنة

"الحركة الدستورية هي منتج الحضارات القديمة، ففي العهد الروماني كانت نشاطا للطبقات المتوسطة، وكانت حركة مماثلة في بريطانيا أثناء القرون الوسطى بطريقة أوسع، أما في الولايات المتحدة الأمريكية: الحرب التحريية هي التي أعلنت عن مرحلة دستورية، واقتداء بالولايات المتحدة الأمريكية بتوظيف فكرة السيادة الشعبية بدأت في فرنسا بعد ثورة 1789 المسيرة الدستورية التي انتشرت في أنحاء أوروبا وطورت"<sup>(2)</sup>.

والجزائر ليست ببعيدة عن ذلك وكان لحرب التحرير دور في ذلك، أين عرفت أول دستور لها عام 1963 ، لتليه دساتير أخرى، لسنة 1976، 1989، 1996.

### "للدستور الأمريكي أهمية بالغة في النظام القانوني الأمريكي، إذ:

يحكم الولايات المتحدة الأمريكية دستور هو أقدم دستور في العالم، ومازال نافذا إلى اليوم، الذي تم اعتماده سنة 1787 ، وتعرض لتعديلات، وباستقلال الولايات الأمريكية: لم يكن هناك داعي ودافع لاستمرار تحالفها، فلم تكن هناك مصالح كبيرة وظاهرة تجمعها، في حين هناك العديد من العوامل تفرقها: تنوع واختلاف سكانها، والعادات والتقاليد غير متشابهة، الحدود المتباعدة ولا سيما تنافسها التجاري، غير أن مجموعة قليلة العدد من الأمريكيين الثاقبي النظر والفكر وعت أهمية اتحاد الولايات، واجتهدت لإدامته، وقد وافقت هذه المجموعة بعد محاولات عديدة في إعداد دستور فيدرالي، تم التصويت عليه في مؤتمر جامع "الكونجرس" في مدينة فيلادلفيا بولاية بنسلفانيا، ودخل حيز التنفيذ سنة 1789"<sup>(3)</sup>.

(1) أحسن رابحي ، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ص: 217، 218.

(2) مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، موقم للنشر، الجزائر، 2010، ص 100.

(3) عصام نجاح، القانون المقارن والأنظمة القانونية الكبرى، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2011، ص ص: 77،

وعليه يعتبر الدستور الأمريكي أقدم دستور مكتوب غير منقطع الاستعمال في العالم، فرغم قلة مواده (سبعة فقط)، إلا أنه استطاع أن يؤسس مؤسسات أكبر قوة عالميا، نظرا لاحترام حكامها وشعوبها على السواء الوثيقة الدستورية، إلا أنه أقدم دستور لا يعني جموده، بل عرف هذا الأخير (27) تعديلا مكنه من مواكبة التطور دون المساس بجوهره.

أما الدستور الفرنسي: هو الدستور الحالي دستور الجمهورية الخامسة الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958، وهو من وحي الجنرال ديغول،  
✓ الذي جاء عقب تمرد الجنرالات بتاريخ 13 ماي 1958 إزاء فشل الجمهورية الرابعة في مواجهة حرب استقلال الجزائر.

✓ خلال أكثر من خمسين سنة من صدور هذه الوثيقة عرفت هذه الأخيرة 24 تعديلا أهمها: تعديل 1962 الذي فتح انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، تعديل 1974 الذي مكن من توسيع مجال إخطار المجلس الدستوري لـ 60 نائبا أو لـ 60 شيخا، تعديل 2000 الذي نص على تقليص مدة عهدة رئيس الجمهورية، أما التعديل الأخير الذي جاء سنة 2008 لتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة.  
أما بالنسبة للدستور الجزائري: تعرف الجزائر المستقلة خلال ربع قرن من الزمن أربعة دساتير هي:

- دستور 10 سبتمبر 1963 وهو أقصر الدساتير من حيث مدة تكميره، وعدد مواده الموجزة بقدر 78 مادة.
- دستور 22 نوفمبر 1976 الذي صدر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن هذا الدستور 199 مادة، وعرف التعديلات التالية:
  - 1- سنة 1979 بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979 يتضمن التعديل الدستوري.
  - 2- سنة 1980 بموجب القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 يتضمن التعديل الدستوري.
  - 3- سنة 1988 بموجب المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988 يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 فوفمبر 1988.
- دستور 23 فيفيري 1989.



■ دستور 28 نوفمبر 1996 هذا الأخير عرف ثلاثة تعديلات هي كما يلي:

- 1- سنة 2002 بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن تعديل الدستور.
- 2- سنة 2008 بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن تعديل الدستور.
- 3- سنة 2016 بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن تعديل الدستور.

### ثالثا: الطبيعة القانونية للقواعد الدستورية

"نار جدل واسع بين الفقه الدستوري حول طبيعة القواعد الدستورية، هل هي قواعد قانونية أم أن لها طبيعة خاصة غير قانونية. وفي الحقيقة قد انقسم الفقه إلى أكثر من اتجاه، حيث:

1- ذهب فريق أول إلى القول أن القاعدة الدستورية قاعدة قانونية لا تختلف من حيث

الطبيعة عن غيرها من القواعد التي تحكم الأنشطة المختلفة في الدولة، ويرتكز أنصار هذا الفريق على مبدأ سمو الدستور أي أن القواعد الدستورية تحتل أعلى قمة في الهرم القانوني في الدولة، ومن ثم هي تعلق على غيرها من القواعد القانونية، وتعد في الوقت ذاته مصدرا للقواعد القانونية في الدولة، ونظرا لهذه الصيغة فيجب أن تتمتع القواعد الدستورية بدورها بذات الصفة التي تتمتع بها القواعد القانونية.

2- أما الفريق الآخر فيري أن القواعد الدستورية ليست من الطبيعة القانونية،

وأساس ذلك يكمن في عنصر الجزاء، فالقاعدة الدستورية تورد قيودا على السلطة الحاكمة التي تقوم بتوقيع الجزاء وفرض الطاعة على الأفراد، مما يؤدي إلى أن تطالب السلطة نفسها بأن توقع الجزاء على نفسها إذا ما خرجت عن القيد الذي يفرضه القانون، وقد أدى هذا الرأي إلى القول بأن القواعد الدستورية ينقصها عنصر الجزاء، حيث يشترطون في الجزاء أن يكون ماديا تتكفل السلطة العامة بتوقيعه بما ليديها من وسائل.

3- والفقه لا يشترط أن يكون الجزاء متمثلا بالإكراه المادي الذي تقوم به سلطة عامة، فالجزاء يختلف باختلاف القاعدة القانونية ولذلك اتجه فريق إلى القول بأن الدستور يتضمن قواعد قانونية يترتب على من يخالفها إبطال ذلك الإجراء أو القانون، من هنا نشأت المحاكم الدستورية، وقد يكون الجزاء المتخذ نتيجة مخالفة الدستور اضطرابات واسعة وثورات شعبية أشد خطرا من الجزاء المادي.

4- وعلاوة عن هذا الجزء، توجد صورة من صور الجزء المنظم لحماية القاعدة الدستورية، فالدستور يتضمن النص على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفيما يخص الدول التي تأخذ بالرقابة الدستورية على القانون يتمثل الجزء بإلغاء القانون المخالف للدستور. 5- ويرى فريق بأن القواعد الدستورية ذات طبيعة سياسية، وأن هذه الطبيعة تكمن في أن القواعد الدستورية لا يمكن أن تبرر أسلوب ممارسة السلطة دون أن تتركس أو تبرر للقابضين على السلطة فإن الدساتير حملت مدلولاً سياسياً منذ نشأتها وهي تعبر عن توجهات حزب أو تحمل أفكاراً مذهبية"<sup>(1)</sup>.

#### رابعاً: مبدأ سمو الدستور

"تمارس الدولة جميع أنشطتها في إطار الحدود المرسومة من طرف القواعد الدستورية، فهي خاضعة لسلطتها بغية حماية حقوق وحرّيات الأفراد ضد احتمال الاعتداء عليها من طرف سلطات الدولة، بيد أن ذلك لن يتحقق ما لم يتسم الدستور بالسمو والتفوق على جميع مؤسسات الدولة، والقول بغير ذلك معناه سيادة الدولة البوليسية، ومن ثم أضحي مبدأ سمو القواعد الدستورية من المبادئ المسلم بها من طرف فقهاء القانون؛ سواء تم النص على ذلك في الدساتير أم لا"<sup>(2)</sup>.

#### 1- نشأة أساس علوية وسمو الدستور:

أفلا يعود "أساس علوية القواعد الدستورية في القوانين الوضعية نشأة من فكرة قديمة في القرن السابع عشر والثامن عشر في أوروبا عند فلاسفة القانون الطبيعي، أين تصور الفلاسفة وجود عقد اجتماعي هو أساس السلطة في الدولة، وبالنسبة لهم أن الدستور هو بلورة للعقد الاجتماعي، وهذا الأخير هو الذي يخلق أو ينشأ الدولة، فالقواعد الدستورية التي أنشأت الدولة أو السلطة، تقوم كذلك بتنظيم هذه الدولة وتنظم ممارسة السلطة فيها"<sup>(3)</sup>.

(1) محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص ص: 185، 186.

(2) سمير بن أحمد، آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة باتنة، 2013-2014، ص 8.

(3) سمير بن أحمد نفس المرجع، ص 9.

ثانياً "الاعتقاد بأن الدستور عمل من أعمال الشعب: هذا يعني أن غالبية الشعب، إن لم يكن كله يدرك أهمية الدستور في حماية السياسة الاجتماعية والاقتصادية والقانونية، وأهمية المشاركة في وضعه والموافقة عليه، هكذا يلاحظ أن عبارة "نحن الشعب" أصبحت مألوفة وتتصدّر الكثير من دساتير العالم، فمقدمة الدستور الأمريكي تنص على ذلك المعنى، وعبر عن هذا المعنى "الكسندر هاملتون" أحد واضعي الدستور الأمريكي حين قال "إن الدستور يجب أن يُعد عملاً من أعمال الشعب، وأن القوانين التي يسنها الكونجرس مجرد أعمال يقوم بها نواب عن الشعب، وعليه فإن كل عمل تشريعي يناقض الدستور لا يمكن اعتباره صحيحاً أو مشروعاً، وأن إنكار هذه الحقيقة يؤكد أن الوكيل أكبر من موكله، وأن الخادم فوق سيده، وأن ممثلي الشعب هم أعلى من الشعب نفسه"<sup>(1)</sup>.

ثالثاً بيد أن القواعد الدستورية "لم تتخذ الشكل الموجودة عليه حالياً إلا بعد قيام الثورة الأمريكية والفرنسية، وهو ما أعطاهما مكانة رفيعة شكلاً ومضموناً، قد أخذت حيزاً مهماً في الوثائق الدستورية الموضوعة حديثاً في الأنظمة الديمقراطية باعتبارها المكان الطبيعي لها.

\* وكان الدستور الأمريكي لعام 1787 أول دستور ينص على مبدأ سمو الدستور؛ حيث أكدت المادة (2/6) منه على هذا المبدأ: "هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة الأمريكية التي ستصدر فيما بعد طبقاً له وجميع المعاهدات المبرمة، والتي ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة الأمريكية القانون الأعلى للبلاد وسيلزم بذلك القضاة في كل ولاية، ولا يلتفت لأي شيء يكون مخالفاً لهذا في الدستور أو قوانين أي ولاية"

\* وفيما يتعلق بالقواعد الدستورية في الجزائر فقد أقر الدستور سموها من خلال ديباجة دستور 1996 التي تقرر ما يلي: "الدستور يجسم عبقرية الشعب الخاصة، ومرآته ... ، وبموافقته عليه يؤكد بكل عزم وتقدير أكثر من أي وقت مضى سمو القانون. إن الدستور فوق الجميع والقانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، و يضفي الشرعية على ممارسة السلطات ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده"<sup>(2)</sup>.

(1) أحمد العزي النقشبدي، (سمو النصوص الدستورية دراسة مقارنة)، مجلة النهضة ، مجلة تصدر عن جامعة جيهان

أربيل العراقية، المجلد 13، العدد 2، (أفريل، 2012)، ص ص: 84، 85.

(2) سمير بن أحمد، المرجع السابق، ص ص: 9، 10.

## 2- الجوانب التي يظهر من خلالها سمو الدستور:

لإعطاء صورة أكثر وضوحاً على ما سبق ذكره، سنتناول الجوانب التي يظهر من خلالها هذا سمو:

- التي قد تستند إلى طبيعة المواضيع التي تتناولها القواعد الدستورية وتنظيمها، ويسمى في هذه الحالة سمو موضوعياً أو مادياً،
- وقد يستند إلى إجراءات وطريقة وضع القواعد الدستورية وتعديلها وإنهائها ويسمى بذلك سمو شكلياً أو قانونياً<sup>(1)</sup>.

### 2\_1\_1 السمو الموضوعي للقواعد الدستورية: نبحث في هذا المقام من جانب معنى

السمو، ومن جانب آخر النتائج المترتبة عن هذا سمو.

#### 2\_1\_1\_1 معنى سمو الموضوعي:

"أساس التمييز بين القواعد الدستورية ومختلف القواعد القانونية الأخرى يتم على أساس معيار موضوع القواعد الدستورية، وما تختص به من حيث التنظيم، فهذه القواعد وجدت لتنظيم مسائل معينة ومحددة ذات خصوصية، لأنها تخاطب أفراد ذوي خصوصية وجدت لتنظيم مسائل معينة ومحددة ذات خصوصية، لأنها تخاطب أفراد ذوي خصوصية متميزين عن الأفراد العاديين ألا وهم فئة الحكام أي أنها تخاطب الأفراد بخصوصية لما يمتازون به من خصوصية. فالقواعد الدستورية وجدت لتحكم السلطة والأشخاص الذين يقومون عليها، وذلك لتحقيق معنى التنظيم القانوني للدولة.

فهذه القواعد بناء على ما سبق تتضمن الأحكام التي تنظم السلطات ونظام الحكم وأسس بناء الدولة وحقوق الأفراد وحياتهم، وتبين الفلسفة التي تقوم عليها الدولة (سياسية، اقتصادية، اجتماعية...)، و بالتالي تعد أساسها الشرعي والقانوني، وهذا ما يجعلها تسمو من الناحية الموضوعية"<sup>(2)</sup>.

### 2\_1\_2 النتائج المترتبة على سمو الموضوعي:

يترتب على سمو الموضوعي عدة نتائج أهمها:<sup>(3)</sup>

(1) سمير بن أحمد، نفس المرجع السابق، ص 10.

(2) سمير بن أحمد، نفس المرجع السابق، ص 11.

(3) سمير بن أحمد، نفس المرجع السابق، ص 11 وما يليها.

أفلا القواعد الدستورية تؤسس فكرة القانون في الدولة، فهي الأساس لكل فروع القانون وبدونها لا يمكن القول أن هناك دولة قانون. فالقواعد الدستورية تبعا لذلك إذا تماشت ومتطلبات الديمقراطية، فإنه لا يمكن تصور إلغائها أو تحاشيها أو منع قيام الاتجاهات المخالفة لها، فهي تعبر عن وجهة النظر الرسمية وفي المقابل يسمح لوجهات النظر الأخرى بالوجود في الجانب المعارض.

ثانيا تدعيم وتأکید مبدأ الشرعية والمشروعية واتساع نطاقهما باعتبارها أحد ضمانات بناء وتأکید مبدأ الشرعية والمشروعية واتساع نطاقهما باعتبارها أحد ضمانات بناء دولة القانون، وأحد المقومات الأساسية التي تقوم عليها القواعد الدستورية، حيث يصبح التصرف ولو كان صادرا عن سلطات الدولة باطلا وغير شرعي ومجرد من القيمة القانونية إذا خالف الأحكام المضمنة في القواعد الدستورية، ومن ثم ينقلب من سلطان قانوني إلى سلطان فعلي يستند إلى القوة المادية.

ثالثا القواعد الدستورية: تحدد الأشخاص الذين يكون لهم حق ممارسة السلطة في الدولة، وهي في هذا الصدد لا تحدد أشخاصا بذواتهم بل بشروط معينة.

رابعا القواعد الدستورية: تشكل قفصا قانونيا للحكام لا يتجاوزون حدوده، فهم يؤدون وظيفة حددتها هذه القواعد، على أساس أنهم لا يمارسون حقا شخصيا يملكونه، وإنما سلطة مخولة لهم بموجب هذه القواعد، وبناءا على ذلك لا يجوز للحاكم أن يفوض غيره في مباشرة اختصاصاته إلا إذا أجاز الدستور صراحة ذلك، حيث أنه إذا أجاز للحكام تفويض السلطات بإرادة منفردة فإن ذلك سيحدو بهم للجوء إلى تغيير القواعد المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، وفي ذلك مساسا واغتصابا لمبدأ السيادة الشعبية المجسد في مضمون القواعد الدستورية، فالسلطة لم تعد مشخصة، كما كانت، وإنما تعتمد في ممارستها على الإرادة الشعبية المنصوص عليها في الدستور.

خامسا سمو الموضوعي يتحقق لجميع الدساتير سواء أكانت مكتوبة أو عرفية مرنة أو جامدة.

سادسا لا يرتب سمو الموضوعي سوى أثر سياسي محظ يتمثل في رد الفعل السياسي والاجتماعي الذي يحدثه داخل المجتمع، وبالتالي فهو لا يرتب أية آثار قانونية، مثل إلغاء العمل القانوني المخالف للقواعد الدستورية، بيد أنه في الدول ذات الوعي السياسي والتي يلعب فيها الرأي العام دورا كبيرا فإنه يؤدي إلى نتائج سياسية بالغة الأهمية وبالغة الخطر مما قد

يصل إلى حد الثورة، على أساس أن انتهاك هذا المبدأ هو بمثابة انتهاك لكل أسس الحياة السياسية، وكل قواعد النظام السياسي الذي تقيمه القواعد الدستورية".

## 2\_2 السمو الشكلي للقواعد الدستورية: يتعلق سمو الشكلي بإجراءات وطرق

وضع القواعد الدستورية، وإلى تلك المتعلقة بتعديلها وإنهاءها. وفيما يلي أكثر توضيح

### 2\_2\_1 معنى سمو الشكلي: يظهر معنى سمو الشكلي للدستور في:

"أن القواعد الدستورية لا يتم وضعها أو تعديلها أو إنهاءها إلا بإتباع إجراءات مخالفة لتلك المتبعة في وضع وتعديل وإنهاء القواعد القانونية الأخرى، والهدف من ذلك هو حماية القواعد الدستورية والمحافظة على ثباتها واستقرارها، وهذا سمو لا يظهر إلا في الدول ذات الدساتير المكتوبة الجامدة. فالقواعد الدستورية توضع وتنشأ وفقا لإجراءات خاصة بها من طرف السلطة التأسيسية، بينما تكون جميع السلطات التي ينشئها الدستور سلطات مؤسّسة"<sup>(1)</sup>.

### 2\_2\_1\_2 النتائج المترتبة على سمو الموضوعي:

على غرار سمو الموضوعي، يترتب على سمو الشكلي بدوره عدة نتائج أهمها:

أولا القواعد الدستورية:<sup>(2)</sup> نظرا لإجراءات وضعها وتعديلها تعد من النظام العام أصلا، فلا يمكن مخالفتها بقاعدة تشريعية عادية ولا بحكم أو رأي قضائي، القواعد الدستورية توفر جوا من التحالف الوطني الذي يمكن من العيش في استقرار وتفاهم بين المواطنين دون تنازع ظاهر قد يشتم الدولة ويعصف بكيانها، وهو ما يضفي عليها صفة القاعدة الأمرة ومنه لا يمكن مخالفتها ولا الاتفاق على ذلك. جمودها يؤدي إلى جعل قواعدها ثابتة ومستقرة، وهذا الثبات هو نسبي لأن إطلاقه يتجافى والمنطق والتطور، فهو يقتصر على ضرورة إتباع إجراءات خاصة عند تعديلها بما يكفل استقرار الدستور، وعدم جعله وسيلة في يد الحكام يفسرونه حسب أهوائهم ونزواتهم الشخصية.

ثانيا "مبدأ تدرج القواعد القانونية ومعناه خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة التي تعلوها مباشرة والقواعد الدستورية تحتل المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي في الجزائر، وذلك باعتبار هذه القواعد المرجع الأسمى والأول لكل عمل تشريعي أو تنظيمي، ويكون هذا التدرج وفق النحو

(1) سمير بن أحمد، المرجع السابق، ص 14.

(2) يوسف حاشي، المرجع السابق، ص ص: 202، 203.

التالي:

- ✓ 1- القواعد الدستورية: وهي التي تصدرها السلطة التأسيسية.
  - ✓ 2- القواعد الاتفاقية الدولية: وتتمثل في المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها رئيس الجمهورية ويصادق عليها.
  - ✓ 3- القواعد التشريعية: وهي التي تتولى السلطة سنها (ترتيباً: القوانين العضوية ثم القوانين العادية).
  - ✓ 4- القواعد اللائحية: وهي التي تضعها السلطة التنفيذية ويطلق عليها التشريع الفرعي، وأمثلتها: المراسيم الرئاسية، المراسيم التنفيذية.
- ثالثاً السمو الشكلي يتحقق فقط بالنسبة للدساتير المكتوبة والجامعة تأسيساً على ارتباطه بالشكل والإجراءات.
- رابعاً عدم جواز إلغاء القواعد الدستورية إلا بقوانين مماثلة، ولكن كاستثناء يمكن إلغاء القواعد الدستورية في الظروف غير العادية نتيجة اندلاع ثورة أو وقوع انقلاب.
- سادساً يترتب على السمو الشكلي آثار قانونية بحتة عن طريق تحريك ما يسمى الرقابة على دستورية القوانين كآلية تحمي القواعد الدستورية من إصدار أو التصديق على قوانين تتعارض معها سواء بطريقة وقائية قبل إصدار القواعد الدستورية أو بطريقة علاجية ويكون ذلك بعد إصداره<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الثاني: المعاهدات الدولية

"تعتبر المعاهدات الدولية من مصادر الشرعية في الدولة بعد التصديق عليها من الجهة المختصة، إذ أنها بعد التصديق عليها تصبح جزءاً من القانون الداخلي، وتلتزم السلطات العامة كما يلتزم الأفراد جميعاً باحترامها والوقوف على ما تقرره من أحكام. ويذهب الفقهاء إلى القول بأن المعاهدات تكون لها قوة القانون بين أطرافها، فالدولة التي تكون طرفاً في معاهدة يجب على جميع سلطاتها وسائر أفرادها احترام هذه المعاهدة والوقوف عند أحكامها"<sup>(2)</sup>.

(1) سمير بن أحمد، المرجع السابق، ص: 15، 16

(2) محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه - دراسة مقارنة، النسر الذهبي، مصر، 2002، ص 44.

على أن القيمة القانونية التي تحظى بها المعاهدة الدولية يختلف حسب النظام القانوني لكل دولة، وعليه نتناول في هذا الفرع ما يلي:

أولاً: تعريف المعاهدة الدولية.

ثانياً: أهمية المعاهدة الدولية.

ثالثاً: خصائص المعاهدة الدولية.

رابعاً: إجراءات ومراحل إبرام المعاهدة الدولية.

خامساً: الالتزام الداخلي بالمعاهدة الدولية.

### أولاً: تعريف المعاهدة الدولية

يُقصد بالمعاهدة الدولية Traite اتفاقية مكتوبة في وثيقة أو أكثر بين طرفين أو أكثر، تتضمن التزامات متبادلة بينهم، وتنظم العلاقات بين أطرافها. كما تعرّف بأنها: اتفاق مكتوب بين شخصين أو أكثر من الأشخاص الدولية من شأنه ينشئ حقوقاً والتزامات متبادلة في ظل القانون الدولي.

وتمثل المعاهدات بصورة عامة الأهداف والمصالح التي يجب بلوغها وحمايتها بواسطة الاتفاق أو العهد... وتعكس بوضوح طبيعة الأفكار السائدة والأنظمة السياسية للدول في فترة تاريخية معينة، كما تمثل وثائق هامة تجسد المبادئ والقواعد التي كانت تحكم العلاقات الدولية بين الأمم والحكومات. وما تزال تمثل مصدراً رئيسياً للقواعد القانونية الدولية، وتلعب دوراً هاماً في العلاقات الدولية، ومن ثم فالمعاهدة هي التي تنشئ حقوقاً والتزامات متبادلة في ظل القانون الدولي، وهي بذلك فرع من فروع القانون العام.<sup>(1)</sup>

### ثانياً: أهمية المعاهدة الدولية "المعاهدات الدولية"

✓ تعتبر مصدراً تقليدياً لتكوين قواعد دولية ملزمة،

✓ وبرغم الصفة التقليدية لهذا المصدر إلا أنها أصبحت تلعب دوراً متميزاً في العلاقات

الدولية المعاصرة،

(1) يقصد بالقانون العام: مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها باعتبارها شخصاً معنوياً وصاحب السمو والسيادة. والدولة بهذا الوصف والوجه السيادي تمارس أحياناً نشاطاً داخلياً فيخضع للقواعد الداخلية، ونشاطاً خارجياً مع دول أخرى أو منظمات دولية فيخضع لنصوص دولية، لذلك قسم القانون العام إلى قانون عام داخلي وآخر عام خارجي.



- ✓ وأصبحت محطة اهتمام كل المجتمع الدولي لما أصبح لها من قوة قانونية خاصة بعد التطور الهائل والسريع في القانون الدولي، وفي النظام المتبع من طرف الشعوب،
- ✓ فرض سيطرتها على المجتمع الدولي سواء كان هذا من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية...إلخ.
- ✓ فالحتمية هذه أدت إلى أن المعاهدات تتقدم في هذا الشأن على غيرها من مصادر القانون الدولي، باعتبار أنها وسيلة يستند عليها الرضا الصريح للدول المعنية في تكوين وتطبيق هذه القواعد، وهي كذلك سلاح في يد الدول التي تحاول أن تفرض أيه قاعدة قانونية دولية دون ارتضاء الدول المعنية بها"<sup>(1)</sup>.
- ضف إلى ذلك أن:"المعاهدات قد فاقت في أمور متعددة العرف سواء بالنسبة لضرورتها من ناحية، ولنطاق أعمالها من ناحية أخرى"<sup>(2)</sup>.

### ثالثاً: خصائص المعاهدة الدولية

"عرفت المادة 2 الفقرة 1 البند أ من اتفاقية المعاهدات المعاهدة بأنها: "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر، وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه.

من خلال التعريف المتقدم تتبين خصائص المعاهدة الدولية، من حيث: أطرافها، والدليل على وجودها ومجالها، والهدف منها.

**رابعاً: إجراءات ومراحل إبرام المعاهدة الدولية:** قبل أن تعتبر المعاهدة بأنها أبرمت نهائياً تمر ببعض المراحل وهي كما يلي: المفاوضة، التوقيع، التصديق، التسجيل. وفيما يلي تفصيل عنها:

**أولاً المفاوضة:** تبدأ الدول لعقد معاهدة أو اتفاقية ما بمرحلة المفاوضات؛ حيث تُجري هذه الدول الاتصالات المباشرة بالطرق الرسمية لإجراء مشاورات وتبادل الآراء بخصوص مختلف جوانب المعاهدة، من حيث المحتوى والصيغة والشكل والمكان الانعقاد والتوقيع...إلخ.

(1) جمال محي الدين، القانون الدولي العام المصادر القانونية، درا الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 67.

(2) لأكثر تفصيل انظر، أحمد السعيد الدقاق ومصطفى سلامة حسين، مصادر القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 24 وما يليها.

وقد تكون المفاوضات ابتداء من قبل ممثلي الدول، وعن طريق السفراء في شكل مقابلات رسمية أو شخصية، وقد تكون مباشرة بين رؤساء الدول أو رؤساء الحكومات، كأن تكون بين رؤساء الوزراء على سبيل المثال. ولا بد أن نشير هنا إلى أن أطراف المفاوضات من ممثلي الدول الرسميين ورؤساء الدول والحكومات والسفراء ممن يتمتعون بالصفة القانونية الدائمة لا يحتاجون إلى أية وثيقة تفويض للدخول في المفاوضات بخصوص عقد الاتفاقات أو المعاهدات.

**ثانياً** تحرير المعاهدة والتوقيع عليها: بعد أن تنتهي مرحلة المفاوضات بخصوص المعاهدة، تبدأ المرحلة التالية وهي:

**1- تحرير المعاهدة** بصيغة نهائية في وثيقة متفق عليها من حيث الشكل واللغة؛ فإذا كانت الدول المتعاقدة تتفهم بلغة واحدة كما هو الحال بالنسبة للدول العربية، عندئذ يمكن تحرير وثيقة المعاهدة بلغة واحدة، أما إذا كانت الدول المتعاقدة تستعمل لغات عديدة عندئذ يمكن إتباع إحدى الوسائل التالية: يمكن اعتبار لغة معينة لغة المعاهدة معتمداً عليها، كما كان في السابق في اعتبار اللغة اللاتينية هي لغة المراسلات الدبلوماسية وتحرير المعاهدات، ثم أصبحت اللغة الانجليزية في المرتبة الأولى لغة للمعاهدات. يمكن تحرير المعاهدة بأكثر من لغة واحدة مع إعطاء الأفضلية لغة معينة للاعتماد عليها في التفسير وتطبيق المعاهدة عند حصول نزاع بسببها. يمكن تحرير المعاهدة بلغات الدول المشاركة في المعاهدة، ومع إعطاء نفس المرتبة والأهمية إلى كل من هذه اللغات من تفسير النصوص وفهم معانيها.

وعلى سبيل المثال: فقد حرر ميثاق الأمم المتحدة باللغات الخمسة في 1945، وهي: الانجليزية، الفرنسية، الإسبانية، الروسية، الصينية، كل نسخة منها تتمتع بنفس القيمة والقوة الملزمة. وتم تحرير قانون البحار لعام 1982 بالانجليزية، الفرنسية، العربية، الروسية، الصينية.

**2- وبعد الانتهاء من مرحلة تحرير المعاهدة، تبدأ الدول عن طريق ممثلها بالتوقيع<sup>(1)</sup> على نسخ المعاهدة جميعاً.**

(1) لأكثر تفصيل أنظر: رشيدة العام، الوجيز في القانون الدولي العام، الطبعة 1، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2016، ص ص: 59، 60.

ثالثاً التصديق على المعاهدة: يتم التصديق على المعاهدة المعقودة وفقاً لما يقضي به دستور كل دولة،

رابعاً تسجيل المعاهدة والتوقيع: لا بد من تسجيل المعاهدة بالطريقة القانونية في الجهة الرسمية المخصصة لهذا الغرض، وذلك لإمكان الرجوع إليها من قبل الدولة المنظمة إليها، أو حتى من قبل الدول الأخرى وخاصة أثناء حصول خلاف بصدها.

وقد اختلف الرأي في المعاهدة المسجلة وغير المسجلة بعد ظهور النص المذكور في ميثاق عصبة الأمم من حيث أثرها وتفسيرها: فقد ذهب رأي إلى اعتبار المعاهدة غير المسجلة باطلة، ومنهم "جورج سل" وذلك في رأيه أن التسجيل شرط من شروط صحة العقد. أما الرأي الآخر، كما عبّر عنه "انزليوتي"، فقد اعتبر المعاهدة غير المسجلة صحيحة من الوجهة القانونية، ونافذة المفعول بين الأطراف الموقعة<sup>(1)</sup>.

**خامساً: الالتزام الداخلي بالمعاهدة الدولية**: بالرجوع المواد التالية من اتفاقية فيينا:

✓ "تنص المادة 24 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 المعنونة بالنفاذ على أنه

1- تدخل المعاهدات دور النفاذ بالطريقة وبالتاريخ المنصوص عليه فيها، أو المتفق عليه بين الدول المتفاوضة.

2- وفي حالة عدم وجود نص أو اتفاق ما، تدخل المعاهدة دور النفاذ عندما يتم ارتضاء جميع الدول المتفاوضة للالتزام بالمعاهدة .

3- إذا تم ارتضاء الدولة للالتزام بالمعاهدة في تاريخ لاحق لدخولها دور النفاذ، فإن المعاهدة تعتبر نافذة في مواجهة هذه الدول منذ هذا التاريخ ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك.

4- تسري من تاريخ إقرار نص المعاهدة المواد المتعلقة باعتبار نصوصها وارتضاء الالتزام بها بطريقة وتاريخ دخولها دور النفاذ، والتحفظات ووظائف جهة الإيداع والمسائل الأخرى التي تنشأ قبل دخول هذه المعاهدات دور النفاذ".

✓ هذا وقد أكدت المادة 27 من ذات الاتفاقية المعنونة بالقانون الداخلي واحترام المعاهدات

(1) صلاح الدين أحمد حمدي، دراسات في القانون العام، الطبعة 1، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002،

على أنه: " مع عدم الإخلال بنص المادة 46 لا يجوز لطرف في معاهدة أن يتمسك بالقانون كسبب لعدم تنفيذ هذه المعاهدة".

✓ وقد نصت المادة 46 من نفس الاتفاقية على أنه: "

1- لا يجوز لدولة أن تتمسك بأن التعبير عن ارتضاؤها الالتزام بمعاهدة قائم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بإبرام المعاهدات كسبب لإبطال رضاها، إلا إذا كان إخلالها واضحا بقاعدة ذات أهمية جوهرية من قواعد قانونها الداخلي .

2- يعتبر الإخلال واضحا إذا تبين بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق السلوك العادي وبحسن نية". وفي ذات الصدد نصت المادة 47 المعنونة بـ "قيود خاصة على السلطة في رضا الدولة" على أنه: " إذا كانت سلطة ممثل دولة في التعبير عن ارتضاؤها الالتزام بمعاهدة معينة مقيدة بقيد خاص وأغفل الممثل هذا القيد، فلا يجوز التمسك بهذا لإبطال ما عبر عنه من رضا، إلا إذا كانت الدولة المتفاوضة قد أبلغت بهذا القيد قبل تعبيره عن الرضا"<sup>(1)</sup>.

من خلال النصوص المتقدمة أعلاه يتم تبيان هذا العنصر وفق ما يلي:

➤ الالتزام بتنفيذ المعاهدة داخليا.

➤ مكانة المعاهدة ضمن القوانين الداخلية.

### I- الالتزام بتنفيذ المعاهدة داخليا

➤ "لا تبرم المعاهدة إلا لأجل تنفيذها، لهذه الأخيرة أثناء نفاذها قوة القانون بين أطرافها.

فهي تجبر كل الدول المصادقة عليها أو المنظمة إليها أن تنفذها،

\*ويستوجب على كل طرف أن يتخذ الإجراءات والخطوات اللازمة لتنفيذها في بعدها الدولي وفي بعدها الداخلي على حسب طبيعة المعاهدات،

\* إذ نجد الكثير من المعاهدات المقصود منها أن تنفذ داخليا، ولا يمكن للدولة أن تمنع تنفيذ معاهدة صادقت عليها بذريعة أن التزاماتها مبالغ فيها، أو أنها لا تتلاءم مع أوضاع معينة، إلا ما تضمنته أحكام القانون الدولي من استثناءات،

\* وإذا كان الالتزام بمعاهدة ما يقتضي إدراجها ضمن القانون الداخلي حتى يُحتج به بها، فإن

(1) ابراهيم بن داود، المعاهدات في القانون الدولي، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص ص: 279، 280.

الانتهاء أو إعادة النظر في كل القوانين أو التنظيمات التي صدرت إعمالاً للمعاهدة واستناداً إليها، ثم إن ضرورة إدراج المعاهدة ضمن القانون الداخلي خاصة في المجالات الهامة والمتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم تمكن من تجاوز أعمال ما لم يتم إدراجه.

➤ وبذلك تكون العلاقة قائمة ما بين الانتهاء وصلة المعاهدة بالقانون الداخلي،

فإذا كان المقرر وفق القانون الوطني أن المعاهدة أسمى من القوانين الداخلية، فإن تعديل المعاهدة أو إنهائها سيكون دون أثر على هذه القوانين بتعديلها أو إلغائها أيضاً. وقد أشارت إلى ذلك: المادة 26 من اتفاقية فيينا لسنة 1969 بنصها "كل معاهدة نافذة تكون ملزمة لأطرافها، وعليهم تنفيذها بحسن نية"، ونصت المادة 27 على أنه "لا يجوز لطرف في معاهدة أن يتمسك بقانونه الداخلي كسبب لعدم تنفيذ المعاهدة".

➤ والواضح أن حالات التداخل ما بين القانون الداخلي والقانون الدولي (المعاهدة) لا

تتفك عن بعضها، فجل الاتفاقات الدولية لا بد وأن تجد ما يجسدها من قوانين داخلية وممارسات وطنية.

➤ وقد عالج الفقه مسألة التوافق واللاتوافق بين المعاهدة والقانون الداخلي، وظهرت نظريتان

هامتان: - الأولى تسمى نظرية الوحدة - والثانية بالازدواجية<sup>(1)</sup>.

**أولاً نظرية الوحدة:** "تعتبر هذه النظرية بأن القانون الدولي والقانون الداخلي متكاملان ولا يمكن فصلهما عن بعض. وقد كان من رواد هذه النظرية الفقيه جورج سال (G.Scelle) والفقيه كينز (Kunz) وكلسن (Kelson) وفرديروس (Verdross) حيث أكد هؤلاء بأن القانون الدولي وكذا القانون الداخلي ما هي إلا مجموعة قانونية واحدة، ومن مصدر قانوني واحد. فالدولة تتقيد بقواعد القانون الدولي وبالالتزامات التعاهدية، وهذا القانون يوجب عليها أن توافق ضمن نطاقها الداخلي ونصوصها الوطنية على هذه القواعد الدولية. وإذا كان هناك إدعاء بأن قواعد القانون الدولي تضبط علاقات بين الدول وتنظيماتها ما هي إلا تجمعات من الأفراد، وأحكام القانون الدولي ما جاءت إلا لإقرار مصالح الأفراد بصفة غير مباشرة، والدولة ككيان معنوي لا تعدو أن تكون مصلحتها إلا مصلحة أفرادها.

والواقع أنه سرعان ما اختلف أنصار هذه النظرية حول الأولوية هل هي لصالح القانون

(1) ابراهيم بن داود، المرجع السابق، ص ص: 281، 282.

الداخلي أو لصالح القانون الدولي؟

**1 الوحدة مع الأولوية للقانون الداخلي:** قام هذا الاتجاه على أفكار الفيلسوف "هيجل" التي تبناه الفقيه "دوجي" من بعده. إذ تم التأكيد على أن القانون الدولي ما هو إلا مجموعة من الالتزامات الاتفاقية مصدرها الدساتير الداخلية للدول؛ وقام هذا الاتجاه على نظرية التحديد الذاتي التي تقضي بأن إلزام الدولة لذاتها هو إرادي وهي تخضع لإرادتها كسلطة عليا. وبنيت أيضا على فكرة السيادة التي تقضي بأن الدولة لا تخضع لأي سلطة عليا أخرى، كما تقوم على اعتبار أن القانون في الدولة لا يُعترف به إلا إذا كانت قد أقرته وأصدرته، مما يعني أن اعتراف الدولة بالقانون الدولي لا يكون إلا إذا قد سنّته وقننته بصورة مباشرة<sup>(1)</sup>.  
"وقد انتقدت هذه النظرية من خلال الانتقادات التالية:

➤ لقد قامت هذه النظرية أيام السلطان المطلق للملوك، مما يصعب معه القول في هذه المرحلة أن هناك قانون دولي، والأصح أننا أيام البذور الأولى لظهور قواعد هذا الأخير.  
➤ ومع التسليم بنظرية التحديد الذاتي، وعقيدة السيادة وفكرة الاعتراف بأن القوة الإلزامية للقانون الدولي لا قيمة لها، فيصبح هذا الأخير في مهب الريح نتيجة التعديلات الدستورية التي تُقدّم عليها الدول أو نتيجة إلغاء الدولة للمعاهدات أو الانسحاب منها أو خرقها.  
➤ من الصعب التسليم أيضا بأن القانون الدولي مشتق أو تابع للقانون الداخلي، فلو كان الأمر كذلك يتم إثراء القانون الدولي بقواعد مستمدة من القانون الداخلي. لكن هذه الخاصية غير صحيحة، حيث للقانون الدولي سماته الخاصة التي ينفرد بها عن القانون الداخلي"<sup>(2)</sup>.  
**2 الوحدة مع الأولوية للقانون الدولي العام:** يؤكد هذا الاتجاه أن هناك تسلسل هرمي للقوانين: أحدهما في القمة وهو القانون الدولي العام، وثانيهما أسفل منه وتابع له وهو القانون الداخلي، وبذلك يكون هذا الأخير منبثقا وتابعا عن الأول.

وكما أكد الفقيه كلسن أن القانون الداخلي ما هو إلا اشتقاق صادر عن أحكام القانون الدولي. وقد أكد كذلك كل من أيّد هذا الاتجاه ومنهم المدرسة النمساوية على رأسها الفقيه كلسن

(1) ابراهيم بن داود ، نفس المرجع السابق، ص ص: 283، 284.

(2) أحمد اسكندري ومحمد ناصر بوغزالة، محاضرات في القانون الدولي العام المدخل والمعاهدات الدولية، الطبعة 1، دار

الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998، ص 58.

وفردروس وكنز، وبعض الفقهاء الفرنسيين أمثال دوجي وسال وبوليتيس. واعتبر هؤلاء أن القانون الدولي قانون الأرض، وبذلك فهو أسمى فروع القانون، وذلك لكون القانون الدولي هو المتخصص بتحديد الاختصاص القانوني والإقليمي لكل الدول وبالتنسيق بين مختلف السيادةات وفض التنزع الذي قد يحصل. وأكد الفقيه كلسن فكرة مفادها أن الدول وجدت في مجتمع قائم على الأعراف فرأت من الواجب احترام هذه الأعراف السابقة لهذه الدولة في حد ذاتها فقامت بين تشريعات داخلية وضابطة في ذلك عدم مخالفة تلك الأعراف والمبادئ، ولم يكن ذلك الالتزام إلا للتبرير كون القانون الدولي هو أساس بقية القوانين. وأيضاً لم تكن تلك الأعراف إقوانين الطبيعة. وكان بمثابة التعبير عما جاءت به المدرسة الطبيعية.

ثانياً **نظرية الازدواجية:** "من روادها الفقيه الألماني (Triepel) والايطالي (Anzilouti)، إذ يرى روادها أن هناك اختلاف تام ما بين القانونين جراء تباعد مجال تطبيق كل منهما؛ حيث أن قواعد القانون الدولي تحكم العلاقات في الدول، أما القانون الوطني ينظم العلاقات ما بين أفراد الدولة الواحدة، وبالتالي لا مناط للخوض في مجالات أولوية وأسبقية أحدهما على الآخر"<sup>(1)</sup>.

### 1- وتكمن أسس أسانيد هذه النظرية إلى:

1- من حيث مصدر القانون: إن القانون الدولي العام ينظم علاقة اجتماع دول، وهو تعبير عن إرادة مشتركة لعدة دول. قد تكون التعبير عنها في شكل اتفاقات دولية، أو ضمناً كأعراف دولية. أما القانون الداخلي يهتم بعلاقة اجتماع الأفراد، ومصدره الإرادة المنفردة للدولة، ولذلك ليس لأي من القانونين سلطة وضع قواعد الآخر أو تعديلها أو إلغائها فالنظامان ينبعان من مصدرين مختلفين.

2- من حيث الأشخاص المخاطبين بقواعد كل من القانونين: إن القانون الداخلي هو قانون الأفراد داخل إقليم دولة معينة، فينظم إما علاقات الأفراد فيما بينهم وهو القانون الخاص، أو علاقاتهم مع الدولة وهو القانون العام. لكن القانون الدولي العام يطبق على الدول ذات السيادة.

3- من حيث طبيعة النص: أن النظام القانوني الداخلي مبني على سلسلة من الهيئات

(1) ابراهيم بن داود ، المرجع السابق، ص ص: 285، 286.

والمؤسسات العليا والتي تضطلع بمهمة وضع القانون وتطبيقه وتنفيذه وتوقيع الجزاء إذا ما تمت مخالفته. أما ما نجده في النظام القانوني الدولي فهو يختلف تماما، باعتبار أن قواعده هي إما قواعد اتفاقية أو عرفية، فلا نجد أثر لمثل تلك المؤسسات لدى القانون الداخلي، بالإضافة أن مبدأ طاعة القانون هو السائد عند تطبيق القانون الداخلي، وبالمقابل نجد مبدأ العقد شريعة المتعاقدين يحكم معظم قواعد القانون الدولي<sup>(1)</sup>.

<sup>2</sup> ولم تسلم هذه النظرية هي الأخرى من الانتقادات<sup>(2)</sup>.

ثالثا **الاتجاه العملي في التعامل الدولي:** "العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي، هي مسألة خاصة بكل دولة؛ لذلك نجد أنه من الصعوبة بما كان أن نجد تأكيدا واضحا للأخذ بأحد المذهبين - الوحدة أو الازدواجية- دون الآخر، سواء في المجال الدولي، أو على مستوى القوانين الداخلية، وهذا راجع أساسا لخصوصيات كل قانون، بما قد يوحي بالانفصال بينهما، وما يقابله من إقرار بالصفة الإلزامية للقانون الدولي من جانب كل الدول تقريبا. غير أنه يوجد اختلاف بين الدول في كيفية التعامل مع القانون الدولي: فمنها من يعترف دستورها بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي، ومنها من يعطيه مرتبة مساوية، والقليل يعطيه مرتبة أدنى من القانون الداخلي"<sup>(3)</sup>.

## II- مكانة المعاهدات الدولية ضمن القوانين الداخلية:

أمام ما تقدم أعلاه عن المعاهدات الدولية وعلاقتها بالقانون الداخلي لنا فيما يلي تبيان مكانتها في النظام الدستوري لكل من الولايات المتحدة، فرنسا، الجزائر.

➤ **في الولايات المتحدة الأمريكية:** يُسَوِّي الدستور الأمريكي لسنة 1787 بين القوانين

الفدرالية والمعاهدات الدولية، ويجعلهما في مرتبة واحدة. مع الإشارة أنه: "من خلال المادة السادسة بند 3 من الدستور على "اعتبار المعاهدات بمثابة القانون الأعلى للدولة، غير أن العمل قد جرى على التمييز بين نوعين من المعاهدات: معاهدات تعتبر نافذة مباشرة

(1) حسينة شرون، (علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي)، مجلة الباحث، مجلة تصدر عن جامعة ورقلة، عدد 5،

2007، ص ص: 159، 160.

(2) لأكثر تفصيل انظر، حسينة شرون، نفس المرجع، ص ص: 160، 161.

(3) حسينة شرون، نفس المرجع، ص 163.



في مجال النظام الداخلي الأمريكي، ويُطلق عليها اصطلاح الاتفاقات التنفيذية. أما النوع الثاني من المعاهدات فلا يمكن تنفيذها والعمل بها إلا بإصدار تشريع بهذا الشأن من مجلس الشيوخ، ويطلق على هذا النوع معاهدات بأتم المعنى، هذا وقد جرت محاولات لإلغاء هذا التمييز بين هذين النوعين من المعاهدات من طرف عضو مجلس الشيوخ بريكر (Bricker)، فقد تقدم هذا السيناتور بعدة محاولات منذ 1951 إلى غاية جانفي 1959 تهدف إلى بسط رقابة الكونجرس الأمريكي بمجلسيه (النواب والشيوخ) - وليس مجلس الشيوخ لوحده كما هو معمول به لحد الآن - على إبرام المعاهدات. وكذلك أيضا إلغاء التفرقة القائمة بين المعاهدات والاتفاقات التنفيذية، بحيث لا يعتبر أي منها قابلا للتطبيق إلا بعد تشريع من الكونجرس يسمح لها بذلك<sup>(1)</sup>.

➤ **في فرنسا:** تتمتع المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي بقيمة قانونية تفوق القوانين العادية شرط أن يتم التصديق أو الموافقة عليها وفقا للأوضاع الدستورية المقررة، ويتم نشرها في الجريدة الرسمية بنفس الطريقة التي تدرج فيها التشريعات الوطنية، بالإضافة إلى اشتراط تطبيق الطرف الآخر لها "المعاملة بالمثل". وهذا ما تقرره المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958. ويترتب عن ذلك ما يلي: عدم مشروعية القانون الصادر بالمخالفة لأحكام المعاهدة سواء كان سابقا على إبرامها أو لاحقا عليه. القاضي الفرنسي ملزم بتطبيق أحكام المعاهدة التي تتوفر فيها شروط المادة 55 من الدستور؛ مع ذلك المعاهدات في النظام الفرنسي لا تسمو على الدستور لأن المادة 54 من الدستور لا تُجيز منح الإذن بالتصديق معاهدة تتضمن بندا مخالفا للدستور إلا بعد تعديل هذا الأخير، الأمر الذي يؤكد سمو الدستور على المعاهدات الدولية، وعليه فإن المعاهدات في النظام الفرنسي تحتل مرتبة وسط بين الدستور والقانون. أما بخصوص آلية إدخال المعاهدة في النظام الفرنسي هي النشر وليس الإصدار،

➤ **في الجزائر:** "اتسم موقف الدستوري الجزائري بنوع من التردد والتحفظ إزاء المعاهدات الدولية، وهذا ما خلق له بعض المشاكل في تطبيق المبدأ طيلة الفترة الاشتراكية، إلا أنه

(1) أحمد بلقاسم، القانون الدولي المفهوم والمصادر، الطبعة 3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 111، 112.

وابتداء من مرحلة التفتح الليبرالي المعبر عنه بموجب دستوري 1989 و1996 من خلالهما أن يحدد بشكل نهائي مكانة المعاهدة الموازية مع القوانين، أخذاً في ذلك حدو الموقف الغالب على الصعيد الدولي. ويمكن تفسير تردد وغموض موقف المؤسس الدستوري بمقتضى دستوري 1963 و1976 إزاء المعاهدات الدولية، بالأفكار التقليدية التي تتتابه، لا سيما تلك التي ترى في المعاهدات وسيلة في يد الدول الكبيرة لاحتكار واستغلال الدول الصغيرة، ثم أن الخيار الاشتراكي الذي انتهجته بلادنا مباشرة بعد الاستقلال "قد زاد الطين بلا" لأن الدول الاشتراكية بصفة عامة هي دول متحفظة جداً، ولهذا فإن إقدامها على إبرام المعاهدات الدولية مع دول ليبرالية أخرى قد يتعارض مع مصالحها وتوجهاتها، وهذا ما يفسر موقفها المتحذر<sup>(1)</sup>.

وحدد المؤسس الدستور الجزائري موقفه من المعاهدة الدولية بجعلها تسمو على القانون ذلك ابتداء من دستور 1989 وكرسه دستور 1996 وعززه التعديل الدستوري لسنة 2016.

### الفرع الثالث: التشريع العضوي

لا يمكن للدستور أن يصف كل شيء بالتفصيل، لذلك تستخدم العديد من البلدان ما يسمى "القوانين العضوية" لاستكمال وتوضيح المبادئ الرئيسية التي يحددها الدستور. يوجد مثل هذا التشريع في العديد من الدول الأوروبية منها: اسبانيا، فرنسا. وفي العديد من الدول العربية مثل: تونس، المغرب، الجزائر. وفي الولايات المتحدة الأمريكية يعتبر إعلان الاستغلال أو مواد الكنفدرالية من القوانين العضوية (organic law). ولدى هذه القوانين طريقة في الاعتماد والتعديل وتميزها عن القوانين العادية بثلاث نقاط على الأقل: لا يخضع نص القانون العضوي للمراجعة البرلمانية إلا بعد مرور مدة معينة من إقراره رسمياً. لا يتم اعتماد القانون العضوي عن طريق البرلمان إلا بأغلبية محددة في النظام ذو مجلسين تشريعي. خضوع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من الهيئة المكلفة بذلك إجبارياً قبل صدوره. وبالتالي: تسمح القوانين العضوي بعدم إثقال كاهل الدستور بإجراءات مفصلة، فهي تعطي مرونة للدستور، وتُسهم باستدامته، لأنه في حالة إحداث تعديل جزئي ليس من الضروري القيام بإجراءات مكثفة من المراجعات الدستورية التي من شأنها إيقاف

(1) أحسن رابحي، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ص: 292، 293.

الحياة السياسية في البلاد، فالقانون العضوي بالنسبة للدستور كاللوائح التنفيذية بالنسبة للقانون العادي<sup>(1)</sup>.

لنا تبيان ذلك في النقاط التالية:

أولاً: تعريف القانون العضوي.

ثانياً: نشأة وتطور القانون العضوي.

ثالثاً: أسباب تبني الدستور الجزائري للقوانين العضوية

رابعاً: خصائص القانون العضوي.

خامساً: وظائف القانون العضوي.

سادساً: القيمة القانونية للقانون العضوي.

سابعاً: إجراءات سن القانون العضوي وإصداره.

### أولاً: تعريف القانون العضوي

"عَرَّفَ الدستور الفرنسي لسنة 1958 والعدل في 2008 في المادة 46 القانون العضوي على أنها: "تلك القوانين التي أضفى عليها الدستور طابع القوانين العضوية ويصوت عليها وتعديل وفقاً للشروط التالية:..." ويتضح من خلال هذا النص اعتماد المؤسس الفرنسي في محاولة تحديد النظام القانوني للقوانين العضوية على المعيار الشكلي متخلياً بذلك على المعيار المادي الذي كان سائداً قبل صدوره"<sup>(2)</sup>. وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري "فقد أطلق تسمية القانون العضوي متجنباً في ذلك مصطلح "القوانين الأساسية"،

✓ وذلك لأنه سبق وأن وصف الدستور بالقانون الأساسي في ديباجته في الفقرة الثانية

عشر (12) بما يلي: "إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات..."،

✓ وهو الوصف الذي أكدته نص المادة 218 من الدستور<sup>(3)</sup>: "يصدر رئيس الجمهورية

نص التعديل الدستوري الذي تم إقراره، وينفذ كقانون أساسي للجمهورية"

(1) أنظر الموقع التالي: [www.projet.fr](http://www.projet.fr)

(2) سامية بعلي الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة، 2014-2015، ص 5.

(3) علماً أن المادة 218 من الدستور المعدل سنة 2016 حلت محل المادة 182 من نفس الدستور قبل تعديله.

إلا أن ما أخذ على هاته التسمية أنها مجرد ترجمة بسيطة لكلمة (organique). باللغة الفرنسية خاصة وأن تسميتها (loi organique) من الدستور الفرنسي، وبالتالي كانت مجرد ترجمة بدون عناء<sup>(1)</sup>. ضف إلى ذلك:

✓ إن كانت أول معالجة للقوانين العضوية بواسطة رئيس الجمهورية اليمين زروال خلال حديثه الذي احتوته المذكرة الدبلوماسية والتي وجهها إلى الطبقة الدبلوماسية ولمعظم وأهم ممثلي المجتمع المدني وذلك في شهر ماي 1996 وبالذات في النقطة 27 والتي جاء فيها: "إن تعزيز المبادئ الضامنة للحقوق الفردية والجماعية، سوف يتم التكفل بها عبر ديباجة مفهوم القانون العضوي، هذا الصنف الجديد معرف كنص مزود بحماية كل اختيار عناصر للمجالات الهامة".

✓ الملاحظ أن هذا التعريف أعلاه لا يمكن الاعتماد عليه لتحديد مفهوم القانون العضوي. ✓ وقد تعرض الدستور الجزائري لمصطلح القوانين العضوية في عدة مواد منها: نص المادة 141 "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية..."

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره<sup>(2)</sup>.

✓ ومن خلال تفحص فقرات هاته المادة نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري شأنه شأن نظيره الفرنسي الذي تناول القوانين العضوية بمناسبة الحديث عن مجالاتها التي يجب أن تتضمنها، والجهة التي تسنها وإجراءات إصدارها، ولذلك اكتفى بإجراءات خاصة لهذه القوانين وذلك بإحالة الكثير من المسائل ذات الطبيعة الدستورية إلى قوانين تصدر عن السلطة التشريعية.

(1) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 9.

(2) علما أن المادة 141 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 حلت محل المادة 123 من نفس الدستور مع تعديل لهذه الأخيرة من جانب دور مجلس الأمة في المصادقة على القانون العضوي، إذا كان مجلس الأمة يصادق على القانون العضوي بثلاثة أرباع ( ¾ ) أعضائه، وأصبح مجلس الأمة يصادق على القانون العضوي بموجب المادة 141 بالأغلبية المطلقة لأعضائه مثله مثل نواب المجلس الشعبي الوطني.

✓ إلا أن المؤسس الجزائري: في الدساتير السابقة لم يعط لها وصفا كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي، وإنما أطلق عليها لفظ قانون مجرد، وهناك من يرى إمكانية تسميتها في تلك الفترة بالقوانين العضوية باعتبارها تنظم موضوعات دستورية. ثم جاء دستور 1996 وتبنى مصطلح القانون العضوي لأول مرة من خلال المادة 123 -حاليا المادة 141- إلى جانب مواد أخرى في الدستور.

ويلاحظ مما سبق: أن مجمل الدساتير لم تحاول إعطاء تعريف للقانون العضوي، وإنما تعرضت له من خلال جوانبه الإجرائية أو الموضوعية. ويرجع ذلك لكون المشرع عادة لا يختص بالتعريف<sup>(1)</sup>.

هذا وأن "المؤسس الدستوري الجزائري: قد لمح إلى بعض ملامح القانون العضوي بشكل وافي من خلال ذكره إياه في مواضيع متناثرة ومتفرقة، كما يظهر أنه -المؤسس الدستوري- قد ركز كثيرا على الجانب الشكل أو الإجرائي أكثر من تركيزه على جوهر وموضوع القانون العضوي، أو بالأحرى الجانب الموضوعي. ولكن هذه المعالجة لا يمكن التسرع في انتقادها، طالما أنه ليس من سبيل اختصاصات المشرع تقديم تعاريف نظرية معينة، ولكن ذلك بالعكس من صلب وظائف الفقه والقضاء بشكل عام"<sup>(2)</sup>.

انتهينا أعلاه على أن عملية التعاريف هي من صلب وظائف الفقه والقضاء وليست من مهام المشرع نتناول فيما يلي **للتعريف الفقهي للقوانين العضوية:**

"ساهم العديد من الفقهاء بدورهم في تعريف القانون العضوي:

➤ فهناك من ارتكز على الجانب العضوي الشكلي، أي بالاعتماد على معيار الجهة المصدرة وكذا الإجراءات المتبعة في إنشائها،

➤ بينما انطلق البعض الآخر من زاوية المعيار المادي الموضوعي للقانون العضوي إلى أن توصل الفقه الحديث إلى بلورة مفهومه، خاصة وأن الوضع الطبيعي والمعتاد هو عزوف المشرع الدستوري عن تقديم تعريفات لمصطلحات قانونية تاركا الأمر للفقه والقضاء.

وفي هذا الصدد :

(1) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص: 10، 11.

(2) أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون من معهد الحقوق والعلوم الإدارية من جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 188.

✓ يعرف الأستاذ "فرنسوا لوشار François Luchair" القوانين الأساسية طبقاً لأحكام المادتين 46، 61 من الدستور الفرنسي "بأنها تلك القوانين التي يجب أن تتوفر فيها ثلاثة شروط: الأول أن يعترف لها الدستور بتلك الصفة لتنظيم مجالات معينة غالباً ما تتعلق بتنظيم مؤسسات الدولة المختلفة، أما الشرط الثاني فيتعلق بالشكل والإجراءات التي يجب مراعاتها في إعداد وإقرار القوانين الأساسية، بحث لا يمكن التصويت عليها وإقرارها إلا طبقاً لإجراءات خاصة، ويتمثل الشرط الثالث في إعلان المجلس الدستوري مطابقتها.

✓ كما عرفها الفقيه الفرنسي "جان كرسstof كار" «Jean –Christophe Car» كالاتي: "قوانين يُتبع في إعدادها إجراءات قانونية أكثر تعقيداً من تلك المتبعة في القوانين العادية".

✓ وعرف الفقيه "جوليان لفيرار «Julien- Laferiere» القوانين العضوية بأنها: "هي قوانين عادية بالرغم من أنها مكتملة للدستور الذي يضع المبدأ من حيث تنظيمها لبعض المؤسسات ولكنها جزء منه ولا تشاركه في طبيعته. إلا أن هذا التعريف لا يمكن الاستناد عليه خاصة وأن القوانين العضوية اكتست طبيعة خاصة ومتميزة وهو ما أقره القضاء الدستوري في العديد من المناسبات بخصوص تميز التشريع العضوي عن التشريع العادي.

✓ ويعبر الفقيه الفرنسي "موريس دوفرجي" «Maurice Duverger» على القوانين العضوية بأنها: "تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صيغها عليها الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أنها تخضع لنفس الإجراءات والشكليات التي يخضع لها القانون العادي إلا أن لها إجراءات خاصة بها ومتميزة. هذا النوع من التعريف الفقهي للقوانين العضوية اعتمد على المعيار المركب المختلط العضوي - الشكلي والموضوعي - في نفس الوقت، ومثل هذا التعريف هو الأقرب إلى حقيقة معنى القانون العضوي إذا ما أضيفت لها عناصر أخرى مثل مكانته في سلم تدرج قواعد مصادر النظام القانوني في الدولة.

✓ ويذهب عبد الغني بسيوني عبد الله إلى تعريف القوانين العضوية على أنها: "مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية سواء من تلقاء نفسها أو بتكليف من المشرع الدستوري، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها أي أنها تتعلق بموضوعات دستورية في جوهرها.

✓ ويعرف "سليمان محمد الطماوي" القوانين العضوية على أنها: قوانين مكتملة للدستور،

الصياغة الفنية السليمة توجب أن تقتصر مواد الدستور على الأصول الكلية التي تتوافر لها صفة الاستقرار والدوام النسبي، وأن لا تتعرض للتفاصيل المتغيرة حتى لا يكون الدستور عرضة لهاته التغيرات، ولهذا فتكتفي الدساتير المعاصرة بالمبادئ الكلية وتحيل التفاصيل الخاصة لنظام الحكم إلى قوانين تعتبر مكملة للدستور على أنه يتعين أن يحدد الدستور في صلبه ما يعتبر قانونا نظاميا أو أساسيا مما يرتب إخضاعه لإجراءات تختلف عن إجراءات القوانين العادية<sup>(1)</sup>.

ومهما يكن من أمر فإن "أحسن رابحي" اقترح التعريف التالي ونحن نؤيده في ذلك: "القانون العضوي يمثل معيار قانوني ذو تركيبة ثلاثية مختلطة: فمن الناحية العضوية: تقوم بسنه وإصداره السلطة التشريعية، باعتبارها السلطة التي يخولها الدستور هذا الاختصاص. ومن الناحية الموضوعية: فإنه يقوم بضبط وتنظيم ومعالجة مواضيع أساسية كاملة، شبيهة تماما بتلك التي يتضمنها الدستور. أما من الناحية الشكلية أو الإجرائية: فإنه يخضع في إعداده ومناقشته والمصادقة عليه لإجراءات خاصة يحددها الدستور، تكون أكثر تعقيدا من تلك المتعلقة بالقانون العادي، وأقلها من نظيرتها المتعلقة بالمعيار الأساسي"<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: نشأة وتطور القانون العضوي

"من المؤكد أن السبب الأول للنزاع بشأن وجود القوانين العضوية داخل الكتلة الدستورية هي حماية الحقوق الأساسية ويكمن ذلك في أنها نصوص موضع مراقبة دستورية وذات طابع إجرائي، والقوانين العضوية قديمة في أصولها ووجودها، ولكنها بالمقابل حديثة جدا في تبلورها واكتمال بنائها ووضوحها في النظام القانوني، يظهر ذلك من خلال :

❖ ظروف نشأة القوانين العضوية.

❖ والأسباب التي دفعت المؤسس الدستوري الجزائري إلى تبنيها"<sup>(3)</sup>.

**أولا ظروف نشأة القوانين العضوية:** "فكرة القانون العضوي: ظهرت هذه الفكرة في مراحلها الأولى من خلال ظهور المجال الوظيفي لها، أي كنصوص أساسية "

(1) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 11 وما يليها.

(2) أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 189.

(3) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 14.

"fondamentales" "des textes essentiel" تنظم السلطات الدستورية في الدولة وتضبط العلاقات الوظيفية فيما بينها، وكذا تنظيم انتخابات المجالس البرلمانية دون أن تسمى أو تذكر بأنها قوانين عضوية. بل أن بعض الدساتير في النظم السياسية المقارنة قد صدرت بموجب قوانين عضوية كما هو الحال بالنسبة لدستور إيطاليا الصادر في 4 مارس 1848، ونظام انتخاب مجلس النواب والشيوخ فيها. ويمكن اعتبار القوانين الأساسية التي تنظم سلطة الدولة ونظام الحكم في كل من المملكة العربية السعودية، الإمارات العربية المتحدة، عُمان، والبحرين بأنها عبارة عن قوانين عضوية بالمعيار المختلط المركب العضوي الإجرائي والموضوعي الغائي في نفس الوقت، إذ أن الأصل أن القرآن الكريم هو الدستور في هذه الدول العربية الإسلامية.

وفي مرحلة ثانية ظهرت القوانين العضوية بالاسم - وكاصطلاح ومفهوم - في بعض الدساتير في النظم السياسية المقارنة، كم هو الحال في دساتير فرنسا الصادرة منذ صدور دستور 4 نوفمبر 1848 إلى تاريخ صدور دستور 1946؛ حيث ذكرت النصوص القانونية التي تنظم بعض مجالات القانون العضوي، كتنظيم السلطات الدستورية والعلاقات الوظيفية فيما بينها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وكذا نظام الانتخابات ونظام المالية العامة للدولة. وفي المرحلة الثالثة التي تبدأ بصدور دستور فرنسا في 4 أكتوبر 1958، والذي منح فكرة القانون العضوي طبيعتها وحدد مجالاتها والإجراءات الدستورية لسنها وصدورها، بصورة أكثر وضوحاً وتبلوراً، حيث نصت حوالي 17 مادة منه على ضرورة صدور 19 قانون عضوي لتنظيم موضوعات ومسائل دستورية حيوية حددت بموجب أحكام هذه المواد الدستورية على سبيل الحصر.

ومنذ بداية هذه المرحلة الأخيرة التف كل من فقه القانون العام الدستوري والإداري، والقضاء الدستوري حول فكرة القانون العضوي بالتحديد والتفسير والتحليل والتأصيل والتنظير والتطبيق، اقترنت جهود الفقه بظاهرة تطور وتقدم العقلية العلمية ومناهج البحث العلمي وازدهار تطبيقات القضاء الدستوري، أدى كل ذلك في نهاية الأمر إلى بلورة هذه الفكرة بصورة شاملة وكاملة وواضحة، واكتشاف الأهمية الحيوية لفكرة القانون العضوي في تكملة الدستور والمساهمة في تطبيق دولة القانون والمؤسسات وحقوق الإنسان بصورة سليمة وواقعية ومرنة. ولقد اقتنعت الجزائر بقيم هذه الفكرة واستخدمتها في حركة إعادة تأسيس وتنظيم سلطة الدولة



وعملية تقويم النظام الوطني ابتداء من صدور دستور 1996<sup>(1)</sup>.

"هذا وعن نشأة وتطور القانون العضوي؛ إلا أن لهذه النشأة دافع وباعث في الحياة الدستورية والأسباب المنوطة بمصدر إنشاء القانون العضوي وبموجب الدساتير الفرنسية السابقة الذكر يمكن حصرها فيما يلي:

✓ أن الدساتير أصبحت أقل واقعية وإلتماسا لواقع الإدارة المحلية لهيئات الدولة إذ أصبحت مثل هذه النصوص ضرورة لتحديد محتواها.

✓ كذلك أنه في حالة وجود صعوبات ممكنة قصد توازن الرؤى فإن القانون العضوي يكون بمثابة الحل التوفيقى والتحكيمي وهو ما أشار إليه M.Bery.Neel خلال المناقشة التي جرت على مستوى اللجنة الاستشارية الدستورية بفرنسا والتي أقر فيها: "عندما تتضمن مواد لصعوبات خطيرة لم يتم حلها من قبل الحكومة سواء بسبب الاعتراضات من اليمين أم من الشمال، سواء بسبب عدم إمكانية وجود حل أمثل، كنا سنقول: يقرر قانون عضوي للبت في المسألة".

✓ ضف إلى ذلك صرامة الدساتير الفرنسية فقد تم تلطيفها تقليديا بواسطة اللجوء إلى نصوص القانون العضوي، قصد تنظيم المؤسسات السياسية المتعلقة بتنظيم وإعادة تهيئة الهيئات السياسية للدولة من خلال تعريفها القانون العضوي على أنه: "مجموع قوانين تنطوي حول تنظيم السلطات العامة"<sup>(2)</sup>.

ثالثا: أسباب تبني الدستور الجزائري للقوانين العضوية. أمام:

➤ اقتناع الجزائر بقيم هذه الفكرة واستخدمتها في حركة إعادة التأسيس وتنظيم سلطة الدولة وعملية تقويم النظام ابتداء من دستور 28 نوفمبر 1996.

➤ وبالرغم من أن القوانين العضوية فكرة مستوحاة من الخارج ارتبط وجودها بتطور سياسي معين وبتقاليد معينة لبعض الدول، وبأعراف دستورية، إذ أنه كان يمثل الأداة الضاربة التي تسمح للبرلمان خرق حتى الدستور ولعل الخروقات التي تعرض لها دستور 1946 الفرنسي أحسن دليل.

(1) أعمار عوابدي، (فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين

الحكومة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 2، (مارس، 2003)، ص ص: 55، 56.

(2) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص ص: 15، 16.

وهو ما يدفع للتساؤل عن نشأة القوانين العضوية في الدستور الجزائري، وعن أسباب تبني هاته الطائفة من القوانين أكان وراء ذلك تحقيق نفس الأهداف التي سعى إليها المشرع الدستوري الفرنسي؟ أم أن المؤسس الدستوري الجزائري تيقن للدور الناجح لهاته الفئة من القوانين من خلال تنظيمها لمؤسسات الدولة وتنظيم مجالات يراها المؤسس هامة وإستراتيجية باعتبارها امتداد لأحكام الدستور؟

➤ إن البحث عن أسباب ظهور القوانين العضوية أمر صعب وذلك لغياب نقاش صريح يبين الأسباب التي أدت إلى تغير بعض المبادئ الدستورية وإحداث مؤسسات جديدة.

➤ يرى جانب من الفقه أن في استحداث القوانين العضوية دعم للمبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية ودرأ مخاطر أي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية.

➤ ويرى البعض الآخر أن الهدف من اعتناق القوانين العضوية يكمن في تجنب التعديلات المتكررة للقوانين مما يبنى تهديد الاستقرار القانوني وتسبب العمل التشريعي، وما يترتب من نتائج. على أساس أن القوانين العضوية لها وظيفتين:

**الوظيفة الأولى:** وتتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية ذلك وأن القانون العضوي يوجد في مرتبة أسمى من القانون العادي رغم أنهما يصدران من نفس السلطة. ويرجع السبب في هذا السمو إلى طبيعة المواضيع المخصصة له وخاصة في الإجراءات التي تحيط به لإعداده.

**أما الوظيفة الثانية "سياسية":** هدفها الحد من صلاحيات البرلمان، فالمؤسس الدستوري عمل عمدا على تقييد البرلمان، حيث أقام حوله سياجا يصعب تجاوزه، فبعد ضبط مدة دورته البرلمانية وبعد حصره لمجالات تدخل المجلس الشعبي الوطني، ووضع مجلس دستوري يراقب أعماله. وضع حاجز آخر من خلال تبنيه أسلوب وآلية القانون العضوي. وبهذا يتجلى أن للقانون العضوي وظيفتين وإن كانت الوظيفة الأولى على قدر كبير من الأهمية فكثيرا ما تستقطب الثانية الانتباه.

➤ ويرى عمار عوابدي أن تبني المشرع الدستوري الجزائري لفكرة القانون العضوي في النظام الدستوري اعتقادا منه بصحة وسلامة أسس وأهداف ومجالات ووظائف وقيم هذه الفكرة الدستورية العبقرية والأصلية ولتوظيفها في تدعيم وترشيد الحركة الدستورية الجديدة لإعادة تأسيس وتنظيم سلطة الدولة المنهارة بعد ما هزتها الأحداث والتطورات الوطنية والدولية

الطارئة والغير متوقعة، واستخدامها بعد تكييفها مع عوامل ومعطيات البيئة الوطنية الجزائرية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية في ضبط عملية تقويم النظام الوطني الدستوري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي على أسس وضوابط دولة القانون والمؤسسات القوية والفعالة في توفير وتجسيد عوامل التوازنات الدستورية والسياسية لتحقيق وترسيخ السلام والأمن الاجتماعي في نهاية الأمر بصورة مؤكدة ومنظمة في ظل هيبة وقوة الدولة الوطنية العصرية.

➤ وإضافة أسباب تبني الدستور الجزائري لفكرة القانون العضوي هي تيقن المؤسس

الدستوري أن فكرة القانون العضوي فكرة أصيلة تستحق أن تنال ما هي جديرة به من تنظيم في الدساتير الحديثة نتيجة للحقائق التالية:

\* ضرورة إيجاد خليفة للدساتير السابقة محصنة بمختلف الآليات والمؤسسات الجديدة واحتواء القديمة منها تمدها بقواعد وأحكام محكمة الضبط لتجنب كل من شأنه أن يززع روح القانون الأسمى في الدولة تركا لآلية القانون العضوي توضيح وتطبيق مبادئه والكلية والأصلية في مجال التنظيم المؤسساتي لهيئات الدولة المثقل المضمون والمحتوى.

\* تطبيق بعض المواد الدستورية الهامة التي تتطلب وجود قانون عضوي وليس عادي للعمل على توسيع مصادر الشرعية في دولة القانون على نحو كلما كثرت المصادر القانونية كلما ضمن تحقيق أهدافها السامية لحماية المصلحة العامة والعليا للمجتمع والأمة والدولة وكذا المصلح الخاصة لحقوق وحریات الإنسان والمواطن.

\* تكملة لما سبق بخصوص الأزمة البنوية الحادة التي نتج عنها عجز المؤسسات الدستورية الغير مستقرة لمواكبة السير الحضاري في جانبه القانوني واعتبار نصوص القانون العضوي بمثابة حلقة من أهم الحلقات المفقودة قصد تحقيق الاستقرار والبت في الصعوبات.

\* فضلا عن كون استحداث القانون العضوي من شأنه تطبيق وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على ضوابط القانون العضوي والتعاون الوظيفي بينهما، وذلك حماية للحریات وضمان للحقوق.

وعليه فإن الرغبة في إيجاد وسيلة قانونية مرنة من شأنها تكملة الدستور المتمم بخصائص الجمود والاقتضاب والعمومية المطلقة والتجريد الكلي في صياغتها وكذا ضمان تطبيقها تطبيقا سليما دون إهدار قيمتها الثابتة والمستقرة وهو الذي دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني القانون العضوي كصنف قانوني جديد نظرا لطبيعته الدستورية المتميزة ولخضوعه

لإجراءات دستورية صارمة عند إصداره"<sup>(1)</sup>.

#### رابعاً: خصائص القانون العضوي

إن أهم ما يتميز به القانون العضوي بالخصائص التالية:"

**1 - أنها تعدّ صارخ على سيادة السلطة المؤسسة:** إن طبيعة الميادين المخصص للقوانين العضوية تجعلها تنفرد من حيث قيمتها بين مختلف القوانين الأخرى، ولذلك يُنظر إليها على أنها اعتداء غير معلن للإرادة التأسيسية، وهذا بالطبع تعدّ صارخ على هذه الإرادة التي تعلق كل الإيرادات والتي تمثل الأمة. إن قيمة الدستور وقيميته متأنيان من طبيعته المجسدة في الأحكام والمبادئ التي يتضمنها بشكل مغلق وحصري، وعليه فإن القوانين العضوية تعتبر الباب المفتوح على الولوج في مجالات حساسة ليس بالضرورة ذات طبيعة دستورية ولكن تصبح كذلك لأنها حُصّت بتأسيس عضوي.

**2 - أنها باب مفتوح على تدبير ما يمكن أن يطرأ:** لعل أهمية هذه القوانين تبدو بشكل فعال في وظيفتها العملية، وفي كونها باباً مفتوحاً على ما يطرأ من جديد في الحياة السياسية. وإذن فإن هذه القوانين إنما هي امتداد لا بد منه، وهي ضرورة أكثر منها منطوية. ثم أن غزارة وقوة العمل بها واللجوء إليها، بل ودسترتها يجعل منها قوانين ذات مكانة أسمى من القوانين العادية"<sup>(2)</sup>.

**3 - القوة التأسيسية للقوانين العضوية، وذلك لأسباب عدة منها:** "عن إجراءات سنّها، تخضع إجراءات سن القوانين العضوية إلى شكليات معينة، منها ما يتعلق بشروط تبنيه كاشتراط نسبة معينة للتصويت عليه، وكاشتراط عرضه المسبق للمراقبة الدستورية قصد فحص مدى مطابقته للدستور. عن طبيعة موضوعاته: تكاد تكون مجالات التشريع العضوي مبيّنة على سبيل الحصر بنص دستوري، ولا يجب استحداث مجالات غير تلك التي ينص عليها الدستور، وهي مجالات تكون بطبيعتها ذات علاقة بالامتدادات الموضوعية الدستورية، ولكن لفرط طولها كقانون القضاء وحساسية موضوعاته، وكقانون الانتخابات فضل المؤسس الدستوري عدم إقصائها من الوثيقة الدستورية. وبالتالي القوانين العضوية هي قوانين من صلب الدستور فهو

(1) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 16 وما يليها.

(2) يوسف حاشي، المرجع السابق، ص ص: 305، 306.

الذي يأمر بها، ومن ثمة فهي تستمد سيادتها من الدستور مباشرة لا من التشريع"<sup>(1)</sup>.

### خامسا: وظائف القانون العضوي

من هذا العنصر الذي نتناوله بـ "الكشف عن القواعد والقيم والأهداف الدستورية والسياسية التي يحققها وجود القانون العضوي وتطبيقه للمصالح العليا الحيوية للأمة والدولة بصفة عامة، والنظام الدستوري والسياسية الوطني بصفة خاصة، في النقاط التالية:

➤ سبق التقرير والتأكيد على حقيقة أن القيمة والقوة والمكانة الدستورية السامية التي

يتمتع بها القانون العضوي تنبع وتستمد من أحكام الدستور للأغراض والأهداف التي يحققها وجوده، وتطبيق القانون العضوي وهي تتمحور حول وظيفة أصلية وأساسية هي وظيفة تكملة أحكام الدستور المتممة بخصائص الجمود والاقتراب والعمومية والتجريد الكلي في صياغته.

➤ تتحقق وتنجز عملية أحكام الدستور بواسطة صدور القوانين العضوية التي توفر

ظروف وشروط وإجراءات ومزايا التكييف والتفصيل والتجسيد والتفسير والتوضيح والملاءمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الواقعية، وفرض التحيين لأحكام الدستور الجامدة والشديدة العمومية والتجريد والاقتراب في صياغتها لدرجة الغموض والصعوبة.

➤ القانون العضوي هو وحده الكفيل والقادر على تحقيق هذه المزايا لتكملة الدستور

و ضمان واقعية ومرونة تطبيقه دون إهدار للقيم الدستورية الثابتة والمستقرة في كافة المجالات، لأن القانون العضوي نظرا لطبيعته الدستورية الخاصة والحيوية، ولخضوعه لإجراءات دستورية صارمة ودقيقة في عملية سنه وإصداره، الأمر الذي يكسبه هو بدوره عناصر ومزايا الثبات والاستقرار والجدية والصرامة في تفسير وملاءمة وتكييف أحكام الدستور، وتحضير إجراءات وشروط وظروف وعوامل تطبيقها بصورة سليمة.

➤ ولذلك لم تترك مهمة تكميل الدستور في المجالات والمسائل والموضوعات الدستورية

والسياسية الحيوية للقانون العادي أو للسلطة التنظيمية والتنفيذية.

➤ كما أن صدور القوانين العضوية وتطبيقها يضمن - من الناحية الدستورية والسياسية -

تحقيق الحماية القضائية الدستورية، والمحافظة على أحكام الدستور والتوازنات الدستورية بما فيها المصالح السياسية للقوى والأطراف المساهمة في الأعمال التحضيرية للدستور والتوازنات

(1) يوسف حاشي، نفس المرجع السابق، ص 306 وما يليها.

الموجودة في العلاقات الوظيفية بين البرلمان والحكومة، والتوازنات الموجودة بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، وكذا التوازنات الموجودة بين مؤسستي السلطة التنفيذية، الحكومة ورئاسة الجمهورية في التنظيم الدستوري<sup>(1)</sup>.

### سادسا: القيمة القانونية للقانون العضوي

"توجد القوانين العضوي في مركز وسط بين القواعد الدستورية والقوانين العادية،

➤ لكن لا توجد أي قاعدة دستورية تخول القانون العضوي أهمية خاصة، فلا يوجد أي نص دستوري يصرح أو يؤكد أن القانون العضوي أسمى من القانون العادي، بل كل من القانون العضوي والقانون العادي ينشآن نصوصا تشريعية متباينة المجال.

➤ وفي ذلك نجد الحكومة الفرنسية اعتبرت القوانين العضوية من مجموع الكتلة الدستورية بموجب المنشور الصادر في 30 جانفي 1997 والمتعلق بإعداد وتوقيع ونشر النصوص في الجريدة الرسمية، وبذلك فاعتراف الحكومة الفرنسية بكون القوانين العضوية ذات قيمة دستورية يحسم الخلاف، إلا أن ما يثير التساؤل هو مدى قيمة هذا الاعتراف الناجم عن سلطة مؤسسة.

➤ ولا يطرح موضوع قيمة القوانين العضوية بالنظر إلى الدستور أي إشكال حيث عمل الدستور الجزائري في ديباجته الفقرة 10 على حسم الموضوع، وهو ما أكده المجلس الدستوري الجزائري في رأيه الخاص بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، حيث جاء في إحدى حيثياته: "اعتبارا أن كل قانون لا سيما العضوي منه، يجب أن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية<sup>(2)</sup>".

➤ يبقى القانون العضوي خاضعا للدستور من حيث الإنشاء داخل سلم النظام القانوني للدولة، كما يجب أن يتقيد بنصوص الدستور.

➤ وتؤكد التأشيرات التي تصدر بها القوانين العضوية أن الدستور يعتبر أساسها ومرجعها،

(1) عمار عوابدي، المرجع سابق، ص 59.

(2) وهذا ما عزّزه التعديل الدستوري لسنة 2016 في ديباجته الفقرة 12 بدلا من الفقرة 10 التي خضعت للتعديل، وينص التعديل الجديد على: "إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة".

وبتقرير نوع خاص من الرقابة على القوانين العضوية هو تأكيد لمبدأ سمو الدستور من خلال اعتماد رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور<sup>(1)</sup>.

مما سبق بيانه أعلاه<sup>(2)</sup>:

✓ تبين أنه على القوانين العضوية التقيد بأحكام الدستور لأنه يعلوها مرتبة ومكانة،

✓ إلا أن الإشكال يبقى في تحديد القيمة القانون للقواعد القانونية العضوية، أي هل

تسمو هذه القوانين على القوانين العادية أم لا؟

لنا تبيان ذلك من خلال التطرق إلى:

- موقف الفقه من القيمة القانونية للقوانين العضوية

- موقف القضاء الدستوري من القيمة القانونية للقوانين العضوية

أولا موقف الفقه من القيمة القانونية للقوانين العضوية: "مسألة سمو التشريع العضوي

على العادي أمر يثير الكثير من التساؤلات: وهل يسمو على أساس الإجراءات المتميزة أو المعقدة التي يتم بواسطتها وضع وإصدار القانون العضوي؟ أو بالنظر إلى أهمية المجالات التي يختص بها. قد تباينت الآراء في الفقه الدستوري:

فهناك آراء فقهية ضعيفة تجاوزها الزمن، نظرا لعدم اعترافها أصلا بالقوانين العضوية كصنف قانوني قائم بذاته: فمثلا الأستاذ: «M.R.Janot» فإذا كان بالإمكان التصريح بعدم دستورية

قانون عادي إذا ما خالف قانون عضوي، فإنه لا يعني ذلك أن القانون العضوي صنف

قانوني جديد يضاف إلى هرم تدرج المعايير القانونية. كما كان لجانب من الفقه الفرنسي

تشكيك في مسألة سمو القانون العضوي على القانون العادي وعلى رأسهم الأستاذ

«M.Heilbronner» بقوله: "سنقول أن القانون العضوي أكثر قوة من القانون العادي، أنا لست

متأكدا، اعتبارا منه بنفس المكانة لكلا من القانون العضوي والعادي. وقد تمسك جانب آخر

من الفقه بزعامة الأستاذ «G.Burdeau» بفكرة سمو أحكام القانون العضوي على أحكام

القانون العادي على أساس أن القانون العضوي امتداد للدستور، وبالتالي للقوانين العضوية

مركز خاص عن القواعد الدستورية والقوانين العادية، وهي تسمو على القوانين العادية بسبب

(1) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص ص: 38، 39.

(2) سامية بعلي الشريف، نفس المرجع السابق، ص 39.

خصوصيتها الشكلية، وهو ما يدعمه أيضا «F. Luchaire» حيث يرى أن القانون العضوي يسمو على القانون العادي وبالتالي يُلغى كل قانون عادي مخالف لقانون عضوي. هذا وزيادة على ذلك وتدعيما لما سبق فالقانون العضوي في حيثياته يستند فقط للدستور، بينما يستند القانون العادي في حيثياته إلى الدستور والقوانين العضوية. وقد عمل المؤسس الدستوري إلى تحديد مجالات القانون العضوي والتي تشترع فيها السلطة التشريعية بواسطة آلية قانونية معقدة ومجالات بدت جد هامة لارتباطها بالمسائل الحساسة لسير الدولة وحسب طابعها الدستوري الجوهري، إلا أن صدورها من غير السلطة التأسيسية المختصة بإنشاء هذا النوع من المسائل الدستورية من شأنه أن يجعل من عنصر ومبرر السمو غير محقق. ويرى "عبد الغني بسيوني عبد الله" في مسألة تحديد مرتبة القوانين العضوية "الأساسية" عدة صور: بناء على الدساتير الجامدة التي تأخذ في القوانين العضوية مرتبة القوانين العادية. على خلاف بعض الدول ذات الدساتير المرنة تضع جانبا هذه القوانين في ذات المرتبة مع الوثيقة الدستورية. في حين تضعها بعض الدول مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية، وهو رأي جل الفقهاء الفرنسيين في دستور 1958 بعد أن كانت قبل ذلك في مرتبة واحدة مع القوانين العادية. وقد عبر "سليمان محمد الطماوي" على أن فكرة القوانين النظامية "العضوية" فكرة أصلية تستحق أن تنال ما هي جديرة به من تنظيم الدساتير الحديثة وأن توضع هذه القوانين العضوية في مرتبة أسمى من التشريعات العادية، فالقانون العضوي قانون ذو طبيعة دستورية يحتل مرتبة تلي الدستور مباشرة وتسمو على القانون العادي. وفي هذا الصدد هناك من يُقر بوجود القانون العضوي في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي، ويرجع الأمر في ذلك إلى الشروط الخاصة اللازمة توافرها في القانون العضوي والتي تجعله يحتل مركزا متميزا في هرم القواعد القانونية"<sup>(1)</sup>.

ثانيا موقف القضاء الدستوري من القيمة القانونية للقوانين العضوية: "إن سكوت الدستور الجزائري عن معالجة وتحديد القيمة القانونية للقوانين العضوية أدى إلى كثرة التساؤلات حول هذا الموضوع.

فيمكن القول بسمو القوانين العضوية على القوانين العادية آخذين بعين الاعتبار الميادين

(1) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص ص: 39،...، 41.



والمجالات التي تتدخل فيها القوانين العضوية وبالنظر خاصة إلى الإجراءات المتبعة في اتخاذ القوانين.

وهذا ما اتجه إليه المجلس الدستوري الجزائري عند إجراء مراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور بحيث جاء في إحدى حيثياته: "واعتباراً أن التوزيع الدستوري لاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعها لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في نظام القانون الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي، بحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن بأن يتدخل أي منهما إلا في المجال وفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور مما يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكماً أو أحكاماً من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي".

ويعتبر موقف المجلس الدستوري الجزائري من القيمة القانونية للقوانين العضوية منطقي، لحرص المؤسس الدستوري الجزائري عند تنظيمه لهذه الوسيلة التي توفر شكلية وموضوعية هامة، وهذا ما يدل على نية المؤسس في إعطاء هذه القواعد القانونية مكانة هامة في سلم تدرج القوانين. وللقيمة القانونية للقوانين العضوية أهمية بالغة تتمحور في حالة تعرض القوانين العضوية لتدابير تدخل في مجال القانون العادي أو العكس، تعرض القانون العادي لمجالات حددها الدستور للقانون العضوي:

➤ فلقد أقر القضاء الدستوري الفرنسي بإلغاء تدخل المشرع العادي في اتخاذ تدابير تدخل في مجال القانون العضوي، وعلى خلاف ذلك أجاز تعرض القوانين العضوية لتدابير عادية واعتبر تلك التدابير مجرد تشريعية عادية.

➤ أما المجلس الدستوري الجزائري فيأخذ بالتمييز الدقيق بين مجال القانون العضوي ومجال القانون العادي، ففي العديد من آراءه صرح بعدم دستورية أحكام القانون العضوي التي تتناول قواعد قانونية من اختصاص المشرع العادي، فمثلاً في رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور: "واعتباراً بالنتيجة فإن المشرع عند إدراجه في القانون العضوي أحكاماً وضعها المؤسس الدستوري. أو خصها بقوانين أخرى يكون قد أخل بالمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاص". فالمجلس الدستوري الجزائري أخذ معيار الفصل الدقيق بين اختصاص المشرع العادي والعضوي وهو ما أقره في

رأيه السابق: "واعتبارا أن المشرع مطالب بأن يراعي عند ممارسته صلاحياته التشريعية، التوزيع الدستوري لمجال كل من القوانين.....".

➤ ورفض المجلس الدستوري مخالفة التشريع العضوي وقضى بعدم مطابقة كل من مواد القانون العضوي التي تدخلت في مجال المادة 122<sup>(1)</sup> من دستور 1996<sup>(2)</sup>.

### سابعا: إجراءات سن القانون العضوي وإصداره

"عملية سن وإصدار القانون العضوي تخضع لإجراءات دستورية - قانونية خاصة ومتميزة، بالإضافة إلى خضوعها إلى سائر الإجراءات العادية التي تحكم عملية التشريع وإصدار القوانين، وإن مسألة خضوع القانون العضوي لإجراءات دستورية - قانونية خاصة واستثنائية تعتبر عنصرا أساسيا من عناصر تحديد هوية وطبيعة القانون العضوي ونظامه القانوني الخاص.

والإجراءات الدستورية القانونية التي تخضع لها عملية سن وإصدار القانون العضوي تختلف من دستور إلى آخر في النظم الدستورية والسياسية المقارنة.

### ➤ فهذه الإجراءات في أحكام المادة 46 من دستور 1958 الفرنسي - مثلا - هي:

1- إجراءات مدة التفكير والتأمل وهي محددة في الفقرة الثانية من أحكام المادة 46 من

هذا الدستور والتي تشترط ضرورة ترك مدة 15 يوما ما بين وضع الحكومة لمشروع نص القانون العضوي أمام الغرفة الأولى مرة وبين موعد بداية المناقشة حول هذا المشروع، ونفس الحكم يطبق على الاقتراح بقانون عضوي. والحكمة من ذلك هي: نظرا لخصوصية وحيوية وأهمية ومكانة القانون العضوي والمسائل والموضوعات التي ينظمها، لا بد من إعطاء مهلة للتفكير الجدي والعميق والمسؤول لأعضاء البرلمان للتعامل مع النص بصورة فعالة ورشيدة.

2- إجراء اشتراط توفر نصاب الأغلبية للتصويت على نص مشروع القانون من طرف أعضاء الجمعية الوطنية وذلك عندما يكون تصويتها على آخر قراءة للنص بعد القراءة الأولى من طرف أعضاء مجلس الشيوخ.

3- إجراء الإخطار الإجمالي - الوجوبي - أمام المجلس الدستوري لتحريك رقابته للتحقق

(1) علما أن المادة 122 من دستور 1996 حلت محلها المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 41 وما يليها.

من مدى مطابقة نص القانون العضوي لأحكام الدستور.

4- إجراء التصويت على نصوص القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الشيوخ فقط من طرف المجلسين وبنفس إجراءات التصويت على سائر القوانين العضوية الأخرى.

➤ أما إجراءات سن نصوص القوانين العضوية وإصدارها في النظام الدستوري

الجزائري: فقد حددتها الفقرتين الأخيرتين من أحكام المادة 141 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 حيث تقرر بهذا الخصوص "...تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"<sup>(1)</sup>. فالإجراءات الدستورية بعملية سن وإصدار القوانين العضوية في الدستور الجزائري هي:

1- إجراء التصويت والمصادقة على نص مشروع القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

2- إجراء وشرط الإخطار الوجوبي الإلزامي للمجلس الدستوري لممارسة رقابة المطابقة الدستورية قبل صدوره"<sup>(3)</sup>.

### الفرع الرابع: التشريع العادي

يلي التشريع الأساسي (الدستور) والمعاهدات الدولية ثم التشريع العضوي في القوة والمكانة والأهمية التشريع العادي الذي هو: عبارة عن مجموعة القواعد التشريعية التي تضعها السلطة التشريعية استنادا إلى السلطة المخولة لها بموجب الدستور لتنظيم الروابط في المجتمع<sup>(4)</sup>. وفيما يلي تبيان أكثر عن التشريع العادي من خلال ماهيته.

**ماهية التشريع العادي:** "يقصد بالتشريع العادي مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور. ويطلق على هذا النوع

(1) إذ أن الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 141 عدلت وحلت محل الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 123 من الدستور ، أين تنص هذه الأخيرة على: "تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع ¼ أعضاء مجلس الأمة"

(2) الملاحظ في هذا المقام المساواة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في المصادقة على القانون العضوي، على عكس ما كان عليه الأمر في المادة 123 قبل تعديل الدستور سنة 2016 المبينة أعلاه.

(3) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص: 57، 58.

(4) غالب علي الداودي، المدخل إلى علم القانون، الطبعة 3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 121.

من التشريع اسم القانون la loi بالمعنى الضيق لهذه الكلمة، ويراد به القاعدة أو مجموعة القواعد التي تضعها السلطة التشريعية، وهو يختلف عن اصطلاح القانون بالمعنى العام le droit باعتباره مجموعة القواعد المنظمة لعلاقات الأفراد في المجتمع. وإطلاق اسم القانون على التشريع هو من قبيل إطلاق الكل على الجزء<sup>(1)</sup>.

و"يطلق عليها القوانين العادية أو التشريعات العادية أو التقنيات الرئيسية وذلك لتميزها عن القانون الأساسي أي الدستور من ناحية وعن اللوائح والقرارات التنظيمية التي تضعها السلطة التنفيذية والتي تعبر عنها التشريعات الفرعية أو التنظيمات من ناحية أخرى، إذ تهدف إلى تنظيم العلاقات بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة في المجالات المختلفة مثل: القانون المدني، قانون العمل، قانون الأحوال الشخصية،...."<sup>(2)</sup>.

والتشريع العادي"قد يتخذ صورة تقنيات أو مدونات codes تشتمل على تنظيم كامل لفرع معين من فروع القانون، ومثال ذلك التقنين المدني، وتقنين العقوبات وغيرها من التقنيات في الفروع الأخرى، وقد يتخذ صورة تشريعات متفرقة تتناول تنظيم مسائل محدودة بالقياس على ما تعالجه التقنيات، كتشريع يصدر لتنظيم الجامعات في الجزائر، أو تشريع يصدر بمنع استيراد أو تصدير سلعة معينة أو بتنظيم ممارسة مهنية معينة كمهنة المحاماة أو مهنة الطب...إلخ.

وإذا كانت التقنيات والتشريعات المتفرقة تدخل معا في طائفة واحدة هي طائفة التشريع العادي، إلا أنه داخل هذه الطائفة تعد التقنيات أكثر أهمية لأنها تكون أكثر ثباتا واستقرارا ولا تمتد إليها يد التعديلات إلا في نطاق محدود، مما يكسبها مع الزمن شيئا من الهيبة والتقدير. لهذا تحظى من رجال القانون بعناية أكبر، إذ يعتبرونها أكثر دقة وإنصافا بالعدل. أما التشريعات المتفرقة فهي عادة عرضة للتغيير والتبديل والإلغاء، ولهذا تبدو في مرتبة أقل من التقنيات. ولا شك أن التقنيات أو المدونات تعد وسيلة ضرورية في المجتمع الحديث، إذ بفضلها يمكن التنسيق بين نصوص كل فرع من فروع القانون ومنع التعارض بين أحكامها،

(1) محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون، الجزء 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 183.

(2) اسحاق ابراهيم منصور، نظريتا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، الطبعة 8، المطبوعات الجامعية،

الجزائر، ص 144.

يضاف إلى ذلك أن التقنين يسهل مهمة الرجوع إلى النصوص التشريعية سواء رجال القانون من قضاة ومحامين وفقهاء أو لغيرهم؛ حيث يجدونها مجموعة في مدونة تضم كل القواعد التشريعية المتعلقة بالفرع الذي هم بصدد التعرف على أحكامه<sup>(1)</sup>.

إثراء لما تقدم أعلاه، "إن تحديد التصنيف النهائي للمعايير القانونية في الدولة، يقود - مرة أخرى - للرجوع إلى "نظرية التدرج" أو "عملية التوالد القانوني" التي قال بها الفقيه النمساوي "هانز كلسن"، والتي مفادها أن الاختلاف والتدرج في تحديد التصنيف المعياري، إنما يرجع إلى أهمية ومصدر كل معيار قانوني على حدى، ومدى تأثيره في كل الرزمة القانونية بشكل عام. وعليه فإن وجود التشريع العادي في قمة السلم الهرمي للقوانين، مباشرة بعد القواعد الدستورية وكذا القواعد التشريعية السامية، إنما يدل على سمو أبعاده النظرية قبل كل شيء. ولكن رغم "الجانبية" التي يتمتع بها هذا المعيار القانوني، ورغم كثرة استخدامه من الناحية العملية، إلا أن الفقهاء مازالوا يجدون صعوبات كبيرة في تحديد تعريف جامع ومانع له، بسبب شساعة المجالات المخولة له من جهة، وكذا الحركية الكبيرة التي يتمتع بها. فبالرجوع إلى القواميس القانونية، يلاحظ بأنها تعرف التشريع العادي على النحو التالي: "يمثل مجموعة من القواعد القانونية المدونة الصادرة عن السلطة التشريعية أي البرلمان".

لكن هذا التعريف التقليدي لم يكن مقبولا من قبل بعض الفقهاء، لاسيما بالنسبة للفقيه الفرنسي "جون ريفيرو" الذي اعتبره عام جدا ويهمل تماما الجانب المادي والموضوعي للتشريع العادي. وعلى نقيض ذلك، يعتبر جانب آخر من الفقه بأن تحديد مجالات تدخل التشريع العادي يمثل أمرا مستحيلا، ولذلك يتعين التركيز فقط على المعيار الشكلي في التعريف دون أي شيء آخر، اعتبارا - على حد تعبير العميد "كاري دي مالبرغ" Carré de Malberg، "إن مجال القانون يمتد إلى ما لا نهاية" La Matière de la loi s'étend à l'infini. أما بالنسبة للعميد "موريس دوفرليه" فقد ذهب في هذا الاتجاه أيضا، معتبرا أن التشريع العادي يعرف فقط انطلاقا من الجهاز الذي يقوم بتحضيره وسنه، وهكذا فإنه يمثل مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان طبقا للإجراءات التشريعية المحددة في الدستور، بغض النظر

(1) حبيب ابراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة 8، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص ص:

عن مضمونه أو موضوعاته"<sup>(1)</sup>.

مع الإشارة أن جل هذه التعاريف، هي منتقدة لإهمالها - التأكيد على فحوى ومحتوى التشريع العادي، أي إغفال الجانب المادي. ربما قد تكون صالحة - هذه التعاريف - ومقبولة طبقا للدساتير الفرنسية التي سبقت دستور 1958، حيث لم يكن هناك أي مجال لتحديد وتقييد سلطة البرلمان في التشريع، حيث كان يشرع في جميع المجالات بدون أي تحديد مباشر لاختصاصه. في هذه الحالة فقط يمكن الاكتفاء بالمعيار الشكلي في تعريف التشريع العادي دون غيره، لأن المعيار المادي أو الموضوعي سوف يكون عديم الفائدة من الناحية النظرية. لكن الأمور قد تغيرت اليوم - سواء بالنسبة للنظام الفرنسي أو حتى بالنسبة للنظام الجزائري - حيث توخت الدساتير التقليص من سيطرة البرلمان على الاختصاص التشريعي، عن طريق تحديد مجالات تدخله على سبيل الحصر. ومن ثم، يتعين الرجوع إلى المعيار المادي أو الموضوعي لتأكيده ضمن التعريف التقليدي إلى جانب المعيار الشكلي، من أجل إبراز المفارقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي، طالما أن اختصاص التشريع قد أصبحت تتقاسمه السلطتين التشريعية والتنفيذية معا، مما يدعو إلى إبراز حدود المجالين على مستوى التعريف قبل كل شيء. ومن هذا المنطق يمكننا أن نقدم التعريف التالي للتشريع العادي: "يشمل مجموعة من القواعد القانونية العامة، المجردة والملزمة الصادرة عن البرلمان طبقا للإجراءات التشريعية المألوفة، في حدود الاختصاصات المخولة له في الدستور"<sup>(2)</sup>.

### الفرع الخامس: التشريع الفرعي (التنظيمات)

إلى جانب الدستور والتشريعات العضوية والعادية، توجد أيضا التشريعات الفرعية أو ما يعرف أيضا بالتنظيمات. الأمر الذي يدفعنا تناول هذا الفرع وفق ما يلي:

أولا: تعريف التشريع الفرعي.

ثانيا: خصائص التشريع الفرعي.

ثالثا: السلطة المختصة بسن التشريعات الفرعية

رابعا: أنواع التشريع الفرعي.

خامسا: مكانة التشريع الفرعي.

سادسا: التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية

(1) أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص: 199، 200.

(2) أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، نفس المرجع السابق، ص: 200، 201.

### أولاً: تعريف التشريع الفرعي

التشريع الفرعي هو: "تشريع ثانوي تصدره السلطة التنفيذية بمقتضى ما يمنحه لها الدستور من سلطة الاختصاص بإصداره. تسمى التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية باللوائح أو التنظيمات. اللائحة مكملة وشارحة لإجراءات تنفيذ القانون، فالأمر يقتضي عدم مخالفتها للقانون"<sup>(1)</sup>.

"فالنصوص التنظيمية بمثابة تشريع يصدر من السلطة التنفيذية فهي تصنع قواعد عامة مثلها في ذلك مثل التشريعات الصادرة عن البرلمان، أي أن التنظيمات وفقاً للمعيار الموضوعي هي قوانين إذ تعتبر التنظيمات من الناحية الشكلية قرارات إدارية على أساس أنها تصدر عن السلطة التنفيذية"<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: خصائص التشريع الفرعي

تكمن خصائص التشريع الفرعي في أنها:

**1 -** "مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها الهيئة التي تملك حق الإصدار وذلك لتوضيح وتنظيم تفاصيل تطبيق قواعد القانون"<sup>(3)</sup>.

**2 -** النصوص التنظيمية تحمل قواعد عامة ومجردة لذلك كانت المراكز القانونية التي أيضاً عامة ومجردة ومن سمات: القاعدة العامة أنها تسري على فرد أو أفراد معينين بذواتهم، أو على حالة أو حالات محددة بذواتها، بل على فرد وكل حالة تتوافر فيها شروط انطباق القاعدة. والمقصود بعمومية التنظيم عند إنشائه هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة وبصيغة التعميم، وبذلك يتحدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة بانطباقه على أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء، ولكنه يعني بقاءها وتحديد العمل بها إلى أن تُعدل أو تُلغى بالطرق القانونية مع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد فقد تنطبق عليهم جميعاً وقد تنطبق على فئة معينة منهم.

(1) محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006، ص 47.

(2) نسيم بلحاج، (العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية (...ضوابط دستورية... وضمانات

المشروعية...))، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 19، (مارس، 2008)، ص 20.

(3) عباس الصراف، المدخل إلى علم القانون، الطبعة 15، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 56.

3 - لذلك يتسم بالعمومية والتجريد ومن ثم يتسم بطابع الثبات والجمود النسبيين فهو لا يستنفذ موضوعه وغرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد، بل يظل قائماً وقابلاً للتطبيق كلما توافرت الشروط المحددة لهذا التطبيق، ولا يعني ذلك دوام النص التنظيمي بل هو قابل في أي وقت للتعديل والإلغاء، ولكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه يبقى سارياً ونافذ المفعول ويطبق على جميع الحالات المتجددة، كما أن النص لا تزول عنه هذه الصفة حتى ولو لم يطبق أصلاً،

4 - بالإضافة إلى توقيت النص التنظيمي بفترة زمنية معينة لا يرفع عنه صفة التنظيمية طالما أنه موجه إلى عدد غير محدد من الأشخاص.

5 - النصوص التنظيمية هي تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني ولكنه يصدر عن السلطة التنفيذية.

6 - النص التنظيمي قد يكون صالحاً للتطبيق بذاته دون حاجة إلى نص آخر تسري أحكامه على المخاطبين به، غير أنه قد يحدث أن يكون النص التنظيمي غير قابل بذاته للتطبيق إلا بصدور نص آخر ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التطبيق.

7 - تمتاز النصوص التنظيمية بأنها تخاطب كافة ويحتج بها على كافة مثل النصوص التشريعية في معناها الخاص الضيق"<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: السلطة المختصة بسن التشريعات الفرعية

سن التشريعات الفرعية أنيطت به السلطة التنفيذية اعتداداً لاعتبارات الواقع العملي، المتمثل في اتصال هذه التشريعات باختصاصات السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين وفي القيام بالضبط الإداري وفي تسيير المرافق العامة بما اقتضى أن تكون التشريعات الفرعية"<sup>(2)</sup>.

وبالتالي فإن السلطة التنفيذية هي التي تختص بسلطة إصدار التشريعات الفرعية، على أنه "ينقسم هذه السلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام السياسي الدستوري البرلماني، وينفرد رئيس الدولة بهذه السلطة في النظام الدستوري الرئاسي"<sup>(3)</sup>.

(1) نسيمه بلحاج، المرجع السابق، ص ص: 21، 22.

(2) عصام أنور سليم، أسس الثقافة القانونية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001، ص 87.

(3) نسيمه بلحاج، المرجع السابق، ص ص: 20، 21.



**أولا ففي الولايات المتحدة الأمريكية:** ينفرد رئيس الجمهورية بممارسة سن التشريعات الفرعية كونه الساهر على تنفيذ القوانين وإصدار الأوامر. لذلك "في الولايات المتحدة الأمريكية يُسمون اللوائح في كتب الفقه التشريعات التابعة أو الفرعية أو التشريعات الإدارية أو التنفيذية، واللوائح التي يصدرها الرئيس الأمريكي هي أساسا اللوائح التنفيذية للقوانين الاتحادية، وذلك لوضع القواعد المكملّة، والتفصيلية اللازمة لتنفيذ هذه القوانين. ولكن يبدو أنه يجوز أيضا في بعض الحدود أن يصدر الرئيس الأمريكي بعض اللوائح التنظيمية وهي التي تسمى "باللوائح المستقلة" لأنها لا تصدر تنفيذا لقانون معين وإنما لتنظيم بعض المرافق أو المصالح العامة. وهناك في الولايات المتحدة الأمريكية ما يسمى باللوائح أو التشريعات التفويضية التي يصدرها الرئيس بناء على تفويض من الكونجرس في موضوعات هي أصلا من اختصاص البرلمان (الكونجرس)، والمحكمة. وقد تم العدول الآن عن هذا الاتجاه وأصبح يُقبل دستورية قوانين التفويض الصادرة من البرلمان، ومثل هذه التفويضات التشريعية الصادرة من الكونجرس يمكن أن تعتبر من مظاهر التعاون بين السلطتين في النظام الرئاسي"<sup>(1)</sup>.

**ثانيا وفي فرنسا:** يعتبر الوزير الأول هو السلطة التي تتولى إصدار التنظيمات في إطار تنفيذ القوانين<sup>(2)</sup>.

**ثالثا أما في الجزائر:** السلطة المختصة بوضع التنظيمات تتمثل في كل رئيس الجمهورية والوزير الأول اللذين تُثبت لهما سلطة تنظيمية عامة في صورة مراسيم تنظيمية ومراسيم تنفيذية على الترتيب، وقد نصت المادتان 99 و 143 من دستور 1996 على اختصاص السلطة التنفيذية فنجد أن: المادة 99 تتضمن أن: "الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"<sup>(3)</sup>. في حين جاء بالمادة 143 على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"<sup>(4)</sup>.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007، ص ص: 355، 356.

(2) أنظر أحكام المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(3) على أن المادة 99 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 حلت محل المادة 85 من الدستور وحافظت على هذه

الصلاحية للوزير الأول بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

(4) دائما في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 حلت المادة 143 محل المادة 125 من دون تعديلها.

وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص السلطة التنفيذية بوضع التنظيمات اختصاص أصيل تمارسه حتى مع وجود السلطة التشريعية، فهو اختصاص لا يعلق على غياب البرلمان كما هو الأمر في تشريع الضرورة ولا على تفويض منه كما هو الحال في تشريع التفويض<sup>(1)</sup>.

#### رابعا: أنواع التشريع الفرعي: للتنظيم مجالين:"

➤ الأول: مجال تنفيذي: وهنا يكون التنظيم عبارة عن امتداد لذلك القانون الذي يكتفي

بتحديد المبادئ العامة، ويُسمى سلطة تنظيمية تنفيذية

(Pouvoir réglementaire d'exécution).

➤ الثاني: مجال مستقل: وهنا يكون التنظيم بمقام التشريع لأنه يكون منصبا على

الميادين التي لا يشملها التعداد الدستوري المخصص للقانون ويسمى سلطة تنظيمية

مستقلة (Pouvoir réglementaire autonome)"<sup>(2)</sup>.

وبالتالي منح الدستور للحكومة مجالا تنافس فيه الذي هو "المجال المعد للنشاط التشريعي

للحكومة وهي مجموعة النصوص القانونية التي تضعها الهيئة التنفيذية ممثلة<sup>(3)</sup> في:

رئيس الدولة. رئيس الحكومة (الوزير الأول). الوزراء (فرادى أو مجتمعين) في حدود

اختصاصاتهم. واستثناء السلطات الإدارية بموجب تفويض تشريعي

**1 المراسيم الرئاسية:** إنها من عمل الرئيس، ويمنحها إياه الدستور من أجل التشريع في

الميادين غير المسماة للسلطة التشريعية، إنه مجال معرّف سلبا. كما يمكن أن تشمل مجالات

معينة بصفتها:

➤ كتلك المتعلقة بسلطات الأزمات أو المراسيم المتضمنة تعيين الحكومة.

➤ كما يمكن أن تشمل المراسيم الرئاسية ميادين سيادية فتكون عملا من أعمال السيادة،

(1) نسيم بلحاج، المرجع سابق، ص 21.

(2) يوسف حاشي، المرجع سابق، ص 363.

(3) \*دستور 1996 الجزائري:

- يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون. المادة 143.

- الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات. المادة 99.

\* دستور 1958 الفرنسي: "إن رئيس الجمهوري بعد إمضائه المراسيم الصادرة عن طريق مجلس الوزراء يقوم الوزير

الأول والوزراء المعنيين بالمرسوم بإمضائه". وينطبق هذا الإجراء بالإمضاء المضاد على المراسيم الصادرة عن الوزير الأول.

➤ منها ما تعلق مثلاً بالعلاقات الخارجية، وعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية أو حل البرلمان، أو استدعاء الهيئة الناخبة أو الاستفتاء.

**2 المراسيم التنفيذية:** تتعلق المراسيم التنفيذية بالسير المباشر لمرافق الإدارة الحكومية وبالتالي عمل الحكومة لا حصر له؛ بحيث يشمل تطبيق القوانين العادية، وملء ما لم تصل إليه هذه القوانين بواسطة التنظيمات.

**3 القرارات الوزارية:** هي القرارات المتخذة من طرف الوزراء بشأن تنظيم عمل قطاعاتهم وما أوكل لهم اهتمامات مشتركة.

وتعمل كل وزارة في حدود نشاطها على إصدار ما تراه ضرورياً من قرارات ومناشير. كما يمكن للهيئات المحلية التابعة لها من إصدار لوائح تنظيمية هي الأخرى في إطار اختصاصاتها<sup>(1)</sup>.

بناء على ما تقدم أعلاه أين "شاع استعمال لفظ اللائحة تعبيراً عن التشريع الفرعي، لتتقسم هذه الأخيرة إلى ثلاثة أنواع"<sup>(2)</sup>:

**1 الأنظمة التنفيذية:** تعرف بأنها: "تلك الأنظمة التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية لتيسير تنفيذ القانون"<sup>(3)</sup>.

"والهدف من وضع هذه الأنظمة هو إما: وضع الأحكام التفصيلية اللازمة لتنفيذ الأحكام التي يتضمنها القانون. استكمال أحكام ذلك القانون الذي يقتصر غالباً على تحديد المبادئ العامة الإجمالية للتشريع والذي يتطلب تنفيذه في هذه الحالة إصدار اللوائح التنفيذية"<sup>(1)</sup>.

في حين تكمن أهمية الأنظمة التنفيذية في: "بسبب استحالة تضمين القوانين جميع التفاصيل بحكم الاستقرار النسبي للقوانين، وإلا فإنه سيطرأ عليها تعديلات كثيرة بسبب تلك التفاصيل. بطء إجراءات تلك التعديلات. ما تملكه السلطة التنفيذية من مظاهر السلطة العامة، وتوسل

(1) يوسف حاشي، المرجع السابق، ص ص: 363، 364.

(2) أحمد شوقي محمد عبد الرحمن، المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 81.

(3) عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابة الأعمال الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن،

2010، ص ص: 32.

(1) عصام الدبس، نفس المرجع، ص 33.

وسائل القانون العام وتوفر الإمكانيات البشرية والمادية والفنية. واحتكاك السلطة التنفيذية المباشر والدائم بالجمهور وذلك بالسهر على تطبيق القوانين، وطبيعة عمل السلطة التنفيذية الذي هو الوظيفة التنفيذية وذلك بالسهر على تطبيق القوانين"<sup>(1)</sup>.

فقد ثار خلاف فقهي فيما إذا كانت تلك اللوائح تنفيذية أم لوائح مستقلة، وذهب الرأي الراجح إلى اعتبارها لوائح تنفيذية مادامت صادرة بموجب قانون إن اكتفت السلطة التشريعية بوضع المبادئ الأساسية فقط للقانون، وقد نص الدستور الفرنسي الحالي على إصدار السلطة التنفيذية للأنظمة التنفيذية؛ حيث نصت المادة 21 منه أن: "يدير الوزير الأول أعمال الحكومة ويؤمن تنفيذ القوانين وهو يمارس سلطة إصدار الأنظمة... ويجوز له أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته"<sup>(2)</sup>. كذلك فعل المشرع الدستوري الجزائري من خلال دستور 1996 في المادة 85 منه، ثم المادة 99 منه لما عدل سنة 2016: بنصهما على نفس الصياغة: "يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: 2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"

وباعتبار أن اللوائح التنفيذية "تتضمن الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات"<sup>(3)</sup>. فإن المادة 99 المذكورة أعلاه تسند للوزير الأول "اختصاص تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، وكذا تنفيذ اللوائح التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية"<sup>(4)</sup> وهذا ما نبيه فيما يلي:

**أ- لوائح تنفيذ القوانين<sup>(5)</sup>:** اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان، أين يتولى الوزير الأول تنفيذ هذه القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية، ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى المراسيم التنفيذية، أين أرجع المشرع الدستوري هذا الاختصاص للحكومة بحكم موقعها التنفيذي، وتعد الحكومة على

(1) عصام الدبس، نفس المرجع ، نفس الصفحة.

(2) عصام الدبس، نفس المرجع ، ص ص: 34، 35.

(3) عزالدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري

دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009، ص 163.

(4) عزالدين بغدادي، نفس المرجع ، نفس الصفحة.

(5) عزالدين بغدادي، نفس المرجع ، نفس الصفحة.

بيئة بما تحتاجه تنفيذ أي قانون من جزئيات دقيقة.

"إلا أنه يخرج من هذا المجال تنفيذ القوانين التي تخص وزارتي الدفاع والخارجية لأنهما من المجال المحمي لرئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يتولى تنظيمها بواسطة مراسيم رئاسية. كما أن المراسيم التنفيذية تصدر دون عرضها على البرلمان إلا أنها قد تثير مسؤولية الحكومة في حالة ما إذا كانت هذه المراسيم تتعدى حدود القانون التي جاءت تنفيذًا له كأن تعدل أحكامه بالحذف بالإضافة أو أنها تعطل تنفيذه، إذن الوزير الأول مقيد في إصدار هذه المراسيم التنفيذية بالمجال الذي يحدده البرلمان. إلا أن هذه المراسيم التنفيذية تبدو على قدر كبير من الأهمية إذ أنه بدونها ستبقى القوانين التي يصدرها البرلمان مجرد حبر على ورق"<sup>(1)</sup>.

### ب- لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة:

فإلى جانب تنفيذ القوانين التي بينها أعلاه، فإن الوزير الأول أيضا مكلف بتنفيذ التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية ، يكون ذلك بموجب مراسيم تنفيذية<sup>(2)</sup>. "إن التنظيمات المستقلة التي تأتي بشأنها مراسيم تنفيذية تنفيذًا لها قد تحد من سلطة رئيس الحكومة (الوزير الأول) خاصة في مرحلة التعايش، لأنها تأتي مستقلة عن التشريعات التي يصدرها البرلمان، وبالتالي قد تأتي متناقضة مع السياسية التي تنتهجها الحكومة ويؤدي هذا إلى إعاقة تنفيذ رئيس الحكومة (الوزير الأول) برنامج حكومته المسؤول عليه أمام البرلمان، وهذا يتنافى مع الهدف الذي من أجله أعطي رئيس الحكومة (الوزير الأول) تنفيذ القوانين، ومن أجل تصحيح هذه الوضعية التي قد تؤدي إلى إحداث أزمة دستورية تؤثر على كامل النظام السياسي الجزائري خاصة في مرحلة التعايش<sup>(3)</sup>،

فلا بد من إعطاء السلطة التنفيذية للوزير الأول دون قيد حتى يتمكن من تنفيذ القوانين

(1) عزالدين بغدادي، المرجع السابق، ص 164.

(2) عزالدين بغدادي، نفس المرجع السابق ، نفس الصفحة.

(3) رغم أن الجزائر لحد الآن لم تعرف حالة التعايش بل تعرف حالة التحالف.

ومخطط عمل الحكومة<sup>(1)</sup> المسؤول عليه أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية. وهذا ما ذهب إليه الدستور الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة؛ حيث أن المادة 21 من دستور 1958 تنص على "أن الوزير الأول يضمن تنفيذ القوانين بهذه الصفة لأنه هو وليس رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة التنظيم التي على أساسها يأخذ قرارات ذات بعد عام أي فرضها على الكل بواسطة المراسيم". حيث أن معظم المراسيم تأتي منه، حيث أن السلطة التنظيمية لها اتجاهين: الأول: من جهة تسعى إلى ضمان تنفيذ القوانين، أنه الشكل الكلاسيكي لسلطة التنظيم ودستور 1958 أعطاهما للوزير الأول. والثاني: ومن جهة أخرى السلطة التنظيمية يكمن أن تكون مستقلة، فالوزير الأول يمكن أن يتدخل دون أن يربط قراره إلى تنفيذ نص تشريعي.

في كلا الاتجاهين السلطة التنظيمية مقسمة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، لأنه في ممارسة النصوص المهمة تتداول في مجلس الوزراء، وبالتالي ممضاة من رئيس الجمهورية، ولكن بتحفظ عند تدخل رئيس الجمهورية بعد الوزير الأول هو الحائز العادي لسلطة التنظيم"<sup>(2)</sup>.

**2 الأنظمة المستقلة:** بما أن هناك لوائح لتنفيذ التنظيمات المستقلة، فما المقصود بالأنظمة المستقلة؟

"الأنظمة المستقلة تصدرها السلطة التنفيذية، وتصدر بناء على نص دستوري يمنح السلطة التنفيذية سلطة إصدارها حال غياب النص يتكفل العرف الدستوري بتقرير هذه السلطة، وبذلك فإنها - الأنظمة المستقلة - تصدر دون الاستناد إلى قانون معين ولا تخضع لأحكام أي قانون عادي، وتبرز أهميتها في الدولة الحديثة التي أصبحت دولة مستقلة لدى ممارسة نشاطها الإداري والذي يتمثل في مظهرين رئيسيين؛ حيث أن: المظهر الأول: هو تدخل إيجابي، في حين أن الثاني: تدخل سلبي.

وتمثل هذه الأنظمة أهمية خاصة وضرورة قصوى للإدارة لغايات تسهيل ممارسة نشاطها

(1) مخطط عمل الحكومة في حقيقة الأمر هو مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، كون مخطط عمل الحكومة يعرض على مجلس الوزراء هذا الأخير تعود رئاسته لرئيس الجمهورية الذي تكون كلمته فيه هي العليا، أنظر أحكام المادتين، 91 و 93 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016.

(2) عزالدين بغدادي، المرجع السابق، ص ص: 164، 165.

الإداري لدى القيام بأعمالها الإدارية بشف تحقيق أهدافها والتمثل في تحقيق المصلحة العامة"<sup>(1)</sup>.

**3 لوائح الضبط والبوليس:** "لوائح الضبط الإداري يطلق عليها أيضا، لوائح البوليس، لكنها تنظم مسائل الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، سعيا إلى الحيلولة دون وقوع الجرائم وتلافيا لتعكر صفو الأمن العام أو السكينة العامة أو الصحة العامة، وبما يحقق أغراض الضبط الإداري العام والخاص"<sup>(2)</sup>.

وبالتالي لوائح الضبط أو البوليس هي: " القواعد التي تضعها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن وتوفير السكينة والطمأنينة وحماية الصحة العامة، فهي عبارة عن القيود التشريعية التي يقتضيها الصالح العام، والتي تضعها هذه السلطة على الحريات الفردية، من أمثلتها اللوائح المنظمة للمرور، واللوائح المنظمة للمحلات المغلقة للراحة أو المضرة بالصحة واللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية والباعة المتجولين ومنع انتشار الأوبئة، وهذه اللوائح قائمة بذاتها، إذ تصدر من السلطة التنفيذية مستقلة عن أي تشريع تعمل على تنفيذه، وهي بذلك تتفق مع اللوائح التنظيمية وتختلف عن اللوائح التنفيذية"<sup>(3)</sup>.

**4 أنظمة الضرورة:** تعرف أنظمة الضرورة بأنها: "تلك الأنظمة التي تصدر في حالة قيام ظروف استثنائية عاجلة لا تحتمل التأخير يقتضي الأمر معالجتها على وجه السرعة. ويرجع أساس إصدار هذه الأنظمة إلى نظرية الظروف الاستثنائية وهي نظرية قانونية من أصل قضائي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي"<sup>(4)</sup>. وتكمن أهمية إصدار مثل هذه الأنظمة:<sup>(5)</sup>

- ✓ في الحفاظ على النظام العام وكفالة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد،
- ✓ ولكون قواعد القانون العام غير قادرة على مواجهة الظروف الاستثنائية وتقاديتها ولا يمكن لها توقع هذه الظروف ومواجهتها،
- ✓ لذلك لا بد من وجود معالجة قانونية لهذا الأمر وذلك بإصدار تلك الأنظمة وللسلطة

(1) عصام الدبس، المرجع السابق، ص 35.

(2) عصام أنور سليم، المرجع السابق، ص 88.

(3) محمد سعيد جعفر، المرجع السابق، ص ص: 162، 163.

(4) عصام الدبس، المرجع السابق، ص 35.

(5) عصام الدبس، نفس المرجع السابق، ص ص: 35، 36.

التفذية السلطة التقديرية في تقدير وتقرير توافر حالة الضرورة وقيام الظروف الاستثنائية. 5 الأنظمة التفويضية: تعرف بأنها: "تلك الأنظمة التي تصدر في الظروف الاستثنائية بناء على تفويض خاص من السلطة التشريعية، وبذلك فإن السلطة التشريعية تأذن للسلطة التنفيذية بواسطة قانون التفويض أن تقوم بدلا منها بقيود وضوابط محددة يبينها قانون التفويض، وذلك بإصدار الأخيرة الأنظمة التفويضية والتي لها قوة القانون.

وكانت الأنظمة التفويضية تصدر بفرنسا حسب أغلبية الفقه الفرنسي وفقا للعرف الدستوري قبل النص عليها صراحة في الدستور الحالي، وأقر مجلس الدولة مشروعيتها. إذ يرى جانب من الفقه أنه يجب أن يتضمن الدستور نصا صريحا يخول البرلمان سلطة تفويض اختصاصه التشريعي إلى السلطة التنفيذية. وجاء الدستور الفرنسي الحالي ونص صراحة على الأنظمة التفويضية في المادة 38 منه؛ حيث أجازت هذه المادة للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان بأن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون، وحددت تلك المادة القيود التي تخضع لها السلطة التنفيذية في إصدار تلك الأنظمة، وتتمثل هذه القيود بتحديد البرلمان في قانون التفويض: موضوع التفويض، وتحديد مدة زمنية لهذا التفويض، وأن تصدر عن مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وعرض الأوامر على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض، وللبرلمان أن يقرها أو يعدها لتصبح قانون نافذ، أو يرفضه. وبالمقابل نصت المادة 41 من ذات الدستور من منع البرلمان من التشريع في المسائل التي فوض فيها السلطة التنفيذية طوال مدة التفويض، وتحريم تعديل تلك الأوامر حتى نهاية مدة التفويض. ولم يكتف المشرع الدستوري الفرنسي بالنص على التفويض التشريعي عن طريق البرلمان، بل لجأ أيضا إلى التفويض التشريعي عن طريق الاستفتاء الشعبي أثناء انعقاد دورات البرلمان نص على ذلك عن طريق المادة 11 منه<sup>(1)</sup>.

أما في النظام الدستوري الأمريكي فقد كان "مبدأ التفويض التشريعي مستبعدا لعدة أسباب منها:

\* أن واضعي الدستور الأمريكي قد تأثروا بأفكار مونتسكيو التي تمنع الجمع بين سلطتي التشريع والتنفيذ في يد حاكم أو هيئة واحدة، باعتباره أمرا يؤدي حتما إلى الاستبداد وضياع

(1) عصام الدبس، المرجع السابق، ص ص: 38، 39.



الحقوق والحريات، لذلك جاء الدستور خالياً من أي نص يشير صراحة أو ضمناً إلى جواز تفويض الكونجرس سلطة التشريع إلى الرئيس.

\* الأخذ بمبدأ التفويض يتنافى مع القول بأن الشعب هو صاحب السلطات كلها وهو الذي يوزع الاختصاص بينها، من هم اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين ليس اختصاصاً أصلياً بل مفوض إليها من الشعب. وعليه لا يجوز لها أن تفوضه إلى سواها، فالسلطات المفوضة لا يمكن أن يعاد تفويضها، وقد أصدرت المحكمة العليا عام 1928 حكماً يقضي بأن "الدستور الاتحادي... يُجَرِّد السلطة العامة ويوزعها بين هيئات ثلاث وما يخل بهذا التقسيم ويصادم الدستور أن يتخلى الكونجرس عن إدارة وظيفته التشريعية تاركاً إياها للرئيس وللسلطة القضائية". ورغم ما تقدم من أسباب إلا أنه تم الأخذ بمبدأ التفويض التشريعي وفق الآتي:

\* لكن بما أن التفسيرات المنشودة للدستور من شأنها عرقلة وشل الحياة العملية لذلك فإن الممارسة لم تستطع أن تجاري النظري.

\* إذ سمحت المحكمة العليا للكونجرس عام 1940 بأن يفوض ممارسة جزء من نشاطه التشريعي للسلطة التنفيذية بقولها: "أن التفويض من قبل الكونجرس معترف به منذ زمن طويل كإجراء ضروري حتى لا تصبح ممارسة السلطة التشريعية غير ذات جدوى... وأن أعباء التفاصيل قد تُقضى إلى عرقلة تطبيق القانون وحرمان الوكالة من المرونة اللازمة والقدرة على الانجاز، هما من مزاياها البارزة...".

\* مع الإشارة هنا إلى أن المحكمة العليا وإن كانت قد سمحت بمبدأ التفويض التشريعي فإن هذا الأخير يجب أن يتم وفق للضوابط التالية: أن يكون التفويض جزئياً لا مطلقاً. أن يكون التفويض تحت إشراف ورقابة السلطة التشريعية. أن يكون في الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية من حيث المواضيع المفوضة للسلطة التنفيذية ومدة التفويض<sup>(1)</sup>.

وعلى اعتبار أن كل من الدستوريين الفرنسي والأمريكي تناولوا فكرة تفويض التشريع هناك "تساءل عن الوضع في الجزائر الذي لم يتكلم أصلاً عن التفويض، فهل يفترض أنه يجيزه؟

✓ لا يُعتقد ذلك لأن التفويض يكون من سلطة ذات اختصاص أصيل إلى سلطة أخرى

(1) حنان مفتاح، رئيس الجمهورية بين الدستوريين الجزائري والأمريكي - دراسة مقارنة - ، مذكرة ماجستير في القانون

الدستوري من جامعة باتنة، 2003-2004، ص ص: 49، 50.

تمارس استثناء بعض وظائفها لضرورة معينة.

✓ أما رئيس الجمهورية في الجزائر فهو سلطة ذات اختصاص أصيل في التشريع، فكيف تُفوض سلطة لصاحبها، وكيف تفوض هيئة لا تملكه تماما، فهي أقل المشاركين في العملية التشريعية وليس حالها كحال الكونجرس أو البرلمان الفرنسي،

✓ كما أن التفويض غير لازم أصلا للتصدي للحالات الطارئة في النظام الجزائري، لأن رئيس الجمهورية يملك وسائل كثيرة أخرى،

✓ ووجود هذه الآلية في الدستور يعني تناقضا بين مواده التي تتجه نحو تجسيد سلطة عليا لرئيس الجمهورية . بهذا لا يمكن التكلم عن التفويض في الدستور الجزائري<sup>(1)</sup>.

وأمام : "ازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة، هذا التدخل المصاحب بضعف مواقع اتصال البرلمان مع القاعدة الشعبية، هذا الضعف في الاتصال شكل أزمة حقيقية بالنسبة للبرلمانات العالمية التي ظهرت بوادرها في مطلع التسعينات.

هذه المعطيات كان من شأنها تعزيز الدور التشريعي للسلطة التنفيذية عن طريق تعميق الفارق بين المجال التشريعي البرلماني والمجال التنظيمي المخول لها بمقتضى أحكام الدستور. وكنتيجة لذلك أصبحت اللوائح "تنتحل" أشكالاً مختلفة متجهة لتنظيم مجالات واسعة جدا من حيث النطاق ومتباينة من حيث الجوهر. وعليه:

\* فمن جهة توجد اللوائح المستقلة التي تمثل تشريعات كاملة موازية للتشريعات البرلمانية ومستقلة بذاتها عنها، فهي تتدخل بحرية مطلقة في كافة الموضوعات الخارجة عن النطاق المحجوز للقانون. ولعل انتقاء تقييدها وحصرها بمجال معين، وهو الذي دفع الفقهاء إلى الاستخلاص بأن اللائحة قد أصبحت تشكل الأصل؛ أما القانون فما هو إلا استثناء في ميدان التشريع.

\* ومن جهة أخرى، توجد اللوائح التنفيذية التي تمثل تشريعات كاملة من المنظور الشكلي، نظرا لتمتعها بنفس خصائص التشريعات العادية - لاسيما العمومية، التجريد الإلزام - ولكنها غير مستقلة من حيث الجوهر، فهي لا تعالج موضوعات بصفة مبتدئة ولكنها ترتبط

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام من جامعة باتنة، 2011 .

بالنصوص العامة، لأنها تتوخى توضيحها وتفسيرها وتحضيرها لنطاق التطبيق والنفاز"<sup>(1)</sup>.

### خامسا: مكانة التشريع الفرعي

"من المقرر أن التشريع بشكل عام يمثل مجموعة من القواعد القانونية العامة، المجردة والملزمة، ولكن الأداة اللازمة للتعبير عن هذا المحتوى يمكنها أن تتخذ نماذج مختلفة لطبقا للجهة التي تتولى اختصاص التشريع وكذا النطاق الموضوعي لسن هذه القواعد. وإذا كان الأصل أن السلطة التشريعية تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع فإنه أجزى - رغم ذلك - للسلطة التنفيذية حق التشريع بواسطة ما يسمى باللوائح الإدارية أو المراسيم فهي تشكل قرارات صادرة عن السلطة الإدارية وتتولى إنشاء قواعد عامة ومجردة وملزمة وتطبق على عدد غير محدد وغير معين من الأفراد"<sup>(2)</sup>.

"وفي هذا السياق فقد تساءل جانب من الفقه حول القيمة القانونية للمراسيم الرئاسية أو اللوائح المستقلة، فهل أنها تشكل أدوات قانونية تساوي القوانين، أم هي أدنى منها، أم لها مكانة معيارية أسمى منها؟

✓ وبالرجوع إلى النظرية التقليدية للوائح، يبقى المرسوم دائما في موضوع تبعي بالمقارنة مع القانون، ومرد ذلك إلى الخصائص التي يمتاز بها هذا الأخير عن اللائحة تعود أساسا إلى عدم المساواة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بحكم اقترابها أكثر من القاعدة الشعبية، ولتجسيدها الحقيقي لمذلول الديمقراطية والسيادة الشعبية.

✓ لكن هذا المذلول سرعان ما اتخذ اتجاها مغايرا تماما تحت تأثير بعض المفاهيم السياسية الجديدة - لا سيما منافسة رئيس الجمهورية للنواب في وظيفة التمثيل الشعبي - وهكذا لم تعد هناك حاجة للأفكار التقليدية،

وبذلك استوى المعياران في تكييفها القانوني وفي قوتها المعيارية"<sup>(3)</sup>.

"الواقع يُعتقد بأن الحكم السابق هو الأسلم والأصلح من جل النواحي، ومع ذلك يرفض جانب آخر من الفقه هذه النتيجة معتبرا بأن المراسيم الرئاسية تسمو على القانون،

(1) أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص ص: 186، 187.

(2) أحسن رابحي، نفس المرجع، ص ص: 185، 186.

(3) أحسن رابحي، نفس المرجع، ص 187.

والدليل على ذلك أن المعاهدات التي تبرمها الجزائر يصادق عليها بمرسوم رئاسي، وبما أن المعاهدات تسمو على القانون طبقا للمادة 150 من دستور 1996 الجزائري، وما دام كذلك فإن التوقيع على المعاهدات يتم بموجب أسمى معيار تشريعي في الدولة - أي المرسوم الرئاسي - فذلك يدل أن هذا الأخير يوجد في مرتبة أعلى من القانون.

ومع ذلك بأن هذا الحل يمثل استثناء؛ ومن ثم لا يمكن تعميمه بشكل غير مؤسس، ولهذا يعتقد مرة أخرى بتكافؤ المعيارين من الناحية، ومن ثم لا يمكن فرض أحدهما على الآخر، طالما أن كلاهما مختص بنطاق موضوعي مستقل وذاتي مقارنة بنظيره.

على خلاف ذلك يوجد المرسوم التنفيذي في مرتبة أدنى من التشريعات العامة أي المرسوم الرئاسي والقانون،

#### فبالنسبة للأول فإنه يرقى على نظيره التنفيذي من زاويتين:

من الناحية العضوية: بالنظر إلى تفاوت مركز السلطتين المختصتين بسن هذين المعيارين؛ حيث نجد أن اللوائح المستقلة تمثل اختصاصا محتكرا لدى رئيس الجمهورية، وبالموازاة تمثل اللوائح التنفيذية "صلب" النشاط التنفيذي المخول للحكومة، هكذا تتجلى مظاهر التفوق: بالنسبة للأولى نظرا لاعتبار "مالكها" يتمتع بسمو مؤسساتي مطلق، لاعتباره منتخب من قبل الشعب مباشرة، على خلاف رئيس الحكومة (الوزير الأول) الذي يفتقر إلى هذه "الهالة الدستورية"، بحكم تعيينه المباشر من قبل رئيس الجمهورية.

من الناحية الموضوعية: حيث يلاحظ أن السلطة التنظيمية المخولة للوزير الأول ما هي امتداد لإرادة رئيس الجمهورية، لهذا يتعين على الوزير الأول توضيح هذه النصوص من أجل تيسير تطبيقها في الواقع، دون أن يملك حق الخروج عن إطارها الموضوعي سواء في شكله أو في روحه.

كل ذلك يدعو للقول بأن المراسيم التنفيذية تشكل جزءا فرعيا من الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية، ومن ثم لا يمكن أن يكون لها وجود بصفة مبتدئة في المجال التنظيمي المستقل، والقول بذلك يعني خروجها عن أحكام الدستور.

أما بالنسبة للقانون فإنه يعلو كذلك على المرسوم التنفيذي من زاويتين:

أولا من الناحية العضوية: حيث يلاحظ بأن مركز البرلمان هو أسمى مقارنة بمكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري باعتبار أن النواب يجسدون الديمقراطية النيابية بحكم

انتخابهم المباشر من قبل الشعب، وذلك يجعل منهم الممثلين الرسميين للإرادة الشعبية على خلاف الوزير الأول الذي "يفتقر" لهذه الخصائص فهو غير منتخب من قبل الشعب، بل هو مجرد مسؤول سياسي يخضع في تعيينه وعزله لإرادة رئيس الجمهورية ولعل ما يؤكد أكثر هذا الاستخلاص، هو إمكانية عزل الوزير الأول بموجب لائحة سحب الثقة، وهكذا فإن المفارقة القائمة على الصعيد المؤسساتي كانت حاسمة في تمييز المرسوم التنفيذي عن القانون.

ثانياً من الناحية الموضوعية: فإنه يُلمس سمو القانون على المرسوم التنفيذي من حيث تكييف المعيارين، باعتبار أن هذا الأخير لا يستهدف خلق قواعد قانونية قائمة بذاتها، منشأة ومستقلة، بل يُشكل مجرد نصوص تابعة من حيث موضوعه للقانون المختص بوضع القواعد الأساسية في المجالات المحجوزة للبرلمان<sup>(1)</sup>.

"وهكذا فإن القانون على حد تعبير الفقيه: كاري دي مالبرغ "Carré Dé Malberg" يتميز بخاصيتين أساسيتين وهما:

➤ خاصية الابتداع والابتكار أو الصفة الأصلية والأصيلة، أي أنه يتميز بالقدرة على التشريع ابتداء من أي موضع من الموضوعات دون أن يكون هناك تنظيم سابق في هذا الموضوع. على عكس المرسوم التنفيذي الذي يجب إصداره في حدود تنفيذ القوانين التي يجب أن تكون موجودة مسبقاً.

➤ خاصية الاستقلال أو التحرر من القيود والشروط فالقانون لا يخضع لقيود أو شروط تحد من سلطانه على عكس المرسوم التنفيذي الذي يمثل معياراً ثانوياً مرتبطاً بإرادة المشرع من حيث عدم تجاوز حدودها أو مخالفتها، وبذلك فإن العلاقة بين المعيارين هي علاقة تبعية وخضوع<sup>(2)</sup>.

#### سادساً: التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية

بناء على ما تقدم أعلاه عن مكانة التشريع الفرعي كان لا بد من إدراج هذا العنصر لكون "عملية تمييز النصوص التشريعية عن النصوص التنظيمية أهميتها ومعيارها ونتائجها في تحديد مجال كل منهما ويتم توضيح ذلك من خلال<sup>(3)</sup>:

(1) أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 188 وما يليها.

(2) أحسن رابحي، نفس المرجع السابق، ص ص: 190، 191.

(3) نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص 29.

- أهمية التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية.
- معيار التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية.

### أولا أهمية التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية

بالرغم من التشابه الكبير بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية وهي في حقيقتها تشريع يقوم إلى جانب التشريع البرلماني ولكنه يصدر عن السلطة التنفيذية، حيث أن مضمون النص التنظيمي هو نفسه مضمون التشريع، إذ يحتوي النص التنظيمي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة، فالأفراد الذين تشملهم القاعدة العامة التي يتضمنها النص التنظيمي غير محددین بذواتهم وإنما بصفاتهم أي أنه لا يهم عدد الأفراد والأشخاص الذين تنطبق عليهم القاعدة التنظيمية. كما أن طريقة تمييز النصوص التنظيمية هي نفس الطريقة التي تفسر بها النصوص التشريعية.

وإذا كانت التنظيمات تتفق مع النصوص التشريعية من حيث العمومية إلا أن التنظيمات تختلف عن التشريعات البرلمانية من عدة جوانب يذكر منها:

#### 1- من حيث سلطة الإصدار: فالدساتير كأصل عام تعطي سلطة إصدار التنظيمات

للسلطة التنفيذية، وتنتيط بالسلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة مهمة إصدار النصوص التشريعية وفقا للإجراءات والمراحل المقررة لإصدار التشريع أو تعديله أو إلغائه.

#### 2- من حيث تدرج القواعد القانونية: فالنص التشريعي أعلى وأقوى درجة من النص

التنظيمي - بوجه عام - لأن التشريع يصدر عن إرادة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان، ومن ثم يجب أن يصدر التنظيم وفقا لأحكامه ويترتب على ذلك أن التشريع البرلماني يستطيع أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي - كأصل عام - لكن العكس غير صحيح، وإن كانت هناك تنظيمات استثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية ترقى إلى مرتبة التشريع تستطيع تعديله أو إلغائه .

#### 3- من حيث نطاق الاختصاص: فمجال التنظيم أوسع نطاقا من مجال التشريع،

والموضوعات والمسائل التي تنظمها النصوص التشريعية محدودة ومحددة على سبيل الحصر في نصوص دستورية، على خلاف السلطة التنظيمية التي تملك اختصاصا عاما في التشريع

وتمارس في نطاق ميدان التنظيم اختصاصا مطلقا. وهذا فيما يتعلق بالنظامين الدستوريين الجزائري والفرنسي منذ دستوري 1996 و1958 على التوالي.

4- من حيث الخضوع لرقابة القضاء: الثابت أن النصوص التنظيمية هي قرارات وفقا للمعيار الشكلي إذ تصدرها السلطات التنفيذية المختصة، ومن ثم فإن هذه النصوص التنظيمية تخضع لرقابة القضاء الإداري، فيما يتعلق بالتفسير وفحص الشرعية والإلغاء والتفويض. بينما النصوص التشريعية فلا يخضع لرقابة القضاء إلا من حيث الرقابة دستورية القوانين، وتنظم هذه الرقابة - إن وجدت - بطرق مختلفة وقد تكون سياسية إذا بوشرت بواسطة هيئة سياسية، وقد تكون قضائية إذا مارستهما هيئات قضائية<sup>(1)</sup>.

#### أولا معيار التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية

قد ظهرت عدة معايير لهذه التفرقة يمكن ردها إلى ثلاثة نظريات أساسية على النحو التالي:  
- النظرية المادية الموضوعية. - نظرية تدرج قواعد النظام القانوني. - النظرية العضوية والشكلية.

1- النظرية المادية الموضوعية: من أنصار هذه النظرية كل من جان جاك روسو، مونسكيو ولابند وهوريو. تقوم هذه النظرية على أن تمييز النص التشريعي عن النص التنظيمي يتم بالرجوع إلى مفهوم كل منهما وذلك على أساس أن التشريع يضع أو يقرر الأصول والمبادئ والأحكام العامة والمجردة، بينما يقتصر دور التنظيم على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون على أفراد المجتمع.

إلا أن صعوبة التمييز بين المبادئ والأصول والأحكام العامة وبين ما يعتبر من الأحكام التفصيلية والتطبيقية، ومعرفة الحد الفاصل بينهما تسبب في توجيه النقد الشديد له بأن هذا التمييز يقرر معيارا غير واضح وغير دقيق، فما هو المبدأ وما هو التفصيل؟ كما أن التفرقة بينهما تفرقة نسبية، إضافة إلى غموض وإبهام مفهوم التنفيذ.

2- نظرية تدرج قواعد النظام القانوني: مضمون هذه النظرية أن كل قواعد القانونية تربط بينهما تسلسل وتبعية وكل قاعدة منها لا تكتسب قيمة قانونية إلا إذا كانت مستندة على قاعدة أعلى منها درجة. وفقا لهذه النظرية القواعد القانونية في الدولة تكون ما يشبه هرم متدرج

(1) نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص ص: 23، 24.

الشكل وكل قاعدة منها تعتبر أساسا لقاعدة أدنى منها درجة، وتطبيقا لذلك فإن النصوص التشريعية تستمد قيمتها وقوتها الإلزامية من الدستور. أما النصوص التنظيمية تستمد قيمتها وقوتها القانونية من النصوص التشريعية. والحقيقة أن هذه النظرية غير قاطعة في مجال التمييز بين النص التشريعي والنصوص التنظيمية، بل على العكس هي تخطت بينهما من حيث المضمون ولا تقيم تمييزا بشكل واضح وكامل.

3- النظرية العضوية الشكلية: من أنصار هذه النظرية العلامة كاري دي مالبرج، ومفاد هذه النظرية أن العبرة للتمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي تكون بالهيئة التي تصدر كل منها، فالنص التشريعي يصدر عن السلطة التشريعية أما النص التنظيمي هو ما يصدر عن السلطة التنفيذية. وبالنظر إلى التشابه بين التشريع والتنظيم من حيث الموضوع بوجود صفة العمومية مشتركة بينهما، فإنه يتعذر التمييز بينهما على أساس المعيار الموضوعي، وهذا ما يفسر فشل النظرية الموضوعية التي حاولت التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي على أساس مضمون كل منهما.

ويستخلص من هذا أن المعيار الراجح هو المعيار الشكلي أو العضوي الذي يأخذ به القانون الوضعي ومنه القانون الجزائري كأصل عام في تمييز النصوص التشريعية عن النص التنظيمي<sup>(1)</sup>.

(1) نسيم بلحاج، نفس المرجع السابق، ص ص: 25، 26.



## المبحث الثاني: إجراءات ومراحل العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

باعتبار أن التشريع هو محور العملية التشريعية، أين بينا من خلال المبحث الأول ماهية التشريع وخصائصه وأنواعه والسلطة المختصة بإعداده. "ومهمة المشرع هي عملية إصدار التشريعات صعبة ومعقدة بعض الشيء، فالمجتمع في تطور مستمر، وغاية التشريع هي تنظيم العلاقات بين الأفراد من جهة، وبين الدولة المستقلة في دوائرها ومؤسساتها من جهة أخرى، وحتى تكون هذه العلاقة صحيحة ومتوازنة لا بد من وضع نصوص تشريعية جديدة تراعي حاجة المجتمع لدى إصدارها، لا بد أن تحمل هذه التشريعات أدوات تطبيقها وتنفيذها بشكل فعال وناجح أو بعد صدورها تراعي فيها سهولة الاستخدام، وبُعدها عن التعقيد واللبس أو الغموض حتى لا تدخل في عمليات إلغاء وتعديل لهذه النصوص"<sup>(1)</sup>.

على أن إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي التي هي محور العملية التشريعية هذه الأخيرة هي: "من المهام والوظائف الأساسية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الدستورية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية الاجتماعية الاقتصادية والإدارية. وهي المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات وهيئات الدولة الدستورية المختلفة بصورة متباينة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء"<sup>(2)</sup>. وتحكم العملية التشريعية سواء في النظام الجزائري أو الفرنسي، أو الأمريكي العديد من المراحل والإجراءات والشروط والميكانيزمات الدستورية القانونية والتنظيمية تُكوّن في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية.

وعليه سنعمد لدراسة هذا المبحث إلى معالجة نظام العملية التشريعية بصورة تساهم في تحديد وتوضيح نطاق ومراحل وإجراءات إنجاز هذه العملية التشريعية لتحقيق الجودة في التشريع، وإبراز نقاط التأثير والاختلاف بين هذه الأنظمة وفق المطالب التالية:

المطلب الأول: المبادرة بالتشريع.

المطلب الثاني: تنظيم المبادرة بالتشريع في الأنظمة المقارنة.

(1) محمود علاونة، آلاء حماد، رزان البرغوثي، نضال برهم، (دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني)، دليل صادر عن جامعة بيرزيت والمجلس التشريعي الفلسطيني وبرنامج الأمم المتحدة الإنساني، 2013، ص 7.

(2) مسعود شهبوب، (إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 3، (جوان، 2003)، ص 63.

المطلب الثالث: تنظيم الإجراءات اللاحقة على المبادرة في الأنظمة المقارنة.

### المطلب الأول: المبادرة بالتشريع

باعتبار أن المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل العملية التشريعية لسن التشريع، وهي التي تحدد موضوعه ومضمونه. الأمر الذي يدفعنا إلى دراسة هذا المطلب وفق الفروع

التالية: الفرع الأول: تعريف المبادرة بالتشريع.

الفرع الثاني: طبيعة المبادرة بالتشريع.

الفرع الثالث: دور المبادرة بالتشريع.

الفرع الرابع: التنظيم الأمثل للمبادرة بالتشريع.

الفرع الخامس: السلطة المختصة بالمبادرة بالتشريع.

### الفرع الأول: تعريف المبادرة بالتشريع

"لا ينشأ التشريع من عدم بل لا بد له من هيئة تقدمه حتى يتم مناقشته والمصادقة

عليه، ويعاد للقاعدة الدستورية أمر تحديد من يخول لهم دستوريا حق المبادرة بالتشريع"<sup>(1)</sup>.

وتُعرّف المبادرة على أنها: "حق إيداع مشروع أو اقتراح نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو

لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان، وهي حق للسلطتين التنفيذية

والتشريعية، غير أن النص المقدم من قبل السلطتين يختلف:

✓ فإذا قدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون "projet de loi".

✓ أما إذا قدم من قبل السلطة التشريعية فيسمى اقتراح قانون "proposition de

loi"<sup>(2)</sup>. ويعتبر حق المبادرة "بمثابة الخطوة الأولى في العملية التشريعية"<sup>(3)</sup>.

وبالتالي فإن المبادرة بالتشريع هي: "الخطوة الأولى بالتشريع. وهي جزء من العملية

التشريعية. وتحتل مكانة الصدارة في العملية التشريعية. وهي أول الأعمال الأساسية في

(1) عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، المرجع السابق، ص 140.

(2) وليد شريط، (إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر'دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري")، مجلة المجلس الدستوري، مجلة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 3، 2014، ص 91.

(3) فتحة عمارة، (سلطة رئيس بالمبادرة بالقوانين - دراسة مقارنة -)، مجلة الشريعة القانون، مجلة تصدر عن جامعة الإمارات العربية المتحدة، عدد 25، (جولية، 2013)، ص 400.

العملية التشريعية، فقيل أن المبادرة بدونها لا يكون لمشروع القانون أي وجود<sup>(1)</sup>. ويعرفها مورو بأنها: "العمل الذي يُجبر السلطة التشريعية على التصرف، ولا يمكن أن تُعفى من البت فيه نفيًا أو تأكيدًا"<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: طبيعة المبادرة بالتشريع

"اختلف الفقه الدستوري بشأن تحديد طبيعة حق المبادرة بالقوانين؛ حيث نجد أن:

1- **الرأي الأول:** يرى أنه عمل تمهيدي وليس اشتراعي بالمعنى الصحيح في الاختصاص فهو يقتصر على الإعداد للقانون أو التحضير له، فهو بذلك لا يعتبر عملاً تشريعياً، وإنما عملاً إدارياً، ويقتصر دوره على كونه الباعث أو الدافع لوجود القانون. وأبدى هذا الرأي بالقول بأن الاقتراح ليس هو الحكم؛ لأنه قابل للتغيير والتعديل فقد يعدل عدة مرات قبل أن يصبح قانوناً نافذاً.

2- **الرأي الثاني:** يرى على العكس أنه عنصر أساسي في التشريع، وهو بذلك يعتبر عملاً تشريعياً تبدأ به عملية التشريع؛ إذ أن كل تشريع يستند إلى فكرة يكون جوهره وماهيته.

3- **الرأي الثالث:** هو العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف، أي إلزام البرلمان بمناقشة المقترحات القانونية<sup>(3)</sup>.

"ويشترط لوجود المبادرة بقانون توافر عنصرين إحداهما موضوعي والآخر شخصي: العنصر الموضوعي: هو أن يستهدف الاقتراح وضع الأسس الأولى للتشريع، ويترتب على ذلك أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً للدستور.

العنصر الشخصي: يتعلق بالشخص مقدم الاقتراح حيث يجب أن يقدم الاقتراح من الشخص الذي أعطاه الدستور هذا الحق، يستوي في ذلك أن يكون ذلك أحد أعضاء البرلمان أو أحد أعضاء الحكومة"<sup>(4)</sup>.

(1) محمد علي الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، الطبعة 1، المكتبة الوطنية، الأردن، 2008، ص 182.

(2) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 60.

(3) فتيحة عمارة، المرجع السابق، ص: 400، 401.

(4) فتيحة عمارة، نفس المرجع السابق، ص 402.

### الفرع الثالث: دور المبادرة بالتشريع

على هدي ما تقدم أعلاه عن طبيعة المبادرة بالتشريع، "إذن هو أول مرحلة في عملية سن القوانين، وتعدد الاتجاهات الفقهية وتباينت في موقفها من الدور الذي يؤديه في عملية سن القوانين:

1- الإقرار بالطبيعة التشريعية لحق الاقتراح: ذهب جانب من الفقه إلى أن اقتراح القوانين هو إحدى الإجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون، فهو عمل تشريعي بالدرجة الأولى، والحق أن خلق القانون إنما هو ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة ومتكاملة هي: الاقتراح وموافقة البرلمان والتصديق أو الاعتراض. فليس أي من هذه الأعمال الثلاثة بمفرده هو القانون، وإنما القانون ما يتمخض عنها جميعا. ووفقا لهذا الاتجاه يعتبر اقتراح القوانين هو العمل الذي يكون جوهر القانون، ويؤسس لبنته الأولى. فحق الاقتراح هو أحد الأعمال التي تساهم في وجود القانون، ولا يقتصر دوره على الإعداد للقانون أو التحضير له. فاقترح القوانين ليس هو الباعث أو الدافع فقط، وإنما هو القانون جنين، ذلك أن العمل التشريعي لا يبدأ من فراغ، وإنما يستند إلى فكرة تكون جوهره وماهيته، ويطورها حتى يصل بها درجة الاكتمال.

### 2- إنكار الطبيعة التشريعية لحق الاقتراح: يرى جانب آخر من الفقه أن الاقتراح وإن

كان هو الذي يحرك القانون إلا أنه لا ينشئه، وإنما هو مجرد تحضير له. فمن يقترح قانونا لا يشترك في الأمر الذي يخلق القانون، أو الذي يعطي نصوصه صفة الإلزام. ووفقا لهذا الرأي، فإن السلطة التشريعية تكمن في إضفاء الخصائص الأمرة للقانون على عمل ما، أو إعطاء نص صفة القاعدة الإجبارية. ولئن أمكن اعتبار جميع الإجراءات التي تشارك في صنع أو وضع القانون من قبيل الأعمال التشريعية، بالمعنى الواسع فإن العمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالا ومباشرا. وبرز هذا الاتجاه في الفقه الفرنسي، ومن أبرزهم: كاري دي مالبرغ، واسمان ولاباندي<sup>(1)</sup>.

### الفرع الرابع: التنظيم الأمثل للمبادرة بالتشريع

يقصد بالتنظيم الأمثل لحق المبادرة "تحديد السلطة التي تمارس هذا الحق على

(1) عبد القادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين (دراسة مقارنة)، الطبعة 1، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص 13 وما يليها.

النحو الذي يحقق أهدافه، ويحول دون إساءة استخدامه"<sup>(1)</sup>. وتثور المفاضلة في هذا الشأن بين المبادرة الحكومية والمبادرة البرلمانية:<sup>(2)</sup>

1- "إن مزايا المبادرة الحكومية: لا تتكرر من حيث جدية أفكارها. وعمق دراستها. حسن صياغتها وتطابقها مع السياسة العامة للدولة. وصدورها في حدود الإمكانيات المالية. فالحكومة بحكم موقعها على قمة الصرح السياسي تستطيع الحكم على النظام التشريعي وتبين مواضع النقص والقصور فيه. وللحكومة أن تستعين في ذلك بالأجهزة المتخصصة التي تقوم بجمع المعلومات والتنسيق بينهما لمناقشتها في مجلس الوزراء. كما تنص بعض الدساتير على قيام بعض الجهات القضائية بمهمة صياغة المبادرة الحكومية - كمجلس الدولة - ضمانا لحسن صياغتها. ولهذه الأسباب فإن الدساتير المختلفة تقرر إعفاء المبادرات الحكومية من شرط العرض على لجان المقترحات، فتحال إلى اللجان المختصة وذلك لعمق دراستها.

2- وعلى العكس من ذلك يعدد الفقه عيوب الاقتراح البرلماني، ويعتبره أحد الأسباب التي أدت إلى أزمة التشريع البرلماني وتراجع سلطان القانون بوجه عام. من ذلك شيوع ظاهرة المقترحات البرلمانية التي تعتبر من أهم عيوب الاقتراح البرلماني فهناك وسائل متعددة تتيح للنواب تحقيق الشهرة والدعاية للموسم الانتخابي القادم: كمقاطعة الوزراء عند مناقشة مشروعات الميزانية. أو المطالبة باستجواب أحد الوزراء. إلا أن: هذه الوسائل تتطلب خبرة في الصعود إلى المنبر وإدارة المناقشة وتوافر معلومات واسعة بصدد المناقشة. ولذلك فليس أسهل من إيداع مشروع قانون يتعلق باستغلال موارد طبيعية أو بفتح عدد من المنشآت. قد يتفق ذلك مع مطالب بعض المواطنين، كما لو تضمن اقتراحه تخفيض الضرائب أو زيادة الأجور والمعاشات.

هذا النوع من الاقتراحات لا يستهدف سوى تحقيق مصلحة شخصية للنائب، لأنه لا يهتم بمدى صلاحية الاقتراح أو جديته وإنما يقصد لفت النظر إليه. ويبرر الفقه هذه الظاهرة إلى نقص التربية السياسية لدى الناخبين حيث لا يكفي منح المواطنين حقوقهم السياسية فحسب بل يتعين السهر على تثقيفه وصله حتى لا يقع فريسة للوعود البراقة من جانب النواب.

(1) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة 1، دار الفكر العربي،

1980، ص 12.

(2) عمر حلمي فهمي، نفس المرجع، ص 12 وما يليها.

\* من ناحية أخرى يعيب الاقتراحات البرلمانية لاتصافها بالطابع الإقليمي والطائفي وخضوعها لتأثير مجموعات الضغط. فيذهب Box إلى أن الكونجرس عادة ما تزدهم بكبار الماليين ورجال الصناعة اللذين يقومون بدور كبير في توجيه العمل التشريعي خاصة عن طريق حق الاقتراح... فيكفي أن يلوح لأحد النواب أو الشيوخ بعطية ضخمة مادية أو معنوية حتى يسارع بوضع مشروع قانون لخدمة إحدى المؤسسات الاقتصادية الكبرى.

\* كما يتسم الاقتراح البرلماني بسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها، فصيافة القانون ليست من المسائل السهلة التي يمكن حلها بالنوايا الحسنة. فالقانون: يتطلب حلا لمشاكل عصبية. ولذلك فإنه يتطلب الدراسة الجيدة لكل جوانب الموضوع وعلاقته بالموضوعات الأخرى التي يعالجها التشريع القائم. ونتائج المحتملة. ثم تأتي بعد ذلك الصياغة القانونية الدقيقة التي تستهدف إبراز معاينة بوضوح وتحول دون تعارض أحكامه، وهي مسألة شاقة تتطلب الدراسة العميقة والخبرة الواسعة. ولذلك فإن غالبية الاقتراحات البرلمانية تمتلئ بالتناقضات ويتعارض فيها القديم مع الحديث.

\* كما يعيب المقترحات البرلمانية أيضا ظاهرة التسرع وتأثرها بانفعال النواب ونزواتهم. لا شك أن هذه العيوب في جملتها يمكن مواجهتها لو قامت لجان المقترحات بوظيفتها على الوجه الأكمل. إلا أن الفقه يجمع على أن كثرة المقترحات أمام اللجان المتخصصة وضيق الوقت المحدد لدراسة كل مشروع يتسبب في عدم العناية بفحص المقترحات وسرعة الموافقة عليها خوفا من انتهاء الموسم التشريعي قبل اقرارها، وسقوطها يعد ضياع الجهد والوقت. ولذلك:

✓ اتجه جانب من الفقه إلى المناداة بقصر حق المبادرة على الحكومة وحدها، خاصة في الأنظمة البرلمانية التقليدية، فإلى جانب المزايا المتعددة للمبادرة الحكومية، تتكون الحكومة في النظام البرلماني من زعماء الحزب الغالب في البرلمان، ولذلك فإن أعضاء البرلمان الذين ينتمون إلى حزب الأغلبية سوف يباشرون حق اقتراح غير مباشر عن طريق زعماء الحزب. أما الأقلية فهو ليس بحاجة إلى حق الاقتراح لأن دوره يقتصر على نقد سياسية الحكومة، وعليه أن يحتفظ بمشروعاته حتى يصل إلى مقاعد الحكم.

✓ كذلك ذهب جانب آخر من الفقه إلى المطالبة بجعل الاقتراح البرلماني "احتياطيا" لا يجوز استخدامه إلا في حالة إهمال الحكومة وتقصيرها الواضح.

✓ والواقع أن الاتجاهات السابقة لم تلق قبولا من غالبية الفقه لأن قصر هذا الحق على الحكومة وحدها يؤدي إلى نتائج وخيمة، فكفى أن تهمل الحكومة تقديم مشروع قانون يهم الأمة حتى يستحيل تحقيق الإصلاح المطلوب وخاصة وأنه يفترض أن البرلمان لا يملك حق الاقتراح، ولا يتصور مواجهة أعمال الحكومة بإثارة مسؤوليتها السياسية لأنها إجراء استثنائي لا يمكن استخدامه كسلاح معتاد لإجبار الحكومة على تقديم مشروع قانون في كل حالة يتصور فيها للنواب تقصيرها وإهمالها<sup>(1)</sup>. وعليه:<sup>(2)</sup>

➤ الواقع أن حرمان البرلمان من هذا الحق لا يتعارض فقط والسير الطبيعي للأمر حيث تتمتع السلطة التي تسن القوانين بحق اقتراحه، وإنما يؤدي إلى عرقلة الإجراءات التشريعية، لأن البرلمان الذي يُحرم من حق الاقتراح، سوف يعمل على الحصول عليه بشتى الطرق ولو اضطر في سبيل ذلك إلى رفض القوانين الحكومية. وقد يدفعه الحرمان من حق الاقتراح إلى التشدد في مواجهة المقترحات الحكومية.

➤ لذلك يجمع الفقه على أن الاقتراح المشترك ضرورة لا غنى عنها، فهو يتفادى العيوب التي يمكن أن تترتب على انفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق.

➤ إلى جانب ذلك يؤدي الاقتراح المشترك إلى تزويد التشريع الوطني بالقوانين القومية والمحلية معا، وتفسير ذلك أن رسم سياسية الدولة والإشراف على تنفيذها يمثل الجانب الأهم في الاختصاصات الحكومية، وحق المبادرة التي هي إحدى الوسائل التي تستخدمها الحكومة لتحقيق هذه السياسة، باهتمام الحكومة بأمهات القوانين التي تتيح لها تنفيذ سياستها إلى جانب بعض القوانين الأخرى التي تثير الرأي العام.

➤ على العكس من ذلك تمثل الوظيفة التشريعية أهم اختصاصات عضو البرلمان، واقتراح القوانين هو عصبها، ونواب الشعب أكثر إحساسا بالحاجات الإقليمية والمحلية".

### الفرع الخامس: السلطة المختصة بالمبادرة بالتشريع

أثير تساؤل "عن السلطة صاحبة الحق في المبادرة التشريعية؟ السلطة التشريعية أو

السلطة التنفيذية أو السلطتين معا؟

(1) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص ص: 15، 16.

(2) عمر حلمي فهمي، نفس المرجع السابق، ص ص: 16، 17.

وعلى العموم فإن الدساتير قد نظمت حق الاقتراح في ثلاث اتجاهات، هي على النحو الآتي:

أولاً دساتير تجعل حق الاقتراح خاص بالسلطة التشريعية: هذا الاتجاه هو خاصة الدساتير التي تأخذ بنظام الجمهورية الرئاسية؛ حيث تحرم السلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين وتقتصره على السلطة التشريعية، ذلك أن هذه الدساتير ترى أن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع السلطة التنفيذية من الاشتراك في التشريع بأي وجه من الوجوه. كدستور السنة الثالثة الفرنسي لعام 1795 حين تبنى نظام انفراد البرلمان بحق الاقتراح، ودستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787.

➤ إن حرمان السلطة التنفيذية من المبادرة بالقوانين أمر منتقد، فهو كما يقول ليون دوجي عمل قليل الحكمة لأنها وهي السلطة القائمة بتنفيذ القوانين أدري ما بها من عيوب ونقص، وهي فوق ذلك العضو المسير في الدولة فهي أقدر على معرفة ما يجب عرضه من المبادرات على البرلمان.

➤ والواقع أن فكرة التعاون بين السلطات سرعان ما أضعف هذا الرأي؛ حيث أن ما يجري عليه العمل حتى في ظل هذه الدساتير التي تبنت انفراد السلطة التشريعية بحق الاقتراح هو قيام الوزراء فعلاً باقتراح القوانين عن طريق اتصالهم باللجان البرلمانية، كما هو حاصل في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تتصل السلطة التنفيذية باللجان البرلمانية للحصول على التشريعات والإعتمادات الضرورية لسير أعمالها.

ثانياً دساتير تجعل حق الاقتراح خاص بالسلطة التنفيذية: المراد بهذا الاتجاه من تنظيم حق الاقتراح هو منح السلطة التنفيذية حق الاقتراح مع حرمان السلطة التشريعية من ممارسة هذا الحق مع ما في ذلك من شذوذ غريب، لكون هذه السلطة هي الممثلة للشعب والمجسدة لإرادته ولا يمكن تصور وجود هذه الصورة من الاقتراح في الدول ذات الأنظمة الرئاسية. بينما يمكن تصور وجودها بشكلها المطلق أو الجزئي في بعض الدول ذات الأنظمة البرلمانية، وإن كانت حتى في هذه الحالة الأخيرة غير شائعة في هذه الدول، ولا تعتبر من السمات المميزة للنظام البرلماني. وهذا ما أخذت به فرنسا في دستور سنة 1852.

ثالثاً دساتير تجعل حق الاقتراح حق مشترك لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية: هذا التنظيم لحق الاقتراح يقصد به أن يمنح الدستور حق اقتراح القوانين لكل من السلطتين



التشريعية والتنفيذية في آن واحد. وأخذ بفكرة الاقتراح المشترك في فرنسا في دستور الجمهورية الرابعة 1946 ودستور الجمهورية الخامسة 1958، وبذات التوجه أخذ الدستور الألماني لسنة 1949، كذلك فعل الدستور الايطالي 1947 في مادته 71<sup>(1)</sup>.

كذلك فعل المشرع الدستوري الجزائري بجعل حق المبادرة بالقوانين حق مشترك بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من خلال المادة 119 منه تعزز هذا التكريس بموجب المادة 136 من نفس الدستور المعدل سنة 2016.

"إن الاقتراح المشترك لا غنى عنه لأنه يعمل على تقادي العيوب التي يمكن أن تترتب إزاء انفراد أي من السلطتين بهذا الحق. ثم أن هذا الحق يمثل أحد الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق السياسة العامة التي ترسمها وتنفذها وترى أن حمايتها تكون عن طريق القانون الوضعي. والاقتراح أصبح من الحقوق الهامة التي تتمسك بها البرلمانات ولا يمكن أن تتنازل عنها، غاية الأمر أنه يراعي في نظر القوانين التي يقترحها أعضاء البرلمان قيود إجرائية تُعفى منها مشروعات القوانين التي تبادر بها الحكومة"<sup>(2)</sup>.

ضف إلى ذلك أن:

✓ الاقتراح المشترك في الواقع هو إحدى الضرورات التي تستلزمها طبائع الأمور ولذلك فقد كمنت بذوره في الدساتير التي تبنت نظام الاقتراح المنفرد، فقد كان ينص في صلب الدستور على حق البرلمان أو الحكومة في لفت نظر السلطة التي تملك حق الاقتراح إلى بعض الأمور الهامة.

✓ إلا أن الفقه بإجماع يرى ضرورة تقييد حق النواب في مجال الاقتراح المالي منعا للإسراف والتبذير في مالية الدولة، وخاصة أن المسائل المالية تتميز بطابعها الفني الدقيق وتعتبر كلا لا يتجزأ ، ويؤدي المساس بها إلى إثارة الخلل والاضطراب، وقصر الاقتراح المالي على الحكومة وحدها لا يؤدي إلى استبدالها أو سوء استخدامها لأن الحكومة هي

(1) محمد عباس محسن، (اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية... مراجعة للنصوص

الدستورية وقرارات القضاء الاتحادي العراقي)، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية ، مجلة تصدر عن جامعة العراق، عدد 11، (جانفي، 2014)، ص 69.

(2) محمد عباس محسن، نفس المرجع، ص 70.

السلطة المختصة بالإدارة المباشرة للنشاط العام، ويستحيل عليها أن تهمل في طلب الإعتمادات اللازمة لتسيير المرافق العامة، التي تُسأل عن الأعمال فيها أمام نواب الشعب. ✓ والحكومة بحكم ممارسة هذا النشاط تتميز عن غيرها في مجال الاقتراح المالي أنها تحيط باحتياجات الدولة وتعلم إمكاناتها وتستطيع تحديد أوجه الإنفاق بما يحقق الأهداف المقصودة.

✓ وبالرغم من أن الاختصاص المالي للبرلمان يمثل أقدم اختصاصاته إلا أن البرلمان في أفضل ظروفه السياسية لم يكن يطالب بحقه في الموافقة على الضرائب وأوجه الإنفاق عموماً، وليس بحقه في اقتراحها ابتداءً.

✓ ولذلك فقد طالب غالبية الفقه بضرورة حصر الدور البرلماني في المجال المالي في أضيق الحدود وقصره على مراقبة الإنفاق الحكومي<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: تنظيم المبادرة بالتشريع في الأنظمة المقارنة

على هدي ما تقدم أعلاه عن المبادرة لنا في هذا المطلب تبين تنظيم المبادرة بالتشريع في الأنظمة المقارنة محل الدراسة في فروع هي على التالي:

الفرع الأول: تنظيم المبادرة بالتشريع في النظام الفرنسي.

الفرع الثاني: تنظيم المبادرة بالتشريع في النظام الأمريكي.

الفرع الثالث: تنظيم المبادرة بالتشريع في النظام الجزائري.

### الفرع الأول: تنظيم المبادرة بالتشريع في النظام الفرنسي

تنص المادة 39 في فقرتها الأولى من دستور 1958 الفرنسي أن: "لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان حق المبادرة بالقوانين". وبالتالي "تعود المبادرة بالتشريع إلى الحكومة (المشروع) والبرلمان (اقتراح) على قدم المساواة"<sup>(2)</sup>.

وعليه نتناول هذا الفرع من خلال النقاط التالية:

أولاً: دور رئيس الجمهورية الفرنسي في مرحلة المبادرة بالتشريع.

ثانياً: المبادرة بالتشريع من حيث الإجراءات في النظام الفرنسي.

(1) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص: 18، 19.

(2) صالح طاليس، محاضرات في مادة القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت،

2012، ص: 263.

### أولاً: دور رئيس الجمهورية الفرنسي في مرحلة المبادرة بالتشريع

في هذا المقام نتناول الدور الفعلي لرئيس الجمهورية الفرنسي في الفترة التي سبقت دستور 1958 من جهة، ومن جهة أخرى دوره بمقتضى هذا الدستور.

أولاً دور رئيس الجمهورية الفرنسي في الفترة التي سبقت دستور 1958: "حق الاقتراح الحكومي ابتداء من دستور سنة 1946 قد صار اسماً وفعلاً من اختصاص رئيس الوزراء. وهذا لم يثر خلافاً عند وضع الدستور رغم أنه قدره على عكس ما استقر عليه العمل في فرنسا. فرئيس الدولة ملكا كان أو قنصلاً أو إمبراطوراً أو رئيساً للجمهورية هو في غالبية الأحوال أحد الأقطاب الذين يرد اقتراح القوانين باسمهم،

➤ باستثناء الدساتير التي قصرت مباشرة حق الاقتراح على البرلمان وحده، ذلك لأن هذا التحول تقنياً لعرف ثبت منذ العمل بدستور 1875 فقد أصبح حق الاقتراح - بسبب إعمال المسؤولية الوزارية - حقاً حكومياً، ولا أدل على ذلك من أن مشروعات القوانين كانت تتغير بتغير الوزارة رغم ثبات شخص رئيس الجمهورية. فالتحول إذن كان محاولة لتحقيق التوافق بين ما يجري عليه العمل وبين النصوص الدستورية"<sup>(1)</sup>. هذا:"

➤ وقد تأثر حق الاقتراح - شأنه شأن سائر اختصاصات رئيس الجمهورية - بالعوامل التي أدت إلى ضعف مركز الرئاسة بصفة عامة في ظل دساتير سنة 1875 وسنة 1946 قطيعة النظام البرلماني من ناحية وطريقة انتخاب رئيس الجمهورية من ناحية أخرى كانا من الأسباب التي ساهمت في ضعف اختصاصات الرئيس أو سلبيتها.

➤ فرغم أن دستور سنة 1785 قد جعل رئيس الجمهورية ملكا غير مورث، إلا الرئيس لم يكون بوسعه أن يباشر هذه السلطات الواسعة دون مشاركة الوزراء - سوى حق الرئاسة الفخرية للدولة وحقه في الاستقالة -

➤ فقد أدت طبيعة النظام البرلماني بدعائمه المعروفة إلى أن يحكم الرئيس بمشورة وزرائه اللذين يستندون إلى الأغلبية البرلمانية، وهو ما يعنى انتقال السلطة الفعلية من يد الرئيس المسؤول - إلا جنائياً - إلى الوزارة المسؤولة أمام البرلمان. إذ يقول Gordon أن الوزير في النظام البرلماني هو الذي يحكم، فهو يقول لرئيس الجمهورية "إذا عملت إرادتك احتفظت أنت

(1) عمر حلمي فهمي، نفس المرجع السابق، ص 26.

بمنصبك وفقدت أنا وظيفتي، ولذا يجب أن تنفذ أنت ما نريد نحن، لأننا ننبثق مباشرة من الشعب ويرضى عنا ممثلوه ولن نفقد صلتنا بهم، فعليك أنت أن ترضى بقيادتنا". فالنظام البرلماني إذن جرّد الرئيس من كل سلطاته - لمصلحة الوزارة - بما في ذلك حقه في اقتراح القوانين.

➤ ومن ناحية أدت طريقة انتخاب رئيس الجمهورية إلى ضعف نفوذه الأدبي لفرض إرادته الشخصية .

➤ فوفقا لنص المادة الثانية من الدستور "ينتخب رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الشيوخ والنواب مجتمعين في هيئة جمعية عمومية"، وقد أجمع الفقه على أن انتخاب رئيس الجمهورية في دستور سنة 1875 قد جرّده من شخصيته فلم يعد رجل الشعب المختار يمثل فرنسا. بل ذهب البعض إلى القول: "أن دستور سنة 1875 بطريقة انتخابه الضيقة قد عامل شعب فرنسا معاملة القاصر ومنحها نظاما جمهوريا زائفا لأنه اختار من بين كل طرق الانتخاب المعهودة وسيلة القلة المحتكرة وليس وسيلة ديمقراطية يساهم فيها جمهور الشعب. وقد عزا الفقه إلى طريقة انتخاب رئيس الجمهورية من استخدام اختصاصاته التي منحها له الدستور لحفظ التوازن بينه وبين البرلمان كحق الاعتراض على القوانين وحق حل مجلس النواب. وأيا كانت الانتقادات التي وجهت إلى طريقة اختيار الرئيس، فقد أجمع الفقه على أن هذا الأسلوب قد أحكم قبضة المشرع على السلطة التنفيذية، فرئيس الجمهورية يخضع لنفوذ المشرع خضوعا يستند إلى الاعتراف بالجميل أو الخوف من عدم تجديد انتخابه، الحكومة تعمل بوحى المشرع بحكم تمثيلها للأغلبية البرلمانية. أدى هذا النظام إلى خلق مفاهيم تتعارض تماما مع الاعتراف للرئيس بسلطات شخصية تعطي له دورا يبعد عن إرادة البرلمان ونفوذه. فعندما وصل الرئيس الذي حكم فرنسا سنة 1920 حيث؛ لم يُخف رغبته في إعطاء مركز الرئاسة نقلا سياسيا وأديبا يجعل منها مفتاح النظام. لذلك طالب الرئيس بتعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بما يجعله الممثل الحقيقي للأمة. كما مارس دورا فعليا في السياسة الخارجية، وفرض نفسه على المحادثات الدبلوماسية وأجبر رئيس وزرائه على الاستقالة عندما اختلف معه. غير أن البرلمان قد رفض التعاون مع الرئيس وشل عمل الحكومة وشرع في محاكمته مما اضطره إلى الاستقالة. وقد ترتب على ذلك بأن الاقتراح وإن ورد في الدستور باسم رئيس الجمهورية إلا أن مجلس الوزراء هو الذي يمارسه كما لو كان يملكه. فينذر أن

تدخل رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين أو صياغتها وكل ما يملكه هو أن يرفض التوقيع على القانون لحين إدخال التعديلات التي يريدها عليه، ولا شك أن رفض توقيع القانون يجعل لرئيس الجمهورية اليد الطولى في تحديد مضمونه لأن الاقتراح الحكومي شكلا ما لم يتضمن توقيع الرئيس.

إلا أن غالبية الفقه تشكك في قدرة الرئيس على معارضة قرارات مجلس الوزراء، فالرئيس في النظام البرلماني التقليدي لا يتمتع إلا بسلطات اسمية يمارسها عملا رئيس الوزراء. فرئيس الدولة ليس سوى آلة للتوقيع. يترتب على ذلك كله أن أصبح حق الاقتراح ضمن بقية حقوق الرئيس حقا حكوميا حتى أن الفقه بأجمعه يطلق على اقتراح رئيس الجمهورية تعبير الاقتراح الحكومي بالمقابل الاقتراح البرلماني.

وقد انتقد الفقه ورود حق الاقتراح في الدستور الفرنسي باسم رئيس الجمهورية، فإلى جانب مجافاته الواقع فإن من شأنه أن يعرض باسم رئيس الجمهورية للنقد. لأن مشروع القانون يحمل اسم الرئيس ولذلك يُفضل غالبية الفقه النظام المعمول به في إنجلترا حيث يقدم الوزير مشروع القانون باسمه الخاص مستقلا في ذلك صفته كنائب يتمتع بحق الاقتراح مما يوفر على التاج مغبة النقد من جانب معارضي المشروع. وقد صادف هذا الانتقاد قبولا لدى واضعي دستور سنة 1946 فنص في المادة 14 على أن "يختص باقتراح القوانين رئيس مجلس الوزراء وأعضاء البرلمان"<sup>(1)</sup>.

نخلص مما سبق إلى أن "التطور الدستوري الفرنسي قد أرسى إعطاء الحكومة حق المبادرة بالقوانين بالاشتراك مع مجلسي البرلمان"<sup>(2)</sup>.

**ثانيا** دور رئيس الجمهورية الفرنسي في ظل دستور 1958: "رغم أن المادة 39 من دستور 1958 الفرنسي احتفظت بالوضع السابق على ما هو عليه إلا أنه يمكن أن نجد لرئيس الجمهورية في هذا الدستور دورا حقيقيا في مجال المبادرة بالقوانين ويرجع هذا ل: تغير الظروف التي ساعدت على ضعف مركز الرئاسة عموما في ظل دستور سنة 1875 واستمرت أسبابها في دستور 1946. هجر دستور سنة 1958 قواعد النظام البرلماني التقليدي

(1) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 26 وما يليها.

(2) فتحة عمارة، المرجع السابق، ص 405.

وخاصة بما يتعلق بمباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته الواردة في الدستور. فلم يعد رئيس الجمهورية حكما بين السلطات إنما صار كفيلا وضما لسيرها وانتظامها. لذلك نص الدستور على جعل أخطر السلطات الحكومية من اختصاص الرئيس وحده يباشرها دون تدخل الوزير المختص وهو ما جعل مركز الرئاسة المفتاح الحقيقي النظام<sup>(1)</sup>

➤ من ناحية أخرى أدى التعديل الدستوري لكيفية انتخاب رئيس الجمهورية إلى تدعيم مركزه الأدبي، فقد وافق الشعب في استفتاء 28 أكتوبر 1962 على تعديل المادة السادسة من الدستور التي تتعلق بانتخاب الرئيس، وبمقتضى هذا الاستفتاء أصبح الرئيس رجل الشعب المختار الذي ينتخب مباشرة من الشعب.

➤ إلى جانب سلطات الرئيس الشخصية التي يباشرها بنفسه، كفل له الدستور دورا بارزا في مجال الاختصاصات الحكومية الأخرى التي تناقش في مجلس الوزراء، فالمادة التاسعة تعطي لرئيس الجمهورية الحق في رئاسة مجلس الوزراء. والمادة الثالثة عشر فإنها تستلزم توقيع رئيس الجمهورية على الأوامر والمراسيم التي يتم تناولها في مجلس الوزراء. كما تبين المادة الحادية والعشرون اختصاص الوزير الأول في توجيه النشاط الحكومي والأمن القومي وكفالة تنفيذ القوانين وممارسة السلطة اللائحية وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين مع مراعاة القيد المنصوص عليه في المادة الثالثة عشر.

➤ يترتب على هذا أن الدستور يستلزم الحصول على موافقة الرئيس بالنسبة لأهم الاختصاصات الحكومية - وهي التي يتم تناولها في مجلس الوزراء - ولذلك فقد ذهب الأستاذ Duverger إلى أن الحكومة كهيئة جماعية ليس لها سلطات تختص بها لأن أهم قراراتها يتم التداول فيها في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية. وإن جاز للحكومة تجتمع خارج مجلس الوزراء إلا أن الأمر هنا يكون التحضير لاجتماعات المجلس وليس بقصد اتخاذ قرارات ملزمة.

➤ وبالتالي فإن اقتراح القوانين في المسائل التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء،

(1) من خلال اعتراف الدستور لرئيس الجمهورية بسلطات شخصية منصوص عليها في المواد: 1/8، 11، 12، 16، وتتضمن على التوالي: تعيين الوزير الأول وينهي مهامه حقه في اللجوء إلى الاستفتاء، حقه في حل الجمعية الوطنية، حقه في تنظيم وإخبار الأمة في وقت الخطر.

يخضع بذلك لضرورة توقيع الرئيس عليه. أي يستلزم الحصول على موافقة الرئيس بصدد مشروعات القوانين التي تم دراستها في مجلس الوزراء، وموافقته هنا ليست شكلية فالمادة العاشرة من الدستور لم تحدد لرئيس الجمهورية فترة محددة يوقع فيها القرارات الحكومية كما هو الحال عند إصدار القانون، وهو ما يعني أن الدستور يترك له حرية واسعة في الموافقة أو الرفض. فالرئيس يملك سلطة حقيقية تمكنه من شل النشاط الحكومي، فهو يشارك بفاعلية في اختيار مضمون القرار المقترح كما يستلزم الحصول على موافقته بمناسبة أي تعديل فيه.

➤ نخلص من هذا: أن رئيس الجمهورية في دستور 1958 يمارس ضغطاً أدبيا وقانونيا فيما يتعلق باقتراح القوانين بحكم القيد الوارد في المادة الثالثة عشر من الدستور هذا من الناحية النظرية. أما من الناحية العملية فينذر أن يتدخل رئيس الجمهورية في تحديد مضمون الاقتراح، ما لم تكن له فكرة محددة يريد ترجمتها إلى عمل تشريعي، وهذا استثناء قلما يرد لأن اقتراح القوانين ليس مجرد خيال أو فكرة مثالية وإنما هو تخطيط وإعداد ودراسة. ولذا فالأمر يهم الوزراء، ومن ثم فإن اقتراح القوانين هو اختصاص حكومي بطبيعته وذلك لارتباطه بحاجات الدولة ومطالبها وهي مهمة تضطلع بها الحكومة. وورود حق الاقتراح باسم الوزير الأول في الدستور يعني في نظرنا أن الاقتراح دستوريا يجب أن يصدر أولا من الحكومة، فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقترح القانون ابتداء. فيجب أن تفرق بين سلطات الرئيس الدستورية وبين نفوذه الشخصي<sup>(1)</sup>. "فرئيس الجمهورية لا يملك دستوريا حق الاقتراح، إلا أنه يستطيع عن طريق حقه في توقيع القرارات التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء أن يؤثر في مضمون الاقتراح، فرئيس الجمهورية يملك اعتراض مطلق يمكنه من فرض آرائه ولكنه لا يملك دستوريا أن يقترح ابتداء"<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: المبادرة بالتشريع من حيث الإجراءات في النظام الفرنسي

"يُشترط أن يتوافر في المبادرة بالقوانين عنصران:

✓ الأول شخصي ويقصد به أن تكون المبادرة صادرة من ذي صفة في تقديمها، وذلك

(1) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 29 وما يليها.

(2) عمر حلمي فهمي، نفس المرجع السابق، ص 32.

بحسب من يُسند إليه الدستور ذلك، وقد منحت هذه الصفة للحكومة وكذا أعضاء البرلمان ويمسى ما تقدمه الحكومة بمشروع قانون وما يقدمه أعضاء البرلمان باقتراح قانون.

✓ أما العنصر الآخر فهو موضوعي وهو أنه يجب أن يكون موضوع الاقتراح من بين

الموضوعات التي يحتويها الدستور وينظمها قانون الدولة.

وتعتبر المبادرة بالقوانين المصدر الأول والأساسي القانوني الذي يستمد منه التشريع مضمونه،

ولا تصبح المبادرة تشريعا إلا بعد إتباع الإجراءات المحددة في الدستور<sup>(1)</sup>

أولا بالنسبة لمبادرة أعضاء البرلمان (اقتراح قانون): منح الدستور الفرنسي لسنة

1958 حق المبادرة بالقانون لأعضاء البرلمان وفق ما يلي:<sup>(2)</sup>

\* يكون لكل برلماني سواء كان من الجمعية الوطنية أو من مجلس الشيوخ الحق بالمبادرة

بالقانون بصفة فردية.

\* أو يتم تقديم المبادرة بصفة جماعية باسم أعضاء مجموعة برلمانية.

\* يجب أن تتم مناقشة المبادرة خلال مدة معينة من يوم إيداع الاقتراح.

ثانيا بالنسبة لمبادرة الحكومة (مشروع قانون): لتقديم مشروعات القوانين من قبل

الحكومة في ظل الدستور الفرنسي الحالي تتبع الإجراءات التالية<sup>(3)</sup>:

\* تقدم المشروعات من الحكومة إلى مجلس الوزراء ابتداء.

\* يتولى مجلس الوزراء مناقشتها وإدخال التعديلات اللازمة على مشروع القانون.

\* إخضاعها لتوقيع رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يعني ضرورة الحصول على موافقة

الرئيس على تلك المبادرة قبل تقديمها للجمعية الوطنية.

\* يسمح لرئيس الجمهورية أثناء نظر تلك للمقترحات، أن يعترض على أجزاء منها أو

يرفضها، بل أنه في حالة إجراء تعديل لتلك المقترحات يجب الحصول على موافقة رئيس

الجمهورية على ذلك. وهو الأمر الذي يشير إلى أن الرئيس الفرنسي يشارك بفاعلية في

اختيار مضمون مشروع القانون المقترح. إلا أنه من الناحية العملية عادة لا يتدخل الرئيس في

مضمون المشروع تاركا ذلك للوزراء، يرجع ذلك في الأصل إلى أن كل وزير يكون مختصا

(1) فتية عمارة، المرجع السابق، ص ص: 406، 407.

(2) فتية عمارة، نفس المرجع السابق، ص 407.

(3) فتية عمارة، نفس المرجع السابق، ص ص: 407، 408.



بشؤون وزارته، وبالتالي فهو أدري من غيره بشؤون وزارته ومدى حاجة الدولة إلى القوانين واللوائح التي تنظم الأعمال في الوزارة التي ينتمي إليها.

\* يُقدم مشروع القانون مشفوعاً بالأسباب التي دعت إلى تقديمه باسم الوزير؛ لأنه هو الذي يتولى الإجابة عند مناقشة المشروع أمام الجمعية الوطنية.

\* بعد توقيع رئيس الجمهورية تعرض المشاريع على غرفتي البرلمان تكون الأولوية للجمعية الوطنية بالنسبة للمشاريع المتعلقة بالقانون الحالي ومشاريع قانون تعديل الضمان الاجتماعي<sup>(1)</sup>، أما بالنسبة لتلك المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية أو بالجالية الفرنسية المقيمة بالخارج فالأولوية تكون لمجلس الشيوخ.

\* هذا بعد التداول في مشاريع القوانين في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة فهذا الأخير يبدي رأيه في مدى مشروعية مشاريع القوانين، ويبقى رأيه استشارياً وليس ملزماً للحكومة. على اعتبار أن مجلس الدولة الفرنسي له دور استشاري في مجال مشاريع القوانين لنا توضيح هذا الدور من خلال التعريف بمجلس الدولة الفرنسي ثم أنواع الاستشارة التي يقدمها على التوالي:<sup>(2)</sup>

التعريف بمجلس الدولة الفرنسي: يعتبر مجلس الدولة الفرنسي منذ نشأته الأولى بموجب دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية هيئة استشارية مستقلة عن الإدارة العمومية، بل نشأ من أجل هذه الاختصاصات الاستشارية ليكون جهة مكلفة بإعطاء الرأي والمشورة للحكومة في المسائل التشريعية أو اللائحية، فكانت وظيفة مجلس الدولة الفرنسي باعتباره هيئة استشارية تنحصر أساساً في إعطاء المشورة والرأي للفصل في الشؤون القانونية والمسائل الإدارية، وقد نصت المادة 52 من الدستور أعلاه: "يختص مجلس الدولة تحت إشراف القناصل بصياغة مشروعات القوانين ولوائح الإدارة العمومية وجل الصعوبات التي تظهر في المجال الإداري. وقد احتفظ مجلس الدولة الفرنسي باختصاصاته الاستشارية التي تضمنتها معظم الدساتير الفرنسية خاصة منها دستور 1852.

(1) أنظر أحكام الفقرة الثانية من المادة 39 من دستور 1958 الفرنسي.

(2) جازية صاش، (الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الفرنسية في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني،

مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 20، (جويلية، 2008)، ص 78.

وبهذا يعتبر الاختصاص الاستشاري هو الاختصاص الأصيل لمجلس الدولة الفرنسي وإن كان الاختصاص القضائي قد احتل في الوقت الحاضر مكان الصدارة وحجب الاختصاص الاستشاري. ويعد مجلس الدولة الفرنسي منذ نشأته مستشارا للحكومة في المسائل التشريعية واللائحية. وتشمل هذه الاستشارة كل الأشكال القانونية التي يتضمنها الهرم القانوني، وهي إما إلزامية أو اختيارية.

وبصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 تم النص صراحة على الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة، حيث تضمن هذا الدستور أربع حالات لأخذ رأي مجلس الدولة بصورة إلزامية بما يلي:

1<sup>1</sup> قررت المادة 39 فقرة 2 من الدستور الفرنسي على أن يتم أخذ رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشروعات القوانين قبل مناقشتها في مجلس الوزراء، وتقرر المادة 38 من الدستور ذات الأمر بالنسبة لمشروعات الأوامر التي يجب أخذ رأي مجلس الدولة بشأنها بصفة إلزامية.

2<sup>2</sup> كما تعترف المادة 37 فقرة 2 أخذ رأي مجلس الدولة بما يتعلق بمشروعات المراسيم التي تعدل النصوص ذات الشكل التشريعي التي تم إقرارها قبل العمل بالدستور الجديد والتي تتناول موضوعات لائحية بموجب هذا الدستور.

3<sup>3</sup> بنص المادة 37 من الدستور على وجوب أخذ رأي مجلس الدولة كقاعدة عامة بالنسبة لكل المراسيم التنظيمية. بالنسبة لعرض المراسيم على مجلس الدولة قد يكون له بالإضافة للأساس الدستوري أساسا تشريعيا.

4<sup>4</sup> يتعين كذلك أخذ رأي مجلس الدولة لكل مشروعات القوانين الاستثنائية سواء تعلقت بتعديل الدستور، وقوانين المالية، أو قوانين خاصة بالمصادقة على المعاهدات الدولية أو اتفاقية. ومفاد الاستشارة الإلزامية أنه لا يمكن للحكومة أن تتخذ النصوص قبل أخذ رأي مجلس الدولة بشأنه إلا أنها ملزمة بمضمونه.

تكون استشارة مجلس الدولة اختيارية كقاعدة عامة في حالة عدم وجود نص يفرض هذه الاستشارة،

➤ وذلك بالنسبة لمشروعات المراسيم البسيطة،

➤ أو أية مسألة قانونية يكمن طلب الرأي فيها من قبل الوزراء، وخاصة فيما يتعلق بالصعوبات التي تواجههم بخصوص المسائل الإدارية المختلفة،

➤ كما يمكن للحكومة أن تطلب رأي المجلس الاستشاري لتفسير أو شرح أحكام دستورية بشأن مسألة معينة، أو لتفسير نص قانوني، أو لإبداء رأي في مشكلة قانونية. وعليه مجلس الدولة يحدد المسألة القانونية ويجيب عليها بأسباب مختصرة، كما يمكن لمجلس الدولة أن يبادر باقتراحات للسلطات العمومية حول الإصلاحات التشريعية والتنظيمية التي يرى ضرورة إجرائها". نخلص أن لمجلس الدولة الفرنسي دورا في العملية التشريعية.

### الفرع الثاني: تنظيم المبادرة بالتشريع في النظام الأمريكي.

من "المميزات الأساسية للنظام الرئاسي الذي يعد المثال التاريخي له هو الولايات المتحدة الأمريكية (الذي هو صورة من صور تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات):

➤ الفصل الجامد التام بين السلطات؛ بحيث أن كل سلطة وخاصة التنفيذية والتشريعية تعمل في مجال خاص مستقل ومنفصل عن السلطة الأخرى، ولا يوجد تعاون بين السلطتين ولا وجود لوسائل تأثير متبادلة فالبرلمان منتخب من طرف الشعب، ورئيس الجمهورية منتخب من طرف الشعب وبالتالي فالهيئتان تتمتعان بنفس الشرعية.

➤ البرلمان: يُشرع وحده دون أي تدخل للسلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة لا تملك حق تقديم مشاريع قوانين للبرلمان، وهو السيد وكل برلماني له الحق في اقتراح القانون، وحتى الميزانية توضع من طرف البرلمان وحده، ولا يستمع لأعضاء الحكومة بمناسبة دراسته لمبادرات القوانين التي يتقدم بها أعضاؤه.

➤ وإذا كان النظام الرئاسي في صورته الأصلية نظاما يتميز بالفصل الجامد بين السلطات، فمن الناحية العملية نجد أنه طور حد أدنى من التعاون بين السلطتين، فـرئيس الجمهورية يملك حق إلقاء خطبة سنوية أمام البرلمان، وتلك الخطبة يضع فيها الرئيس أهم انشغالاته التشريعية، وبالتالي وبصفة ضمنية فهو يقدم (مشاريع القوانين التي يُريدها)، وما على مؤيديه في البرلمان إلا تبنيها وتحويلها إلى قوانين"<sup>(1)</sup>.

ضف إلى ذلك أنه "تنص المادة الأولى من الدستور الأمريكي على أن السلطة التشريعية مخولة للكونجرس، والسلطة الرسمية للرئيس في صنع القوانين تتمثل أولا في التوصية وسلطة

(1) لزهازي بوزيد، (حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 4، (أكتوبر، 2003)، ص: 89، 90.

الاعتراض "الفيتو"<sup>(1)</sup>.

بناء على ما تقدم أعلاه من خلال العناصر الآتية إبراز دور رئيس الجمهورية الأمريكي في العملية التشريعية من خلال المبادرة بالتشريع.

#### ألفاً نشوء سلطة اقتراح القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية:

بالرغم من أن الدستور قد عمل تنظيم اختصاصات السلطة العامة إلا أنه لم يتضمن نصاً صريحاً يُخول الكونجرس سلطة اقتراح القوانين، ولكن استقر الرأي على أن السند الدستوري لاختصاص أعضاء الكونجرس بسلطة اقتراح القوانين يُستفاد بشكل ضمني من نص فقرتين في الدستور هما:

➤ الفقرة الأولى: من المادة الأولى من الدستور الأمريكي التي تنص بأن: "تتاط جميع

السلطات التشريعية الممنوحة هنا بكونجرس الولايات المتحدة، ومن طبيعة الأمر أن تخويل جميع سلطات التشريع يتضمن سلطة اقتراح القانون باعتبار أن اقتراح القوانين هو جزء من سلطة التشريع ومقدمة لها ومدخل إليها.

➤ أما الفقرة الأخرى: فهي الفقرة السابعة من المادة الأولى التي تنص بأن: "جميع مشاريع القوانين الخاصة بتحصيل دخل تطرح في مجلس النواب، ولمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على تعديلات، كما في مشاريع القوانين الأخرى".

ويستفاد من هذه الفقرة أيضاً: أن سلطة اقتراح مشروعات القوانين هي من اختصاص مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وفيما عدا مشروعات القوانين المتعلقة بجمع إيرادات الدولة أو زيادتها فإن اقتراحها يكون من اختصاص نواب مجلس النواب.

كما أنه: لا يشترط تقديم الاقتراح عدد معين أو نسبة معينة من الأعضاء، وكثيراً ما تكون اقتراحات عضو الكونجرس بناء على رغبة الأجهزة التنفيذية أو الإدارية، أو حزب من الأحزاب أو جماعة من جماعات الضغط أو بعض المواطنين العاديين من أبناء دائرته أو غيرها، فضلاً عن أن الدستور الأمريكي لم يتضمن نصاً صريحاً يخول الكونجرس سلطة اقتراح القوانين، فإنه لم يتضمن نصاً صريحاً يُخول رئيس الجمهورية سلطة تقديم اقتراحات

(1) جيروم .ا. بارون، توماس دينيس، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الوجيز في القانون الدستوري المبادئ الأساسية للدستور اللبناني/الأمريكي، الطبعة 1، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1998، ص 127.

تشريعية أو نصا يحرمه ذلك. بيد أن العمل قد جرى على أن للرئيس الأمريكي سلطة اقتراح القوانين استنادا إلى نص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور ونصها: "يُزود الرئيس الكونجرس من وقت لآخر، بمعلومات عن حال الاتحاد، ويقدم له للدراسة توصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد أنها ضرورية وملائمة".

لذا دأب الرؤساء الأمريكيون على إلقاء خطاب بشأن حالة الاتحاد عند افتتاح كل دور من أدوار انعقاد الكونجرس، وذلك في جلسة مشتركة تضم أعضاء مجلس النواب والشيوخ معا. كما يقوم الرئيس من وقت لآخر خلال دورة انعقاد الكونجرس بإرسال رسائل أخرى بشأن ما يعلن من الموضوعات، أو إلقاء بعضا شخصيا أمام الكونجرس بالنسبة للموضوعات بالغة الأهمية. وجرى تفسير النص الدستوري المذكور أعلاه، على أن لرئيس الجمهورية سلطة اقتراح القوانين التي يراها ضرورية وملائمة. وبناء على ذلك فقد اعتاد رؤساء الجمهورية على أن يرفقوا برسائلهم السنوية وغيرها من الرسائل التي يوجهونها إلى الكونجرس (اقتراحات بقوانين) تسمى (Administrative Bills) وهي غالبا ما تكون بصورة مشروع قانون تام الصياغة وأحيانا بصورة فكرة لم تتم صياغتها القانونية. وبذلك الاقتراح التشريعي المباشر من جانب رئيس الجمهورية، أصبح للرئيس دورا أساسيا في التشريع"<sup>(1)</sup>.

**ثانياً نظام المبادرة في النظام الدستوري الأمريكي:** نشير في المقام الأول أن المبادرة بمشاريع القوانين في النظام الأمريكي أنها متنوعة وهي:

➤ مشروعات القوانين العامة: هذه المشروعات عبارة عن نظم تطبق على الأمة بأسرها مثل مشروع القانون الخاص بنفقات دفاعية، أو فرض ضريبة جديدة أو مشروع بقانون حول الهواء التقني.

➤ مشروعات القوانين الخاصة: تطبق هذه المشروعات بقوانين على أناس بعينهم، كأن يريد أحد الأفراد على سبيل المثال تصريحاً خاصاً لكي يحصل على المواطنة.

➤ القرارات المشتركة: هذه هي القرارات التي تتطلب موافقة كل من مجلسي الكونجرس، كما تتطلب توقيع الرئيس عليها ولها قوة القانون، وتستخدم القرارات المشتركة أيضاً في اقتراح

(1) عبد القادر محمد القيسي، المرجع السابق، ص 24 وما يليها.

التعديلات الدستورية"<sup>(1)</sup>.

وقد "خلا الدستور الأمريكي من أي إشارة عن حق الاقتراح في المسائل التشريعية أو بيان من يملكه. فاقترنت الفقرة الأولى من المادة الأولى في معرض بيانها لسلطات الكونجرس إلى النص أن كل السلطات التشريعية المنصوص عليها في هذا القانون يختص بها الكونجرس، لذلك يرد حق الاقتراح ضمن المسائل التشريعية التي عدتها نفس المادة من فقرتها الثامنة مبينة بالتفصيل اختصاصات الكونجرس التشريعية، وإن كانت الفقرة السابعة من المادة الأولى قد أشارت إلى حق مجلس النواب في اقتراح القوانين المالية المتعلقة بزيادة الضرائب مع احتفاظ مجلس الشيوخ بحقه في التعديل. كذلك لم يرد هذا الحق ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية.

ومع ذلك فقد أجمع الفقه على أن الدستور الأمريكي قد نظم حق اقتراح القوانين في المسائل التشريعية على غرار الدساتير التي تقتصر مباشرته على البرلمان وحده.

➤ فقد بنى الدستور الأمريكي نظام الفصل الشديد بين السلطات مترجما في ذلك مبادئ لوك ومونتسكيو،

\* فقد طالب جون لوك بتقسيم خصائص السيادة بين هيئات مستقلة فميز بين السلطة التشريعية التي تتولى استخدام سلطات الدولة لحفظ المجموع، والسلطة التنفيذية والاتحادية تختص بإعلان الحرب والسلام وإبرام المعاهدات كي يتقضى نوازع الطبيعة البشرية وجنوحها نحو الاستبداد لأن "إعطاء السلطة التشريعية حق تنفيذ القوانين يدفعها إل التحلل من سلطان القانون سواء عند وضعه أو تنفيذه".

\* كما أن مونتسكيو قسّم وظائف الدولة وإسنادها إلى هيئات مستقلة ضمانا للحرية، فالحكومات المعتدلة فرض نادر يستحيل الوصول إليه، فكل من يمارس سلطة معينة يميل إلى إساءة استخدامها ما لم يجد مانعا يحول دون ذلك، لذا فإن السلطة يجب أن توقف السلطة. \* ولذا فقد طالب جيفرسون عند وضع الدستور بنظام حكم لا يستند على الحرية فقط وإنما تنقسم فيه السلطات بين هيئات مستقلة ومتوازنة، بما يحول دون الخروج عن حدود

(1) الوتيز لاري ترجمة المركز الثقافي للتعبير والترجمة، الحكومة والسياسة أسس نظام الحكم التجربة الأمريكية، دار

الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص ص: 161، 162.

الاختصاص المرسوم.

\* وعلى هدي هذه الفكرة أنشأ الأمريكيون نظامهم المعروف باسم التوازن، حيث تمارس كل سلطة اختصاصاتها المحددة كما وردت في الدستور بما يحول تركيز السلطة في يد إحداها ويضمن استقلالها جميعاً.

➤ ويقول الفقه: وقد ذهب أحمد كمال أبو المجد إلى أن الأمريكيين قد أدركوا للوهلة الأولى استحالة تطبيق الفصل بين السلطات. وقد رتب الفقه على هذا المبدأ، واستناداً إلى نص المادة الأولى من الدستور استقلالية الكونجرس بمباشرة سلطة التشريع بما في ذلك اقتراح القوانين باعتباره أول الإجراءات التشريعية التي باكتمالها يولد القانون الوضعي. فذهب Esmein إلى أن "انفراد الكونجرس بمباشرة التشريع واستبعاد الحكومة من حق اقتراح القوانين هو النتيجة المنطقية لمبدأ الفصل بين السلطات"، وقد برر Esmein هذا الاستبعاد بأن "السماح للحكومة بحق الاقتراح قد يؤدي إلى إخضاع السلطة التشريعية لنفوذ الحكومة وسلطاتها ذلك لأن الاقتراح الحكومي يحجب ببساطة الاقتراح البرلماني ويلغيه. وقد ترددت هذه الحجة بالذات عند مناقشة دستور 1791 في فرنسا الذي قصر حق اقتراح القوانين على البرلمان وحده،

فقد ذهب النائب Barrere إلى "أن من يؤيد منح الملك حق الاقتراح فكأنه يقترح على الاستبداد الحكومي وتركيز السلطات بيدها، ذلك أن مقترحات التاج ووزرائه سوف تقرض على إرادة ممثلي الأمة وهو ما يصادر حرية الجمعية الوطنية في سن التشريعات المناسبة".

كما ذهب Lally إلى "أن منح الحكومة سلطة اقتراح القوانين - وقد وضعها القدر في مركز تتمكن معه من العلم باحتياجات مع مالها من سلطة وتجربة - يجعل منها أمام الشعب سلطة قادرة ومتسلطة، وهو ما قد يسبب فقدان الأمة لحقوقها وحياتها.

كما أكد Mirabeau "أننا نخشى أن نفقد حريتنا إذا منحت التاج حق اقتراح القوانين. إزاء هذه الروح العدائية قصرت المادة الأولى من القسم الثالث في فقرتها الأولى حق الاقتراح على السلطة التشريعية وحده، واحتفظت للملك بالحق في لفت نظر البرلمان إلى موضوع تجدر رعايته.

➤ كما تستبعد اللوائح الداخلية لمجلسي البرلمان حق الرئيس في اقتراح القوانين

فتستلزم لائحة مجلس النواب إيداع مشروعات القوانين في صندوق يستند إلى أحد أركان

المنصة يسمى The thopper .

➤ ولما كان الدخول إلى قاعدة البرلمان محظورا عرفا على أعضاء الحكومة ما لم يستند إلى دعوة صريحة، فإن الاقتراح يقتصر من الناحية العملية على المجلسين، كما تشترط اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ أن يعلن طالب الاقتراح رغبته شفاهة على أن ينقل اقتراحه بعد ذلك إلى مكتب ثم يودع في اليوم التالي إذا لم يعترض عليه، وهو ما يستلزم أن يكون المقترح أحد أعضاء مجلس الشيوخ.

➤ ولذلك فقد ذهب Box إلى أن الرئيس الأمريكي لا يملك حق اقتراح القوانين لأن الدستور لم يمنحه هذا الحق، كما أدى عدم استطاعة الحكومة حضور جلسات الكونجرس إلى تجريده عملا من هذا الحق، فالأقتراح في حاجة إلى من يقدمه والحكومة ليس لها من يمثلها في الكونجرس أو في لجانه المختلفة.

➤ يُجمع غالبية الفقه إلى الاتجاه السابق، ويبدو أن أنصار الاتجاه السابق يميلون إلى تقرير الطبيعة التشريعية لحق الاقتراح واعتباره من قبيل الحقوق التشريعية التي يمارسها البرلمان دون نص صريح<sup>(1)</sup>.

نخلص من هذا إلى أنه:<sup>(2)</sup> "على الرغم من خلو الدستور الأمريكي من نص صريح يتعلق ببيات السلطة المختصة بمباشرة الحق في اقتراح القوانين، فإن الاتجاه العام الذي يؤيده الفقه يميل إلى قصر هذا الحق على كونجرس الولايات المتحدة وحده استنادا إلى التفسير الصارم لمبدأ الفصل بين السلطات وتقرر الطبيعة التشريعية لحق الاقتراح. إلا أن هناك تيارا فقهيًا كبير يرى أن الرئيس إن حرمه الدستور من حق الاقتراح التشريعي فإنه يمارس اقتراحا عمليا خارج النصوص الدستورية في المسائل التشريعية مستغلا في ذلك حقه الذي نصت عليه المادة الثانية في الفقرة الثالثة بأن يقوم بإفادة الكونجرس من حين لآخر بأحوال الاتحاد وأن يرفع إليه توصياته بشأن ما يراه ضروريا مولئما". وهذا ما سنبينه في العنصر الموالي.

**ثالثا الدور الفعلي لرئيس الجمهورية الأمريكي في المبادرة بالتشريع: بناء على ما خلصنا إليه أعلاه فإنه:**

(1) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 52 وما يليها.

(2) عمر حلمي فهمي، نفس المرجع السابق، ص 56.



➤ "لا يجوز مبدئياً في نطاق النظام الرئاسي تقديم مشاريع قوانين للبرلمان، لكن هذا لا يعني أنه لا يمكن للرئيس أن يلفت نظر البرلمان إلى الموضوعات الهامة التي تستحق التشريع بواسطة رسائل يبعث بها - الرئيس - إليه لممارسة المبادرة التشريعية في شكل غير مباشر. فالدستور الأمريكي نص في المادة الثانية الفقرة الثالثة على حق الرئيس في توجيه رسائل إلى الكونجرس ومنها الرسائل التي تُطلعه فيها عند افتتاح دورة انعقاد كل سنة على حالة الاتحاد وتتضمن هذه الرسائل كذلك مشاريع القوانين التي يعتبرها الرئيس ضرورية لتنفيذ سياسته. وبينت الممارسة أنه يمكن للرئيس أن يقوم بإيداع مشاريع قوانين بطريقة غير مباشرة وذلك من خلال تقديم المشروع من قبل أحد النواب أو الشيوخ اللذين ينتمون إلى حزبه واللذين تربطهم به علاقات شخصية ويتم النظر من قبل الكونجرس في هذه المشاريع"<sup>(1)</sup>.

➤ كذلك "أن السلطة المخولة لكل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ في اقتراح القوانين لا يمكن التسليم بها على إطلاقها فهناك دور غير مباشر تمارسه السلطة التنفيذية ورئيسها في اقتراح معظم القوانين التي تصدرها الولايات المتحدة على الرغم من خلو الدستور الأمريكي من أي نص صريح يبيح للرئيس الحق في اقتراح القوانين، وفي الوقت ذاته نص الدستور خالياً من أي نص صريح أو ضمني يحضر على الرئيس أو على السلطة التنفيذية ممارسة هذا الحق. وقد ذهب جانب من الفقه في تعليل هذا السكوت المبهم للدستور الأمريكي حول هذه المسألة إلى أن: مشرعي القرن الثامن عشر وخصوصاً الدساتير التي وُضعت على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كانوا قد تأثروا في ذلك الوقت بالفكر السائد الذي يُعدُّ مسألة اقتراح الملك للقوانين اغتصاباً لحقوق المجالس التشريعية. ولعل واضعي الدستور الأمريكي قد تأثروا إلى حد ما بهذا الاتجاه وترددوا في ذلك الوقت خوفاً من أن يغرق الكونجرس بطوفان من الاقتراحات التي تعيق الكونجرس من أداء وظائفه، فأرادوا للكونجرس أن ينفرد بمعظم مراحل العملية التشريعية. وفي الوقت ذاته توصل واضعو الدستور بعد تلقيهم لوجهات النظر المختلفة إلى أن يُكلفوا الرئيس بإحاطة الكونجرس بأحوال الاتحاد من وقت إلى آخر وتبنيه

(1) محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2006،

إلى ما يحتاجه المجتمع من تشريعات وذلك وفقاً لما قرره الفقرة الثالثة من المادة الثانية<sup>(1)</sup>.  
➤ وبالتالي:

▪ فالرئيس الأمريكي "له نوع من التأثير والرقابة على نشاط الكونجرس، ويتمثل ذلك من ناحية أولى في حقه في التوصية التشريعية لاقتراح الإجراءات التشريعية التي يشير بها على الكونجرس. ومن ناحية ثانية الرئيس له حق الاعتراض على القوانين التي أقرها الكونجرس إذا ما وجد بحكم موقعه التنفيذي عدم ملاءمة مشروع القانون لمصلحة الولايات المتحدة ولا يستطيع الكونجرس التخلص من اعتراض الرئيس إلا إذا وافق على مشروع القانون مرة أخرى بأغلبية كبيرة وليس من السهل تحقيقها وهي أغلبية ثلثي أعضائه"<sup>(2)</sup>.

▪ "أعطى الدستور للرئيس الحق في توجيه رسالة للبرلمان لتوجيه نظره للعناية بموضوع هام معين، فاستخدام الرؤساء هذه الرسالة كوسيلة للتأثير على الكونجرس وعمله على مشروعات قوانين معينة"<sup>(3)</sup>.

على هدي ما تقدم نتناول في الآتي آلية رئيس الولايات المتحدة الأمريكية لممارسة حق المبادرة بالتشريع بشيء من التفصيل:

### 1- آلية رئيس الولايات المتحدة الأمريكية لممارسة حق المبادرة بالتشريع:

"إذا كانت أحكام الدستور الأمريكي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات لا تجيز للرئيس ممارسة حق المبادرة بالتشريع، أي اقتراح القوانين، إلا أن هذا الأصل قد تم التخفيف من حدته أين جرت العادة على أن يتقدم الرئيس بمشاريع قوانين دون أن يكون ذلك على سبيل تقرير الحق الدستوري له بل يطرحها في شكل اقتراح عام وفي صورة تمنى على الكونجرس للتشريع في موضوع عام"<sup>(4)</sup>.

ويتوسل الرئيس في ذلك بأن:

(1) محمد هلال الرفاعي، (تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي) دراسة

تحليلية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلة تصدر عن جامعة دمشق، المجلد 26، العدد 2، 2010، ص ص: 594، 595.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص 231.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، ص 280.

(4) ابراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية الدول والحكومات، الطبعة 1، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2006، ص 372.

➤ "يقدم توصيات تشريعية من خلال إخطاره للكونجرس بأحوال الاتحاد من وقت

آخر"<sup>(1)</sup>، باستعمال آلية الرسالة التي يتضمن فيها المشاريع التي يوجهها للكونجرس<sup>(2)</sup>.

علما أن "الرئيس يشارك في اقتراح القوانين، وقد جرى العمل في البداية أن يمارس مباشرة هذا الحق عن طريق التقدم بمشروعات قوانين كاملة، وفيما بعد عمل الرؤساء على الاكتفاء باقتراح المبدأ، ويتجه العمل في السنين الأخيرة إلى العودة إلى النظام القديم فتلحق برسالة الرئيس عن وضع الاتحاد التي يوجب الدستور تقديمها، مشروعات قوانين جاهزة تتجه لتكوين برنامجا حقيقيا للعمل التشريعي يوجه نشاط الكونجرس"<sup>(3)</sup>.

➤ أما الوسيلة الثانية هي أنه "يمكن للرئيس من جهة أخرى أن يتقدم بمشاريع قوانين

بواسطة أحد النواب في الكونجرس من أعضاء حزبه، وبذلك يتم جزء كبير من العمل التشريعي بتوجيه الرئيس المباشر أو غير المباشر"<sup>(4)</sup>.

## 2= قيمة الرسالة أو التوصية

باعتبار أن الرسالة الوسيلة التي يستخدمها رئيس الجمهورية الأمريكي للمبادرة بالتشريع مستعملا في ذلك حقه الوارد في المادة الثانية من الدستور في توصية الكونجرس باتخاذ الإجراءات التي يقدر أهميتها، أين أنشأ لصالحه حق اقتراح تشريعات خارج النص الدستوري الذي يقصر مباشرة كل مظاهر السلطة التشريعية بما فيها من حق الاقتراح على الكونجرس وحده<sup>(5)</sup>.

"وبمقتضى هذا الحق يقوم الرئيس بالتخاطب مع الكونجرس برسالة مكتوبة أو شفوية يخطر فيها بأحوال الاتحاد ويوصي باتخاذ الإجراءات"<sup>(6)</sup>.

"ويتضمن هذه الرسالة شرحا لأحوال الاتحاد والإجراءات الواجب اتخاذها. وهذا الحق حق

(1) محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري للدولة الحكومة الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2008،

ص196.

(2) ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، 376.

(3) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص

103.

(4) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(5) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 57.

(6) عمر حلمي فهمي، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

الرسالة أو حق التوصية التشريعية، لم يحدد الدستور وقت تقديم الرسائل، إلا أن العرف جرى على تقديمها عند افتتاح دورة انعقاد الكونجرس في كل عام<sup>(1)</sup>.

ونظرا لقيمة الرسالة أو التوصية التي يستخدمها الرئيس الأمريكي بوصفها اقتراحا تشريعا نبين فيما يلي بعض الحقائق المتعلقة بها من حيث عددها ودورها.

أ- عدد الرسائل الرئاسية: "يلتزم الرئيس الأمريكي بإرسال حد أدنى من الرسائل وهي الرسائل الثلاث التي تجد أصلها في النصوص الدستورية والتشريعية وفيما عدا هذا يمكن الرئيس أن يُغرق الكونجرس بفيض من رسائله كلها كلما سمحت مناسبة التخاطب معه. لهذا فإن من الرسائل ما هو ملزم ومنها ما هو اختياري. فالرسائل الملزمة هي تلك المنصوص عليها صراحة في الدستور أو القوانين وهي ثلاث:

الأولى يطلق عليها رسالة الاتحاد وتجد أصلها في المادة الثانية الفقرة الثالثة من الدستور فقد اعتاد الرئيس على التوجه في بداية دور الانعقاد العادي إلى الكونجرس وتلاوتها، وتتكون هذه الرسالة من عنصرين:

1. عنصر تقريرى: يقدم فيه الرئيس حسابا عن نشاطه الإداري والحكومي في الداخل والخارج في خلال العام المنصرم.

2. عنصر وصائى: يقترح فيه الرئيس ما يرى اتخاذه من الإجراءات الضرورية. ويرى غالبية الفقه أن رسالة الاتحاد في حقيقتها برنامج حزبي مكتمل يعرض فيه الرئيس الخطوط العريضة لسياسته التي يزمع انتهاجها محاولا إشراك الكونجرس فيها لنقلها من مجال التخطيط إلى مجال التطبيق.

أما الثانية فتجد أصلها في قانون الميزانية والمحاسبة الصادر في 21 جوان 1921 حيث يقوم الرئيس بعد أيام قليلة من رسالة الاتحاد بعرض مشروع الميزانية على الكونجرس متضمنا تفاصيل البرنامج المالي للحكومة.

الثالثة تتضمن التقرير الاقتصادي الذي تعده لجنة المستشارين الاقتصاديين وهو دراسة عميقة للتطورات الاقتصادية في مجال العمل والاستثمار واستعراض للخطط اللازمة لإنماء الاقتصاد

(1) علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص

القومي وتأمينه واستغلال الطاقات والموارد. تستمد هذه الرسالة طابعها الإلزامي من قانون العمل الصادر في 20 فيفري 1946، ويفسر الفقه التزام الرئيس بهذه الرسالة بأهميتها في إخطار الكونجرس بكل الأمور التي تتعلق بحال الاتحاد، وتتم خارج حدود علمه، ذلك أن الرئيس بحسب موقفه من السلطة، وإمكاناته التي توفرها النصوص أقدر من الكونجرس على ملاحظة مطالب الدولة، ومن ثم فإنه يلتزم بوضع خبرته وخبرة إدارته تحت تصرف ممثلي الشعب.

في غير هذه الحالات يمكن للرئيس أن يتصل بالكونجرس مستخدماً أسلوب الرسالة كلما طرأ ما يوجب ذلك أثناء دور الانعقاد<sup>(1)</sup>.

== دور الرسالة الرئاسية: باعتبار أن الرسالة وسيلة رئيس الجمهورية الأمريكي لممارسة حق المبادرة بالتشريع كما بيناه أعلاه، فيمكن دورها في النقاط التالية:<sup>(2)</sup>

➤ "تبين المادة 2 فقرة 3 الهدف الذي يُراد تحقيقه بالتزام الرئيس بالتخاطب مع الكونجرس بأسلوب الرسالة كلما قدر مناسبة ذلك، وبالتالي تعود للرئيس السلطة التقديرية في توجيه الرسائل.

➤ الرسالة وسيلة علم واتصال تساعد الرئيس على أداء واجباته الدستورية.

➤ تعتبر الرسائل إحدى وسائل العلم، كيف ذلك؟

الشق الأول من المادة 2 فقرة 3 تلزم الرئيس بأن يُفيد الكونجرس من حين لآخر بأحوال الاتحاد. الرسالة بهذا المعنى تلعب دوراً خطيراً، فالقاعدة العامة أن البرلمان في أي دولة من الدول يستمد معلوماته الأساسية في شتى المجالات الداخلية والخارجية والاقتصادية والفنية والعسكرية من الحكومة التي يخصصها الدستور بمهمة رسم سياسة الدولة وتوجيهها، وتتمتع بوصفها هذا بالعلم الحقيقي بالجوانب المختلفة لكل ما يدخل في اختصاصها ومن ثم يُجبر البرلمان على الثقة في المعلومات التي يستقيها من الحكومة. شأن الكونجرس في ذلك لا يختلف عن أي برلمان إذ تمثل الحكومة له المصدر الأساسي للمعلومات سواء في المجال الداخلي أو الخارجي،

(1) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 57 وما يليها.

(2) عمر حلمي فهمي، نفس المرجع السابق، ص 60 وما يليها.

\*فيما يتعلق بالمسائل الداخلية تشتد حاجة الكونجرس إلى خبرة الإدارة بالنسبة للمشروعات الضخمة بسبب صعوبة الإعداد الفني لقرارات المتعلقة بتنظيم هذه المشروعات وخاصة في كل ما يجيب عن المطالب الفيدرالية الملحة.

\*أما في المجال الخارجي فالرئيس يعتبر نقطة الارتكاز الرئيسية في رسم سياسة بلاده، وتوجيه الشؤون الخارجية مستعينا في ذلك بالمتخصصين وشتى الكفاءات الفنية. وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أنه من الطبيعي أن يلزم الدستور رئيس الجمهورية الأمريكي بإخطار الكونجرس بكل ما يتعلق بأحوال الاتحاد سياسيا واقتصاديا وداخليا وخارجيا، وبالتالي الرسالة هي العلم الأساسي ولما لا منبع التشريع في الولايات المتحدة الأمريكية التي يستمد منها الكونجرس معلوماته عن مجريات الأمور في دولة لمعالجتها وتكييفها.

➤ تعتبر الرسائل وسيلة الاتصال: كيف ذلك؟

✓ وسيلة اتصال رسمية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

✓ وسيلة تُعين الرئيس على أداء واجباته الدستورية كون الرئيس الأمريكي:

يحتل مكانة الصدارة في النظام. فهو رجل الأمة المختار. يُطالب أن يقود الحكومة بمعناها الواسع الذي يعني مجموع السلطات التشريعية والتنفيذية. تحقيق برنامج الحزبي. يدفع السلطة التشريعية على توفير المناخ المناسب لتحقيق سياسته. ولا يُقبل من الرئيس تبرير فشله في تحقيق سياسته بمعارضة الكونجرس أو عداؤه لأن الكونجرس لم يُخلق ليقود الرئيس وإنما على العكس وجد ليتبعه. يلجأ الرئيس عادة إلى بعض الرسائل التي تمكنه من إحداث التأثير المطلوب ودفع الكونجرس إلى المساهمة في تحويل سياسته من مجال التخطيط إلى مجال التطبيق، وتنفيذ برامجه المالية والاقتصادية والسياسية... كل مشروعات الرئيس أيا كان مجالها في حاجة لتدخل الكونجرس في صورة قانون أو اعتماد مالي.

➤ من وسائل الرئيس مؤتمراته الصحفية وزياراته المتعددة داخل البلاد وخطبه المسموعة

والمرئية وعلاقاته الودية برؤساء اللجان الهامة في الكونجرس واتصالاته الدورية بقادتها أين اعتاد الرئيس ترومان دعوة زملائه من الشيوخ إلى البيت الأبيض وتناول وجبة الغداء، أما الرئيس روزفلت فقد جعل هذا التقليد أسلوبا تشوبه الألفة العائلية واعتبره وسيلة لاجتذاب أنصار جدد إلى حزبه، ولذلك كان يبذل عناية فائقة في الإشراف على إعداد قائمة المدعوين.

➤ تعتبر رسالة الرئيس إحدى هذه الوسائل التي يستخدمها لأداء واجباته الدستورية فمنذ أن رفض الكونجرس في سنة 1881 مشروع قانون يُجيز للوزراء الدخول إلى قاعاته والمشاركة في مناقشاته أصبحت الرسالة هي المدافع الرسمي عن وجهة نظر الرئيس لأنها تقوم بدور الوزراء في شرح سياسته وتبريرها، فهي رسول الرئيس المتحدث باسمه.

➤ تبدو أهمية الرسالة في أن الرئيس يستخدمها بصفته الرسمية أي بصفته كرئيس للدولة ولذا تعكس مطالبه وآرائه الرسمية في مضابط الكونجرس".

➤ "يصعب التكهن بموضوع الرسالة وتحديدته باستثناء تقرير الميزانية الذي يتضمن توقعات الحكومة لإيرادات الدولة ومصروفاتها خلال العام القادم والتقرير الاقتصادي الذي يهدف إلى شرح أبعاد الموقف الاقتصادي في مجالي الاستهلاك والاستثمار، فإن بقية الرسائل يمكن أن تتسع لتشمل كل مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية، فقد تتضمن توصية تشريعية أو تعديلاً للدستور مثل:

- رسالة الرئيس جونسون في أول فيفري سنة 1965 الذي اقترح فيها تعديل طريقة انتخاب الرئيس ونائبه.
- رسالة الرئيس روزفلت في 25 ماي سنة 1933 التي تتضمن إخطار الكونجرس ببعض الوقائع، أين أخطر فيها هذا الأخير بأنه قام بإرسال رسائل للملوك ورؤساء الدول الذين ساهموا في مؤتمر نزع السلاح.
- قد تتعلق الرسالة برعاية العجز والاهتمام بالصحة والتعليم أو الهجرة أو الطيران أو المعاهدات الدولية أو اقتراح برامج إصلاح.

➤ الرسالة التي يقدمها رئيس الجمهورية الأمريكي: وسيلة الكونجرس للعلم بمجريات الأمور في الدولة. ووسيلة في أداء واجباته - رئيس الجمهورية - الدستورية ودعمها ماليا وتشريعيا. تتميز الرسالة عن غيرها من رسائل التأثير والاتصال بصفته الرسمية، لذلك عندما يُعلن عن وصول رسالة الرئيس إلى الكونجرس تعطل الجلسات ويوقف النظر في جدول الأعمال ويجتمع الكونجرس في صورة جمعية عمومية وتقرأ رسالة الرئيس<sup>(1)</sup>.

(1) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص ص: 62، 63.

3 الرسالة وحق الاقتراح في المسائل التشريعية: "استخدم رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية ابتداء من واشنطن وحتى الآن نص المادة 2 الفقرة 3 بوضعه حق اقتراح بمعنى الكلمة يُجيز لهم عرض مشروعات قانونية متكاملة من ذلك:

➤ ما أعلنه الرئيس واشنطن في أول خطاب سياسي له أمام الكونجرس في 30 أبريل سنة 1789 "إنني سوف أعمل بكل جهدي على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، أما فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين فأرجو من السادة أعضاء الكونجرس لا يدفعني إلى استخدامه خاصة وأني لا أعتبره مجرد حق للرئيس وإنما واجب عليه"، لذلك تضمنت رسائل الرئيس واشنطن إلى الكونجرس مقترحات قانونية متكاملة خاصة فيما يتعلق بمجال إبرام القروض الوطنية والأجنبية، فقد صيغت مشروعاته في صورة مواد قانونية مرقمة حدد فيها المبادئ العامة للمشروع وبين شكل القروض، واقتراح قيمة الفائدة، واقتراحه أيضا بإنشاء بنك الولايات المتحدة كوسيلة للتغلب على مشاكل التمويل، حيث حدد في أربع وعشرين مادة فكرته العامة، فاقترح رأس المال اللازم وحدد الفائدة في المشروع منحه الشخصية المعنوية، وقد نوقشت مقترحاته ووافق عليها الكونجرس.

➤ رسالة الرئيس جون آدامز في 16 مارس 1797 التي اقترح فيها اتخاذ بعض التدابير المتعلقة بأمن الدولة، وكان رد الكونجرس على هذه الرسالة بأنه يؤيد الرئيس ويعده بدراسة مقترحاته بكل الدقة والعناية ولن يتخلى عن معاونته في كل ما يتعلق بأمن الولايات المتحدة.

➤ كذلك تضمنت رسالة الرئيس جمانت في 14 أكتوبر سنة 1876 اقتراحات بتعديل حق الاعتراض مطالبا منح الرئيس حق الاعتراض الجزئي، إلا أن الكونجرس قد رفض هذا المشروع.

➤ كما أرسل الرئيس كليفلاند رسالة إلى الكونجرس بتاريخ 2 ديسمبر سنة 1895 اقترح فيها مبدأ حرية التجارة وإلغاء التعريف الجمركية، فوافق الكونجرس على اقتراحه.

➤ وقد أكثر الرئيس روزفلت من تقديم مشروعات قوانين تتعلق بزيادة أفراد القوات المسلحة وزيادة قطع البحرية التجارية وتخفيف الضرائب لمواجهة التضخم.

➤ كما اقترح الرئيس روزفلت قانونا وافق عليه الكونجرس لوضع حد لامتيازات شركات السكك الحديدية فأنشأ لجنة عليا تحدد رسوم النقل، كما نص فيه على تكوين محكمة تجارية للفصل في المنازعات التي تثور بين الشركات واللجنة العليا



➤ من ذلك أيضا اقتراح الرئيس فورد الذي أدرجه في رسالة إلى الكونجرس مقترحا فيها الإجراءات التي يُقدّر نفعها لحماية الولايات المتحدة من الاتفاقيات البترولية الأجنبية<sup>(1)</sup>.  
أمام ما تقدم أعلاه من نماذج لمبادرات اقتراح لمشاريع قوانين قدمها رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية اختلف الفقه حول هذه الصلاحية من منكر ومؤيد<sup>(2)</sup>.  
**"1- أنكر جانب من الفقه: التوصية كحق اقتراح تشريعي، وقد استند أنصار هذا الرأي إلى حجج مؤداها:**

➤ أن التوصية ينفصها عنصر الإلزام الذي يمثل يُمثل أهم خصائص حق الاقتراح.  
➤ حق الاقتراح يتطلب التزام السلطة التشريعية المختصة بمناقشته.  
➤ الرئيس الأمريكي لا يملك ذلك كون الدستور الأمريكي: يستبعد الجمع بين الوظائف الحكومية والنيابية في البرلمان. ويُحظر على الوزراء دخول الكونجرس لحضور جلساته والمشاركة في المناقشات ما لم توجه لهم دعوة صريحة بالحضور باستثناء حضور الرئيس بنفسه لتلاوة رسالته، ويترتب على ذلك أن يدعم الرئيس المدافعين عن وجهة نظره في الكونجرس أو في لجانه المختلفة .

➤ ثم كان الدور الحقيقي للرسالة يتلخص في تحرير معاني التشريع المستقل للكونجرس دون أن يترتب على ذلك إلزام الكونجرس بفحص مقترحاته أو مناقشتها، فتوصية الرئيس لا تعدو أن تكون طلاقة في الهواء أو ضربة في الماء لأنها مجرد تعبير عن رأي أو إعلان لسياسة معينة أكثر منها صياغة لمشروع قانون. كما ذهب أنصار هذا الرأي أيضا إلى أن صمت الدستور عن بيان الشكل الذي تفرغ فيه الرسالة لا يعني أن يقوم الرئيس بصياغتها في صورة مشروع قانون بمواد مرقمة<sup>(3)</sup>.

**"2- جانب آخر من الفقه (مؤيد للتوصية):** اعتبر التوصية عملا يستر خلفه اقتراح بمعنى الكلمة يُباشره الرئيس بغض النظر عن النص الدستوري وحججه في ذلك:

➤ يرى أن الرئيس وإن لا يمارس الاقتراح بنص الدستور فله أن يستخدم حقه الوارد في

(1) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 64 وما يليها.

(2) عمر حلمي فهمي، نفس المرجع السابق، ص 66.

(3) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص ص: 66، 67.

المادة 2 الفقرة 3 كما لو كان يتمتع بحق اقتراح حقيقي، حيث ذهب Marcaggi إلى أنه: "من الخطأ أن يُقال أن الرئيس الأمريكي يملك حق اقتراح بنص الدستور" فالأصوب أن يُقال: "أن حق الرسالة يؤدي إلى نتيجة عملية مؤداها أن الرئيس يبدو وكما لو كان يملك حق اقتراح حقيقي".

➤ بمعنى أن رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية يمارس حق اقتراح فعلي أين قرر أحد الرؤساء في خطاب أرسله إلى أحد أصدقائه "أن غالبية تشريعات الكونجرس تجد أصلها في المشروعات التي تعد في مكتب الرئيس ولذا يمكن القول بأن الدستور وإن لم يمنح الرئيس حق اقتراح القوانين فإن رئيس الولايات المتحدة يمارس حق اقتراح فعلي".

➤ الدستور لم يستلزم شكلاً محددًا تُصاغ فيه رسائل الرئيس فليس ما يمنع من وضع التوصية التشريعية في صورة مشروع قانون وعكس ذلك ما يُقال بصدد حق الملك في لفت نظر البرلمان إلى الإجراءات التي يُستحب التشريع فيها في ظل دستور 1791 الفرنسي فقد أجمع الفقه حينئذ على أن الروح العامة للدستور كانت تستبعد أن يقوم الملك بصياغة اقتراحه صياغة قانونية ... فكل ما يمكنه أن يُشير إلى بعض الموضوعات الهامة.

➤ الدستور يجعل من ذلك أمراً مرجحاً، فوفقاً لنص المادة 2 الفقرة 3 يتقدم الرئيس ببرنامج تشريعي محدد يترجم سياسته التي يزمع إتباعها محاولاً دفع الكونجرس إلى الموافقة عليها لنقلها إل مجال التطبيق، ولذا من حقه أن يحدد الخطوط العريضة لمشروعاته أن يتعرض لتفصيلاتها مبيناً ذلك في صورة قانونية يُعدها مستشاره<sup>(1)</sup>.

**3- رأي عمر حلمي فهمي:** "الرئيس الأمريكي يمارس الاقتراح. فالمشروعات التي تضمنتها رسالاته تعتبر مقترحات قانونية بمعنى الكلمة وبرر ذلك فيما يلي:

➤ اعتبر حق الاقتراح في النظام الأمريكي من الحقوق المشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلسي البرلمان.

➤ التفسير الضيق لنص المادة الأولى من الدستور في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات لا يؤدي إلى قصر هذا الحق على الكونجرس دون الرئيس.

➤ المادة الأولى من الدستور تقصر مباشرة السلطات التشريعية المنصوص عليها في

(1) عمر حلمي فهمي، نفس المرجع السابق، ص 66 وما يليها.

الدستور على مجلسي البرلمان لا تعني سوى انفراد الكونجرس بتنظيم المسائل الواردة في الفقرة الثانية من نفس المادة. وحق الاقتراح في المسائل التشريعية لم يكن ضمن التعداد الوارد في هذه الفقرة.

- لا يمكن الاستناد إلى نظرية السلطات المرتبطة لمد اختصاص الكونجرس إلى حق الاقتراح التشريعي وقصره عليه لأنها نظرية تصدق في الكونجرس والرئيس معا.
- وقد استند إليها روزفلت في إصدار الكثير من القرارات<sup>(1)</sup>.
- على ذلك لا يمكن القول بأن التفسير الضيق للمادة الأولى من الدستور يؤدي إلى قصر مباشرة حق الاقتراح على الكونجرس وحده، لأن اقتراح القوانين لم يكن ضمن المسائل المنصوص عليها هذه المادة وخاصة وأن الطبيعة التشريعية لحق الاقتراح ليست محل تسليم.
- نخلص من ذلك أن الدستور الأمريكي قد صمت عن بيان السلطة التي تمارس حق اقتراح القوانين، ويوجد فيه ما يتعارض وقيام رئيس الجمهورية بمباشرته لهذا الحق، على العكس من يقيم الدستور في المادة 2 فقرة 3 دليلا على واجب الرئيس في اقتراح القوانين ولعل هذا ما فهمه الرؤساء.

- الواقع أن التوصية التشريعية التي يتقدم بها الرئيس إلى الكونجرس تحوز كل خصائص الاقتراح التشريعي فلا يعتبر التزام البرلمان بمناقشة الاقتراح أو زيادة فرصة نجاح أحد العناصر التي تدخل في تعريفه، والقول بغير هذا ينفي عن جانب كبير من مقترحات الأعضاء صفتها كاقترح تشريعي.
- بالرغم من ذلك فإن التوصية التشريعية يتوافر في كلا العنصرين إذ يلتزم الكونجرس بمناقشتها دون حاجة إلى تبني أحد أعضائها لأفكارها.

---

(1) "وهي نظرية مؤداها أن يمارس الكونجرس كل السلطات التي لم يرد بشأنها نص ولم يخرجها الدستور صراحة من اختصاصه، وقد نادى الرئيس ويلسن بهذه النظرية لمصلحة الدولة الفيدرالية. فذهب إلى أنه "في الحالات التي لا يمكن فيها للحكومات المحلية أن تباشر التصرف بسبب عدم اختصاصها يمكن للحكومة الفيدرالية أن تتدخل ولو دون نص، لأنها تمثل الأمة بأكملها". ويعتبر الرئيس هاملتون أول من تمسك بالسلطات المرتبطة بمصلحة رئيس الجمهورية في علاقته بالكونجرس، وأكد "أن الروح العامة للدستور تسمح بأن تمارس السلطة التنفيذية كل المكينات إلا ما استثني بنص صريح". وقد تبني الرئيس روزفلت هذه النظرية وقرر "إنني أرفض المنطق الذي يحظر على الرئيس التصرف ما لم ستنده إلى نص في الدستور أو القانون، ذلك أن من أخص واجبات الرئيس يُسارع إلى اتخاذ كل الإجراءات التي تلزم لحماية الأمة وتحقيق احتياجاتها ما لم يمنع ذلك صراحة" نقلا عن عمر حلمي فهمي، نفس المرجع السابق، ص 70.

➤ كما أن: فرض نجاحها تزيد على المقترحات التي يتقدم بها أعضاء الكونجرس كون الرسالة وسيلة اتصال رسمية يتقدم بها رئيس الجمهورية بصفته هذه لتأدية واجباته الدستورية، فالرسالة ليست فقط أحد حقوق الرئيس التي يتمتع بها يستخدمها للتأثير في أعضاء الكونجرس، إنما هي أيضا من أخص واجباته التي يلتزم بها لإفادة الكونجرس من خبرته. ولذلك تسجل رسالة الرئيس في مضابط الكونجرس يُلغى جدول الأعمال المحدد من قبل ويجتمع الكونجرس في هيئة جمعية عمومية لمناقشتها.

➤ من ناحية فرص نجاح الرسالة فقد أجمع الفقه على أن الرئيس يملك من وسائل الترغيب والتهديد ما يجعل منه القوة المؤثرة في الإجراءات التشريعية. فدعوات الغداء والعشاء التي توجه إلى البارزين والمؤثرين في سياسة الكونجرس من الطرق التي اتبعها الرئيس ترومان وكوليدج. هناك حالات الاتصال المستمر بين رجال الرئيس وأعضاء الكونجرس بمناسبة قانون الميزانية. يتم اتصال الرئيس مباشرة بالرجال اللذين يحملون على عاتقهم مهمة إنجاح المشروعات الرئاسية. كثيرا ما يَعْمَدُ الكونجرس على تكوين لجان تعمل بمشورة الرئيس والاهتداء بخبرته وخاصة إذا تعلق الأمر بالإعداد لمشروع قانون ضخم كمشروع الحقوق المدنية. تتم اجتماعات شبه دورية بين الرئيس وبين ما يسمون "الأربعة الكبار" وهم: رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الشيوخ وزعيم حزب الرئيس وزعيم الحزب المعارض.

الواقع أن رسائل الرئيس التي يرسلها إلى رؤساء اللجان أو البارزين من رجال الحزبين تكاد تكون مضمونة الأثر لأنها غالبا ما تنشر في الصحف ويعرفها الجميع وتمثل شرفا للمرسل إليه<sup>(1)</sup>.

وعليه فإن الرئيس الأمريكي يمارس حق المبادرة بالتشريع ومساو للكونجرس في اقتراح القوانين في المسائل التشريعية.

#### 4= المبادرة في المسائل المالية للرئيس الأمريكي

"بالإضافة إلى الأساس الدستوري لحق الرسالة نجد أن قانون الميزانية والمحاسبة لعام 1921 يلزم رئيس الدولة بتوجيه رسائل إلى الكونجرس يتضمن تفاصيل المناهج المالية

(1) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 69 وما يليها.

للحكومة"<sup>(1)</sup>. فالرئيس الأمريكي "بمقتضى قانون Budget and accounting الصادر سنة 1921 يتمتع بحق إعداد وعرض ميزانية الدولة السنوية، كما منحه القانون حق إنشاء مكتب للميزانية Bureau the budget لمعاونته في هذا الصدد، لذلك يُجمع الفقه على أن الرئيس الأمريكي يلعب الدور الأساسي في اقتراح القوانين المالية ابتداء من سنة 1920"<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: تنظيم المبادرة بالتشريع في النظام الجزائري

"رغم أن المفاهيم الديمقراطية تعتبر أن القانون إنما هو تعبير إرادة الشعب التي لا تمارس إلا بواسطة ممثليه. إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري وتأثرا بالمؤسس الدستوري الفرنسي، وذلك بحكم العلاقة الخاصة التي تربط بين النظامين تبنى فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وسمح للسلطة التنفيذية برأسها رئيس الجمهورية والوزير الأول بممارسة حق المبادرة بالتشريع. ومثل كل دساتير العالم شهدت الدساتير الجزائرية تطورا بخصوص سلطة المبادرة بالقوانين سواء من يحق له بممارستها أو من حيث الشروط التي يجب توافرها في صاحب هذا الحق، وحتى بخصوص تحديد مجال المبادرة بالقوانين"<sup>(3)</sup>.

ولمعرفة دور رئيس الجمهورية الجزائري في ممارسة المبادرة بالتشريع وجب علينا معرفة هذا التطور بتفحص الدساتير التي عرفتها الجزائر.

### أولا: تنظيم المبادرة بالتشريع في دستور 1963

"المراد من مسألة تنظيم المبادرة بالتشريع أن يحدد المؤسس الهيئة السياسية التي يجب أن تمارس هذا الاختصاص على الوجه المبين في أحكام الدستور. وإذا عدنا إلى المادة 36 فقرة 1 من دستور 1963 نجد أنها تنص على ما يلي: "الرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين"، واعتبارا بالنتيجة فإن المؤسس الدستوري الجزائري حدد صراحة الهيئتين السياسيتين اللتين يمكن لهما دستوريا أن تبادر بإيداع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة لدى مكتب المجلس الوطني للمناقشة والتصويت"<sup>(4)</sup>.

(1) علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 123.

(2) عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 74.

(3) فتحة عمارة، المرجع السابق، ص 424.

(4) عبد الله بوقمة، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص

وهناك تمايز بين مبادرة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، نبينها فيما يلي:

**أولا مبادرة رئيس الجمهورية:** النظام السياسي الجزائري من خلال دستور 1963 اعتمد مبدأ فردية الهيئة التنفيذية، وبالتالي فالمادة 39 من الدستور تخول قيادة الحكومة لرئيس الجمهورية، فبالنتيجة خص رئيس الجمهورية شخصا بالمبادرة بمشاريع القوانين. والملاحظ أن: (1)

"الدستور لم يشترط عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء قبل أن تودع لدى المجلس الوطني باسم الرئيس. لكن الجاري العمل به أن المشروع الحكومي يتبدى إلى حيز الوجود القانون بناء على مبادرة يتقدم بها الوزير المختص. ويجري إعداد مشروع القانون من قبل الوزارة المعنية أو لجنة تنشأ لهذا الغرض. ثم يودع لدى مجلس الوزراء للإثراء. ومن ثم يضع رئيس الدولة بصماته على مشروع القانون، فتعاد صياغة المشروع الحكومي وفق رؤية الرئاسة. ويرفق بمذكرة إيضاحية. ويعرض ثانية على مجلس الوزراء للتتقيح، وبالتالي يحال إلى المجلس التشريعي. ومن منظور أن رئيس الجمهورية لا يمكن له عمليا أن يتقدم بنفسه بين الحين والآخر إلى البرلمان، لكن يُودع مشاريع القوانين ويتولى من ذلك أمر الدفاع عنها شخصيا أمام اللجان الدائمة والجلسات العامة وبالتالي هذا المانع خول للوزير المختص إمكانية النهوض بذلك العمل نيابة الحكومة. ضف إلى ذلك أن مشاريع القوانين غير مشروطة من حيث القابلية، لأنه من الصعوبة بمكان أن يصبح مجال القانون حكرا على البرلمان. وبالتالي المؤكد أن مشاريع القوانين التي توضع مكتب المجلس تحظى تلقائيا بالقبول والتداول حولها اللجان صاحبة الاختصاص ويثار بشأنها النقاش العام داخل المجلس التشريعي لأن الدستور لم يُورد أي قيد، كما أن اللائحة النظامية لم تُشر إلى أي ضابط أو شرط قانوني يُخول لمكتب المجلس الوطني أن يعترض على مشاريع القوانين. كما أن هناك أفضلية المشروع الحكومي وذلك باستقراء أحكام المادتين 33 و39 من نظام المجلس الوطني يتبدى أن المؤسس الدستوري أقر أولوية مشاريع القوانين على الاقتراح البرلماني".

**ثانيا مبادرة النواب (اقتراح القوانين):** "الدستور يأخذ بمبدأ وحدة السلطة وبالتالي أخذ بفردية السلطة التشريعية وحاول أن يجد سبيلا إلى المساواة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية

(1) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا، نفس المرجع، ص 84 وما يليها.

من حيث المبادرة بالتشريع، هذا ما تؤكد المادة 36 فقرة 1 من الدستور وعليه: هذا الاختصاص لم يقتصر على الهيئة التنفيذية لكي لا يُحرم النائب من ممارسة هذه السلطة المعتبرة التي ترتد بالأساس للبرلمان. يبدو للوهلة الأولى أن المادة المذكورة تقضي بالمبادرة الجماعية، ولكن يصدق القول: أن الدستور يخول للبرلماني بأن يبادر بمفرده باقتراح القوانين لأن القراءة المتأنية للدستور ونظام المجلس لم تدل على ما يشير للاقتراح الجماعي. فبالمحصول هذا الاستنتاج يعد في صالح المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين. وبالرجوع إلى الدستور لم نلمس أي استثناء أو قيد يمنع البرلماني من ممارسة هذا الاختصاص، لكن بالعودة لللائحة النظامية يتبدى أمر مفاده أن مكتب المجلس الوطني بوسعه قانونا الاعتراض على الاقتراح البرلماني، ودليل ذلك المادة 41 من نظام المجلس الوطني على إمكانية رفض اقتراح القوانين لأن مكتب المجلس له أن يُقدّر مدى قبول أو رفض الاقتراح البرلماني.

وبالتالي الاقتراح البرلماني مقيد بنظام المجلس؛ حيث خص نظام المجلس الوطني مشروع القانون بالعديد من المزايا: فإن كانت المبادرة الحكومية تحال تلقائيا على اللجنة المختصة لدراستها، بالإضافة إلى ذلك يمنح النظام الداخلي للمجلس الوطني للحكومة إمكانية إعادة تقديم المشروع القانوني المرفوض من قبل المجلس دون أن تتقيد بمدة زمنية معينة، هذا لا يحظى به الاقتراح البرلماني، هكذا يلاحظ أن سمة التمييز كانت واضحة الظهور بين المشروع الحكومي والاقتراح البرلماني.

وبالتالي تظهر سمة التدرج بين الهيئة التشريعية والتنفيذية والسبب في ذلك أن نظام المجلس أورد قيودا وضوابط على اقتراح القانون دون المشروع الحكومي، وبالتالي أدى ذلك إلى انعدام المبادرة باقتراح القوانين، وهذا يعد في صالح الحكومة بدرجة أولى لأنه حتى لو كانت المبادرة بالتشريع اختصاصا دستوريا تشترك في ممارسته الهيئتين فإن اللائحة النظامية منحت مزايا لمشروع القانون على حساب الاقتراح البرلماني<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: تنظيم المبادرة بالتشريع في دستور 1976

تقضي المادة 148 من دستور 1976 في فقرتها الأولى على أن: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهو مشروع قانون

(1) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا، المرجع السابق، ص 87 وما يليها.

إذا صدر عن رئيس الجمهورية واقتراح قانون إذا صدر عن المؤسسة التشريعية"، وقضت نفس المادة في فقرتها الثانية على: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا". نبدي الملاحظات التالية حول المادة 148 من دستور 1976 من خلال فقرتها الأولى والثانية: جعل حق المبادرة بالتشريع حقا لرئيس الجمهورية أولا ثم لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ثانيا. إذا صدرت المبادرة عن رئيس الجمهورية فهي مشروع قانون وإذا صدرت عن البرلمان فهي اقتراح قانون. المؤسس الدستوري لسنة 1976 أضفى الطابع الجماعي في ممارسة حق اقتراح القوانين<sup>(1)</sup>. على عكس ما جاء به دستور 1963 الذي أخذ بالاقتراح الفردي. و"قراءة المادة 149<sup>(2)</sup> من الدستور والمادة 120<sup>(3)</sup> من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تبين أن هناك عدم توازن بين المؤسستين في وظيفة التشريع فضلا عن ركافة الصياغة"<sup>(4)</sup>.

"اقتراحات القوانين تتشابه في بعض الإجراءات مع مشاريع القوانين، فإن المشرع أورد عدة قيود على تلك الاقتراحات خلافا لمشاريع القوانين مما يقلل من تدخلات النواب لصالح المؤسسة التنفيذية تتمثل في: إلى جانب اشتراط التبويب والعنونة وتحرير النص في شكل مواد (رغم صعوبة ذلك)، نجد القرار الذي يُصدره مكتب المجلس على الاقتراح في ظرف شهرين، ذلك أنه بمجرد تبليغ عدم القبول إلى أصحاب الاقتراح، فإن اقتراحهم يعتبر كأن لم يودع. الاقتراح يشترط تقديمه من قبل مجموعة من النواب لا تقل عن عشرين (20) نائبا وهذا يعد في حد ذاته قيودا على النواب نظرا لما يتطلب ذلك من وقت طويل لإقناع بعضهم بالاقتراح

(1) فتحة عمارة، المرجع السابق، ص 425.

(2) تنص المادة 149 من دستور 1976 على أنه: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تكون مساوية على الأقل للمبالغ المقترحة تغييرها"

(3) تنص المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه: "وفقا لأحكام المادة 148 من الدستور تودع اقتراحات القوانين من قبل 20 نائبا على الأقل لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. يرفض الإيداع إذا تبين عدم قبول هذه الاقتراحات حسب مفهوم المادة 149 من الدستور يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني عدم القبول بعد استشارة الحكومة ومكتب اللجنة المختصة. يبلغ عدم القبول إلى صاحب الاقتراح في أجل أقصاه شهرين. يمكن للحكومة أو لكل نائب أن يعترض في كل وقت معتمدا على المادة 149 من الدستور على الاقتراحات والتقارير المخالفة لهذه المادة"

(4) السعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه في القانون من جامعة الجزائر، 1984، ص 226.



خاصة إذا علمنا أن أشغال النواب كثيرة داخل اللجان وأثناء مناقشات المجلس. المشرع وفقا للمادة 120 فقرة 3 و5 من النظام الداخلي يمنح الحكومة حق الاعتراض في كل وقت مع ما يترتب على ذلك من بقاء اقتراحات النواب معرضة للرفض حتى ولو بعد دراستها وقبل التصويت عليها تتدخل الحكومة أو أحد النواب بذلك الطلب، مما يؤثر سلبا على موقف النواب المبادرين بالاقترح، ويزرع في نفس زملائهم التخوف من المبادرة لارتباط مصيرها في غالب الأحيان بقبول أو رفض المؤسسة التنفيذية لها سواء كان ذلك عن طريق الاعتراض، لأن للحكومة إذا كانت تتمتع بتفوق على المجلس فإن ذلك يمكن أن يُحوّل رأيها قرار بالرفض. المدة التي حددتها المادة 120 في فقرتها الرابعة هي شهران لتبليغ عدم قبول اقتراحات النواب، فقد كانت السبب في فتح مناقشة من قبل النواب في شهر سبتمبر 1979 ذلك أنهم تقدموا بعدة اقتراحات قوانين خلال الفترة الأولى لكن الحكومة لم تلتزم باحترام المدة للرد عليها، وإذا كانت مدة شهران مدة طويلة ولو احترمتها الحكومة، وأن مدة الدورة لا ينبغي أن تتعدى ثلاثة أشهر من جهة، فضلا عن أن النواب لا يملكون الوقت الكافي لدراسة المسائل التي تهم الدولة والاتصال بزملائهم وتقديم اقتراحات قوانين وإن حاولوا ذلك فإن المدة تسمح للحكومة من إفراغ اقتراحهم من محتواه بمرور الوقت، إذ أن المسائل المطروحة للدراسة كثيرا ما تكون ذات جدوى في وقتها، أما إذا مر وقت عليها فإنها إما أن تفقد أهميتها أو أن الحكومة تتدخل بإجراءات معينة للقضاء على السبب أو الأسباب التي أدت إلى جمود النواب لاقتراح قانون بشأنها ومثل ذلك الاقتراح المتعلق بتنظيم الخروج من التراب الوطني، فبعد أن أرسله المجلس للحكومة في 26 مارس 1978 وبعد طيلة الحكومة للرد عليه أصبح ابتداء من شهر أبريل بغير وجه موجب، فقد تدخلت المؤسسة التنفيذية وألقت رخصة الخروج من التراب الوطني، فإن ذلك يعني التقليل من شأن النواب في مجال التشريع. وتزايد مهمة الحكومة في ذلك المجال خاصة إذا علمنا بأنها تتمتع بحق طلب الأولوية لمشاريعها على اقتراحات القوانين، والمجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة لا يملك إلا الموافقة لأنه ملزم بذلك<sup>(1)</sup>. وبالتالي "تقلص دور النواب في التشريع"<sup>(2)</sup>.

(1) السعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص

226 وما يليها.

(2) لأكثر تفصيل راجع نفس المرجع السابق، ص 229.

نشير إلى أنه "في ظل أحادية السلطة التنفيذية كان حق المبادرة بمشاريع القوانين حقا مباشرا لرئيس الجمهورية وذلك بصريح المادة 36 من دستور 1963، وقد انتهج المشرع الدستوري نفس الأسلوب في دستور 1976 من خلال المادة 148 منه"<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: تنظيم المبادرة بالتشريع في دستور 1989

خولت المادة 131 من دستور 1989 لرئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقانون. والملاحظ أن في دستور 1989 أن هناك:

➤ "انتقال حق المبادرة من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة، وهذا نتيجة التغيير

الذي أحدثه دستور 1989 في طبيعة السلطة التنفيذية الذي فرض وجود علاقات جديدة بين السلطة التنفيذية بشقيها والبرلمان وأصبحت الحكومة في الواجهة أمام البرلمان، ويصادق المجلس على هذه القوانين بعد أن تعرض على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، ولا يمكن تمرير المشروع إلا بموافقة هذا الأخير والتوقيع عليه"<sup>(2)</sup>.

➤ وبالتالي "انتهى دستور 1989 إلى نقل اختصاص المبادرة بمشاريع القوانين بصريح النص إلى رئيس الحكومة، وبموجب هذا النص مكن المشرع الدستوري رئيس الحكومة حتى أن يحصل على أدوات قانونية لتفعيل ما جاء به برنامج حكومته لأن رسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها يمثل الجانب الأهم في الاختصاصات الحكومية، وحق الاقتراح (حق المبادرة) هو أحد الوسائل التي تستخدمها الحكومة لتحقيق هذه السياسة وحمايتها"<sup>(3)</sup>.

رابعا: تنظيم المبادرة بالتشريع في دستور 1996: نبين فيها ما يلي:

### 1- علاقة رئيس الجمهورية بالمبادرة بالتشريع

"نقضي الفقرة الأولى من المادة 148 من دستور 1976 أن "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني". ولقد أفادت التجربة أن رئيس الجمهورية من خلال هذه القاعدة قد سيطر على مجال التشريع مقارنة بمبادرات النواب في هذا المجال. وهو ما استمر عليه الحال في ظل دستور 1996، وما تجدر إليه الإشارة في

(1) سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية - دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2013-2014، ص 111.

(2) فتيحة عمارة، المرجع السابق، ص: 425، 426.

(3) عزالدين بغداداي، المرجع السابق، ص: 73، 74.

هذا السياق هو أن دستور 1996 على غرار سابقه دستور 1989 قد جعل المبادرة بمشاريع القوانين من اختصاص الوزير الأول بعد ما كانت اختصاصا رئاسيا ما توحى به المادة 1119 المعدلة<sup>(1)</sup> التي تسمح للوزير بالمبادرة بمشاريع القوانين على أن يعرضها على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وهو بالضبط ما تقضي به المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958"<sup>(2)</sup>.

"إلا أن ما يمكن أن ينجر من نتائج عن تطبيق هذه القاعدة سيكون مختلفا بالتأكيد عن هذين النظامين،

➤ فإذا كان الوزير الأول الفرنسي يبادر بمشاريع قوانين مع رئيس الدولة في حالة وحدة الأغلبية، فتكون له حرية أكثر للمبادرة بالمشاريع في حالة المعاشية باعتباره قائد السياسة العامة للدولة يتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية إزاء رئيس الجمهورية.

➤ بينما يبقى الوزير الأول في الجزائر، كونه ليس صاحب البرنامج الحكومي، يتمتع بصلاحيات المبادرة بالتشريع نظريا فقط، وأن صاحبها الحقيقي هو رئيس الجمهورية بصفته قائد السياسة العامة للدولة يمارسها من خلال رئاسته لمجلس الوزراء وسيطرته عليه طالما أن مشاريع القوانين تعرض على هذا المجلس طبقا للمادة 119 والمعدلة بالمادة 136 من دستور 1996"<sup>(3)</sup>. هذا:

➤ وأفادت التجربة الدستورية والسياسية الجزائرية بانتماء رئيس الجمهورية الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - إلى الأغلبية نفسها، وبالتالي لم يحدث وأن عرف النظام حالات خلاف بين هاتين الشخصيتين حول حالة واحدة، أدت برئيس الحكومة إلى الاستقالة، وهو ما صرح به رئيس الحكومة السابق "أحمد بن بيتور" في تصريح له لجريدة Elwatan رقم 5489 الصادرة بتاريخ نوفمبر 2008 قائلا:

"Je voudrais rappeler que j'ai en à faire démissionner mon gouvernement à la première tentative d'ordonnance..."<sup>(4)</sup>.

(1) المادة 119 المعدلة التي عدلت بالمادة 136 من الدستور المعدل سنة 2016.

(2) محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون من جامعة تيزي وزو، 2013، ص 102.

(3) محمد أومايوف، المرجع نفسه، ص ص: 102، 103.

(4) نقلا عن محمد أومايوف، نفس المرجع، تهميش رقم 4 ص 104.

➤ غير أنه لو عرف النظام حالة تعايش بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة . حالياً الوزير الأول . سيكون هذا الأخير مسانداً من طرف الأغلبية البرلمانية التي يكون الأول قد فقدها، وبالتالي سيكون لرئيس الحكومة السلطة الكاملة في إعداد مشاريع القوانين دون حصوله على توجيهات رئيس الجمهورية الذي قد لا يعلم حتى بوجود هذه المشاريع قبل عرضها في مجلس الوزراء،

➤ لكن رغم صراحة المادة 119 والمادة 136 حالياً من الدستور في إسنادها مهمة إيداع مشاريع القوانين للوزير الأول إلا أن مهمة إخطار مجلس الدولة لأخذ رأيه بشأن هذه المشاريع تقع على عاتق الأمين العام للحكومة طبقاً للمادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 98/261، ولما كان الأمين العام للحكومة تابعاً لرئيس الجمهورية الذي يختص بتعيينه وإنهاء مهامه<sup>(1)</sup>، سيكون بإمكان هذا الأخير تكليف الأول بإخباره بنصوص المشاريع التي يكون الوزير الأول قد أودعها الأمانة العامة قصد إرسالها إلى مجلس الدولة.

➤ ففي حالة عدم رضا رئيس الجمهورية بمشروع لم يشارك في إعداده، فبإمكانه الالتجاء إلى إحدى صلاحياته المتعلقة بمجلس الوزراء قصد عرقلة هذا المشروع وتتمثل هذه الصلاحية في تحديد جدول أعمال المجلس، فحتى ولو أن إعداد جدول الأعمال لا يتولاه رئيس الجمهورية شخصياً، إلا أن الموظفين المكلفين بذلك لا سيما الأمين العام للرئاسة مع الأمين العام للحكومة، يعتبرون كلهم تابعين له، مما سيجعلهم يخضعون لتعليماته لا سيما عند ضبط جدول أعمال المجلس،

➤ ويظهر من خلال ذلك أن الهدف من عرض القوانين على مجلس الوزراء لا يكمن في إشراك رئيس الجمهورية في المبادرة التشريعية، بل أكثر من ذلك إذ أن الكلمة الأخيرة تعود لرئيس الجمهورية كون الوزير الأول لا يشارك في ضبط جدول الأعمال وهو ما يجعله عاجزاً عن مناقشة أو معارضة رئيس الجمهورية في هذا المجال.

➤ يشكل رفض رئيس الجمهورية تسجيل أي مشروع في جدول أعمال مجلس الوزراء

(1) المادة 92 بند 2 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 التي عدلت المادة 78 من الدستور، والمادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

مانعا لمواصلة الإجراءات الأخرى التي قد تحوله إلى قانون، أي أنه يقضي على المشروع قبل إيداعه البرلمان، وأما إذا حاول الوزير الأول الاستفتاء عن إجراء عرض المشروع على مجلس الوزراء وتقديمه مباشرة إلى المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه، فيكون من حق رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري لأن عدم احترام إجراء العرض يعد مخالفا لإجراء دستوري جوهري،

➤ أما في حالة موافقته على إدراج مشروع قانون معين ضمن نقاط جدول أعمال المجلس الذي يترأسه، فهل يحق لرئيس الجمهورية إدخال تعديلات على هذا المشروع؟ لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية في غياب نص دستوري صريح ونظام داخلي للمجلس من تعديل أي مشروع قانون عرض على مجلس الوزراء، فيمكن لرئيس الجمهورية تكييف المشروع على ضوء الاقتراحات التي يقدمها مجلس الدولة من رأيه الاستشاري، كما يمكن لرئيس الجمهورية تعديله بمحض إرادته إذا ما كانت صيغة المشروع الذي انتهى إليها مجلس الوزراء ومجلس الدولة ولم تتل رضاه، خاصة وأن القرارات المتخذة في مجلس الوزراء لا تخضع لإجراء التوقيع المجاور، مما لا يشكل عائقا على رئيس الجمهورية في تجاوز إرادة الحكومة والوزير الأول في مسألة تعديل المشروع.

➤ لكن بعد إيداع المشاريع مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة صلاحية مخولة للوزير الأول وفقا للفقرة الأخيرة من المادة 136 من الدستور، فماذا إذا لو يرفض هذا الأخير القيام بذلك؟ يجعل هذا الوضع رئيس الجمهورية أمام خيارين: إما أن يقوم بإثارة مسؤولية الوزير الأول وينهي مهامه بسبب رفض تنفيذ قرار أتخذ في مجلس الوزراء، وهو الحل المنطقي. أو ينتظر فترة العطلة البرلمانية ويصدر المشروع على شكل أمر تشريعي<sup>(1)</sup>.

➤ وهكذا يتضح مما سبق أن رئيس الجمهورية كان دائما صاحب الفعلي لسلطة المبادرة بمشاريع القوانين بالرغم من نص المادة 119 من الدستور بل أكثر من ذلك فإن التعديل الدستوري لسنة 2008 وللسنة 2016 من خلال المادة 136، قد قضى على كل أمل لدى

(1) ذلك أنه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح للبرلمان دورة واحدة وبالتالي ينتظر رئيس الجمهورية فترة العطلة البرلمانية ويصدر مشروع القانون على شكل أمر.

الوزير الأول في مشاركته في المبادرة بالتشريع طالما لم يبق مجالاً للشك في اختصاص رئيس الجمهورية بتحديد وضبط مخطط الحكومة، وبالتالي الاختصاص كذلك بما يتبع ذلك من الأدوات القانونية الضرورية لتجسيد هذا البرنامج، لاسيما صلاحية المبادرة بمشاريع القوانين التي يمارسها دون شروط موضوعية<sup>(1)</sup>.

بناء على ما تم تقديمه أعلاه عن علاقة رئيس الجمهورية بالمبادرة بالتشريع يتبن أيضاً أن: "رئيس الجمهورية لا يملك دستورياً الحق في المبادرة بالقانون المادة 136 بشكل مباشر، إلا أن:

رئاسته لمجلس الوزراء أين تدرس فيه مشاريع القوانين، وقيادته لسياسة الحكومة تسمح له بتمرير المشاريع المتماشية مع برنامجه، الجماعة بهذا الشكل لا تمثل جماعة لها قراراتها الخاصة بل أن كل القرارات تتخذ بحضور مداولة رئيس الجمهورية، كما نص الدستور صراحة من خلال المادة 79 على أن الوزير الأول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية، ينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، يجعل من مخطط العمل الذي يضبطه ثم يعرضه في مجلس الوزراء تخطيطاً سياسياً لكيفية تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بهذا تكون كل أعمال الحكومة مرتبطة بأهداف البرنامج الرئاسي، وتكون مشاريع القوانين التي يعرضها الوزير الأول على مجلس الوزراء نصوصاً تهدف إلى تقنين مقاصد ذلك البرنامج"<sup>(2)</sup>. وهذا ما عززته المادة 93 من الدستور المعدل سنة 2016 حيث تنص الفقرتين الثانية والثالثة على أنه: "ينسق الوزير الأول عمل الحكومة. تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء".

## 2\_ تفوق رئيس الجمهورية وتعزيز دور الحكومة في المبادرة بالتشريع

يظهر تفوق رئيس الجمهورية في المبادرة بالتشريع وتعزيز دور الحكومة في ذلك في النقاط التالية:"

- ✓ في ظل أحادية السلطة التنفيذية من خلال دستوري 1963 و1976 في المواد على التوالي: 36 و148 كان حق المبادرة بمشاريع القوانين حقا مباشرا لرئيس الجمهورية.
- ✓ في دستور 1989 نقل هذا الحق لرئيس الحكومة من خلال المادة 113 منه، كذلك

(1) محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 104 وما يليها.

(2) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص ص: 130، 131.

فعل دستور 1996 بإعطاء هذا الحق للوزير الأول بنص المادة 119 منه، كذلك كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 136 هذا المبدأ، لأن الحكومة:

\* من الناحية الواقعية هي الأقدر على تقديم مشاريع القوانين التي يتبين لها من خلال الأعمال التي تقوم بها أن الدولة أو مؤسساتها المختلفة تحتاج بالفعل إلى هذه القوانين.

\* الحكومة هي التي ترى مدى الحاجة إلى تعديل بعض التشريعات الجاري بها العمل كي تتماشى مع المخطط الذي تسهر على تنفيذه.

\* أصبح حق الاقتراح بسبب أعمال قواعد المسؤولية الوزارية حقا حكوميا ولا أدل على ذلك أن مشاريع القوانين تتغير بغياب الوزارة رغم ثبات رئيس الجمهورية، ومع ذلك فبصمات هذا الأخير حاضرة في كل مرة؛ حيث اشترط المشرع الدستوري أن تمر جميع المشاريع على مجلس الوزراء أين تكون الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء ويدير أعماله.

\* نظرا للطابع الفني الذي تتسم به عملية المبادرة فإن المشاهد عمليا أن الغالبية العظمى من المشاريع هي ذات مصدر حكومي، وأن دور البرلمان في هذا المقام أصبح يقتصر على إقرار المشاريع التي تقدمها الحكومة، ويرجع ذلك إلى المزايا العديدة التي تتميز بها المشاريع التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان من حيث: جدية أفكارها. عمق دراستها. حسن صياغتها وتطابقها مع السياسة العامة للدولة. صدورها في حدود إمكانياتها المادية.

بالإضافة إلى هذه المزايا هناك أسباب قانونية جعلت مشاريع القوانين تتمتع بحق الأفضلية على المقترحات البرلمانية نورد منها ما يلي:

المشرع لم يقيد الوزير الأول ولم يحدد له المجال الذي يتدخل به بواسطة مشاريع القوانين، فللحكومة أن تبادر بالمشاريع في مختلف المواضيع حسب مخططها وأولوياتها، ولها أن تتحرك في المجالين سواء القانوني أو التنظيمي، فإن حصل ولم تستطع تمرير مشروع القانون لكي يصدر على شكل قانون - وإن كان نادرا - فلها أن تصدره بواسطة تنظيم.

عند تقديم مشاريع القوانين إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليس له إلا قبول هذه المشاريع، فالظاهر أنه ليس بمقدوره أن يرفضها، لكن بالنسبة للاقتراح البرلماني يمكن أن يفصل فيها بالقبول إذا كان مستوفيا للشروط القانونية، ورفضه إذا كان في الحالة العكسية، ما يعني أن المشرع أقر صراحة تفوق الحكومة في هذا المقام حتى على مكتب المجلس الشعبي الوطني

الذي كان من المفروض أن يُعقد له وحده اختصاص إبداء رأي عن أي مبادرة سواء كانت مشاريع أو اقتراحات.

لا يخفى علينا أن المشرع لم يقيد الحكومة بأي شرط عند تقديمها لمشاريع القوانين باستثناء ما حددته المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(1)</sup> التي تتمحور أساساً في ضرورة صياغة نص مشروع القانون على شكل مواد، وإرفاقه بعرض الأسباب، هذا الشرط يمكن للحكومة أن تتجاوزه بكل سهولة مادام أن مشاريع القوانين التي تقدمها تتسم بنوع من الدقة. ومرد ذلك، أن للحكومة جهاز إداري دائم ومن ثم باستطاعته أن يشكل لجان خاصة لهذا الغرض، أي لإعداد مشاريع القوانين، إذ تمتاز هذه اللجان بالكفاءة الفنية والمعلوماتية العالية، ومن هذا المنطلق فإن المشروع الحكومي لا تنكر عليه - غالباً - جدية مضمونه، وعمق دراسته ودقة صياغة مواده. إلى جانب هذا نجد مشاريع القوانين تمر على جهة قضائية متخصصة تقوم بدراستها وفحصها خاصة من الناحية الشكلية. يضاف إلى التسهيلات السالفة الذكر التي تجعل مشاريع القوانين تتفوق على الاقتراحات منح المشرع للسلطة التنفيذية امتيازات اثنين من شأنهما أن يحققا أفضلية المبادرة الحكومية وتتمثل أساساً في:

أولاً للحكومة الحق في أن تدافع عن الأفكار التي تتضمنها مشاريع القوانين التي قدمتها إلى المجلس الشعبي الوطني بهدف المناقشة والتصويت، وذلك عن طريق بقائها عن قرب كمراقب لضرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة. ويكون ذلك بمشاركة أحد ممثلي الحكومة على مستوى اللجان المكلفة بدراسة المبادرات التشريعية، وهذا بطلب من الحكومة أو باستدعاء من طرف اللجنة، فالبرلمان يعتمد في عمله على اللجان الدائمة حيث تتولى مهمة دراسة وتصفح الاقتراحات ومشاريع القوانين وبعد ذلك تقوم بوضع تقرير حولها وتتبعه بمجموعة من التوصيات، فتأثير الحكومة على اللجان يعتبر بمثابة تأثير على البرلمان نفسه.

ثانياً أولوية مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة في حالة الاستعجال، أي تُقيد مباشرة وبصورة آنية في جدول أعمال الدورة دون أن تمر على الإجراءات التي تمر عليها في الحالات العادية

(1) القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة،

وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016 الذي ألغى أحكام القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.



والتي قد تطول نسبياً<sup>(1)</sup>. مع العلم أن تقرير حالة الاستعجال سلطة تقديرية ترجع إلى الحكومة، لأنها هي التي تسهر على تنفيذ مخطط عملها وهي الأدرى متى تكون في حالة الاستعجال من عدمها<sup>(2)</sup>.

### 3 إجراءات المبادرة بمشروع قانون

عملية إعداد مشروع قانون تتم وفق الإجراءات والأشكال التالية:

<sup>1</sup> يمر مشروع القانون بمراحل تحضيرية مختلفة قبل أن يكون جاهزاً للإيداع: تتولى الوزارة المعنية إعداد مشروع تمهيدي، ثم يُرسل إلى الأمانة العامة للحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية له لضمان تطابقه وتناسقه مع الإطار القانوني المعمول به، ويتم إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات والاقتراحات إن وجدت، تتولى توزيع المشروع في صيغته الأولية أو المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها وملاحظاتها من حيث الشكل والموضوع، بعد الاتفاق بشأن الصياغة والمحتوى في اجتماعات تنسيقية لكل الأطراف المعنية مباشرة بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة، قبل أن يعرض على مجلس الوزراء للمداولة واتخاذ قرار إيداعه<sup>(3)</sup>.

<sup>2</sup> يخطر مجلس الدولة بهذا المشروع لإبداء رأيه وفقاً للمادة الرابعة من القانون العضوي رقم 98-01<sup>(4)</sup>، والمادة الرابعة من المرسوم التنفيذي 98-261<sup>(5)</sup>. أين "يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة

(1) تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجاله". في حين تنص المادة 17 فقرة 1 من القانون العضوي الملغى رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 9 مارس 1999 أنه: "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلج على استعجاله".

(2) سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 111 وما يليها.

(3) العيد عاشوري، (إجراءات ومراحل إعداد القانون)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 3، (جوان، 2003)، ص 66.

(4) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 1 جوان 1998.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يتضمن تحديد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخة في 30 أوت 1998.

الذي يبدي رأيه بشأنها وهنا يميز بين حالتين:

**الحالة الأولى:** إذا لم يكن مشروع القانون استعجاليا: فإن مجلس الدولة يتداول في شكل جمعية عامة يترأسها رئيس مجلس الدولة، وتضم نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة من مستشاري الدولة، مع إمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو يعين من يمثلهم في الجلسات للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل<sup>(1)</sup>.

**الحالة الثانية:** هي الحالات التي ينبه الوزير الأول إلى استعجالها: فيحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة المشكلة من رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة من مستشاري مجلس الدولة على الأقل. يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، ويقدم مذكراته وفقا لنص المادة 38 من القانون العضوي 98-01. تتخذ مداولات اللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين. يُدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي. يُرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة<sup>(2)</sup>.

"وطلب رأي مجلس الدولة وجوبي تخلفه يؤسس سببا لرفض القانون، وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، إلا أن الأخذ برأي مجلس الدولة أو عدمه خاضع للسلطة التقديرية للحكومة لغياب نص قانوني يلزم الحكومة بذلك"<sup>(3)</sup>.

"ولقد كان مجلس الدولة عن إنشائه في السنة الثامنة للدولة الفرنسية يلعب دور المستشار للحكومة والإدارة المركزية في مختلف تطوره التاريخي، وهكذا فهو يقدم للحكومة آراء سواء في المجال التشريعي أو المجال الإداري، وبالتالي يستشار مجلس الدولة من طرف الحكومة بشأن مشاريع القوانين قبل عرضها على السلطة التشريعية، وذلك خلافا لاقتراح

(1) إذ تنص المادة 37 فقرة 3 من القانون العضوي 96-01 "يمكن الوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم حسب الأوضاع المنصوص عليها في المادة 39 أدناه". إذ تنص هذه الأخيرة: "يعين الوزير الأول باقتراح من الوزير المعني بالأمر، على مستوى كل وزارة موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل للحضور والإدلاء برأي استشاري في جلسات الجمعية العامة واللجنة الدائمة في القضايا التابعة لقطاعاتهم فقط".

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للطبع والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 25، 26.

(3) عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 26.

القوانين التي يبادر بها النواب"<sup>(1)</sup>.

"فالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تنحصر في مراجعة مشاريع النصوص التشريعية للحكومة وإبداء الرأي فيها دون أن تمتد هذه الوظيفة إلى مراجعة مشروعات النصوص التنظيمية كما هو معمول به في النظام الفرنسي والدول التي تأخذ بنظام مجلس الدولة"<sup>(2)</sup>.

على هدي ما تقدم عن مجلس الدولة الفرنسي لنا توضح عن مجلس الدولة الجزائري في الآتي: **بداية لماذا مجلس الدولة؟** تأسيس مجلس الدولة يندرج ضمن إعادة هيكلة للنظام القضائي القائم قبل 1998، وأسس كونه:<sup>(3)</sup>

يشكل هيئة قضائية جديدة ضمن النظام القضائي الجزائري بعد إعادة هيكلة النظام القائم قبل 1998. تم تكريسه في دستور 1996 بموجب المادة 152 في فقرتها الثانية على تأسيس هيئة قضائية تحت تسمية "مجلس الدولة" كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية<sup>(4)</sup>. ولدوره أهمية مع مشاركته في دستورية مشاريع القوانين المقدمة له. ويلعب دورا هاما في تحضير النصوص القانونية. ويمثل الهيئة القضائية الإدارية العليا، وبالتالي يعبر عن الازدواجية القضائية.

**تعريف مجلس الدولة:** "يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية استحدثها دستور 1996 بموجب المادة 152 منه. انطلاقا من هذا النص أعلن المؤسس الدستوري عن دخول البلاد في نظام الازدواجية، مستحدثا بذلك عمودين قضائيين: هرم للقضاء العادي تعلوه المحكمة العليا وتتوسطه المجالس القضائية وقاعدته المحاكم الابتدائية. وهرم القضاء الإداري تعلوه مجلس الدولة وقاعدته المحاكم الإدارية.

إذ: بادرت الحكومة إلى تقديم قانون عضوي لمجلس الدولة للسلطة التشريعية على المشروع المذكور بتاريخ 13 فيفري 1998 خلال دورته العادية، وصادق عليه مجلس الأمة في جلسته

(1) محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص ص: 28، 29.

(2) جازية صاش، المرجع السابق، ص 77.

(3) رشيد خلوفي، (مجلس الدولة)، مجلة الموثق، مجلة تصدر عن الغرفة الوطنية للموثقين، عدد 2، (جويلية . أوت،

2001)، ص 27.

(4) عدلت المادة 152 فقرة 2 بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 171 فقرة 2 بنصها: "يمثل

مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"

المنعقدة بتاريخ 25 مارس 1998، ولقد مارس المجلس الدستوري بموجب إخطار صادر عن رئيس الجمهورية رقابته المسبقة على النص المصادق عليه من قبل البرلمان بغرفتيه وقد عرّفت المادة 2 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مجلس الدولة على أنه: "هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية الإدارية، يضمن توحيد الاجتهاد القضائي ويسهر على احترام القوانين"<sup>(1)</sup>.

**الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة:** "لعل السؤال الذي يطرح نفسه إذا بادر مجلس الدولة إلى التعبير عن رأيه حول مشروع قانون، فقدر بأغلبية أعضائه مثلاً ضرورة تعديل مجموعة من المواد أو إلغاؤها، فهل تلتزم الحكومة بنتيجة المداولة أم يحق لها التمسك بمشروعها كما قدمته للمجلس وتصرف النظر عن رأيه؟

إن الإجابة على هذا السؤال حملتها نصوص كثيرة، فهذه المادة 119 فقرة 3 - المادة 136 فقرة 3 حالياً - جاء فيها "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة". إن عبارة أخذ رأي الواردة في النص الدستوري<sup>(2)</sup>

➤ لا تحمل أكثر من تفسير، فمجلس الدولة في المجال التشريعي ممارس دور الهيئة الاستشارية ولا يكون لأرائه القوة الإلزامية، ولا تلزم الحكومة بالأخذ برأيه، فقد لا تأخذ به ولا مسؤولية عليها في هذا الجانب، بينما تلزم الحكومة كإجراء وجوبي أن تستشير المجلس، فلا يُتصور أن تبادر الحكومة إلى تقديم مشروع قانون وتعرضه مباشرة على مجلس الوزراء دون عرضه على مجلس الدولة.

➤ ومن هنا نصل إلى نتيجة مفادها أن كل مشروع قانون يمر وجوباً على مجلس الدولة ليقول فيه كلمته وليتداول بشأنه ويعبر فيه عن رأيه، وهذا الرأي قد تأخذ به الحكومة وقد لا تأخذ به.

➤ ويعود سر الاعتراف للحكومة بحقها في الأخذ برأي مجلس الدولة أو عدم الأخذ به أن

(1) عمار عوادي، (مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد تعددية الاختصاصات القضائية)، مجلة فكر برلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 13، (جوان 2006)، ص 45.

(2) مع الإشارة أن العبارة الواردة في المادة 119 فقرة 3 "بعد الأخذ برأي مجلس الدولة" حدث عليها تعديل بموجب المادة 136 فقرة 3 من الدستور المعدل سنة 2016 كالتالي: "بعد رأي مجلس الدولة".

الدستور ألزم الوزير الأول بإعداد مخطط عمل حكومته لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، وألزمه بعرضه على البرلمان، فإذا اعتمد المخطط برلمانيا عاد للوزير الأول تحديد السبل المناسبة والضرورية لتنفيذ هذا المخطط، وكذلك تحديد الأدوات القانونية التي من شأنها تحقيق وتجسيد هذا المخطط، فكل جزئية من المخطط تحتاج إلى قوانين ومن ثم لا تستطيع إلزام الوزير الأول بالأخذ برأي مجلس الدولة، وقد لا يؤدي هذا الرأي إلى تجسيد أهداف المخطط أو يتعارض مع أحد محاوره<sup>(2)</sup>.

**اختصاصات مجلس الدولة:** على غرار مجلس الدولة الفرنسي، فإن مجلس الدولة الجزائري يتمتع بنوعين من الاختصاص: اختصاص استشاري وآخر قضائي. والذي يهتم في هذا المقام هو الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة.

"يستشار مجلس الدولة الجزائري فقط في المجال الاستشاري دون المجال الإداري، وفي القانون العضوي 98-01 في مادته الرابعة لدى مصادقة البرلمان عليه قبل عرضه على مراقبة المجلس الدستوري كانت صياغتها على النحو التالي: "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات ضمن نظامه الداخلي، كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطارها من قبل رئيس الجمهورية حسب الحالة"، وبعد إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية عن مدى دستورية القانون العضوي 98-01، صدر بشأنه الرأي رقم 06-98 المؤرخ في 19 ماي 1998 حيث أصبحت الصياغة النهائية كما يلي: "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة في نظامه الداخلي"<sup>(3)</sup>.

(1) مع العلم أنه في التعديل الدستوري لسنة 2008 جاء الدستور بصريح العبارة بضبط المخطط لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وذلك من خلال المادة 79، ولكن بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 يفهم ضمنا من خلال المادة 93 أن الوزير الأول يعد مخطط حكومته لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية كون هذا المخطط يعرض على مجلس الوزراء بنصها في الفقرة 3: "تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء"، وغني القول أن مجلس الوزراء في الجزائر تعود رئاسته لرئيس الجمهورية والكلمة الأولى والأخيرة تعود له.

(2) عمار بوضياف، **القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962-2000**، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، ص: 75، 76.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 163.

بناء على ما تقدم ومقارنة بأنظمة الازدواجية القضائية في مجال استشارة مجلس الدولة يتسم بالضيق، وذلك كما يلي:<sup>(1)</sup>

<sup>1</sup> من خلال نص المادة 119 فقرة 3 - حاليا المادة 136 فقرة 3 - تشير إلى أن استشارة مجلس الدولة تقتصر على مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول، وهو ما نصت عليه المواد: 4، 12، 36، 39 من القانون العضوي 98-01، وهو ما يخول مجلس الدولة دور المشاركة في وضع وصناعة القانون خلافا للمحكمة العليا التي لا تتمتع بهذا الامتياز...، كما أن مجلس الدولة في مجال الاستشارة التشريعية، لا يتعدى إلى اقتراحات القوانين التي يمكن أن يبادر بها 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة وفقا للفقرة الثانية من المادة 136 من الدستور.

والملاحظة المهمة تكمن في أن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 124 من الدستور لا تخضع لاستشارة مجلس الدولة. لكن بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبحت الأوامر الرئاسية وفق المادة 142 فقرة 1 بنصها: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

<sup>2</sup> استبعدت المادة الرابعة من القانون العضوي 98-01 المجال الإداري برمته أين لا يُستشار مجلس الدولة في مشاريع المراسيم التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية ولا الصادرة عن الوزير الأول، ومن باب أولى باقي القرارات الإدارية التنظيمية منها والفردية الصادرة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية المختلفة الأخرى.

<sup>3</sup> التضيق من مجال الاستشارة هو مسلك لا يتسق مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالازدواجية القضائية ويوجد بها مجلس دولة، حيث يمتد اختصاصها إلى المجال الإداري (المراسيم، القرارات الوزارية) كما هو الوضع في فرنسا، مصر، لبنان، وهو ذات الموقف الذي كان قد عبر عنه تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة سنة 2000، حينما ذهب إلى أن: "رأي المجلس الدستوري في رأيه رقم 06-98 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتعلق بمراقبة تطابق القانون العضوي لمجلس الدولة استبعد هذا الأخير من المادة

(1) محمد الصغير بعلي، نفس المرجع السابق، ص ص: 164، 165.

الاستشارية حول مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم بحجة أن المشرع احتكر لنفسه حق تحديد اختصاصات استشارية أخرى إن لم تنص عليها أحكام المادة 119، غير أن هذا التفسير محل نظر غير مقنع ولا يستند إلى حجة وغير مؤسسة قانوناً<sup>(1)</sup>.

وبالتالي: فإن إبداء الرأي من مجلس الدولة محصور: (2)

✓ في مشاريع القوانين لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقاً للمادة 136 من الدستور

✓ في الأوامر الرئاسية طبقاً للمادة 142 من الدستور.

✓ فإن مشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية لا تدخل ضمن اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية.

كما ذكرنا أعلاه أن سبب تضييق مجال اختصاص مجلس الدولة في الجزائر إلى تفسير المجلس الدستوري لأحكام المادة 119 فقرة 3 من الدستور أين قبل رقابة المجلس الدستوري للقانون العضوي وإعادة صياغة المادة 4 منه إلا أن "المجلس الدستوري لم يرفض فيما ذهب إليه من تقليص دور الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة حيث كانت رقابة لمدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة لأحكام الدستور مجرد رقابة شكلية اعتمد فيها على حرفية النصوص دون البحث عن نية المؤسس الدستوري لتحديد المقصود بعبارة "مشاريع القوانين" الواردة في المادة 119 فقرة 3 من الدستور، فهو لم يهتم بروح النص وجوهره، وتمسك بالمعنى الظاهري والشكلي له عندما قرر التضييق من اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية وحصرها في مجرد مراجعة القوانين بمعناها الضيق دون سواها، ويعتبر تفسير المجلس الدستوري غير مؤسس قانوناً وذلك للأسباب التالية:

أولاً أن المجلس الدستوري لم يُراعَ تدرج القواعد القانونية عند تفسيره لأحكام المادة 119 فقرة 3 من الدستور، فإن كانت هذه الأخيرة تمنح لمجلس الدولة صلاحية مراجعة القوانين، فمن باب أولى أن يكون له صلاحية مراجعة القوانين الأدنى مرتبة أي المراسيم التنظيمية تطبيقاً للقاعدة المعروفة "من يملك الأكثر يملك الأقل".

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 165.

(2) حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة -، الطبعة 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011،

ثانياً أن المجلس الدستوري تجاهل الطبيعة القانونية للأوامر والتي تكتسب بعد المصادقة عليها من الطبيعة التشريعية قوة القانون ومجاليه. وبهذا المعنى فإن مشاريع الأوامر لا تختلف عن مشاريع القوانين، وكان من المفروض تماشياً مع ما هو معمول به في الأنظمة المقارنة التي تُخصص لمراجعة مجلس الدولة<sup>(1)</sup>.

ثالثاً أن المجلس الدستوري فسر المادة 119 فقرة 3 من الدستور استناداً إلى المعيار الشكلي، فحصر القانون في القاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية متجاهلاً المعيار المادي، أن موقفه هذا لا يتفق وتطور الفقه القانوني بشأن تعريف القانون. فوفقاً للنظرية المادية التي يتزعمها الفقيه "ليون دوجي" فإن العمل القانوني المشروع هو العمل أو التصرف الذي يتضمن إنشاء قاعدة عامة تخلق وتنشئ مراكز قانونية عامة ومجردة ومن أمثلتها اللوائح الإدارية باختلاف أنواعها، يقول أنصار النظرية المادية أن التنظيم يتضمن قواعد قانونية عامة مثله مثل التشريع فهو يعبر قانوناً من الناحية المادية، وأن التمييز الوحيد بين التشريع والتنظيم يكمن في الجهة المصدرة لهما والقوة الإلزامية لكل منهما. من هذا الجانب كان على المجلس الدستوري أن يفسر عبارة مشروعات القوانين الواردة بالمادة 119 فقرة 3 من الدستور تفسيراً واسعاً تماشياً والفقه القانوني، وترتب عليه كل الآثار القانونية بأن يجعل اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية شاملة لكل القوانين التشريعية منها والتنظيمية<sup>(2)</sup>.

يُشارك مجلس الدولة في العملية التشريعية من خلال ممارسته للوظيفة الاستشارية باعتباره "جهاز فني متخصص يتولى مراجعة صياغة القوانين من خلال:<sup>(3)</sup>

1. رقابة نوعية مشروع النص المعروف عليه لمراجعته وإبداء رأيه فيه.

2. البحث في مدى مطابقته مع القانون السائد.

**كيفية مشاركة مجلس الدولة في العملية التشريعية: بالنسبة:**

➤ **لمجلس الدولة الجزائري:** إن الهدف من إشراك مجلس الدولة في العملية التشريعية هو

إحداث الانسجام بين النصوص القانونية وتجنب تصادمها، وهو الهدف الذي تضمنه القانون

العضوي 98-01 من الغرض الأساسي المراد تحقيقه من خلال إشراك مجلس الدولة في

(1) وهو ما تداركه المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 142 فقرة 1.

(2) جازية صاش، المرجع السابق، ص: 83، 84.

(3) لأكثر تفصيل انظر نفس المرجع السابق، ص 85 وما يليها.



إعداد النصوص التشريعية وإبداء الرأي بشأنها.

➤ **لمجلس الدولة الفرنسي:** فإن وجوده التاريخي اقترن بعملية صياغة القوانين، بل أنه في مرحلة من مراحل التاريخ كان هو من يتولى صياغتها نيابة عن الحكومة ويدافع عليها أمام البرلمان، ومجلس الدولة باعتباره جهازا فنيا متخصصا، فإن مشاركته في العملية التشريعية ستنتصب على مراجعة صياغة النصوص القانونية المعروضة عليه، والبحث في مدى توافقها مع القانون السائد<sup>(1)</sup>.

**4. إجراءات المبادرة باقتراح قانون:** أقر الدستور أن يكون البرلمان سيّدا في إعداد القانون والتصويت عليه<sup>(2)</sup>. "تكون المبادرة بالتشريع برلمانيا وذلك عندما يقدم عشرون (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من أعضاء مجلس الأمة اقتراح بقانون ويودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بدوره بتبليغ كل من الحكومة ومجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة بذلك طبقا للإجراءات الدستورية والقانونية والتنظيمية المقررة والسارية المفعول، بينما يجب أن توضح وجوبا مشاريع القوانين أو الاقتراحات بالقوانين المتعلقة بالتنظيم والتقسيم الإداريين المحليين"<sup>(3)</sup>. على هدي ما تقدم أعلاه يتبين:

- ✓ أن المؤسس الدستوري أسند لنواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالتشريع.
- ✓ كذلك منح هذا الحق لأعضاء مجلس الأمة بعد أن كان محروما من هذا الحق من 1996 إلى 2016 طوال هذه الفترة لم يمارس أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين. أين منحت المادة 112 من الدستور المعدل سنة 2016 لـ 20 عضوا حق المبادرة بالتشريع.
- ✓ رغم تمتع أعضاء البرلمان بحق اقتراح قوانين إلا أنها تشهد الضعف الملحوظ.

(1) أحمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق من جامعة تلمسان، 2015/2016، ص 124.

(2) المادة 98 من دستور 1996 التي حلت محلها المادة 112 من الدستور المعدل سنة 2016 بنصها: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"

(3) زهرة أقيشيش، (ملاحم العملية التشريعية في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 38، (فيفري، 2016)، ص 69.

"والأسباب متعددة تعود للقيود الشكلية والموضوعية التي فرضتها النصوص القانونية"<sup>(1)</sup>:

أولا الشروط الشكلية: "حدد الدستور والقانون العضوي الناظم للعلاقة هذه القيود وهي:

➤ اشتراط تقديم اقتراح القانون من طرف 20 نائبا أو عضوا (المادة 136 فقرة 2 من

الدستور)، وهو ما يشكل عائقا على نشاطات النواب والأعضاء في المجال التشريعي، نظرا لما يتطلبه ذلك من وقت لإقناع بعضهم بالاقترح، على خلاف الولايات المتحدة الأمريكية، إذ يمكن لعضو واحد من أحد مجلسي الكونجرس أن يقترح قانونا.

أدى التطور الدستوري الجزائري إلى الانتقال من المبادرة الفردية إلى المبادرة الجماعية؛ حيث: لم يشترط دستور 1963 نصابا معيناً لمبادرة، بل اكتفى بالنص على هذا الحق لصالحهم، إذ نصت المادة 36 فقرة 1 منه "لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بتقديم القوانين"، كما نصت المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الوطني "يودع اقتراح القانون من قبل النائب المبادرة ويتضمن توقيعه ومصوغا في شكل مواد قانونية ومرفقا بمذكرة إيضاحية". أما الدساتير الأخرى 1976، 1989 و1996 فقد حددت النصاب القانوني بعشرين (20) نائبا. ورغم تكريس دستور 1996 لثنائية السلطة التشريعية، إلا أن حق اقتراح القوانين بقي حكرا على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، على خلاف الدستور الفرنسي الذي يعقد الاختصاص للمجلسين معا ودون تقييد عددي، إلى غاية تعديل 2016 الذي أعطى أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين.

➤ أن يكون اقتراح القانون مرفقا بعرض أسباب، ونصه محرر في شكل مواد.

➤ ألا يكون موضوعه نظيرا لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا.

➤ وجوب تبليغ الحكومة بالاقترحات البرلمانية المقبولة لإبداء رأيها فيها، خلال أجل لا يتجاوز شهرين، وهي مدة طويلة نسبيا قد تؤدي إلى تأخير دراسة المبادرات بسبب تأخر الحكومة، وإذا لم تبد الحكومة رأيها في تلك الأجال، يُحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته.

(1) ياسين ربوح، (الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة الوادي، عدد 15، (جانفي 2017)، ص 229.

➤ وجوب قبول مكتبي غرفتي البرلمان لاقتراحات القوانين وهذا ما يستشف من المادة 24 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 "يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة 22 أعلاه"، على خلاف مشاريع القوانين التي يكون مقبولة آليا<sup>(1)</sup>.

**ثانياً الشروط الموضوعية:** " تتمثل الشروط الموضوعية لقبول اقتراح قانون فيما يلي:

➤ ضرورة ورود اقتراح القانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان، أي ضمن مجالات القانون العادي والقانون العضوي المحددة في المادة 140 و141 من الدستور، أما اقتراحات أعضاء مجلس الأمة فتكون في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري حسب المادة 137 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

➤ عدم قبول اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها<sup>(2)</sup>،

✓ ويكاد يُجمع الباحثون أن هذا الشرط يُجمد نهائياً المبادرة البرلمانية، حيث يستحيل تقريباً وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية، إذا تعلق الأمر بالدولة وتسييرها، لذا فإن النواب أو الأعضاء لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي اقتراح قانون أن يمر إلا إذا لم تعارضه الحكومة،

✓ ويرى André Chandernagor أن هذا الشرط يعد بحق "مقصلة" لعدم فيها اقتراحات القوانين،

✓ في حين ذهب Guichard أن هذا القيد المالي يمثل حماية للبرلمانات من المبادرات البرلمانية الديماغوجية<sup>(3)</sup>.

إثراء لما تقدم أعلاه عن دور البرلمانين في الاقتراح في المجال المالي: "تعتبر المادة 121 من دستور 1996 ونظيرتها المادة 139 من نفس الدستور المعدل والمتمم واضحة في هذا المجال إذ تمنح للحكومة حق الاعتراض على قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد

(1) ياسين ربوح، نفس المرجع السابق، ص ص: 229، 230.

(2) المادة 139 من الدستور المعدل سنة 2016، التي حلت محل المادة 121 من الدستور قبل التعديل.

(3) ياسين ربوح، المرجع السابق، ص ص: 230، 231.

العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إذا كان ذلك مرفوقا بتدابير تستهدف التغطية على الآثار المالية على تلك الإجراءات.

✓ ويلاحظ أن المادة 121 - 139 حاليا - من الدستور الجزائري أكثر مرونة من المادة 40 من الدستور الفرنسي، لأن هذه الأخيرة تجعل من اقتراحات القوانين قابلة للاعتراض عليها من طرف الحكومة لمجرد تضمنها تخفيضا في الموارد العمومية أو زيادة في النفقات.

✓ لكن حتى وإن كانت المادة 139 من الدستور الجزائري تمنح للنواب حق المبادرة بقوانين تتضمن تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إذا كان ذلك مرفوقا بتدابير تستهدف التغطية على الآثار المالية لتلك الإجراءات، إلا أن هذه المسألة تبقى تقديرية، إذ يمكن للحكومة الاعتراض على اقتراحات القوانين بحجة أن التدابير المقترحة للتغطية على تلك الآثار المالية تبقى غير كافية، لكن قد تتسامح الحكومة مع اقتراحات التي لن يترتب عليها ضرر كبير بميزانية الدولة على أن مشاريع القوانين غير معنية بهذا التقييد.

✓ يثور التساؤل عن الأسباب التي دفعت محرري الدستور إلى فرض هذا التقييد على اقتراحات القوانين؟ ويتمثل الجواب في قطع الطريق على النواب أمام أيه محاولة لابتزاز الحكومة، لأن وضع إجراءات من شأنها تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات تستلزم اتخاذ تدابير للتغطية على العجز المالي وما قد يعارض الرأي العام

✓ لا تحتل العوامل القانونية في تقييد اقتراحات القوانين، الأهمية نفسها التي تحتلها العوامل الواقعية، من بين هذه الأخيرة تلك المتعلقة بظاهرة الأغلبية، تتمثل المهمة الأساسية للأغلبية البرلمانية سواء في حالة التطابق بين هذه الأخيرة والأغلبية الرئاسية أوفي حالة التعايش بينهما، في مساندة الحكومة طيلة العهدة التشريعية هذا ما يجعل المجموعات البرلمانية التي تمثل الأغلبية البرلمانية تفرض الانضباط على النواب الأعضاء فيها الذين يعلمون أن مستقبل أي اقتراح قانون ولو وقّع عليه 20 نائبا من الأغلبية البرلمانية يكون مرتبطا بموقف المجموعات البرلمانية التي تمثل الأغلبية. وهناك عوامل واقعية أخرى تساهم في تقييد اقتراحات القوانين، إذ تحتاج عملية المبادرة بالقوانين من الناحية العملية إلى إعداد مسبق، ولا مجال هنا للمقارنة بين النواب والحكومة، إذ تملك هذه الأخيرة جميع الإمكانيات البشرية والتقنية التي توفرها الإدارات المركزية ما يجعلها أكثر استعدادا لإعداد

النصوص" (1).

مع الإشارة إلى دور مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع: في هذا المقام نميز بين فترتين هما: - فترة صدور دستور 1996 من خلال المادة 119.

- فترة التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 136.

**1- فترة صدور دستور 1996 من خلال المادة 119:** "وردت المادة 98 من دستور 1996 في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وأكدت على أن مجلس الأمة يحتل نفس المركز القانوني الذي يحتله المجلس الشعبي الوطني في ممارسة السلطة التشريعية، مما لا يدع مجالاً للشك في ممارسته لحق المبادرة بالقوانين باعتباره أول مراحل إعداد النص القانوني التي نصت عليها المادة 98 من الدستور.

غير أن هذا المبدأ الذي أرساه القانون الأساسي أورد عليه استثناء يحد بموجبه من حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، وذلك ما يظهر جلياً من المادة 119 بنصها على أنه: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"، وبالتالي فقد تم استبعاد مجلس الأمة بصورة واضحة وصريحة من مجال المبادرة بالقوانين وقصر ممارسة هذا الحق على الغرفة الأولى فقط إلى جانب الحكومة" (2).

نتساءل عن أسباب ومبررات إبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة رغم صريح نص المادة 98 من الدستور؟

"إذا كان نظام المجلسين يتطلب إقرار مبدأ المشاركة التشريعية المتساوية بين الغرفتين من خلال تقاسمهما ممارسة التشريع بجميع مراحل بدءاً بالاقترح وصولاً إلى المصادقة والتصويت، وهو ما جسده 33 غرفة ثانية في العالم، إلا أن البرلمانية المعقلنة والتي جسدها الجزائر، قلّصت دور المجالس الثانية وحرمتها حق المبادرة.

ومثل هذا الأمر ليس طفرة جزائرية، ذلك أن كثيراً من الأنظمة البرلمانية لا تملك الغرفة الثانية فيها حق المبادرة، مثل هولندا وفرنسا في ظل الجمهورية الرابعة أي قبل دستور 1958، كما

(1) محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة ماجستير في التحولات

الدولية في إطار مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية من جامعة تيزي وزو، 2013، ص 42 وما يليها.

(2) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد

15، (فيفري، 2007)، ص: 45، 46.

توجد ضمن دول أخرى أن الغرفة الثانية لا تملك حق الاقتراح في بعض المجالات بالذات كميدان المالية والضرائب والنفقات كما هو الحال في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية<sup>(1)</sup>.

هذا "وقد سمح الوضع بالنسبة لمجلس الأمة الجزائري الذي أبعده الواقع العملي عن اقتراح القوانين بإيجاد تيريرات تقنية وأخرى سياسية، هدفها إعطاء تفسير لهذا الإقصاء: أولا المبررات التقنية: لقد اعتمد المؤسس الدستوري وبشكل لا يدعو للشك مبدأ الاتجاه الواحد لأداء العمل التشريعي، وهذا ما أكدته المادتين 119 و120 من الدستور،

➤ حيث ينطلق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 119 من الدستور، فيبادر كل نواب الغرفة الأولى والحكومة بالعمل التشريعي على مستوى المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

➤ أن مقتضيات مبدأ الاتجاه الإجرائي الواحد في أداء العمل التشريعي تقصي إبعاد مجلس الأمة في مجال المبادرة، لذلك منح المؤسس الدستوري حق المبادرة للمجلس الشعبي الوطني ومنح بالمقابل لمجلس الأمة حق المصادقة على القوانين من أجل تحقيق التوازن داخل الهيئة التشريعية.

➤ ولأن إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين سيجعله وفق هذا الاتجاه متفوقا على المجلس الشعبي الوطني في هذا المجال على اعتبار أن هذا الأخير سيُحرم من دراسة ومناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء مجلس الأمة، لانعدام وجود الآليات التي تكفل له ذلك وفق التنظيم الدستوري والقانوني، خاصة وأن المؤسس الدستوري في الفقرة الثانية والثالثة من المادة 120 قد أغلق الباب على نظام الذهاب والإياب.

#### ثانيا المبررات السياسية:

➤ إن وجود تعدد حزبي داخل الغرفتين، من شأنه إبعاد مجلس الأمة عن دوره الأساسي عند مباشرته لحق اقتراح القوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ذلك أنه: في حالة تقارب الأغلبية السياسية لأعضاء المجلسين بأنهما سيعملان حتما على اقتراح على اقتراح قوانين تعكس توجههما السياسي، وهو الأمر الذي من شأنه المساس بمبدأ استقرار التوازن المؤسساتي؟ الذي أنشأ مجلس الأمة من أجل تجسيده على اعتبار أن مثل هذا الأمر سيفتح

(1) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، نفس المرجع، ص 46.

المجال أمام هيمنة أغلبية معينة إقصاء الأقليات المتمثلة بالمجلسين. أما في حالة اختلاف الأغليات الممثلة بالمجلسين فإن منح حق اقتراح القوانين لهما ما سيكون سببا لاختلافهما الدائم

➤ فضلا عن أن اهتمامات النواب ضمن الغرفة الأولى تختلف تماما عن اهتمامات أعضاء الغرفة الثانية لأن الذين يكونون تحت ضغط وتأثير ضرورة اقتراح القوانين هو النواب المنتخبون بطريقة مباشرة، على اعتبار أنهم يتقدمون بوعود انتخابية ولذلك تبقى فكرة الاقتراح مرتبطة بهم<sup>(1)</sup>.

➤ "من خلال دراسة الأحكام المتعلقة بالمبادرة بالتشريع والاقتراحات تبين أن تأثير الحكومة واسع إلى درجة أن القانون أصبح في أصله حكوميا بدل أن يكون مجالا محتجزا للبرلمان حيث؛ لم توزع المبادرة بالقوانين بالتساوي بين النواب والوزير الأول فأغلب القوانين ذات أصل حكومي ليس فقط لأن الحكومة أكثر قدرة من الناحية التنفيذية، بل لأن القانون في حد ذاته يسمح بذلك، فالمادة 121 - 139 حاليا - من الدستور الجزائري تحدد اختصاص البرلمان في المبادرة في المجال المالي، ونظرا لعموميتها فإنها تسمح برفض الاقتراحات حتى ولو لم يكون موضوعها ماليا لأنها قد تزيد من أعباء الميزانية أو تنقص من الإيرادات، وقد حدث هذا فعلا في النظام الفرنسي حين رفض اقتراح تسهيل إجراءات التبرني بسبب أن ذلك سينقص من الموارد العامة. أصبحت كثيرا من الأنظمة تهدف إلى التقليل من أثر العقلنة البرلمانية التي جاء بها نظام دستور 1958 الفرنسي وأدت إلى تحديد عمل البرلمان فهو ما يظهر أكثر على مستوى التعديلات ذات المصدر البرلماني التي تسمح للبرلمان بالتدخل أكثر في إجراءات التشريع الخاصة بالاقتراح والتعديل، لكن الواضح في الجزائر مختلف لأنه، ومنذ إقرار التعديلة ظهرت قوانين تهدف إلى الحد من سلطة البرلمان في التشريع والناقشة، بالإضافة إلى إمكانية اقتراح القوانين واستكمال الإجراءات الخاصة بتشريعتها، تضيق سلطة البرلمان في التعديل ولا تسمح للنواب برفض اقتراحاتهم عن طريق المبادرة بالتعديلات على المشاريع، وهو ما تثبته القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للغرفتين والتعليمات التي يصدرها

(1) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، المرجع السابق، ص: 46، 47.

المجلس"<sup>(1)</sup>.

**2- فترة التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 136:** "إن أهم اختصاص يميز المجلس الشعبي الوطني عن مجلس الأمة هو سلطته الواسعة في حق المبادرة باقتراح قوانين، حيث أن هذا الحق كان حكرا على الغرفة الأولى فقط وفقا للمادة 119 من دستور 1996. قبل أن يغير التعديل الدستوري لـ 6 مارس 2016 الصورة تدريجيا، حيث تنص المادة 136 منه على ما يلي: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه؛ حيث أن هذه الأخيرة حصرت حق أعضاء مجلس الأمة في الاقتراح فقط في ثلاث مجالات هي: التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، والتقسيم الإداري. وأوضحت نفس المادة بأنه باستثناء الحالات السابقة تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يعني بأنه رغم إقرار حق أعضاء مجلس الأمة لأول مرة منذ تأسيسه في المبادرة، إلا أنه يبقى مقيدا فقط بالمجالات ذات الطابع المحلي تماشيا مع طبيعة تشكيلة ثلثي أعضائه المنتخبين من المجالس الشعبية المحلية"<sup>(2)</sup>. ضف إلى ذلك:

➤ أن أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينما وبين الحكومة تؤكد مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين من خلال المواد من 19 إلى 24.

➤ وإذا ما قارنا بين المادتين 119 فقرة 1 من الدستور والمادة 136 فقرة 1 من نفس الدستور المعدل سنة 2016 يتبين أن المؤسس الدستوري: قد أقصى مجلس الأمة بموجب المادة 119 فقرة 1، ثم أدخل مجلس الأمة في المبادرة التشريعية بموجب المادة 136 فقرة 1. الأمر الذي دعا للتساؤل والبحث حول أسباب إدخال مجلس الأمة في المبادرة التشريعية؟  
ويكمن الجواب

✓ اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على التخلي عن مبدأ الاتجاه الوحيد في صياغة

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص ص: 131، 132.

(2) نصرالدين معمري، (تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر)، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلة تصدر عن جامعة سطيف،

عدد 25، (ديسمبر 2017)، ص ص: 125، 126.



النص والتوجه إلى مبدأ الثنائية بصياغة النص القانوني: وذلك المبادرة بالقوانين من المجلس الشعبي الوطني وصولاً إلى مجلس الأمة، وهذا طبقاً للمادتين 136 و 138 من الدستور المعدل في 2016، كما أن مقتضيات مبدأ الثنائية في الأداء التشريعي، يقتضي بأن الصلاحيات المخولة لمجلس الأمة في ميدان التشريع تتجه نحو نزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فإن "المشاركة في هذا العمل سوف: تحول دون احتكار صياغة القانون من جهة، ودون التعسف في صياغة القانون من جهة أخرى"<sup>(1)</sup>.

✓ تظن المؤسسة الدستورية إلى الإقرار بحق مجلس الأمة بالمبادرة بالتشريع، فلا يعقل أن يكون مجلس الأمة يحوز في تشكيلته على الكفاءات في مجالات عديدة وأن يحرمه من حق المبادرة، فإذا كان ذلك فما الجدوى من الإبقاء على مجلس الأمة إذا كان يعد بمثابة غرفة يقتصر دورها في المناقشة والتصويت على القوانين، كما أن وجوده يثقل ميزانية الدولة، وربة المؤسسة الدستورية في تحقيق المساواة التي جسدتها المادة 98 والمادة 112 بالنص التالي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. ولهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

➤ أسباب ضعف مبادرات البرلمان إلى ما يلي:

<sup>1=</sup> عدم وجود خبرة لدى النواب بصياغة اقتراحات القوانين حيث نص الدستور على ضرورة أن يقدم النواب اقتراح القانون مصاغاً في مواد قانونية، مما يجعل غالبية النواب يتراجعون عن تقديم الاقتراحات لفشلهم في صياغتها في شكل مواد قانونية، وفي الحقيقة أن الصياغة التشريعية تحتاج إلى خبرات قانونية وأكاديمية.

<sup>2=</sup> اقتناع عدد كبير من النواب بأن المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لن تلقى اهتمام الحكومة وبقية النواب، لأن هناك إدراك يقيني بأن هناك اختلال في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح الأولى، وأن النواب إذا لم يحظوا بتأييد حكومي لمقترحهم فإنهم سيفشلون في الحصول على تأييد زملائهم الذين يولون أهمية كبرى للانتماء الحزبي، أو انتماء المجموعات البرلمانية، وهذه لا تعطي للنواب الحرية في اقتراح ما يشاؤون من قوانين، بل أنها

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري

الأخير (6 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعاً لذلك، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص 338.

تمثل قيادا عليهم.

3- التغطية الإعلامية لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، تنشئ موقفا مسبقا في البرلمان بأهمية تأييد هذا المشروع، في حين لا تتوفر هذه التغطية الإعلامية للاقتراحات المقدمة من طرف النواب.

4- اللجان المختصة في البرلمان لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين تولي اهتماما كبيرا لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، وتعطي لها الأولوية على ما عداها من اقتراحات النواب، خاصة إذا اتسمت بطابع الاستعجال.

5- أن الكيان النفسي للنائب في البرلمان لا يجعل قضية التشريع لديه هي القضية صاحبة الغلبة على تفكيره، لأن مواطني دائرته الانتخابية لن يشعروا بقيمة ممثلهم إذا أنجز قانونا له أهميته على المستوى الوطني، ولكنهم يشعرون بقيمة ممثلهم إذا أنجز لهم طريقا، ومن هنا فإن النائب ينظر إلى هذه الأمور باعتبارها الأكثر أهمية لديه، فتستنفذ كل طاقته لتحتمل قضية التشريع لديه مرتبة ثانوية.

6- استئثار السلطة التنفيذية بمصادر المعلومات، والإحصاءات، والتقارير والدراسات حول المشكلات الطارئة، ولذلك فإن قدرتها على اقتراح الحلول التشريعية، والإسراع في وضع التشريع أيسر كثيرا من النواب الذين لا تتوفر لهم الإمكانيات الحكومية، وهذه الحقيقة تجعل العديد من الأعضاء يعزفون عن القيام بالمبادرات التشريعية وكثيرا ما يتردد في الثقافة البرلمانية أن الحكومات أدرى بشؤون التشريع من النواب.

7- اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب هي في الأغلب تعبر عن مبادرات تشريعية محلية لمشكلة محددة خاصة بدائرته الانتخابية، ولذا يغلب ألا تكون قد توفرت لهذا الاقتراح صفة العمومية، وهو ما يفسر قلة عدد الاقتراحات التي تعرض على البرلمان للمصادقة عليها، مقارنة بالمشاريع المقدمة من الحكومة، وقد يلمس للنائب بعض العذر في ذلك، لأنه ينغمس في مشاكل دائرته المحلية، ويتقدم باقتراحات لمعالجة بعض الأوضاع السيئة بها، إلا أن ذلك لا يكون على إطلاقه، لأن النائب بعد انتخابه يمثل الأمة في مجموعها"<sup>(1)</sup>.

(1) بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، (الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلة تصدر عن جامعة ورقلة، عدد 8، (جانفي، 2013)، ص ص: 172، 173.

ونعتقد أن المؤسس الدستوري الجزائري يحاول القضاء على هذه الأسباب بتعزيز مركز البرلمان وذلك بمنح أعضاء مجلس الأمة حق الاقتراح وهذا ما كرسته المادة 136 من الدستور المعدل سنة 2016.

### المطلب الثالث: الإجراءات اللاحقة على المبادرة بالتشريع في الأنظمة المقارنة

"بعد استكمال جميع شروط وإجراءات المبادرة بالتشريع، سواء كانت من قبل السلطة التشريعية أم السلطة التنفيذية، فلا بد من مناقشة المجلس النيابي سواء كان مكونا من مجلس واحد أو مجلسين باعتبار أن هذه المرحلة هي الأساس في سن القوانين ومن هنا يزهر دور هذه المرحلة من مراحل التشريع"<sup>(1)</sup>.

" أن التشريع لا يعرف الحياة ما لم يقوم رئيس الدولة الموافقة عليه والتصديق، وبالتالي لا يصبح القانون واجب النفاذ بدون كونه عنصر أساسي في العملية التشريعية"<sup>(2)</sup>.  
على هذا نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان.

الفرع الثاني: تصديق رئيس الدولة على التشريع.

### الفرع الأول: مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان

سواء كانت المبادرة من جانب أعضاء البرلمان أو من جانب رئيس الجمهورية، فإنه لكي يصبح قانونا لا بد من أن يوافق عليه البرلمان، وتمت إجراءات المناقشة والتصويت على مشروعات واقتراحات القوانين وفقا للإجراءات التي تحكم سير عمل البرلمان<sup>(3)</sup>.

نتناول هذا الفرع في النقاط الموالية على التوالي: أولا: أهمية المناقشة

ثانيا: أهمية ودور التصويت

ثالثا: تنظيم مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان في النظام الفرنسي.

رابعا: تنظيم مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان في النظام الأمريكي.

خامسا: تنظيم مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان في النظام الجزائري.

(1) محمد الدباس، المرجع السابق، ص 187.

(2) محمد الدباس، نفس المرجع السابق، ص 197.

(3) محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 182.

أولاً: أهمية المناقشة: "تحتل المناقشة داخل البرلمان مكانة هامة في النشاط البرلماني، ويبدو ذلك من خلال الآراء والأفكار التي يبديها الأعضاء بشأن موضوع المناقشة، وما يترتب عن ذلك من إثراء للمشروع والاقتراح بقانون المطروح للدراسة والتقييم والمصادقة"<sup>(1)</sup>.

ثانياً: أهمية ودور التصويت: "يعتبر التصويت إجراء أساسياً وجوهرياً في انجاز العمل التشريعي، إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب التي تعتبر نافذة بمجرد اصدار ونشر النص إذا نال الموافقة. والتصويت داخل المؤسسة التشريعية يعتمد على قواعد عامة إلا أن أشكاله متعددة، ولكي يكون التصويت صحيحاً يجب توافر نصاب معين"<sup>(2)</sup>.

ثالثاً: تنظيم مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان في النظام الفرنسي: تبين أحكام المواد: 39، 41، 42، 43، 44، 45، 46، 47، 48 من الدستور الفرنسي لعام 1958 تنظيم مناقشة وإقرار مشاريع واقتراحات القوانين وفق الآتي:

➤ يرسل الوزير الأول مشروع القانون إلى البرلمان بغرض إجراء مناقشة، "ويمكن للحكومة أن تتجاوز هذه الإجراءات فتطلب من برلمانيين مؤيدين لها بتقديم اقتراح قانون، غير أن المبادرة في التشريع غالباً ما تأتي من الحكومة. والقوانين التي تأتي عن طريق البرلمان كإقتراحات القوانين لا تتعدى 10 % من مجموع القوانين التي يقرها البرلمان"<sup>(3)</sup>.

➤ "فيجوز تحويل مشاريع واقتراحات القوانين إلى اللجان البرلمانية، ولا تستطيع اللجنة البرلمانية تعديل مشروع القانون، إنما تقترح تعديلات عليه تجري مناقشتها في جلسة عامة"<sup>(4)</sup>. من شأنه عدم حمل الحكومة على طرح الثقة بنفسها كون النقاش يدور حول النص الذي وضعتة الحكومة وأرسلته إلى البرلمان، أما اقتراحات القوانين فللجان البرلمان حرية التصرف. وتبدو أهمية صلاحيات الحكومة في العملية التشريعية من خلال ما ورد في المادة 48 من

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 92.

(2) نفس المرجع السابق، ص 96.

(3) عصام سلمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،

2010، ص 168.

(4) المادة 42 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

الدستور<sup>(1)</sup>، وأعطى للحكومة صلاحية الأفضلية في جدول الأعمال للمشاريع والاقتراحات التي تودعها ما يمنع البرلمان من مناقشة نصوص أخرى ضد إرادة الحكومة، وإذا كان جدول الأعمال مثقلا بالنصوص التي تعطيها الحكومة الأفضلية، لا يعود الوقت يتسع لأمر أخرى، هذه الصلاحية التي تتمتع بها الحكومة تحول دون دفن المشاريع في اللجان البرلمانية، كما تحول دون لجوء الحكومة إلى التهديد بطرح الثقة بنفسها كوسيلة لحمل البرلمان على إقرار المشاريع التي تقدمت بها"<sup>(2)</sup>.

➤ تودع مشاريع أو اقتراحات القوانين مكتب أحد المجلسين (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ)، باستثناء: مشاريع قوانين المالية وقانون الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولا. كما تعرض مشاريع القوانين التي تهدف أساسا إلى تنظيم الجماعات الإقليمية على مجلس الشيوخ أولا<sup>(3)</sup>.

➤ يخضع عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية العامة أو مجلس الشيوخ للشروط التي يحددها قانون عضوي<sup>(4)</sup>.

➤ تتصب مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين في الجلسة على النص الذي صادقت عليه اللجنة التي أخطرت به تطبيقا للمادة 43 من الدستور، أو إذا تعذر ذلك على النص الذي أخطر المجلس بشأنه. غير أن مناقشة المشاريع التي تتضمن التعديل الدستوري ومشاريع قوانين المالية ومشاريع تمويل الضمان الاجتماعي في الجلسة: تتصب في قراءة أولى أمام

(1) L'article 48 de la constitution Française: « Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des s publiques.

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaire.

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

(2) عصام سلمان، المرجع السابق، ص 169.

(3) أنظر أحكام المادة 39 فقرة 2 من دستور فرنسا لسنة 1958.

(4) أنظر أحكام المادة 39 و40 من نفس الدستور

المجلس الذي أخطر الأول على النص الذي تعرضه الحكومة، وتتصب في القراءات الأخرى على النص الذي أرسله المجلس الآخر<sup>(1)</sup>.

➤ لا يمكن إجراء مناقشة مشروع أو اقتراح في الجلسة، وفي قراءة أولى أمام المجلس الذي أخطر الأول إلا بعد انقضاء أجل ستة أسابيع من إيداعه، ولا يمكن إجراؤها أمام المجلس الذي أخطر الثاني به، إلا بعد انقضاء أجل أربعة أسابيع من إرساله<sup>(2)</sup>.

➤ تطبق أحكام الفقرة 3 من المادة 42 من دستور 1958 الفرنسي في حالة مباشرة الإجراء الاستعجالي وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 45 من الدستور. ولا يطبق أيضا على مشاريع قوانين تمويل الضمان الاجتماعي والمشاريع المتعلقة بحالات الأزمة.

➤ "مناقشات مشاريع واقتراحات القوانين فهي تتم في جلسة عامة ويلى المناقشة التصويت على النص الذي يصبح بعد إقراره قانونا، ويمكن للبرلمان إذا رأى أن النص لا يتطلب النقاش، يصوت عليه دون مناقشة، وللحكومة الحق بطلب التعجيل في بت النصوص التي لها صفة الاستعجال، ويمكن للحكومة أن تربط مصيرها باعتماد النص والموافقة عليه في البرلمان كما أرسل من الحكومة ودون تعديلات جوهرية"<sup>(3)</sup>.

➤ هذا "وقد نصت المادة 45 من الدستور على دراسة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين بالتتابع في مجلسي البرلمان، بهدف إقرارها وينبغي اعتماد النص نفسه في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، لذلك يذهب النص ويعود بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ مرات عدة إلى أن يتم الاتفاق بينهما على نص موحد، وهذا ما يحدث عبر لجنة مختلطة لجنة متساوية الأعضاء"<sup>(4)</sup>.

➤ "تم العملية التشريعية من خلال دراسة المشاريع والاقتراحات داخل اللجان أولا، ثم يتم التصويت عليها في الهيئة العامة، ويجب أن يصوت على القانون كل مجلس على حدى، وفي حالة الخلاف بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ حول مشروع قانون ما تعاد دراسته ثانية، وإذا استمر الخلاف يمكن للحكومة أن تتدخل وتطلب لجنة مؤلفة من أعضاء من كل

(1) المادة 42 فقرة 2 من دستور فرنسا لسنة 1958.

(2) المادة 42 فقرة 3 من نفس الدستور.

(3) عصام سلمان، المرجع السابق، ص 169.

(4) عصام سلمان، نفس المرجع السابق، ص 170.

مجلس لدراسة مشروع أو اقتراح القانون موضوع الخلاف، وإذا تعذر الاتفاق أو رفض البرلمان التصويت على الاتفاق يحق للحكومة عندها أن تطلب من الجمعية الوطنية بمقرها حسم الموضوع"<sup>(1)</sup>. هناك إجراءات خاصة في العملية التشريعية في التشريع تخص:

1- القوانين العضوية: يجري التصويت عليها وتعديلها وفقا للأوضاع التالية:<sup>(2)</sup>

\* لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت عليه في المجلس الذي قُدم إليه أولاً إلا بعد مضي 15 يوماً من إيداعه.

\* تطبق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها في المادة 45، وفي حالة عدم الاتفاق بين المجلسين فإن النص لا يكون إقراره من الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

\* القوانين العضوية التي تتعلق بمجلس الشيوخ يجب أن يتم إقرارها بنفس النص من المجلس.

\* لا يجوز إصدار القوانين العضوية إلا بعد أن يقرر المجلس الدستوري مطابقتها للدستور

\* "وهذه الفقرة الأخير تمثل الإجراء الجوهري الذي يُميز القوانين العضوية عن التشريعات العادية، ذلك أنه كما كانت القوانين العضوية تعتبر مكملة للدستور، فيجب أن تكون منسقة مع أحكامه، وهذا ما يجب التأكد منه مقدماً"<sup>(3)</sup>.

2- قوانين المالية: أصول الإجراءات الخاصة بقوانين المالية تناولتها المادة 47 من دستور 1958 الفرنسي، إذ أضفى الدستور على قوانين المالية القانون العضوي كذلك أنه يتم التصويت عليه وفق الشروط المنصوص عليها في قانون عضوي. وإذا لم تفصل الجمعية الوطنية في قراءة أولى في أجل أربعين يوماً من إيداع المشروع. تخطر الحكومة مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه في أجل خمسة عشر يوماً وتتبع بعد ذلك الشروط المنصوص عليها في المادة 45. إذا لم يفصل البرلمان في أجل سبعين يوماً يمكن أن توضع أحكام المشروع موضع التنفيذ بأمر.

2- قوانين تمويل الضمان الاجتماعي: أصول الإجراءات الخاصة بقانون تمويل الضمان

(1) صالح طليس، محاضرات في مادة القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة 1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2012، ص ص: 263، 264.

(2) هذه الإجراءات تُستمد من أحكام المادة 46 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(3) محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 174.

الاجتماعي تتناوله أحكام المادة 47-1، أضيف الدستور على قانون تمويل الضمان الاجتماعي طابع القانون العضوي، وبالتالي تطبق عليه نفس إجراءات القانون العضوي المشار إليها أعلاه إضافة إلى أحكام خاص تتمثل في: إذا لم تفصل الجمعية الوطنية في قراءة أولى في أجل عشرين يوما من إيداع المشروع، تخطر الحكومة مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه في أجل خمسة عشر يوما، تتبع الشروط المنصوص عليها في المادة 45، وإذا لم يصل البرلمان في أجل خمسين يوما يمكن أن توضع أحكام المشروع موضوع التنفيذ بأمر.

#### رابعا: تنظيم مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان في النظام الأمريكي

لمناقشة وإقرار مبادرة بالتشريع من الكونجرس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية أن تتبع الإجراءات والشروط التالية:

<sup>1</sup> تقديم مشروع بقانون وإحالة إلى اللجنة: "يتضمن التقديم الرسمي لمشروع بقانون: حصوله على رقم من قبل أحد الموظفين الكتابيين في مجلس النواب أو مجلس الشيوخ يوضع عنوان لكل مشروع مع ملخص وصفي له، ثم يدرج بعد ذلك في جريدة المجلس وسجلات (مضابط) الكونجرس، وبذلك تبدأ القراءة الأولى للمشروع، تأتي القراءة الثانية مع طرح المشروع لمناقشة الأعضاء، إذا قُدر للمشروع أن يصل إلى هذا الحد وتأتي القراءة الثالثة مباشرة قبل إجراء التصويت النهائي على المشروع بواسطة أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ أو أعضاء كلا المجلسين. في أعقاب القراءة الأولى يقوم رئيس مجلس النواب بإرسال مشروع القانون إلى لجنة الاختصاص الملائمة. ويُعد اختيار اللجنة هاما للغاية، لما يمكن أن تبديه إحدى اللجان من تعاطف معه أكثر من غيرها، وكثيرا ما تزعم لجان عدة أحقيتها في نظر أحد مشروعات القوانين المقترحة. وفي مجلس الشيوخ يقوم رئيس المجلس (يكون عادة زعيم الأغلبية أو من ينوب عنه في هذا الخصوص) بإحالة مشروع القانون إلى اللجنة المختصة"<sup>(1)</sup>.

<sup>2</sup> نظر المشروع بقانون في اللجان الرئيسية والفرعية: "كتب وودرو ويلسن ذات مرة قائلا: "إن الكونجرس ممثلا في لجانه هو الكونجرس في أثناء عمله"، وهناك في الوقت الراهن 380

(1) الوتيز لاري، المرجع السابق، ص 162.



لجنة دائمة في الكونجرس، ونحو 240 لجنة فرعية (وهي لجان أصغر في إطار كل لجنة دائمة)، وكثيرا ما تلقى مشروعات القوانين "حتفها" أو توضع على الرف. ويقوم رئيس اللجنة (ويكون عادة عضوا في حزب الأغلبية) بإرسال المشروع إلى اللجنة الفرعية المختصة. وهناك تعقد جلسات الاستماع العامة حيث تقوم الأطراف المعنية وممارسو الضغط من جماعات المصالح والمسؤولين الحكوميين بالإدلاء بشهاداتهم لصالح أو ضد المشروع، وقد تجتذب جلسات الاستماع اهتمام وسائل الإعلام عندما تعطي الأطراف المتعارضة الفرصة للتعبير عن وجهة نظرها. عقب هذه الجلسات، تتخذ اللجنة الفرعية أحد القرارات التالية:

- 1- كتابة تقرير في صالح المشروع والتوصية "بإقراره".
- 2- رفض كتابة أي تقرير بخصوص المشروع بقانون، ويكون بذلك قد قضى عليه.
- 3- كتابة تقرير بخصوص المشروع بقانون بعد تعديله أو تغييره.
- 4- كتابة تقرير في غير صالح المشروع.
- 5- كتابة تقرير في مشروع بقانون في اللجنة كأن تقدم اللجنة مشروعاً بقانون جديداً تماماً قامت بإعداده اللجنة الفرعية كبديل للمشروع الأصلي.

عادة تنقل اللجنة الدائمة توصيات اللجنة الفرعية، يدرج المشروع الذي كتبت اللجنة تقريراً في صالحه بعد ذلك في قائمة مجلس الشيوخ ليُطرح على الأعضاء لاتخاذ اللازم بشأنه. أما مجلس النواب فلا يزال هناك عقبة أمام المشروع الذي وافقت عليه اللجنة المختصة يتحتم عليه اجتيازها، ألا وهي لجنة الأوامر<sup>(1)</sup>.

<sup>3</sup> لجنة الأوامر: "تعد هذه اللجنة بمثابة "شرطي المرور" في مجلس النواب إذ تقوم بإصدار "أمر" يسمح بمقتضاه لمشروع القانون بالعرض على أعضاء المجلس وفي وقت محدد للمناقشة والمناظرة وإجراء التصويت النهائي عليه، وقد يتضمن هذا الأمر تحديد وقت معين لمناقشة المشروع. وهناك نوعان من الأوامر: **أوامر مفتوحة**: يسمح الأمر المفتوح بإدخال أية تعديلات على المشروع. **أوامر مغلقة**: يحظر الأمر المغلق إدخال أية تعديلات على المشروع. وعليه إذا لم تصدر لجنة الأوامر أي أمر بصدد المشروع فإن معنى ذلك أنه قتل بالفعل بالنسبة لهذه الدورة التشريعية. وقد يلجأ مجلس النواب إلى أمر اللجنة المختصة بإنهاء دراستها لمشروع

(1) الوتيز لاري، نفس المرجع السابق، ص ص: 162، 163.

القانون بغية عرضه على المجلس، وذلك بعد أن تقوم الأغلبية المطلقة بتقديم التماس يطلب فيه إخراج المشروع عنوة من اللجنة لطرحة للمناقشة على المجلس بكامل هيئته، وقد تسمح لجنة الأوامر بإخراج المشروع بقانون بعد سبعة أيام تشريعية، ويمكن أن تخضع لجان أخرى بالمجلس لطلب إنهاء دراستها إذا لم تكتب تقريرها عنه في غضون ثلاثين يوما من إحالته إليها. أما في مجلس الشيوخ فإن قرار مطالبة اللجنة بإنهاء دراستها يمكن أن يتحقق بأسلوب بسيط للغاية عن طريق أحد الأعضاء"<sup>(1)</sup>.

#### 4 "طرح المشروع على الأعضاء في كل من المجلسين للنظر فيه:

سبقت الإشارة إلى أن القراءة الثانية للمشروع بقانون تتم عندما يُطرح على الأعضاء للمناقشة، فيما أن يصدر القرار بالموافقة تبدأ المناقشة الفعلية، غير أن طبيعة هذه المناقشة تختلف اختلافا جوهريا في كل مجلس عن الآخر:

\* ففي العادة يُسمح للعضو بالمناقشة مدة خمس دقائق في المجلس الأدنى مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا المجلس يضم 435 عضوا مشرعا.

\* أما في مجلس الشيوخ فيعطى العضو وقتا غير محدود لأن المجلس يتكون من 100 عضو فقط، ولكي يتم التعجيل بسرعة المناقشة في المجلس، تُستخدم اللجنة العامة للمجلس في هذه الصدد. إذ يصبح المجلس في بكامله في واقع الأمر بمثابة لجنة واحد كبيرة، فالقواعد ليست صارمة والعمل أكثر سرعة طالما أن مئة عضو فقط مطلوب منهم القيام بالعمل وليس الأغلبية العادية.

تتم المناقشة والتصويت على كل فقرة من فقرات مشروع القانون تباعا - يمكن أن تقترح التعديلات أيضا. ويتم التصويت عليها بالنسبة لكل فقرة على حدى - حتى يتم تغطية مشروع القانون بأكمله. وبهذه الصورة تنتهي لجنة المجلس بكامل هيئته من نظر الموضوع وتحل نفسها على الفور. ويعود المجلس بعد ذلك إلى الجلسة العادية، وعليه عندئذ أن يوافق أو يرفض ما توصلت إليه اللجنة العامة بإجراء التصويت من قبل كافة الأعضاء.

وفي مجلس النواب يتفق زعماء كل من حزبي الأغلبية والأقلية على كيفية تقسيم وقت المناقشة، ويمكن لأحد أعضاء المجلس في أي مرحلة أن يطلب العودة إلى الموضوع السابق،

(1) الوتيز لاري، نفس المرجع السابق، ص 164.

أو أن يطلب التصويت على المشروع بقانون، وإذا تمت الموافقة على مثل هذه الخطوة فإنه يُسمح بأربعين دقيقة فقط للمناقشة الإضافية"<sup>(1)</sup>.

6- "المناقشة في مجلس الشيوخ: "يعتبر مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية بمثابة "نادي للحوار" أكثر من أي شيء آخر مقارنة بمجلس النواب فالمناقشة غير مقيدة. إذ يمكن لأعضاء المجلس أن يتحدثوا لأية مدة يرغبون فيها، فليس هناك فترة الدقائق الخمسة المحدودة، ويمكن لأعضاء مجلس الشيوخ أيضا أن يتحدثوا في أي موضوع يختارونه. يمكن لمجلس الشيوخ عرقلة المناقشات وإنهائها باللجوء إلى: التعطيل الذي يعتبر الوسيلة الوحيدة التي يعتمد عليها أعضاء المجلس لقتل أحد مشروعات القوانين. يحول التعطيل دون التصويت النهائي على مشروع القانون طالما أنه يجب أن تنتهي كافة المناقشات قبل أن يتم التصويت. الواقع يبين أن كثيرا من أعمال التعطيل تمت بعمل جماعي يتحدث العضو تلو الآخر بغية تعطيل أو إعاقة مشروعات القوانين. يمكن إنهاء التعطيل بإقفال باب المناقشة، ويتطلب ذلك توقيع ستة عشر عضوا أو أكثر من الأعضاء على التماس يطلبون فيه إقفال باب المناقشة"<sup>(2)</sup>.

7- دور لجنة المؤتمر: وظيفة لجنة المؤتمر هي تسوية الخلافات بين المجلسين بالنسبة لمشروع القانون، وهي بمثابة لجنة متساوية الأعضاء كما في فرنسا والجزائر.

#### خامسا: تنظيم مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان في النظام الجزائري

وفقا للمادة 138 من الدستور المعدل والمتمم فإن كل مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تم المصادقة عليه مع مراعاة أحكام المادة 137 من نفس الدستور. مما يعني:

➤ "أن المجلس الشعبي الوطني هو الذي يستأنف دراسة المبادرات التشريعية التي يتم

إيداعها لديه قبل مجلس الأمة، على اعتبار أن المؤسس الدستوري أقر صراحة بضرورة انطلاق العمل التشريعي من الغرفة الأولى وصولا إلى الغرفة الثانية تطبيقا لمبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي، حيث يتولى المجلس الشعبي الوطني بداية دراسة وفحص المبادرات

(1) الوتيز لاري، نفس المرجع السابق، ص 164 وما يليها.

(2) الوتيز لاري، نفس المرجع السابق، ص ص: 167، 168.

المودعة لديه، ثم يناقشها ويصوت عليها، وأخيرا يقوم بتبليغ النصوص القانونية المصوت عليها من قبله بالأغلبية المقررة دستوريا إلى مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

➤ إلا أن المجلس الشعبي الوطني لا يحتكر استئناف دراسة المبادرات التشريعية التي يتم إيداعها لديه قبل مجلس الأمة، بل أن المؤسس الدستوري من خلال المادة 137 من الدستور المعدل سنة 2016 جعل لمجلس الأمة استئناف دراسة المبادرات التشريعية التي يتم إيداعها لديه قبل المجلس الشعبي الوطني لكن في مجال حدده المؤسس الدستوري وتتمثل في: مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

أولا دراسة المبادرات على مستوى المجلس الشعبي الوطني: "بعد عملية المبادرة تودع: مشاريع القوانين من طرف الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. الاقتراحات المقدمة من قبل النواب مدعمة ببيان الأسباب ومرفقة بتوقيعات أصحابها أمام نفس المكتب. ويتلقى مكتب مجلس الأمة المشروع أو الاقتراح للاطلاع عليه"<sup>(2)</sup>.

**1- مرحلة الدراسة والفحص**: بمعنى دراسة النص على مستوى اللجنة المختصة، أين يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني إحالة المبادرات التشريعية إلى اللجنة المختصة، وعلى هذا المستوى تكون الأمور "قد حُسمت في هذه المرحلة بشكل كبير قبل أن يصل النص إلى الجلسة العامة. وتعود البداية الأولى لتأسيس تشكيلات ضيقة لتحضير عمل الغرفتين ودراسة النصوص قبل مناقشتها مرحلة ما قبل الجمهورية الخامسة في فرنسا (أي قبل دستور 1958). تلعب اللجان دور المخابر التشريعية حسب رجل القانون الدستوري ويدرس النص من قبل اللجنة الدائمة المختصة"<sup>(3)</sup>.

➤ "تتولى اللجنة المختصة دراسة مشاريع واقتراحات القوانين المرفقة بالوثائق المتعلقة بها. بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب الاقتراح. وتبرز أهمية الاستماع إلى

(1) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، المرجع السابق، ص 94.

(2) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، نفس المرجع السابق، ص: 94، 95.

(3) مسعود شيهوب، (المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة)، مجلة النائب، مجلة تصدر المجلس الشعبي الوطني الجزائري، عدد 2، 2003، ص 11.

ممثّل الحكومة من خلال: (1)

"رغبة الحكومة في محاولة إقناع أعضاء اللجنة بجدوى وضرورة المشاريع المطروحة أمامها والدفاع عنها، والإجابة على تساؤلات الأعضاء، وشرح ما يشوبها من غموض وإبراز للأهداف المتوخاة منها". لأن إقناع اللجنة سيكون له إشراك كبير في إقناع أعضاء المجلس كلهم من خلال التقارير التمهيديّة، وبهذا يمكن لرئيس الجمهورية عن طريق حكومته أن تضمن مرور القانون الذي يريده مصادقة النواب عليه دون مشاكل ولا عراقيل (2). يمكنها الاستعانة بخبرات خارجية. وبناء على ذلك تتحدد مهمة اللجنة المختصة في أمرين هما:

- 1- تقرير مدى صلاحية النص للمناقشة ومن ثم تُنقل للنواب الغاية من المبادرة المقدمة.
- 2- اقتراح تعديلات على المبادرات المقدمة وصياغتها ضمن تقريرها التمهيدي الذي يُعرض إلى جانب المبادرات على الجلسة العامة للمناقشة (3).

**2 - مرحلة المناقشة والتصويت:** المناقشة تجري على المبادرة التشريعية سواء كانت مشروع الحكومة أو اقتراح النواب، بالإضافة التقرير التمهيدي للجنة المختصة، وعلى اعتبار أن هذه الأخيرة عند إعداد تقريرها التمهيدي ستدخل على المبادرة ما تراه ضروريا من تعديلات، "ويعرف التعديل بأنه حق مترتب ومنشق من حق المبادرة وهو عنصر مهم لمرحلة مناقشة القانون لأنه الوسيلة الوحيدة المتبقية لمشاركة البرلمانين في وضع القانون الذي يمكنهم من فرض سياستهم من خلال فرض سلطتهم في تعديل النصوص المعروضة للتصويت. لكن تدخل الحكومة في تنظيم العملية يقلل من هذا التأثير" (4).

أثناء هذه المرحلة أورد القانون العضوي 16-12 الأحكام المتعلقة بإجراءات المناقشة والتصويت "وحدد دور الحكومة من خلال المواد 33، 34، 35، 36، ومجال تدخلها، وتتجلى من خلال الاطلاع على هذه النصوص أن دور الحكومة عند عرض مشاريع واقتراحات القوانين على المجلس الشعبي الوطني أو على الغرفة الثانية لمناقشتها والمصادقة

(1) ميلود حمامي، (دور الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 17، (سبتمبر، 2007)، ص 72.

(2) ميلود حمامي، نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، المرجع السابق، ص 95.

(4) دلال لوشن، (الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية)، المرجع السابق، ص 136.

عليها يتمثل في الحالات التالية:

✓ عند الشروع في مناقشة مشروع القانون المعروض على الغرفة الأولى تمنح الكلمة لممثل الحكومة، الذي يعتبر هذا الأمر له فرصة لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها في محاولة منه للوصول إلى إقناع الأعضاء وحثهم على المصادقة عليه، وهو الإجراء نفسه المتبع عند مناقشة مجلس الأمة للقوانين التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني.

✓ حتى عند الشروع في مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب، فإنه يكون لممثل الحكومة الحق في التدخل لإبداء رأيه حول الاقتراح إما بالمعارضة أو التأييد حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية، وذلك بالطبع عند تدخل مندوب أصحاب الاقتراح.

✓ يمكن للممثل الحكومة طلب تناول الكلمة أثناء المناقشة على مشروع المناقشة على مستوى الغرفة الأولى، لإيضاح النقاط التي لم يثرها من قبل في تدخلاته، أو التي طرأت بموجب نقاشات وتدخلات الأطراف الأخرى، وهذه تعتبر فرصة إضافية لممثل الحكومة للدفاع عن آرائه وربما لمعارضة أي رأي قد يكون متنافيا مع موقف الحكومة، وله نفس هذا الحق في مجلس الأمة.

✓ عند رغبة المجلس الشعبي الوطني على إثر المناقشات أن يقرر التصويت على النص بكامله، أو التصويت عليه مادة بمادة، أو تأجيله، فإن المجلس لا يبيت فيه إلا بعد إعطاء ممثل الحكومة الكلمة، هذه الكلمة التي قد تؤثر على نوعية الموقف الذي سيتخذه المجلس بما يتلاءم مع مصلحة الحكومة، والإجراء نفسه يتبع في مجلس الأمة

✓ بإمكان ممثل الحكومة تقديم تعديلات شفوية أثناء المناقشة مادة بمادة.

✓ كما يحق لممثل الحكومة أن يطلب توقيف الجلسة بحيث إن قدم هذا الطلب توقف الجلسة وجوبا، وهذه سلطة مهمة بالطبع إذا كان مجرى هذه الجلسة لا يسير في مصلحة الحكومة أو يكون ضد مشروعاتها.

✓ يجوز عند الاقتضاء أن يتدخل ممثل الحكومة عند المناقشة مادة بمادة، وذلك بصدد كل مادة يحتمل تعديلها، قد يكون هذا التدخل من أجل إبداء رأيه حول التعديل المحتمل وقوعه.

✓ بناء على طلب ممثل الحكومة يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر إجراء

التصويت مع المناقشة المحدودة، كما أن ممثل الحكومة هو من يبين الأطراف المحددة حصرا والتي يحق لها التدخل أثناء المناقشة مادة بمادة .

✓ وعلى غرار ذلك يقرر أيضا مكتب مجلس الأمة المصادقة مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة<sup>(1)</sup>.

هذا وقد بين القانون العضوي رقم 16-12 إجراءات التصويت على أن تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب: - إجراء التصويت مع المناقشة العامة<sup>(2)</sup>.

- إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة<sup>(3)</sup>.

- أو دون المناقشة<sup>(4)</sup>.

ثانيا دراسة المبادرات والنص التشريعي على مستوى مجلس الأمة: "لا تنتهي مهمة

المجلس الشعبي الوطني بمجرد مصادقته على النص المعروض عليه بل لا بد من تبليغ النص الذي تم التصويت عليه من قبله إلى رئيس مجلس الأمة. وطبقا للمادة 42 من القانون العضوي رقم 16-12 يتعين على رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة إرسال النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام، ويُشعر الوزير الأول بهذا الإرسال. إن طريقة تبليغ النصوص هذه تعكس توجه المؤسس الدستوري الذي أراد تحقيق مطلبين أساسيين:

أولهما: إجرائي، على اعتبار أن مثل هذا الإجراء يعكس بوضوح توجه المؤسس الدستوري إلى التخلي عن نظام الاتجاه الواحد لإجراءات العمل التشريعي وتبني نظام الازدواجية في العمل التشريعي والذي وفقه يبدأ العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس الأمة، كذلك أيضا يبدأ العمل التشريعي من مجلس الأمة وصولا إلى المجلس الشعبي الوطني<sup>(5)</sup>. والثاني: شكلي ويتمثل في إشعار الوزير الأول وإعلامه بهذا الإرسال وهو أمر في

(1) ميلود حمامي، المرجع السابق، ص ص: 73، 74.

(2) لأكثر تفصيل انظر المواد من 32 إلى 35 من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

(3) لأكثر تفصيل انظر المادة 36 من نفس القانون العضوي.

(4) لأكثر تفصيل انظر المادة 37 من نفس القانون العضوي.

(5) أنظر أحكام المادة 137 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

غاية أهميته على اعتبار أن الحكومة ستتولى تقديم تقريرها حول النص المصادق عليه في الغرفة الأولى أو الثانية"<sup>(1)</sup>. مما تقدم أعلاه نقدم الملاحظات التالية:

\* تجسيد مبدأ المساواة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بموجب المادة 136 فقرة 2 في المبادرة بالتشريع، إذ منح دستور 1996 المعدل سنة 2016 لـ عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع.

\* رغم أن المؤسس الدستوري منح مجلس الأمة حق المبادرة إلا أنه قيدها في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي فقط. بمعنى أن العشرين عضوا من مجلس الأمة يبادرون بمشاريع قوانين في هذا المجال المحدد في المادة 137 فقرة 1.

\* هذا فعن مجالات ممارسة مجلس الأمة لسلطة المبادرة:"إن مقتضيات مبدأ الاتجاه الإجرائي الواحد في أداء العمل التشريعي تقتضي إبعاد مجلس الأمة عن المبادرة التشريعية في جميع المجالات لذلك وسع المؤسس الدستوري من نطاق المبادرة للمجلس الشعبي الوطني وضيق بالمقابل من سلطة مجلس الأمة في هذا المجال. ذلك أن أداء مجلس الأمة لعمله التشريعي مرتبط بالاختصاص الأساسي للمجلس الشعبي الوطني في هذا المجال، على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني هو المموم له بالمادة التشريعية الأمر الذي يقتضي تقييده موضوعيا في مجال المبادرة بالقوانين. ولأن إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في المجالات المخصصة له وكذلك كل المجالات المخصصة للتشريع والتي يعود للمجلس الشعبي الوطني سلطة المبادرة ضمنها سيجعل مجلس الأمة متفوقا على المجلس الشعبي الوطني لأن هذا الأخير لا يملك سلطة المبادرة في المجالات المخصصة لمجلس الأمة لأن المؤسس الدستوري استثنىها بشكل خاص وجعل سلطة المبادرة في هذه المجالات من اختصاص مجلس الأمة. كما أن أسس المغايرة بين المجلسين تقتضي إقرار نقاط اختلاف بينهما في ممارسة الاختصاصات التشريعية وإلا سيطرح الإشكال مجددا ما الهدف من وجود غرفة ثانية طالما أنها ستمارس ذات الاختصاصات المخولة للغرفة الأولى"<sup>(2)</sup>.

(1) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، المرجع السابق، ص ص: 107، 108.

(2) سعاد عمير، (دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن جامعة الوادي، عدد 14، (أكتوبر، 2016)، ص 123.



ويمر العمل التشريعي في مجلس الأمة بجملة من المراحل والإجراءات تتشابه إلى حد كبير مع إجراءات عمل المجلس الشعبي الوطني في البعض منها وتختلف عنها في البعض الآخر.

### 1- مرحلة دراسة ومناقشة النص القانوني على مستوى مجلس الأمة:

فور تلقي رئيس مجلس الأمة النص المحال إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني:"

✓ تطبيقاً لأحكام المادة 138 من الدستور والمواد من 39 إلى 41 من القانون العضوي الناظم للعلاقة، فإن مجلس الأمة يدرس ويناقش النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني ويتخذ الموقف منه في نهاية الأمر إما بالمصادقة أو الاعتراض على حكم من أحكامه.

✓ يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق<sup>(1)</sup>، وتتصّبّ التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص<sup>(2)</sup>. كما يقرر مجلس الأمة إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، ويبت فيه مجلس الأمة بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع<sup>(3)</sup>.

### 2- إجراءات المصادقة على النص القانوني على مستوى مجلس الأمة: هذه الإجراءات:

- لا تختلف عما تم ذكره أعلاه عن إجراءات المصادقة على النص القانوني على مستوى المجلس الشعبي الوطني هذه من جهة،
- ومن جهة أخرى وردت أحكام هذه الإجراءات ضمن المواد: 39، 40، 41 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة.

■ ومن جهة ثالثة عن آجال التصويت والمصادقة في مجلس الأمة: "الأصل العام أن المشرع لم يقيد مجلس الأمة بقيد زمني لكي يدرس النص المحال إليه ويصوت عليه فقد نص فقط في المادة 42 من القانون العضوي 16-12 على أنه: "يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقاً

(1) المادة 33 فقرة 1 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة.

(2) المادة 33 الفقرة 3 من نفس القانون العضوي.

(3) المادة 33 الفقرة الأخيرة من نفس القانون العضوي.

بنسخة من ذات النص". ومن ثم تبقى لمجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني السلطة التقديرية لتحديد المدة الزمنية المتطلبة لمباشرة عمله التشريعي، غير أن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ملزمان بمدة الدورة التشريعية رغم أنها أصبحت من دورتين إلى دورة واحدة. وإذا كانت هذه هي القاعدة الزمنية المعتمدة في دراسة النصوص القانونية على مستوى مجلس الأمة، إلا أن المؤسس الدستوري أورد عليها استثناء قيد بمقتضاه المجلس بأجل زمني محدد لمباشرة عمله، وذلك إذا تعلق الأمر بقانون المالية؛ حيث تنص المادة 138 من الدستور ضمن فقرتها التاسعة على أنه: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه.."، ووزع القانون العضوي 16-12 من خلال المادة 44 منه هذا الأجل بين المجلس الشعبي ومجلس الأمة واللجنة المتساوية الأعضاء إن اقتضى الأمر: - فأعطى للمجلس الشعبي سبعة وأربعون (47) يوما، - بينما أعطى مجلس الأمة مدة عشرين (20) يوما، - وثمانية (8) أيام للجنة المتساوية الأعضاء.

ومجمل القول أن سبب اعتماد مثل هذا القيد الزمني بالنسبة لقانون المالية بالذات هو الطبيعة الخاصة التقنية لهذا القانون، ولأن قانون المالية يجب أن يصدر قبل بداية السنة المالية المعنية، وتأخر ظهوره سوف يُسبب عجزا وتدهورا على مستوى جميع القطاعات.

وقد اختلف الفقه في تأسيس وتبرير مسألة عدم احترام القانون العضوي رقم 99-02 الذي ألغاه القانون العضوي 16-12 الحالي مبدأ المساواة بين المجلسين في توزيع المدة المقررة للتصويت على قانون المالية، خاصة وأن مسألة اللامساواة هذه غير واضحة المعالم:

- فقد أرجعها البعض إلى أن عدد أعضاء مجلس الأمة قليل بطبيعته وبالتالي فأجل عشرون (20) يوما تعتبر كافية بالنسبة إليهم لدراسة النص والتصويت عليه.
- بينما أرجعه البعض الآخر أن مجلس الأمة لا يملك سلطة تعديل النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فهو لا يحتاج إلى وقت طويل لدراسته.
- غير أن السؤال الذي يُطرح في هذا المجال: ما مصير النص إذا لم يتبناه المجلس الشعبي الوطني، مهمة دراسته والتصويت عليه في أجل سبعة أربعين يوما المحددة له؟ هل يجوز لمجلس الأمة أن يناقشه بعد انتهاء المدة المحددة دستوريا؟ أم أن عدم احترام المجلس الشعبي الوطني لهذا الأجل سينعكس آثاره سلبا على مجلس الأمة ويُحرم من مناقشة النص،

ومن تنتقل سلطة إقراره على رئيس الجمهورية بموجب أمر. هذا وتتم عملية المناقشة والتصويت في مجلس الأمة عبر جملة من الإجراءات تختلف باختلاف أشكال التصويت، ما إذا كان تصويتاً مع مناقشة عامة أو محدودة، أو تصويتاً دون مناقشة<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف:

"يطرح نظام الغرفتين وعلى عكس نظام الغرفة الواحدة مشكلة الخلاف الذي يمكن أن يقوم بين غرفتي البرلمان"<sup>(2)</sup>. وفيما يلي سنتعرض على التوالي لكيفية حل الخلاف في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا والجزائر كونها الأنظمة المقارنة محل الدراسة:

#### 1- في النظام الدستوري الأمريكي: لحل الخلاف بين غرفتي الكونجرس يستخدم هذا

الأخير لجان المؤتمرات.

1. تعريفها: "هي اللجان التي يستخدمها الكونجرس للفصل في الخلافات بين المجلسين، كلما أقر أحدهما مشروع قانون غير مطابق بكل حذافيه للمشروع نفسه الذي أقره المجلس الآخر. ويحدث هذا في معظم الحالات الغير عادية، فإذا لم يقر كلا المجلسين مشروع القانون بنفس النص بالحرف الواحد لا يمكن تقديمه إلى السلطة التنفيذية لاتخاذ اللازم. وتتكون هذه اللجنة (المؤتمر) عندما يعين كل من المجلسين ما بين ثلاثة وتسعة أعضاء ليجتمعوا مع نظائهم من المجلس الآخر على شكل مؤتمر"<sup>(3)</sup>.

2. كيفية عملها: "يجوز للجنة المؤتمر أن تتبنى صيغة مجلس النواب لمشروع القانون أو صيغة مجلس الشيوخ أو صيغة وسطى، وإن كان في بعض الأحيان يعيدون كتابة المشروع بأكمله من جديد بالأخص إذا كان نص المجلسين مختلفين اختلافاً جذرياً. تصدر لجنة المؤتمر تقريرها بعد أن يوافق عليه أغلبية أعضاء الموفدين من كلا المجلسين. ويعود بعد ذلك تقرير اللجنة إلى المجلسين ليتبناه بدون تعديل ويرد بعد ذلك إلى الرئيس لاتخاذ اللازم"<sup>(4)</sup>. ومنه نستنتج أنه في حالة الخلاف بين غرفتي الكونجرس يتم اللجوء مباشرة إلى

(1) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 39 وما يليها.

(2) عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 48.

(3) ياسين محمد العيثاوي، الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي، الطبعة 1، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 74.

(4) ياسين محمد العيثاوي، نفس المرجع، ص ص: 74، 75.

لجان المؤتمر، "ولا يوجد نظام الذهاب والإياب"<sup>(1)</sup>.

**2-** في النظام الدستوري الفرنسي: يُدرس كل مشروع أو اقتراح قانون بالتعاقب في مجلسي البرلمان الفرنسي بغرض المصادقة على نص كل تعديل يقدم في القراءة الأولى مادامت له علاقة بالنص المودع أو المرسل، لكون النظام الفرنسي يأخذ بنظام الذهاب والإياب « la navette » لأنه يحق لكلا المجلسين تقديم التعديلات، لكن في حالة حدوث خلاف بين المجلسين بعد قراءتين في كل مجلس تتدخل المادة 45 من الدستور 1958 لتعطي الحل وذلك، بإعطاء الوزير الأول إمكانية تشكيل لجنة مختلطة متساوية الأعضاء، تسند لهذه اللجنة مهمة دراسة الأحكام محل الخلاف، ويمكن للحكومة أن تعرض النص الذي أعدته اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء إلى المجلسين للمصادقة عليه، ولا يقبل أي تعديل إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة الإخفاق سواء أثناء أشغال اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء، أو أثناء التصويت في المجالس يمكن للحكومة فعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية ومن مجلس الشيوخ أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل فيه نهائياً، وفي هذه الحالة يمكن الجمعية الوطنية أن تتبنى النص الأخير الذي صوتت عليه مع إدخال تعديل أو أكثر عند الاقتضاء مما صادق عليه مجلس الشيوخ.

"وعند إعداد القانون الخاص بالمجلسين في سنة 1959، اتفق النواب وأعضاء مجلس الشيوخ على النقاط الهامة التي تتعلق بتعيين المندوبين عن كل مجلس، وحدد الممثلين لكل مجلس بسبعة أعضاء، كما تعين سبعة أعضاء مستخلفة للحفاظ على تساوي الأعضاء في حالة غياب ممثل أو عدة ممثلين.

تجتمع اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء باستدعاء من العضو الأكبر سناً بالتناوب على كل قضية في مقرات الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ"<sup>(2)</sup>.

**3-** في النظام الدستوري الجزائري: بخصوص التجربة الدستورية في الجزائر في ظل دستور 1996 يجعل مهمة حل الخلاف من صلاحيات لجنة متساوية الأعضاء<sup>(3)</sup>.

(1) الطاهر خويضر، (دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية))، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 5، (أفريل، 2004)، ص 87.

(2) الطاهر خويضر، نفس المرجع، ص 90.

(3) أنظر أحكام المادة 138 فقرة 5 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

<sup>1</sup> أهمية اللجنة المتساوية الأعضاء: "تتشكل هذه اللجنة كما يدل عليها اسمها من أعضاء بالتساوي من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة ضمانا للتوازن بين الغرفتين وإعطاء جدية لعملها من حيث وجوب مناقشة ودراسة الملاحظات والتوصيات المقدمة من طرف مجلس الأمة والصياغة الموافق عليها من المجلس الشعبي الوطني، حيث تتولى تقديم المقترحات التي يمكن أن تحظى بموافقة أعضائها سواء كان ذلك بتعديل جزء من الأحكام محل الخلاف أو كلها وأثرها على مجمل النص تجنباً لمآل غير مجيد وهو سحب النص من طرف الحكومة"<sup>(1)</sup>.

<sup>2</sup> هيكل اللجنة المتساوية الأعضاء: لم يأتي دستور 1996 لا سيما المادة 138 منه بمؤشر حول كيفية تشكيل اللجان المتساوية الأعضاء، والقانون العضوي رقم 16-12 جاء بأحكام هيكل اللجنة المتساوية الأعضاء في المادتين: 89، 91 وذلك على النحو التالي: يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء<sup>(2)</sup>، بمعنى أن اللجنة تتكون من عشرين (20)، عضوا عشرة من المجلس الشعبي الوطني، وعشرة أخرى من مجلس الأمة، وتنتخب اللجنة المتساوية الأعضاء مكتبا لها من بين أعضائها<sup>(3)</sup>، يتكون المكتب من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين<sup>(4)</sup>.

<sup>3</sup> أسباب الخلاف بين غرفتي البرلمان الجزائري: "نصت الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور المعدل سنة 2016 على أنه: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنتهي اللجنة عملها في أجل أقصاه 15 يوما".

أقر المؤسس الدستوري صراحة في النص باحتمال حدوث خلاف بين مجلسي البرلمان وهو ما يظهر من خلال عبارة "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين"، غير أن النص لم يوضح صراحة أسباب الخلاف ولا المسؤول عنه، وبالرجوع للفقرة الرابعة من المادة 138 من الدستور

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، المرجع السابق، ص 140.

(2) المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة.

(3) الفقرة 2 من المادة 91 من نفس القانون العضوي.

(4) نفس الفقرة من نفس المادة من نفس القانون العضوي.

سوف نجد أن سبب الخلاف هو مجلس الأمة من خلال رفضه المصادقة على بعض أو كل مواد النص القانون المحال إليه من الغرفة الأولى، لأن المؤسس الدستوري أقر صراحة أنه وفي كل الأحوال فإن مجلس الأمة يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، فسواء كان انطلاق العمل التشريعي من مجلس الأمة عندما يكون هو صاحب المبادرة التشريعية أو نتيجة إيداع المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وطبقاً للمادة 137، أو انطلق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمادة 138 فقرة أولى، فإن مجلس الأمة هو آخر غرفة تصادق على النص ومن هنا فإن رفض مصادقته على كل أو بعض مواد النص هو سبب الخلاف الذي يستوجب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء لحله<sup>(1)</sup>.

#### 4 كيفية التعامل مع اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء: كيفية التعامل مع اقتراح

اللجنة المتساوية الأعضاء تحويه الفقرة السادسة من المادة 138 من الدستور بنصها: "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة"<sup>(2)</sup>، وفيما يلي تفسير هذه الفقرة.

"هذه الفقرة تحتوي على مسألتين يجب توضيحهما لأنه وقع شيء من الخلاف حولهما في التطبيق العملي. الفقرة تنظم مسألة كيفية التعامل مع اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء للحل الخاص بالأحكام محل الخلاف. بمعنى أنها تحدد الإجراءات الواجب الأخذ بها وإتباعهما بعد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من عملها.

أولاً المسألة الأولى: هي أن هذه الفقرة لا تتكلم عن حالة عدم حصول اتفاق اللجنة المتساوية الأعضاء حول أي اقتراح، بمعنى أن كل غرفة تتمسك برأيها، فالفقرة تتكلم عن الحالة الإيجابية ولا تتكلم عن الحالة السلبية.

➤ ونفس الاتجاه سارت فيه المادة 94 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة<sup>(3)</sup>

(1) سعاد عمير، (دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 125، 126.

(2) مع العلم أن الفقرة السادسة من المادة 138 من الدستور المعدل سنة 2016 هي نفسها الفقرة الخامسة من المادة 120 من الدستور قبل تعديله سنة 2016. وبالتالي تفسير الفقرة الخامسة من المادة 120 الذي قام به بوزيد لزهارى هو نفسه ينطبق على الفقرة السادسة من المادة 138.

(3) المادة 94 من القانون العضوي 19-12 الناظم للعلاقة تقابلها المادة 94 من القانون 99-02 الناظم للعلاقة الملغى.

فهي لا تتعرض أبدا لحالة عدم حصول الاتفاق داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

➤ كما أن المادة 96 من القانون العضوي 99-02 والمادة 97 فقرة 2 من القانون

العضوي 16-12 تغلق الباب نهائيا أمام حالة عدم حصول اتفاق حول النص الذي يتعلق بالأحكام محل الخلاف. فهذه المادة منطلقة من فكرة أن اللجنة المتساوية الأعضاء تصل دائما إلى اقتراحات حلول للأحكام محل الخلاف، ذلك أنها تُشير أن سحب الحكومة للنص يكون في حالة رفض المجلسين لاقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، لكنها صامتة في حالة عدم وصول اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الاقتراح أصلا.

➤ وبالعودة دائما إلى الفقرة السادسة من المادة 138 - الفقرة الخامسة من المادة 120 .

يرى "بوزيد لزهارى" أن هناك عبارتين تحتاجان إلى توضيح وهما:

- "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه".

- "لا يمكن إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة".

فبالنسبة للعرض: فالسؤال المطروح هو ما المقصود بالضبط بتلك العبارة،

■ هل أنه يُفهم بمعنى تبليغ أو إرسال الاقتراح الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية

الأعضاء من الوزير الأول لرئيسي غرفتي البرلمان، وهذا من أجل برمجة جلسات التصويت والمصادقة في الغرفتين، أم أنه يتضمن بالإضافة إلى ذلك تقديم الحكومة بواسطة السيد وزير العلاقات مع البرلمان أمام كل غرفة للاقتراح الذي توصلت إليه المتساوية الأعضاء؟

■ وهل أن هذا الاقتراح يطرح في نفس الوقت على الغرفتين، أم أنه يجب أن يعرض أولا

على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة؟

■ الحقيقة أن الغموض لازال يكتنف هذه المسألة، فالحكومة تصر على أن العرض معناه

أن الحكومة تقوم بتبليغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء لكل من رئيسي غرفتي البرلمان، ومما يدعم هذا التأسيس أن دور الحكومة في اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء دور غير مركزي، فالمادة 93 من القانون العضوي تسمح فقط بحضور أعضاء الحكومة للجنة المتساوية الأعضاء، إذا فالعملية برلمانية بالأساس، وعرض نتائج عمل اللجنة يجب أن يكون من طرف مقرر كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء.

■ والحقيقة أن المادة 95 من القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة لم توضح هذه

المسألة بدقة، لأنها نقلت تقريبا حرفيا ما ورد في الفقرة الخامسة من المادة 120 من الدستور، والسبب في ذلك هو أقدم التجربة العملية، ولكن بعد نضج التجربة وجب إعادة النظر في المادة 95 من القانون العضوي 99-02 بحيث يعطي تفسيراً واقعياً لتلافي التكرار، ولا يُقرأ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء مرتين مرة من طرف الحكومة ومرة من طرف مقرر اللجنة المتساوية الأعضاء في الغرفة التي يعرض عليها الاقتراح.

■ إلا أن الرأي الذي قدمه بوزيد لزهارى لم يكن له صدى كون القانون العضوي رقم 16-12 الذي ألغى القانون العضوي 99-02 كرس ما جاءت به المادة 95 من خلال المادة 96 من بنصها: "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور. وتبت كل غرفة أولاً في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله".

■ فالمادة 95 ثم المادة 96 أكدت أن عرض الحكومة للنص يتم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 120 ثم المادة 138 حالياً، وبالتالي فالعرض يجب أن يكون أولاً في المجلس الشعبي الوطني لنص الاقتراح الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء، ■ مع الإشارة إلى أنه يمكن أن يكون العرض في مجلس الأمة أولاً لنص الاقتراح الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك بموجب المادة 138 من الدستور المعدل سنة 2016 والمادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12 وعليه فالعرض هو مجرد تبليغ الحكومة لرئيس غرفتي البرلمان بنتائج عمل اللجنة، وطلب تحديد جلسة لدراسة ذلك الاقتراح.

ثانياً والمسألة الثانية: التي تحتاج إلى توضيح في الفقرة السادسة من المادة 138 من الدستور هي إمكانية إدخال تعديلات على اقتراح النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء، ➤ فالفقرة السادسة واضحة لا تحتاج إلى تأويل تعطي للغرفتين وعلى قدم المساواة التامة كامل الحق في إدخال تعديلات على اقتراح النص الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء، ➤ والشرط والوحيد هو أن توافق الحكومة على تلك التعديلات، ➤ وعليه فالأمر في نهاية المطاف في الحكومة، فهي التي توافق أو ترفض إدخال تعديلات على اقتراح النص المتوصل إليه في اللجنة المتساوية الأعضاء. ➤ وعليه فالمجلس الشعبي يمكنه دائماً ممارسة حقه في إدخال تعديلات على الاقتراح،



طبعا بعد موافقة الحكومة، وبالتالي أمام المجلس الشعبي الوطني عن مصير الاقتراح لن يخرج عن أربعة احتمالات:

▪ **الاحتمال الأول:** هو أن يصوت المجلس على الاقتراح كما ورد في اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا الاحتمال هو الذي حدث في التطبيق العملي.

▪ **الاحتمال الثاني:** هو أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على الاقتراح لكن بعد إدخال تعديلات عليه وافقت عليه الحكومة.

▪ **الاحتمال الثالث:** هو أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء.

▪ **الاحتمال الرابع:** هو أن يتمسك المجلس الشعبي الوطني بتعديلاته بالرغم من رفض الحكومة لهذه التعديلات.

➤ وبالتالي بالنسبة لمجلس الأمة ففي حالة الاحتمالين الأخيرين فالإقتراح لن يعرض عليه أصلا، لأن مجلس الأمة لا تعرض عليه إلا النصوص المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني،

➤ ومنه يعرض على مجلس الأمة:

- الاقتراح بعد التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.
- الاقتراح الذي أُدخلت عليه تعديلات بعد موافقة الحكومة وبعد تصويت المجلس الشعبي الوطني.

➤ وبالتالي مجلس الأمة له الحق في إدخال تعديلات على الاقتراح المصوت عليه الذي لم تدخل عليه أي تعديلات من طرف المجلس الشعبي الوطني، وأيضا على الاقتراح الذي أُدخلت عليه تعديلات من طرف المجلس الشعبي الوطني، وفي كلتا الحالتين بعد موافقة الحكومة<sup>(1)</sup>.

<sup>5</sup> حالة استمرار الخلاف: حالة استمرار الخلاف وردت في الفقرة السابعة من المادة

138 من الدستور. ويمكن حصر حالات الخلاف كلها في الوضعيات الآتية حسب رأي

(1) بوزيد لزهاري، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 7، (ديسمبر، 2004)، ص 65 وما يليها.

بوزيد لزهاري: (1)

1- رفض المجلس الشعبي الوطني لاقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، أي عدم التصويت عليه بالأغلبية المطلوبة في التصويت على النصوص القانونية العادية، وإذا كان الأمر يتعلق بقانون عضوي فبالأغلبية المطلقة طبقاً لمقتضيات المادة 141 من الدستور.

2- رفض الحكومة لتعديل المجلس الشعبي الوطني وتمسك هذا الأخير بذلك التعديل، وبالتالي عدم التصويت على الاقتراح أو إدخال تعديلات عليه على الرغم من معارضة الحكومة، مع التأكيد على أن الحالة الأخيرة تقع ضمن المخالفة الصريحة لأحكام الدستور.

3- عدم مصادقة مجلس الأمة على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

4- عدم مصادقة مجلس الأمة على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الذي أدخل عليه المجلس الشعبي الوطني تعديلات.

5- إصرار مجلس الأمة على إدخال تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء مع عدم موافقة الحكومة على ذلك.

6- إصرار مجلس الأمة على إدخال تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الذي تم تعديله على مستوى المجلس الشعبي الوطني بموافقة الحكومة، مع عدم موافقة هذه الأخيرة على تعديلات مجلس الأمة.

مع الملاحظة أن الحالتين 5 و6 لا يمكن أن تدخل ضمن حالات استمرار الخلاف طبقاً للفقرة السابعة من المادة 138 من الدستور وإنما تدخل ضمن حالات "وقوع الخلاف" مما يستوجب طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول، وما يؤكد هذا الاتجاه هو أنه لو قيل بعكس ذلك فمعناه أنه لا يُعترف لمجلس الأمة بحق التعديل بموافقة الحكومة بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء بدون تعديله أو بعد تعديله". وما هو الحل في حالة استمرار الخلاف؟ نجد الإجابة في:

✓ أحكام الفقرة السابعة والثامنة من المادة 138 من الدستور المعدل سنة 2016.

(1) بوزيد لزهاري، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور)، نفس المرجع، ص: 71،

✓ أحكام المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12.

على أن مضمون أحكام المادة 97<sup>(1)</sup> من القانون العضوي 16-12 هو نفس ما جاءت به أحكام الفقرتين<sup>(2)</sup> 7 و8 من المادة 138 من الدستور.

ويتمثل الحل في حالة استمرار الخلاف وفق النص الدستوري والقانون العضوي في:

\* يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً.

\* وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية

\* أو إذا تعذر ذلك على المجلس الشعبي الوطني يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه.

\* ويُسحب النص في حالة عدم إخطار الحكومة المجلس الشعبي الوطني.

وتجدر الإشارة إلى أن آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، هي التي اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري كآلية أساسية لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان، ومن أهم الإشكاليات التي تطرح عبر مختلف مراحل عمل اللجنة، إشكالية استدعاء اللجنة للاجتماع إذ يعتبر إجراء مهما تتوقف عليه عملية التسوية.

وتُجيب على هذه الإشكالية الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور والمادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12 أن الوزير الأول هو من ينفرد بسلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء. ولنا تفصيل هذه السلطة التي يتمتع بها الوزير الأول:

بداية أن "الأمر الذي يعطي انطباعاً أولياً بأن السلطة التي يملكها الوزير الأول في

موضوع تسوية الخلاف هي سلطة مطلقة، إلا أنه وبمتابعة قراءة وتحليل النص الدستوري نجد

(1) "...وإذا استمر الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة، يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه.

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

(2) وتتص الفقرتين 7 و8 من المادة 138 من الدستور على التوالي:

"وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً. وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.

ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقاً للفقرة السابقة".

أن المؤسس الدستوري قد وضع حدا للوزير الأول يتمثل في أجل لممارسة السلطة خلاله<sup>(1)</sup>.

أفلا للوزير الأول سلطة مطلقة وبشكل منفرد مجسدة بنصوص دستورية وقانونية:

سبق أن أشرنا أعلاه النص المنظم لهذه السلطة هو المادة 138 من الدستور، وكذا

المادة 88 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة.

"بالنسبة للنص الدستوري فيتمثل في الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور فقد جاءت

كالتالي: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية

الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوما، لاقتراح نص يتعلق

بالأحكام محل الخلاف"<sup>(2)</sup>،

▪ اختلفت صيغة المادة بعد التعديل الدستوري وذلك بإلغاء مصطلح "تجتمع"<sup>(3)</sup> والذي

فسره أساتذة القانون الدستوري على أنه أمر بالاجتماع،

▪ لتصبح المادة تتحدث عن طلب<sup>(4)</sup> الوزير الأول للاجتماع.

▪ والطلب لغة من الفعل طلب يطلب طلابه، ويطلب منه أي حسب رغبته، وعليه فإن

التفسير اللغوي للمادة يوضح أن المؤسس الدستوري قد أعطى للوزير الأول سلطة مطلقة

لطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء،

أما النص القانوني: والمتمثل في نص المادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12

▪ فلم يأت بذكر أي أجل يخص ممارسة الوزير الأول لسلطة الاستدعاء،

▪ وإنما تحدثت عن إجراءات لاحقة لطلب الوزير الأول. وعليه:

1- فإنه يمكن القول أن هذه النصوص والنص الدستوري بشكل خاص قد جسد احتكار

(1) نوال بن الشيخ ومحمد بن محمد، (سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين

غرفتي البرلمان في الجزائر)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلة تصدر عن جامعة ورقلة، العدد 16، (جانفي، 2017)،

ص 98.

(2) وهو نقل مبتور للفقرة الثانية من المادة 45 من الدستور الفرنسي التي تمنح الوزير الأول سلطة استدعاء اللجنة المتساوية

الأعضاء وهذا بعد استنفاد آلية الذهاب والإياب.

(3) أين ورد هذا المصطلح في المادة 120 من الدستور قبل تعديله سنة 2016 بنصها في الفقرة الرابعة: "وفي حالة حدوث

خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء...".

(4) لما عدل الدستور سنة 2016 حلت المادة 138 محل المادة 120 السابقة الذكر، ومن خلال الفقرة الخامسة من المادة

138 ورد مصطلح طلب، بنصها: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء...".

الوزير الأول لهذه السلطة دون غيره،

2- وله في طلب اجتماع اللجنة سلطة تقديرية كاملة،

3- إذ يتجاوز بموجب هذه السلطة طلب الاجتماع إلى تقدير نوع الخلاف:

▪ فان رأى بأنه خلاف بسيط و تقني يمكن تجاوزه فإنه يستدعي اللجنة،

▪ وإما إذا تيقن من أن الخلاف أشد من أن تستطيع لجنة مكونة من عشرين عضوا

تسويته فإنه يتجاهل الآلية بأكملها.

4- وتُمكن هذه السلطة الوزير الأول من إحياء النص أو تجاهله كلياً وبذلك يكون للوزير

الأول يقدر قدرة اللجنة على حل الخلاف المثار بين الغرفتين رغم أن اللجنة برلمانية،

5- كما يمكن القول بأن المؤسس الدستوري وبمنحه الوزير الأول هذه السلطة قد مكنه من

التدخل المباشر في عمل البرلمان، ومن ثم يؤثر في الإنتاج التشريعي اعتماداً على

هذه السلطة.

6- و يرجع البعض سبب إسناد هذه السلطة للوزير الأول دون رئيسي الغرفتين إلى كون

الوزير الأول هو المكلف بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية حسب المادة 99 في فقرتها

السادسة من الدستور، وهو الأكثر حرصاً على صدور أي قانون وبالتالي فإن أي اختلاف في

وجهات النظر يمنحه الحق في التدخل وتحريك عملية الحل لتسريع الإنتاج التشريعي وضمان

سيرورة العملية التشريعية"<sup>(1)</sup>.

ثانياً الأجل القانوني كحد لسلطة الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية

الأعضاء: "نظراً لمنح الوزير الأول السلطة المطلقة في طلب اجتماع اللجنة المتساوية

الأعضاء ، فقد شهدت العملية التشريعية في الجزائر العديد من حالات التعطيل وهذا ما أدى

إلى المطالبة بضرورة تحديد أجل للوزير الأول يجب عليه استدعاء اللجنة خلاله.

الأجل القانون في الحالة العادية: والأجل القانوني هو المدة الممنوحة لاتخاذ إجراء ما، وفي

موضوع استدعاء اللجنة نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري سابقاً لم ينص على أي أجل في

المادة 120 من الدستور المتضمنة آلية حل الخلاف التشريعي، ونجده في هذا السياق ينقل

عن المؤسس الدستوري الفرنسي الذي لم يذكر هو الآخر أي أجل لاستدعاء اللجنة لكنه منح

(1) نوال بن الشيخ ومحمد بن محمد، المرجع السابق، ص ص: 98، 99.

سلطة الاستدعاء لرئيسي الغرفتين في حالة كون النص محل الخلاف عبارة عن مبادرة تشريعية وليس اقتراح قانون هذا الأخير الذي تمنح فيه سلطة استدعاء اللجنة للوزير الأول، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري عاد وغير وجهته نظره فحدد مدة 15 يوما من تاريخ إثارة الخلاف يجب على الوزير الأول توجيه طلب اجتماع اللجنة لرئيسي الغرفتين وذلك في المادة 138 من الدستور.

1- هذا بالنسبة للنص الدستوري الذي وضع إطارا عاما لم يميز فيه بين القوانين التي تتطلب إجراءات خاصة والقوانين العادية،

2- كما أن المؤسس الدستوري لم يضع أي جزاء لإلزام الوزير الأول باحترام الأجل المحدد،

3- كما أن النص الدستوري لم يأت بأي بديل عن هذه السلطة و بالتالي فان الوزير الأول يملك سلطة طلب الاجتماع للجنة بشكل مطلق، ما عدا ما يحمله النص الدستوري من قوة قانونية قد تدعو الوزير الأول إلى تفعيل عمل اللجنة.

**الأجل القانون في الحالة الخاصة:** تسيير العملية التشريعية بإجراءات متماثلة ومتطابقة في كل القوانين ابتداء من تسجيلها ضمن جدول أعمال البرلمان وصولا إلى التصويت عليها، إلا أنه توجد حالة خاصة من القوانين يستلزم لصدورها إجراءات خاصة تتمثل في تحديد الإطار الزمني لها، وتتمثل في الدستور الجزائري في قانون المالية.

■ نصت المادة 138 في فقرتها التاسعة على أن البرلمان ملزم بالمصادقة على قانون

المالية خلال مدة إجمالية قدرها 75 يوما منذ تاريخ إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني،

■ وقد فصلت هذا الحكم المادة 44 من القانون 16-12، هذه الفترة تم تقسيمها على النحو التالي:

■ تجدر الإشارة أن هذا الأجل أوجده المشرع الجزائري قبل الأجل المحدد للوزير الأول في النص الدستوري، وهذا كحالة خاصة تتعلق بقانون المالية دون غيره،

■ كما أن اجل ثمانية أيام لا يتعلق فقط بممارسة الوزير الأول لسلطة الاستدعاء وإنما يشمل أيضا كافة إجراءات التسوية بما فيها الاستدعاء ومداولات اللجنة والتصويت على التقرير النهائي المتضمن حلا للأحكام محل الخلاف على مستوى الغرفتين،

- إضافة إلى الآلية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري المتمثلة في الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني.
  - ورغم أن هذا الأجل في صالح السلطة التشريعية كنوع من الضغط على السلطة التنفيذية وممثلها الوزير الأول بدرجة أكبر،
- 1- إلا أن المشرع منح للسلطة التنفيذية إمكانية تجاوزه إذ لا تحتوي المادة على أي جزاء لإلزام الوزير الأول على الاستدعاء،
- 2- وهنا يمكنه إهمال وتجاهل هذا الإجراء إلى غاية انقضاء الأجل،
- 3- وبالتالي عدم تصويت البرلمان على قانون المالية وإصداره في شكل أمر له نفس قوة قانون المالية وهذا ما جاءت به المادة 120 من الدستور في فقرتها السابعة وعادت و أكدت عليه المادة 44 من القانون العضوي 99-02 في فقرتها الخامسة، عززته المادة 138 من الدستور المعدل سنة 2016 والمادة 44 من القانون العضوي 16-12 الذي ألغى القانون العضوي 99-02.
- 4- وعليه سواء صادق البرلمان أم لم يصادق بالإجماع أو حتى في حالة الخلاف فإن للسلطة التنفيذية وسائلها في تجسيد سياستها دون الأخذ بالاعتبار تصور ورأي البرلمان.
- 5- ولهذا تبقى سلطة الوزير الأول في استدعاء اللجنة سلطة مطلقة وله كامل الحرية في استدعاء اللجنة من عدمه وحتى مع تحديد الأجل إلا أنه وفي ظل انعدام بديل عن هذه السلطة يشكل حافزا للوزير الأول لتحريك الآلية كمنح رئيسي الغرفتين إمكانية استدعاء اللجنة أو حتى تحريك اللجنة بشكل تلقائي، وإما الاحتفاظ بالآلية ولكن مع وضع الإلزام في الآجال"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: تصديق رئيس الدولة على التشريع

لا تنتهي عملية التشريع بمجرد المصادقة المتتالية على النص القانوني من قبل الغرفتين، أو عدم المصادقة من قبلهما، بل لا بد من تبليغ رئيس الجمهورية بالنص النهائي المصادق عليه من البرلمان بغرفتيه، تنتهي مهمة البرلمان بشأنها ليستأنف بذلك الرئيس ممارسة سلطات عليها والمتمثلة إما إصدار النص المبلغ له، أو الاعتراض عليه.

(1) نوال بن الشيخ ومحمد بن محمد، المرجع السابق، ص ص: 99، 100.

قبل ختم هذا الفصل نشير إلى أن عملية صياغة التشريعات (القوانين) "هي وظيفة جوهرية لأي مبادرة تشريعية، كون جودة القاعدة القانونية ودقتها ووضوحها تسمح بفهم النصوص واحترامها وقابلية تطبيقها تطبيقاً سليماً دون تأويلات أو منازعات"<sup>(1)</sup>.

بما أن "التشريع سياسة وصياغة: فالسياسة التشريعية: هي الفلسفة التي تحكم عملية التشريع، بداية من اتخاذ قرارات التصدي لموضوع أو قضية عن طريق التشريع أصلاً، ومروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها وقدراته ومصالحه إزاءها، ثم ترجمة مبادئ السياسة إلى نصوص قانونية وإصدارها بالطرق المقررة. أما الصياغة التشريعية فهي عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة وموجزة وسليمة، لكي تكون قابلة للتنفيذ، ولهذا يجب الحذر عند الخطأ، ولو غير المتعمد بين الصائغ (Drafter) والمشرع (Legislator)، فالأول: مصمم فني، والأخير هو صانع القرارات، المسؤول أمام الناخبين عن السياسة التشريعية، بل كذلك صياغة النص القانون ذاته"<sup>(2)</sup>.

وعليه يتبن أن:

1- التشريعات في الأنظمة الدستورية المقارنة وإن كان هناك تشابه فيما بينها إلا أنها تختلف من حيث وجود التشريعات العضوية أين توجد هذه الأخيرة في فرنسا والجزائر وعدم وجودها في الولايات المتحدة الأمريكية.

2- من حيث إجراءات ومراحل العملية التشريعية في الأنظمة الدستورية المقارنة، هناك اختلاف فيما بين هذه الأنظمة، وذلك بوجود مؤسسات تتدخل في العملية التشريعية بنسب متفاوتة بين نظام وآخر. وعدم وجودها في نظام آخر.

3- مع الاختلاف في الفلسفة التي تحكم عملية التشريع من نظام إلى آخر.

(1) يحي بوخاري، مداخلة حول آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، في إطار اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، يوم 15 فيفري 2009، بالجزائر (نزل الأوراسي)، ص 10.

(2) علي الصاوي، (الصياغة التشريعية الرشيدة ودورها في تقنين أسس الحكم الرشيد)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 19، (مارس، 2008)، ص 191.



## الفصل الثاني:

### المركز القانوني لرئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة المقارنة

يقوم النظام السياسي في الأنظمة المقارنة على مؤسسات منظمة بواسطة الدستور، هذا الأخير يبين كيفية تشكيلها واختصاصاتها وعلاقاتها فيما بينهما، من بين هذه المؤسسات: مؤسسة رئاسة الجمهورية والبرلمان، أين يتولى الدستور تحديد المكانة النظامية لكل سلطة.

لتحديد المركز القانوني لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة المقارنة؛

➤ نصت المادة الأولى بفقراتها العشرة من الدستور الأمريكي جميع الأحكام التي تنظم

تشكيل وسير وصلاحيات الكونجرس الأمريكي، إذ حظي البرلمان الأمريكي في ترتيب السلطات بالمرتبة الأولى كون الدستور هو من تولى ترتيب السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية بمنحه هذه المرتبة، إذا قال « While James » الذي أصبح فيما بعد الرئيس العشرين للولايات المتحدة الأمريكية، أن السلطة التشريعية (البرلمان) هو المسرح الذي يتم عليه صياغة الآراء من قبل قوى المجتمع: أما السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية، هذا الأخير يحتل في أذهان الكثير من الأمريكيين مركزاً مرموقاً في النظام السياسي، وأن عدداً كبيراً من المواطنين، لا يعرفون من هم ممثليهم في الكونجرس، لكنهم بالتأكيد يعرفون من هو الرئيس، ولديهم آراء حول كيفية أدائه في السلطة، إذ أن واضعو الدستور قد أقروا بضرورة الحاجة إلى قائد قوي، إلا أنهم لا يريدون أن يتحول الرئيس (الشخص أو المنصب) إلى طاغية ينتهك الحريات الفردية، من ثم وضعوا العديد من الكوابح والتوازنات على الرئيس التنفيذي في محاولة لتقييد السلطة الرئاسية، ولم يكن أياً من واضعي الدستور يتصور مدى السلطة التي يمكن أن يتمتع بها الرئيس في القرن العشرين، فقد كانوا في الحقيقة يعتقدون بأن الكونجرس هو المؤسسة صاحبة السطوة في الحكومة الأمريكية.

➤ في حين أراد واضعي دستور 1958 الفرنسي أن يكون البرلمان في المرتبة الثالثة بعد

رئيس الجمهورية والحكومة في الباب الرابع بعنوان "البرلمان"، إذ أن الملاحظة لا تكمن من الجانب الشكلي فقط. فالأولوية الممنوحة من طرف الدستور إلى رئيس الجمهورية تندرج في التغيير العميق للنظام السياسي الفرنسي، كما صرح بذلك « M. Debré » في 1958/08/27 أمام مجلس الدولة قائلاً: "نريد أن نعطي سلطة للجمهورية" « Nous

« voulons donner un pouvoir à la République » ليعكس هذا القول تقوية الجهاز التنفيذي وتركيز أغلب السلطات بيد رجل واحد بحيث تصعب مراقبة عمله ونشاطه.

➤ أما دستور 1996 الجزائري أراد أن يكون رئيس الجمهورية رئيس الدولة ومجسد وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة الجزائرية داخليا وخارجيا، إذ حظي رئيس الجمهورية بالمرتبة الأولى إذ أن الدستور هو من تولى هذا الترتيب ومنح للرئيس المرتبة الأولى، في حين حظي البرلمان بالمرتبة الثانية من خلال الفصل الثاني من الباب الثاني بعنوان تنظيم السلطات من خلال المادة 112 منه بنصها "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

على هدي ما تقدم ارتأينا بحث هذا الفصل بالدراسة والتحليل عن المركز القانوني الذي يتمتع به رئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة المقارنة وفق مبحثين:

**المبحث الأول: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة.**

**المبحث الثاني: المركز القانوني للبرلمان في الأنظمة المقارنة.**

## المبحث الأول: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة

تعتبر كل من الجزائر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية دول ذات نظام جمهوري، لأن الرئيس الأعلى للدولة يستمد الحكم عن طريق الانتخاب لا عن طريق الوراثة ويحمل لقب "رئيس الجمهورية". "وقد أخذ الشكل الجمهوري للدول في الانتشار، ضمت إليه أغلبية الدول في وقتنا الحاضر لمجاراته للمبادئ الديمقراطية التي تقرر للشعب بحقه في اختيار حكامه"<sup>(1)</sup>. إذ يحتل رئيس الجمهورية سواء في الجزائر أو فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية بمكانة هامة في النظام السياسي، كونه الفاعل السياسي الأول يستمد من طريقة اختياره والسلطات الواسعة المخولة له بموجب الدستور، لكون طريقة الاختيار تتم عن طريق الانتخاب الذي يدعم مركزه إضافة إلى عوامل أخرى. على هدي ما تقدم نحاول فيما يلي إبراز هذا المركز القانوني لرئيس الجمهورية في هذه الأنظمة محل الدراسة وفق المطالب التالية:

المطلب الأول: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثاني: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في فرنسا.

المطلب الثالث: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر.

## المطلب الأول: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية "البلد النموذجي للنظام الرئاسي حيث نشأ فيها بمقتضى دستور 1787 المطبق حتى الآن مع التعديلات المتلاحقة التي طرأت عليه نتيجة تطور المجتمع الأمريكي، ونظرا لأن النظام الرئاسي يقوم على فردية السلطة التنفيذية حيث تتركز هذه السلطة في يد رئيس الجمهورية، إذ يعد هذا الأخير أقوى رجل في الدولة وهو زعيم الأمة المنتخب، وقد أراد واضعو دستور 1787 في مؤتمر فيلادلفيا أن يكون الرئيس قويا ليس فقط بانتخابه عن طريق الشعب ومندوبي الشعب، بل بالذات قويا بسلطاته وامتيازاته الدستورية"<sup>(2)</sup>.

(1) ابراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 128.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007، ص 320.

- ولأن "المثال التاريخي للنظام الرئاسي هو الولايات المتحدة الأمريكية. والميزات الأساسية لهذا النظام (الذي هو صورة من صور تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات):
- 1- الفصل الجامد والتام بين السلطات؛ بحيث أن كل سلطة، وخاصة التنفيذية والتشريعية، تعمل في فلك خاص ومستقل ومنفصل عن السلطة الأخرى، ولا يوجد أي تعاون بين السلطتين، ولا وجود لوسائل تأثير متبادلة، فالبرلمان منتخب من طرف الشعب، ورئيس الجمهورية منتخب من طرف الشعب وبالتالي فالهيئتان تتمتعان بنفس الشرعية.
  - 2- البرلمان يُشرع وحده وبدون أي تدخل للسلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة لا تملك حق تقديم مشاريع قوانين للبرلمان، والبرلمان هو السيد، وكل برلماني له الحق اقتراح القانون، وحتى الميزانية توضع من طرف البرلمان وحده، والبرلمان لا يستمع لأعضاء الحكومة بمناسبة دراسته لمبادرات القوانين التي يتقدم بها أعضاؤه.
  - 3- وعليه يعتبر البرلمان قويا جدا في النظام الرئاسي، فهو الذي يُعطي للحكومة وسائل عملها، وخصوصا المال، ومن ثم فإن أعضاء حزب الرئيس هم اللذين ينقلون انشغالات وسياسات الرئيس للبرلمان وليس الحكومة.
  - 4- والسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي ليست ثنائية، فرئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة في نفس الوقت، والوزراء هم مجرد سكرتيرين لدى رئيس الجمهورية الذي يعينهم وينهي مهامهم، وهم - الوزراء - مسؤولون فرديا وجماعيا أمام رئيس الجمهورية وليس أمام البرلمان ورئيس الجمهورية هو المكلف بتنفيذ القوانين وتسيير السياسة الخارجية والداخلية، وهو شخصية محورية في النظام.
  - 5- والبرلمان لا يملك حق إسقاط أو سحب الثقة من رئيس الجمهورية أو وزارته، سواء فرديا أو جماعيا، ورئيس الجمهورية لا يملك حق حل البرلمان.
  - 6- وإذا كان النظام الرئاسي في صورته الأصلية نظاما يتميز بالفصل الجامد بين السلطات، فمن الناحية العملية نجد أنه طور حد أدنى من التعاون بين السلطتين: فرئيس الجمهورية يملك حق إلقاء خطبة سنوية أمام البرلمان، وتلك الخطبة يضع فيها الرئيس أهم انشغالاته التشريعية، وبالتالي وبصفة ضمنية فهو يقدم (مشاريع القوانين التي يريدتها)، وما على مؤيديه في البرلمان إلا تبنيها وتحويلها إلى قوانين، كما أن التعيينات الأساسية التي يقوم بها رئيس

الجمهورية يجب أخذ رأي البرلمان فيها (أو إحدى غرفتيه على الأقل) كتعيين الوزراء والسفراء وقضاة المحكمة العليا... إلخ.

والانتقاد الأساسي الذي يُوجه للنظام الرئاسي هو نظام بطبيعته غير مستقر، بحيث تكثر فيه النزاعات والعراقل، وذلك لأن الرئيس لا يستطيع حل البرلمان الذي لا يساعده في تحقيق برنامجه السياسي، خصوصاً إذا كان مشكلاً من أغلبية حزبية معارضة له، كما أن البرلمان لا يستطيع سحب الثقة من الرئيس أو حتى من وزرائه، خصوصاً إذا كان رئيس الجمهورية من الحزب الذي ليست له الأغلبية داخل البرلمان<sup>(1)</sup>.

على هدي ما تقدم أعلاه ندرس هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع التمهيدي: التعريف بنظام الانتخاب.

الفرع الأول: الرئاسة في الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الثاني: نظام انتخاب الرئيس الأمريكي.

الفرع الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية الأمريكي.

الفرع الرابع: مسؤولية رئيس الجمهورية الأمريكي

### الفرع التمهيدي: التعريف بنظام الانتخاب

يعتبر "الانتخاب قاعدة النمط الديمقراطي، إنه طريقة لتعيين الحكام، متعارضة مع الوراثة والتعيين والإستلاء"<sup>(2)</sup>. ويرتبط الانتخاب بالديمقراطية في العصر الحديث ارتباطاً وثيقاً، بحيث أصبح الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطية المعاصرة، بيد أن الانتخاب لا يكون معبراً عن روح الديمقراطية، إلا بقدر ما يكون وسيلة لمشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين في عملية إسناد السلطة<sup>(3)</sup>.

**أولاً: ماهية الانتخاب** أصبح الانتخاب وبصورة تدريجية الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة،

(1) بوزيد لزهاري، (حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني)، المرجع السابق، ص 89 وما يليها.

(2) موريس دوفرجه ترجمه جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت: لبنان، 1992، ص 58.

(3) كرم غازي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 146.

ومن خلال القرن السابع عشر، وانطلاقاً من الكلمة التي اشتقت وهي الكلمة الانجليزية « To vote » والمشتقة في حد ذاتها من المصطلح اللاتيني « Volume »، كانت هذه الكلمة ذات فحوى ديني، حيث كانت تعني التعبير عن أُمْنِيَّة أو إعطاء عهد إلى الرب أو الإله، وهو ما يحمل معنى الالتزام العلني لصالح شخص ما أو قضية ما. ثم ما لبثت هذه الكلمة أن أخذت منحى المداولة، بمعنى المناقشة وإبداء الرأي. لتأخذ شيئاً فشيئاً خلال القرن الثامن عشر مفهوماً متقارباً جداً مع مفهومه الحالي؛ بحيث أصبح التصويت يُعبر به عن قرار متخذ في شكل جماعي من قبل مجلس أو جمعية أو حتى مجموعة ما عن طريق التصويت. إلى أن أصبح مع حلول القرن 19 تصرفاً فردياً يسمح لصاحبه بالقيام باختيار أمر ما<sup>(1)</sup>.

وبالتالي "تعتبر الانتخابات من أهم وسائل الديمقراطية التمثيلية سواء لاختيار الحكام، أو ممثلي المجموعات السياسية والاجتماعية والثقافية، وهي تشكل اليوم الأسلوب المفضل التي من شأنها تسهيل التحول وتغيير الأنظمة التسلطية والشمولية إلى أنظمة ديمقراطية، كما تسمح أيضاً بضمان تداول سلمي للسلطة، وتقل النخب وتجديد الطاقم السياسي، وفي هذا السياق يشكل الاقتراع المصدر الوحيد لشرعية السلطة السياسية"<sup>(2)</sup>. إذ "تشكل عملية انتخاب رئيس الجمهورية وفي أي نظام سياسي مقياس لدرجة التحول السياسي وتكريس مبدأ التداول على السلطة وإشراك المواطنين في الاختيار الحر لممثليه على كافة المستويات"<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: التكيف القانوني للانتخاب

"قد يتفق فقهاء القانون الدستوري على أن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة السياسية في النظام الديمقراطي، ولكنهم يختلفون في تكيف هذه الوسيلة الديمقراطية ويتعددون في بيان وشرح أسس وأساليب الانتخاب وإجراءاته وأنظمتها.

- ففي الفترة التي ساد فيها مبدأ سيادة الأمة أعتبر الانتخاب وظيفة دستورية،
- أما في الفترة التي ساد فيها مبدأ سيادة الشعب فقد اعتبر الانتخاب حقاً شخصياً،

(1) عبد المومن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، الطبعة 1، دار الألفية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص ص: 7، 8.

(2) إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 3.

(3) نفس المرجع، نفس الصفحة.

- وذهب رأي ثالث على أن الانتخاب هو حق ووظيفة في آن واحد،
- وأخيرا ساد رأي رابع يؤكد على أن الانتخاب هو سلطة قانونية<sup>(1)</sup>.

**ثالثا: الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر:** يكون الانتخاب:

- **مباشرا:** إذا قام الناخبون أنفسهم باختيار ممثلهم أو حكامهم مباشرة دون وساطة.
- وعلى العكس يكون الانتخاب غير مباشر: إذا اقتصر دور الناخبين على اختيار مندوبين عنهم يتولون مهمة اختيار الحكام والنواب في البرلمان. فالانتخاب: المباشر: يكون على درجة واحدة يتحدد عندها أشخاص النواب أو الحكام اللذين اختارهم الناخبون. أما الانتخاب غير المباشر: فيكون على درجتين أو أكثر.

**رابعا: طرق اختيار رئيس الجمهورية**

"تتنوع طرق انتخاب رئيس الجمهورية تبعا للأساليب التي تختار بينها دساتير الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري، وبالرجوع للدساتير المختلفة للدول الجمهورية يوجد هناك أساليب ثلاثة تتأرجح بينهما هذه الدساتير:

- فقد يجعل الدستور أمر انتخاب الرئيس للشعب،
- وقد يجعل الدستور أمر الرئيس للبرلمان،
- وأخيرا قد يقف الدستور موقفا وسطا فيجعل انتخاب رئيس الجمهورية للبرلمان والشعب معا<sup>(2)</sup>.

أولا انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب: "معنى ذلك أن يتوجه الشعب بنفسه بانتخاب رئيس الجمهورية، وقد يتم ذلك، بأسلوب مباشر أي على درجة واحدة، وإما بأسلوب غير مباشر على درجتين. هذا:

- فقد يكون انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية بأسلوب الانتخاب المباشر، أي على درجة واحدة، بأن يقوم جمهور الناخبين بأنفسهم ومباشرة بانتخاب الرئيس ودون أية واسطة، وهو الأسلوب الذي قرره الدستور الفرنسي لعام 1958 بعد تعديل المادة السادسة عام 1962، حيث نص هذا التعديل على أن رئيس الجمهورية الفرنسي ينتخب من الشعب عن طريق

(1) لأكثر تفصيل أنظر كرم غازي، المرجع السابق، ص 146 وما يليها.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 115.

الاقتراع العام المباشر.

➤ وقد يكون انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية بأسلوب الانتخاب غير المباشر، أي على درجتين، وذلك بأن يقوم الناخبون أولاً بانتخاب مندوبين عنهم، ثم يتولى هؤلاء المندوبين انتخاب الرئيس. وقد أخذ دستور الولايات المتحدة الأمريكية بهذه الطريقة، وقد عاب البعض على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب: أنها تُقوي من مركز رئيس الجمهورية إزاء البرلمان، مما يجعل كفة السلطة التنفيذية ترجح على ممثليه في البرلمان، بل أن القاعدة الانتخابية للرئيس تكون أكثر اتساعاً وعمقاً، لأن رئيس الجمهورية منتخب من أغلبية الشعب بأسره، بينما النواب في البرلمان يكون انتخابهم من قاعدة انتخابية أقل اتساعاً هي إطار الدائرة الانتخابية لكل نائب، ومن هنا تأتي خطورة رجحان كفة رئيس الجمهورية على البرلمان<sup>(1)</sup>.

ضف إلى ذلك أنه "قد عيب على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب سواء بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر:

- أنها قد تؤدي إلى استبداد الرئيس بشعوره أنه منتخب من الشعب بأسره وأغلبيته، بخلاف أعضاء البرلمان اللذين يتم انتخابهم عن طريق الناخبين فقط في دوائرهم الانتخابية،
- الأمر الذي يؤدي إلى قيام الدكتاتوريات كما حدث في دول أمريكا اللاتينية، إلى تنكر رئيس الجمهورية للهيئة التشريعية كما حدث في فرنسا عندما تم انتخاب "لويس نابليون" عن طريق الشعب لرئاسة الجمهورية وفي 1851 حل المجلس التشريعي وأعلن الإمبراطورية بعد ذلك الأمر الذي أدى وقتها إلى تعديل نظام اختيار رئيس الجمهورية.
- كما عيب على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بطريق مباشر أن الشعب قد يتأثر بالدعايات الانتخابية فلا يصيبه التوفيق في اختيار الرئيس الأمثل<sup>(2)</sup>.

ثانياً انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان: "تعطي بعض الدساتير للبرلمان وحده حق انتخاب رئيس الجمهورية ومن ثم يتولى رئيس الجمهورية منصبه عن طريق السلطة التشريعية، وقد أخذ بهذه الطريقة في الماضي دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية لعام 1875،

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، نفس المرجع السابق، ص 116.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 130.



كذلك دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة 1946، وفي دساتير الدول العربية، أخذ دستور الجمهورية اللبنانية الصادر عام 1926، كذلك دستور اليمن الصادر عام 1970. وقد عيب على هذا الطريقة في انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان، أنها تجعل رئيس الجمهورية خاضعا للبرلمان الذي انتخبه، مما يؤدي إلى إضعاف سلطة الرئيس وفقدانه الاستقلالية عن البرلمان، وهذا يعني بدوره في النهاية جعل السلطة التنفيذية آلية في يد السلطة التشريعية وتابعة لهذه الأخيرة<sup>(1)</sup>.

ثالثا انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان والشعب معا: "أرادت بعض الدساتير أن تتفادى العيوب التي وجهت إلى كل من الطريقتين السابقتين بشأن انتخاب رئيس الجمهورية، فأخذت بحل وسط بينهما، فهذه الدساتير لم تجعل انتخاب الرئيس للشعب وحده ولم تجعل أيضا هذا الانتخاب للبرلمان وحده، وإنما جمعت بين هاتين الطريقتين بأن جعلت اختيار رئيس الجمهورية يتم بواسطة البرلمان والشعب معا،"<sup>(2)</sup>.

### الفرع الأول: الرئاسة في الولايات المتحدة الأمريكية

"يحتل منصب الرئاسة في أذهان الكثير من الأمريكيين مركزا مرموقا في النظام السياسي، وأن عددا كبيرا من المواطنين، لا يعرفون من هم ممثليهم في الكونجرس، لكنهم بالتأكيد يعرفون من هو الرئيس، ولديهم آراء حول كيفية أدائه في السلطة، وسيطر الرئيس القوي على الأخبار، ويكون وضع رصد مكثف من كتاب الأعمدة الصحفية، والمؤرخين، والمؤيدين والمعارضين في الكونجرس على السواء، والقائمين باستطلاعات الرأي العام، وقادة الدول الأجنبية، وغيرهم"<sup>(3)</sup>. كما أن: "واضعو الدستور قد أقروا بضرورة الحاجة إلى قائد قوي، إلا أنهم لا يريدون أن يتحول الرئيس (الشخص أو المنصب) إلى طاغية ينتهك الحريات الفردية، من ثم وضعوا العديد من الكوابح والتوازنات على الرئيس التنفيذي في محاولة لتقييد السلطة الرئاسية، ولم يكن أيا من واضعي الدستور يتصور مدى السلطة التي يمكن أن يتمتع بها الرئيس في القرن العشرين، فقد كانوا في الحقيقة يعتقدون بأن الكونجرس هو المؤسسة

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 116.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، نفس المرجع السابق، ص: 117، 118.

(3) الوتيز لاري، المرجع السابق، ص 173.

صاحبة السطوة في الحكومة الأمريكية"<sup>(1)</sup>. وتوضيحا لما تقدم أعلاه:

➤ أين "ابتكر الأمريكيون النظام الرئاسي في شكله الكلاسيكي لإيجاد حل لمشكلاتهم

الكبرى والمتمثلة في التوفيق بين المطالب بالوحدة وبين تمسك الدول المحلية المستقلة بحقوقها التقليدية، وهو يختلف عن النظام البرلماني اختلافا جوهريا، في روحه وقواعده، إذ أن ميزته الأساسية تكمن فيما توصل إليه من التوفيق بين المبدأ الديمقراطي القائم على احترام الحقوق والحريات الفردية وعلى مبدأ السيادة الشعبية والرقابة على دستورية القوانين وغيرها، بين الحكم الشخصي باعتبار أن الرئيس المنتخب الذي يتولى السلطة التنفيذية يتمتع بصلاحيات عظيمة تجعل من حكمه حكما نافذا لكنه مقيد بأحكام الدستور. ولكن الواقع أن وضع الرئيس واختصاصاته بهذه الكيفية كان أحد المشاكل الرئيسية التي واجهت واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية؛ حيث كان يحركهم بالنسبة لهذا الموضوع أمران:

▪ كيف يمكن إيجاد سلطة تنفيذية قوية تحرك الحكم وتدفعه من ناحية؟

▪ وكيف يمكن من ناحية أخرى أن تظل تلك السلطة بعيدة عن الدكتاتورية؟

وفي هذا الخصوص كان الصراع قائما بين الداعين إلى تقوية منصب الرئيس على حساب الكونجرس والداعين إلى إعطاء صلاحيات أوسع لهذا الأخير. ومع انعقاد مؤتمر فيلادلفيا لسنة 1787 الذي كان يهدف إلى إعادة النظر في نصوص الاتحاد التعاهدي، تبين فيه لمندوبي الدول (55 مندوبا) أن الأمر يقتضي إيجاد حل جديد وجذري أكثر من صورة التعاقد بين الدول المستقلة، فاقتنعوا بضرورة الحاجة إلى قائد قوي دون أن يتحول إلى طاغية ينتهك الحقوق الفردية، لتبدأ بذلك الخطوات الأولى لتدوين أول دستور اتحادي في العالم، ليتطور به النظام الرئاسي فيما بعد وتستطيع به الولايات المتحدة الأمريكية أن تؤمن لحمايتها استقرار على كافة المستويات يكاد يكون عجا"<sup>(2)</sup>.

➤ "رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو رئيس الدولة وحكومتها في آن واحد، وفي هذا

التمركز تتجلى فكرة الوجدانية في الحكم؛ حيث يوجد رئيس دولة منتخب من الشعب يستأثر بالسلطة التنفيذية بحقه تكاد تكون مطلقة، وبمقتضى هذه الخاصية أن رئيس الدولة في النظام

(1) الوتيز لاري ، نفس المرجع السابق، ص ص: 173، 174.

(2) نادية خلفة، (خصائص الدستوري الأمريكي وإمكانية تطبيقه في الجزائر)، مجلة العلوم الإنسانية، مجلة تصدر عن

جامعة بسكرة، عدد 15، (أكتوبر، 2008)، ص ص: 239، 240.

الرئاسي ينتخب انتخاباً مباشراً من الشعب فيمنحه ذلك التمثيل مركز الثقل فيصبح شخصاً يسود ويحكم في آن واحد، وهذا ما لا تتوفر عليه الأنظمة النيابية الأخرى (البرلمانية والمجلسية)"<sup>(1)</sup>.

➤ وقد "اشتق النظام الرئاسي اسمه من رئيس الجمهورية؛ حيث أراد واضعو الدستور الأمريكي تقوية مركز رئيس الجمهورية ودعم سلطاته الفعلية، وذلك بحصر الوظيفة التنفيذية بين يديه"<sup>(2)</sup>.

➤ رئيس الولايات المتحدة الأمريكية "هو أقوى رجل في الدولة وهو زعيم الأمة، وقد أراد واضعو دستور 1787 في مؤتمر فيلادلفيا أن يكون الرئيس قويا ليس فقط بانتخابه عن طريق الشعب ومندوبي الشعب، بل بالذات قويا بسلطاته وامتيازاته الدستورية فهو رئيس السلطة التنفيذية اسماً وفعلاً ويمارسها بنفسه ووزرائه ليسوا سوى سكرتيريه التابعين له وليس لهم استقلال عن الرئيس، والرئيس هو القائد العام للقوات المسلحة بما لذلك أهمية في أمريكا القوة العظمى في العالم، كذلك رئيس الجمهورية يضع السياسة العامة الأمريكية كدولة عظمى في الداخل والخارج بجانب اختصاصات أخرى كثيرة"<sup>(3)</sup>.

➤ كما أن الدستور الأمريكي خص بالمادة الثانية منه بالأحكام التي تخص رئيس الجمهورية الأمريكي، إذ تتضمن هذه المادة من الدستور "وصفاً موجزاً للسلطات الرئاسية أربع فقرات قصيرة تخول للرئيس على التوالي: السلطة التنفيذية، وتقسيم سيطرته على الشؤون الخارجية من خلال دوره كقائد أعلى للقوات المسلحة، سلطات عقد المعاهدات، وتحدد مسؤوليته في اطلاع الكونجرس بحالة الاتحاد، والاهتمام بتنفيذ القوانين بأمانة، وتعطي إجراءات الاتهام التي من خلالها يمكن أن يعزل الرئيس من السلطة"<sup>(4)</sup>.

(1) نادية خلفه، المرجع السابق، ص 241.

(2) محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري: الدولة - الحكومة - الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 183.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 220.

(4) الوتيز لاري، المرجع السابق، ص 174.

## الفرع الثاني: نظام انتخاب الرئيس الأمريكي

"يُعد انتخاب الرئيس من قبل الشعب وهو صاحب السيادة، سواء بالاقتراع المباشر أو غير المباشر العامل الآخر الرامي إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي (الأمريكي) إلى جانب العامل الأول المتمثل في جمع وتركيز السلطة التنفيذية في يده. كما يشكل ركن انتخاب الرئيس من قبل الشعب الأساس الشرعي لقوة الرئيس في النظام الرئاسي؛ قوة تقابلها في النظام الأمريكي صلاحيات واسعة لبرلمان منتخب هو الآخر من الشعب (الكونجرس يحقق التوازن بين السلطتين)"<sup>(1)</sup>.

وفيما يلي لنا التوضيح والتفصيل عن انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية في النقاط التالية: أولاً: الشروط الواجب توافرها للترشح لمنصب الرئاسة في النظام الأمريكي. ثانياً: الانتخابات الرئاسية في الولايات المتحدة الأمريكية. رابعاً: تنظيم عهدة رئيس الجمهورية الأمريكي وانتهاء مهامه.

### أولاً: الشروط الواجب توافرها للترشح لمنصب الرئاسة في النظام الأمريكي

"لم يضع الدستور الأمريكي شروطاً عديدة ومعقدة للمرشح الرئاسي، فهو يشترط

- أن لا يقل سن المرشح عن 35 عاماً ليتسنى له النضج السياسي، ويكون مؤهلاً في المسائل ذات الطابع القومي سواء كانت سياسية أم عسكرية أم اقتصادية.
- وأن يكون مولوداً في الولايات المتحدة الأمريكية، هذا الشرط يستبعد الترشيح لمنصب الرئاسة للذين حصلوا على الجنسية الأمريكية بطريقة التجنس.
- واشترط الدستور أيضاً توافر شرط الإقامة في الولايات المتحدة الأمريكية لا تقل عن 14 عاماً.

### ثانياً: الانتخابات الرئاسية في الولايات المتحدة الأمريكية

"عملية اختيار مرشحي الرئاسة هي من أصعب المراحل التي يمر بها الحزبان في أمريكا"<sup>(2)</sup>. إذ يتنازع الانتخابات في الولايات المتحدة الأمريكية حزبين هما الحزب الجمهوري والحزب

(1) نورالدين فكايير، (ملاح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 10، (أكتوبر، 2005)، ص 51.

(2) مولود ديدان، مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة 1، المرجع السابق، ص 24.

الديمقراطي وينتخب رئيس الجمهورية دستوريا على مرحلتين وعلى أربعة مراحل تقليديا. مع الإشارة أن، إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية إجراءات معقدة. يمكن للكونجرس أن يتدخل في انتخاب رئيس الجمهورية ونائبه. يتأتى للكونجرس أن يتدخل في انتخاب رئيس الجمهورية من خلال دور مجلس النواب في ذلك، إذ "توكل لمجلس النواب مهمة انتخاب رئيس الجمهورية، في حالة ما إذا حصل أكثر من شخص على أصوات الأغلبية اللازمة للفوز بالمنصب، وحصل كل منهم على عدد متساو من الأصوات، فإن على مجلس النواب أن يختار واحدا منهم بالاقتراع السري ليكون رئيسا، وفي حالة ما إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية فإن على مجلس النواب أن يختار من بين الثلاثة الذين حصلوا على أكبر عدد الأصوات، ويفوز بالمنصب المرشح الذي حصل عددا أكبر من الأصوات الذي يساوي أصوات الأغلبية المطلقة لجميع الولايات، ويتحتم الحصول على موافقة أغلبية جميع الولايات حتى يتسنى إتمام الاختيار؛ بحيث يكون لكل ولاية صوت واحد، ويشترط ليكون الانتخاب صحيحا: أن يتوافر النصاب القانوني لذلك، بحضور ممثلين عن ثلثي مجموع الولايات، أن يجري مجلس النواب هذا الانتخاب في خلال أسبوعين قبل تاريخ تنصيب رئيس الجمهورية المحدد في 20 جانفي. وتعد هذه السلطة لمجلس النواب استثنائية" (1).

يتأتى للكونجرس أن يتدخل في انتخاب نائب رئيس الجمهورية من خلال دور مجلس الشيوخ، إذ "خولت المادة الثانية الفقرة الأولى من الدستور وتعديله الثاني عشر مجلس الشيوخ مهمة انتخاب نائب الرئيس، وذلك في حالة إذا لم يحصل المرشح لمنصب نائب الرئيس على أغلبية الأصوات اللازمة للفوز بالمنصب، ويشترط: توافر النصاب القانوني، وهو ثلثي العدد الإجمالي للشيوخ حتى يكون الانتخاب صحيحا (67 شيخا على الأقل)، أن يحصل المرشح على أغلبية أصوات مجلس الشيوخ (51 صوتا) حتى يفوز بمنصب نائب الرئيس، وأن يكون المرشح مؤهلا دستوريا لمنصب نائب الرئيس" (2).

(1) ميلود ذبيح، (آليات رقابة الكونجرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 27، (أفريل، 2011)، ص 130.

(2) ميلود ذبيح، نفس المرجع، ص ص: 130، 131.

### ثالثاً: تنظيم عهدة رئيس الجمهورية الأمريكي وانتهاء مهامه

ليتسنى لنا معرفة المدة التي يقضيها رئيس الجمهورية الأمريكي على كرسي الرئاسة وكيفية انتهاء مهامه، يتأتى ذلك بدراسة كل منها على حدا على التوالي.

أولاً مدة ولاية الرئيس الأمريكي: "ففي الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب الرئيس لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة. ومن الملاحظ أن الدستور في نصه الأصلي يُجيز إعادة انتخاب الرئيس أكثر من مرة، لكن التعديل الدستوري (الثاني والعشرون) منع إعادة الرئيس لمدة ثلاثة. والجدير بالذكر أن تحديد مدة ولاية الرئيس، كان قد دار حولها نقاش في مؤتمر فيلادلفيا، حيث انقسم المؤتمرين إلى اتجاهين: أحدهما ينادي بتحديد المدة بسبع سنوات غير قابلة للتجديد، والآخر نادى بجعلها أربع سنوات قابلة للتجديد بشكل مطلق. وكان الرأي الثاني أكثر قبولا من قبل المؤتمرين فاستقر الرأي عليه"<sup>(1)</sup>.

ثانياً إنتهاء ولاية الرئيس الأمريكي: عالج الدستور الأمريكي حالات انتهاء ولاية الرئيس في موضعين:

- أولهما: (المادة الثانية الجزء الرابع)، وعالج هذا الجزء حالات الوفاة، الاستقالة، العجز.
- ثانيهما: إذ جاءت الفقرة السادسة من القسم الأول من المادة الثانية لمعالجة حالة انتهاء الولاية نتيجة للاتهام والإدانة (الإقالة).

### الفرع الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية الأمريكي

يتمتع رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية بجملة من الصلاحيات تدعم مركزه وهي وفق التحليل التالي:

➤ في النظام الرئاسي "السلطة التنفيذية تركز في يد رئيس الدولة الذي يتولى منصبه دائماً عن طريق الانتخاب"<sup>(2)</sup>.

➤ وبالتالي فإن ميزة النظام الدستوري الأمريكي أن السلطة التنفيذية ذات طابع فردي كون تمتع "رئيس الولايات المتحدة الأمريكية باختصاصات واسعة ومتنوعة تشمل جميع نواحي

(1) علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003، ص 94.

الوظيفة التنفيذية المحصورة بين يديه بصفة أصلية ومباشرة فهو رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الوقت نفسه، إذ ليس هناك مجلس وزراء له كيان قانوني مستقل فيه، بل يعد الوزراء مجرد معاونين له في ميدان الوظيفة التنفيذية التي يتولاها بصفته صاحبها الفعلي<sup>(1)</sup>.

➤ "وفردية السلطة التنفيذية لها: ميزات: أنها مركز السلطة فتجعل قوة الدفع أبعد أثرا،

ولعل من أهم الانتقادات التي وجهت إلى الأنظمة الديمقراطية بصفو عامة هو ضعف السلطة التنفيذية ضعفا يعوقها عن الإنتاج الغزير، ولذلك فإن الدول الديمقراطية غالبا ما تتجه الآن إلى الأخذ بالنظام الرئاسي إن يكن كله، فعلى الأقل بما فيه من فردية السلطة التنفيذية. أما العيوب: فمردها إلى أن التركيز قد يؤدي بالاستبداد الشديد وخاصة في الملكيات المطلقة، ولكن هذا العيب يخفف أو يندم إذا قام إلى جوار الحاكم الفردي لما ينتخب، أو كان هذا الحاكم منتخبا لمدة مؤقتة"<sup>(2)</sup>. وهو ما يجري ويطبق في الولايات المتحدة الأمريكية. إضافة لما تقدم أعلاه أن:

➤ رئيس الجمهورية يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة: "أراد واضعو الدستور

الأمريكي أن يكون رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية رئيسا قويا، وتلك هي علة وسبب تسمية هذا النظام بالرئاسي، فهو مشتق من اسم رئيس الجمهورية باعتباره أقوى رجل في الدولة، ودليل قوة رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي الأمريكي أن الرئيس يجمع في يده بين رئاسية الدولة ورئاسة الحكومة في نفس الوقت، وهي خاصية تميز النظام الرئاسي عن غيره من أنظمة الحكم الديمقراطية"<sup>(3)</sup>.

➤ "يمثل ما مكنت القاعدة الشعبية رئيس الدولة من أن يقف على رأس هرم الدولة فإن

الدستور قد ألقى على عاتق رئيس الدولة أعباء كثيرة وأناط به مجموعة واسعة من المهام جعل الرئيس "ترومان" يصفها في إحدى خطبه بأنها مجموعة ضخمة وهائلة من السلطات تجعل قيصر وجنكيزخان ونابليون يقضمون أظافرهم حسرة وغيره"<sup>(4)</sup>.

➤ "نظرا لانتخاب الرئيس مباشرة من قبل الشعب وليس من قبل الهيئة النيابية فإن ذلك

(1) محمد كاظم المشهداني، المرجع السابق، ص 193.

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 95.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 342.

(4) نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، الطبعة 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 376.

يجعله على قدم المساواة مع البرلمان مما يقوي مركز السلطة التنفيذية، انطلاقاً من أن الرئيس يمثل الأمة مباشرة مثل البرلمان، ويجعل الفقه الدستوري مظاهر تركيز السلطة التنفيذية فيما يلي: يجمع رئيس الدولة بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة معاً، ينتج عنه عدم وجود مجلس وزراء بالمعنى القانوني، أي عدم وجود مجلس متضامن يسيطر على كافة شؤون الدولة ويرسم سياستها العامة، يملك إرادة البت والتقرير، ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه. وخضوع الوزراء لسياسة رئيس الجمهورية، فرئيس الدولة هو المسؤول عن وضع سياسية الدولة في جميع المجالات الداخلية والخارجية، كما أنه الذي يحدد دور كل وزير ونطاق البرنامج الذي سوف بتنفيذه فالوزير لا يملك أن تكون له سياسة تختلف عن سياسة رئيس الجمهورية، فدوره أقرب إلى الوظيفة الفنية التنفيذية البحتة لسياسة رئيس الدولة، ولذلك يسمى الوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية بسكرتيري الدولة. استقلال رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية من خلال انفراجه بتعيين الوزراء وعزلهم، وبالتالي مسؤولية الوزراء مسؤولية سياسية أمام رئيس الدولة وليس أمام البرلمان كما هو الحال في النظام البرلماني<sup>(1)</sup>.

➤ ومن ثم يتمتع رئيس الجمهورية الأمريكي "بنوعين من الصلاحيات: دستورية وعرفية جاءت نتيجة تطور المجتمع الأمريكي واجتهادات المحكمة العليا. الصلاحيات الدستورية:

- 1- هو رئيس الدولة الرسمي ورئيس السلطة التنفيذية،
- 2- هو القائد الأعلى للجيش الأمريكي، ولكن بعد حرب الفيتنام صدر قانون 1973 يمنع الرئيس من إرسال الجيش خارج البلاد لمدة تزيد عن الشهرين دون موافقة الكونجرس.
- 3- هو رئيس الدبلوماسية (رسم وتنفيذ السياسة الخارجية)، فهو الذي يعين السفراء والقناصل بعد موافقة مجلس الشيوخ، ويقبل أوراق اعتماد السفراء الأجانب، ويبرم المعاهدات بعد موافقة مجلس الشيوخ.
- 4- ابتدع طريقة الاتفاقات التنفيذية للتهرب من موافقة مجلس الشيوخ، كما فعل الرئيس روزفلت بعد الحرب العالمية الثانية.
- 5- الصلاحيات التشريعية: دستورياً يجب الموافقة على اقتراحات القوانين المقررة في

(1) محمد علي الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية، الطبعة 1، وزارة الثقافة، الأردن،



الكونجرس، وممارسة حقه في الاعتراض، وعندها لا يمكن إقرار القانون إلا بموافقة 3/2 كل من المجلسين. ويمكنه الطلب إلى الكونجرس إقرار إجراءات يراها مناسبة وضرورية في الرسائل السنوية التي يوجهها للكونجرس. ويمكنه مخاطبة الكونجرس بنص الدستور على وجوب تقديمه معلومات حول حال الاتحاد، ولكنها مخاطبة سنوية بدأت كواجب، ثم تطورت لتصبح وسيلة لعرض مطالب الرئيس من الكونجرس، ووسيلة إعلامية بيده يستعملها للدفاع عن سياسته. أما الصلاحيات المكتسبة (العرفية): تنسيق السياسة الاقتصادية، وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية الأولى والثانية وسياسة الضرائب. وهو المسؤول عن السياسة الاجتماعية وخاصة مع الحزب الديمقراطي. وفرض الضرائب الاتحادية، جعل من الرئيس محور النظام الفدرالي رغم عدم وجود نص دستوري.

ولكن بالرغم من القاعدة الشعبية التي يستند إليها مشروعية اختيار رئيس الدولة، إلا أن نجاحه في مهامه وصلاحياته يتوقف على حكمته وكياسته في القيادة، بل وقدرته على كسب المؤيدين في الكونجرس فهو يعتمد بشكل كبير على أنصاره حزبيا في البرلمان ويسعى إلى تكوين أغلبية برلمانية تدعمه في سياساته قراراته<sup>(1)</sup>. وعليه:

➤ أن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية: "إذ يلاحظ أن الرئيس وإن كان مكلفا بتنفيذ سياسة الحزب الذي فاز بفضلته في الانتخابات، إلا أنه بحكم شخصيته ورئاسته لذلك الحزب يقوم بدور شخصي خطير في توجيه سياسة الدولة وطبعها بطابعه الشخصي كما فعل الرئيس ولسن والرئيس روزفلت وايزنهاور وجون كندي وغيرهم"<sup>(2)</sup>.

➤ ولذلك "فلا عجب في أن ترى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو صاحب الفعلية والقانونية للسلطة التنفيذية على المستوى الوطني والمستوى الدولي:

فعلى المستوى الداخلي: يناط بالرئيس حماية الدستور وتطبيق القوانين واقتراح مشروعات القوانين ودعوة الكونجرس إلى عقد دورات استثنائية، وتوجيه رسائل شفوية للكونجرس، وتعيين كبار القضاة وتعيين المساعدين (الوزراء) وكبار الموظفين. أما على المستوى الدولي: فرئيس الدولة هو المسؤول بصورة أساسية في علاقات الولايات المتحدة الأمريكية بالدول الأجنبية،

(1) صالح طاليس، المرجع السابق، ص ص: 241، 242.

(2) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص

وهو الذي يعين السفراء والقناصل، وهو الذي يستقبل السفراء الأجانب ويجري الاتصالات الرسمية بحكوماتهم، ولذلك قيل بأن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو الدبلوماسي الأول<sup>(1)</sup>.

سبق وأن ذكرنا أن رئيس الجمهورية الأمريكي ما مكنته القاعدة الشعبية في أن يقف على رأس هرم الدولة، فإن الدستور قد ألقى على عاتقه أعباء كثيرة ومجموعة واسعة من المهام جعل الرئيس "ترومان" يصفها في إحدى خطبه بأنها مجموعة ضخمة وهائلة من السلطات تجعل قيصر وجنكيزخان ونابليون يقضون أظافرهم حسرة وغيرة. ومن أهم هذه السلطات والصلاحيات:

#### 1- رئاسة الدولة ورئاسة السلطة التنفيذية.

2- رئاسة الإدارة الفدرالية، بحيث لرئيس الدولة مهام تأمين سير المرافق العامة، وتعيين الموظفين الفدراليين وعزلهم، مع ملاحظة أن كبار الموظفين بحاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ. هذا التعيين والعزل كبار الموظفين يصعب الوظيفة العامة أحيانا بطابع سياسي، خاصة عندما يتولى رئيس الدولة تعيين وعزل كبار موظفي البيت الأبيض، وكان هذا النظام يعرف بنظام الغنائم Spoil System، إلا أنه بدأ التراجع لصالح نظام الجدارة.

3- قيادة الجيش وتوجيه الهيئات الحربية، ولقد زادت أهمية هذه المهام خاصة بعد تنامي قوة الولايات المتحدة الأمريكية وصيرورتها أقوى دولة في العالم بالرغم من أن الدستور قد نظم كيفية إعلان الحرب وعقد المعاهدات وعلاقة هذه الأعمال برقابة الكونجرس الأمريكي.

#### 4- الصلاحية التشريعية؛ حيث يملك الرئيس حق إصدار الأوامر واللوائح.

5- رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بحسب الدستور هو المسؤول الأعلى في علاقة دولته بالدول الأخرى، إلا أنه يستعين في كثير من الأحوال بوزير خارجيته الذي يسمى في الولايات المتحدة الأمريكية بسكرتير الدولة Secretary of state .

#### 6- حق العفو وتخفيض العقوبات.

(1) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن،

هذه أهم الصلاحيات المناطة برئيس الدولة في النظام الرئاسي الأمريكي في الظروف العادية، بل أنه يملك سلطات واسعة وكثيرة في ظروف استثنائية"<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الرابع: مسؤولية رئيس الجمهورية الأمريكي

عُرفت فكرة مسؤولية الحكام "بشكل واضح ودقيق عند الخلفاء الراشدين الشيء الذي يتجلى في خطبة أبي بكر الصديق عند تولية الخلافة إذ قال: "إني وليت عليكم ولست بخيركم ... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت فلا طاعة لي عليكم ... فإذا رأيتموني قد استقمتم فاتبعوني وإن زُغت فقوموني...". فواضح من ذلك أن الحاكم مسؤول، ومن ثم يمكن للأمة عزله، وتلك هي المسؤولية السياسية، ولكن بقي نظريا على العموم، ولم توضع له الميكانزمات الضرورية لتطبيقه الفعلي، ولا يذكر التاريخ ممارسات عند المسلمين جديرة بالاعتبار.

لذا فإن المفهوم نشأ عمليا في ظل النظام البرلماني بالارتباط الوثيق مع نظام ازدواجية السلطة التنفيذية، لكنه استعمل في النظام الرئاسي منذ نشأته لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787 دون حاجة إلى ازدواجية السلطة التنفيذية، وهذا بسبب قيام المسؤولية على أساس جنائي فقط « empêchement »، كما عرف أخيرا في النظام المختلط (باعتباره يخلط بين تقنيات النظام البرلماني وتقنيات النظام الرئاسي"<sup>(2)</sup>). وفي ما يلي نتطرق إلى مسؤولية رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية وفق النقاط التالية:

- أولا: واقع مسؤولية رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.
- ثانيا: مصدر مسؤولية رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.
- ثالثا: التحديد الدستوري المباشر لفكرة الموضوعية للخيانة العظمى.
- رابعا: المعنى الضيق للخيانة العظمى وفقا للدستور الأمريكي.
- خامسا: إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية الأمريكي.

(1) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 267، 268.

(2) لمين شريط، ( عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن

مجلس الأمة الجزائري، عدد 3، (جوان، 2003)، ص 78.

### أولاً: واقع مسؤولية رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية

"يعتبر النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية النموذج الأمثل للنظام الرئاسي وتقريباً الوحيد في العالم. هذا مع التأكيد أن الممارسة السياسية أو التطبيق الفعلي للنظام قد جعلته يتطور كثيراً ويعرف تحولات مهمة إذ يختلف في الواقع كثيراً عن التصور النظري والقانوني الذي حدده له دستور 1787 الفدرالي. تطبيقاً للدستور فإن:

➤ السلطة التشريعية: تمارس بصفة كاملة ومطلقة وبكل سيادة من طرف الكونجرس

(البرلمان) دون أي تدخل أو تأثير من السلطة التنفيذية التي يمارسها رئيس الجمهورية الذي لا يستطيع أن يقترح القوانين أو يتدخل في جدول أعمال البرلمان أو في انعقاد دوراته ولا يمكن لأعوانه (وزرائه) أن يحضروا أشغال البرلمان أو اللجان سواء في المناقشة أو التصويت أو غير ذلك، والحق الوحيد الذي يملكه الرئيس تجاه البرلمان هو الاعتراض على القوانين، الشيء الذي يمكن للبرلمان تجاوزه بتصويت ثان، وفي مقابل ذلك فإن:

➤ السلطة التنفيذية: بكاملها إلى رئيس الجمهورية الذي هو نفسه رئيس الحكومة، علماً

أنه لا توجد حكومة بالمعنى التقني والدقيق للمصطلح في هذا النظام، بل أن رئيس الجمهورية هو وحده السلطة التنفيذية من هنا فإن وزرائه ليسوا إلا مجرد أعوان ومساعدين له، ويسمون "كتاب دولة" وهم مسؤولون عن أعمالهم أمامه وحده.

فهو نظام قائم على مبدأ الفصل التام بين السلطات: فلا السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان الذي لا يستطيع سحب الثقة منها وإقالتها، ولا البرلمان قابل للحل من طرف الرئيس أو بأي شكل آخر من أشكال التأثير. لكن إذا كان هذا الفصل الجامد بين السلطتين يهدف عملاً برأي مونتسكيو إلى منع كل واحدة منها من الاستبداد بالسلطة، فإن ضرورة قيام كل منهما بوظيفتها لتسيير شؤون الدولة تؤدي إلى تعاون حتمي بينهما. فبالنظر إلى عدم وجود مسؤولية وزارية للرئيس وأعوانه أمام البرلمان، وبالنظر إلى عدم إمكانية حل البرلمان من طرف الرئيس فإن العلاقة بينهما هي علاقة زواج كاثوليكي، إذ يصف "موريس دو فرجيه" هذه العلاقة بقوله: "إن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي الأمريكي محكوم عليها بالعيش معا فبينهما زواج بدون طلاق".

إن عدم وجود مسؤولية سياسية للسلطة التنفيذية (أي الرئيس) أمام الكونجرس له مبررات نظرية، ولكن هذا لا يعني عدم وجود مسؤولية سياسية في النظام ككل، وتوضيح وفق ما يلي:

أولاً يرى البعض أن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً أمام البرلمان في النظام الرئاسي راجع إلى كون الرئيس مجرد منفذ لإرادة البرلمان لا غير، فكل السلطة السياسية في الدولة يملكها البرلمان ويمارسها عن طريق سن تشريعات وما على الرئيس إلا تنفيذ تلك التشريعات دون أن يكون له الحق في اقتراحها على البرلمان أو مشاركته في مناقشتها أو التدخل في شؤونه كما سبق القول ومن ثم لا توجد إرادة منافسة لإرادة البرلمان، وبالتالي لماذا يكون الرئيس مسؤولاً أمامه؟ هذا في التصور النظري ومبدئياً طبعاً.

ثانياً لكن التبرير الأكثر واقعية هو أن هناك إجماع على أن انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب هو العنصر الأساسي في النظام الرئاسي، باعتبار أن هذا الانتخاب يمنحه صفة الممثل الأول والأسمى والأهم في الأمة، إذ أنه ينتخب من كافة الشعب، في حين أن أعضاء البرلمان ينتخبون في دوائر محدودة جغرافياً، ومن ثم لا يمكنهم الطموح إلى تمثيل الأمة جمعاء، إلا بحكم القانون.

بناء على ذلك فإن البرنامج الواجب التطبيق هو برنامج الرئيس وليس برنامج البرلمان ومن ثم فإن الرئيس يتحمل المسؤولية السياسية أمام الشعب بمناسبة الانتخابات، وطالما أن أعوانه ووزرائه ينفذون برنامجه تحت مسؤوليته فهم مسؤولون أمامه وحده وليس أمام البرلمان<sup>(1)</sup>. هناك إذن مسؤولية سياسية للرئيس في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية، وهي تتم بصورتين:

أولاً هناك مسؤولية أمام الهيئة الانتخابية: بالدرجة الأولى وهي تتحقق من خلال قصر مدة الرئاسة التي لا تتجاوز أربع سنوات والتي يمكن تجديدها إلا مرة واحدة، حيث أن مدة الحكم لا يمكن أن تتجاوز في أحسن الحالات ثمانية سنوات.

ثانياً هناك مسؤولية أمام الكونجرس: وهي وإن كانت ذات طبيعة جنائية (جزائية) تتمثل في توجيه تهمة إلى الرئيس أو نائبه أو الموظفين المدنيين السامين من الغرفة الأولى ثم إجراء المحاكمة أمام مجلس الشيوخ « empêchement »، فإن هذه المسؤولية في آخر التحليل ذات غاية سياسية حيث نشأت لكونها لا تؤدي على مستوى الكونجرس، إلا إلى الحكم بتتحية الرئيس من السلطة. رغم قلة التطبيقات فإنها تبقى مسؤولية مخيفة ويحسب لها ألف حساب

(1) لمين شريط، المرجع السابق، ص ص: 85، 86.

وتجعل من الكونجرس نوع من السيف للسلطة على الرئيس وأعوانه خاصة أن الكونجرس رغم الفصل الجامد بين السلطتين "كرس لنفسه الحق في إنشاء لجان تحقيق" وتُجرى مع كتاب الدولة ومستشاري الرئيس تلزمهم بالمثل أمامها وتقديم حسابات على أعمالهم لها وللمواطنين، الشيء الذي يجعل السلطة التنفيذية تحت حالة ضغط مستمر. ويتفق الباحثون على أن مكانة الرئيس (السلطة التنفيذية) ضعيفة في هذا النظام، وفي أحسن الحالات تكون في مركز مساو للكونجرس. لهذه الأسباب كثيرا ما يسمى النظام الرئاسي الأمريكي "بحكومة الكونجرس"، كما يسمى في مراحل معينة بحكومة القضاة، وفي الحالات التي تهيمن فيها السلطة التنفيذية فإن ذلك يرجع إلى قوة شخصية الرئيس ووزنه<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: مصدر مسؤولية رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية

"تبنت العديد من دول العالم فكرة الحد من عدم مسؤولية رئيس الدولة وضممتها في تشريعاتها الدستورية. حيث قررت مسؤولية رئيس الدولة عن الأعمال الخطيرة ومحاكمته عنها، وعبرت عن هذه الأعمال بمصطلح "الخيانة العظمى". ولئن تأملت التشريعات الدستورية في الدول التي أقرت مساءلة رئيس الدولة الذي اتبعته تحديد المحتوى الموضوعي لحالة الخيانة العظمى، ويمكن تصنيفها إلى ثلاث:

#### ➤ النهج الأول: التحديد بشكل مباشر لفكرة الموضوعية للخيانة العظمى، وهذا النهج

يكاد يكون منجها متفردا، تحقق في بعض التشريعات الدستورية وهي الدستور الأمريكي لعام 1787، والدستور الفرنسي لعام 1848.

#### ➤ النهج الثاني: التحديد بشكل غير مباشر لفكرة الموضوعية للخيانة العظمى، حيث

أشارت بعض التشريعات الدستورية إلى حالة الخيانة العظمى، وأناطت بالسلطة التشريعية إصدار قانون مكمل للدستور يحدد محتوى الخيانة العظمى، وماهية الأفعال المكونة لها، تبني هذا الاتجاه الدستور المصري لعام 1971 والدستور اليمني لعام 1994.

#### ➤ النهج الثالث: عدم تحديد الفكرة الموضوعية للخيانة العظمى وعدم تبيان ماهية

وطبيعة الأفعال التي تدخل في تكوينها، وتبنت هذا النهج غالبية التشريعات الدستورية، ومن

(1) لمين شريط، نفس المرجع السابق، ص 87.

أبرزها: الدساتير الفرنسية للأعوام: 1875، 1946، 1958<sup>(1)</sup>.

ولأن النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية يأخذ بالنهج الأول فقد نصت المادة الثانية من الدستور الأمريكي في فقرتها الرابعة على ما يلي: "يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة العظمى أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى وأدينوا بمثل هذه التهم". ومن المسلم به في الولايات المتحدة الأمريكية تمتع رؤسائها بالحصانة إزاء إجراءات التحقيق التي تقوم بها لجان الكونجرس، وذلك استنادا إلى مبرر عملي يتمثل في أن الرئيس يتولى مهمة التقرير في شأن العديد من الموضوعات ذات الطبيعة السرية والتي يقتضي المصلحة العامة للولايات المتحدة المحافظة على سريتها المطلقة مما يمنح الرئيس السلطة في حجب تلك المعلومات عن الكونجرس والامتناع عن المثول أمام لجان التحقيق بشأنها، وهذا ما قرره المحكمة العليا الأمريكية<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: التحديد الدستوري المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى

"تمت صياغة الفكرة الموضوعية للخيانة العظمى في الدستور بشكل صريح ومباشر وحددت ماهية حالة الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة من خلال وضع قواعد دستورية تتضمن الأحكام والمبادئ لفكرة الخيانة العظمى. ومن ثم كان تحديد ما يعتبر فعلا أساسيا يدخل في تكوين الخيانة العظمى، أمرا محوريا ولازما، لحسن تطبيق قواعد الدستور المنظمة لمسؤولية رئيس الدولة. والدستور هو المرجع في تبيان معالم حالة الخيانة، فهو المصدر الأساسي في التمييز بين ما هو خيانة عظمى وبين الحالات الأخرى التي تُثار فيها المسؤولية الرئاسية، بما يجعل لكل حالة نطاقها الخاص المميز. فالدستور في تحديده للخيانة العظمى، يُجري الموازنة الضرورية بين السلطات التي يتمتع بها رئيس الدولة وبين حماية النظام الدستوري وشخصية الدولة. ومع النظر إلى الدستور الأمريكي لعام 1787 أين تبنى هذا

(1) رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الحثائية لرئيس الدولة، الطبعة 1، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص: 23، 24.

(2) وسيم حسام الدين الأحمد، الحصانات القانونية، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص: 36.

الأخير معنى ضيق للخيانة العظمى، إذ قصرها الدستور الأمريكي على الأفعال المادية بالشخصية الخارجية أو الدولية للدولة"<sup>(1)</sup>.

#### رابعاً: المعنى الضيق للخيانة العظمى وفقاً للدستور الأمريكي

نبين المعنى الضيق للخيانة العظمى وفقاً للدستور الأمريكي وفق التحليل التالي: أشارت المادة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر في 1787 في فقرتها الرابعة الأشخاص الخاضعين للمسؤولية، وفي مقدمتهم رئيس الجمهورية حيث نصت على ما يلي: "يُعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جنح أو جرائم كبرى، وأدينوا بمثل هذه التهم". يتضح من هذا النص أن المسؤولية لا تقتصر على رئيس الجمهورية وحده وإنما تشمل نائب رئيس الجمهورية والموظفين المدنيين للحكومة الاتحادية. وأوضح الدستور حالات مساءلة رئيس الجمهورية وهي: الخيانة والرشوة وغيرها من الجنح والجرائم الكبرى. واستخدم المشرع الدستوري تعبير "الخيانة" وتكفلت الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الدستور تعريفها بالآتي: "تقتصر جريمة الخيانة ضد الولايات المتحدة على شن الحرب ضدها، أو الموالاة لأعدائها، وتقديم المعونة لهم. ولا يجوز إدانة أي شخص بالخيانة إلا على شهادة شاهدين بوقوع العمل نفسه أو بناء على الاعتراف في محكمة علنية، وللكونجرس سلطة تحديد عقوبة الخيانة". يلاحظ أن الدستور قد حدد مفهوماً ضيقاً لجريمة الخيانة، وقصره على طائفة من حقوق الدولة ومصالحها في المجال الدولي، فالخيانة تتحقق في جرائم أمن الدولة الخارجي. مضمونها يتمثل في عدم الولاء إلى الحكومة، وترتكب الخيانة عادة خلال فترة شن الحرب ضدها، وتشمل عدة حالات: تقديم المساعدة أو التسهيلات إلى العدو، أو بالقيام بأعمال مناهضة تستهدف بصورة فعلية وعلنية إسقاط الحكومة من قبل أفراد من رعايا الدولة، أو محاولة تسليم الدولة إلى أيدي أجنبية. وتضمن الدستور طائفتين من الأفعال والتي تنضوي تحت مفهوم الخيانة العظمى وتتمثل في: الولاء للعدو، وتقديم المساعدة والتسهيلات إلى العدو. أورد الدستور ضمانات قانونية تحمي رئيس الجمهورية في حالة اتهامه بالخيانة العظمى. فالحكم على رئيس الجمهورية بارتكاب الخيانة، يستلزم وفقاً لأحكام الدستور أن يتأسس على:

(1) رافع خضر صالح شير، المرجع السابق، ص 25.



أ- شهادة شاهدين. ب- الاعتراف في محاكمة علنية<sup>(1)</sup>.

### خامسا: إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية الأمريكي

تتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

1- "يبادر مجلس النواب إلى الاتهام عن طريق تشكيل لجنة تحقيق، وبناء على تقرير

هذه اللجنة يتم إقامة الدعوى أمام مجلس الشيوخ"<sup>(2)</sup>.

2- ينفرد مجلس الشيوخ بتقرير إدانة أو براءة الرئيس المحال إليه وعليه "المجلس الشيوخ

وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي. وعندما ينعقد مجلس الشيوخ لهذا

الغرض يقسم جميع أعضائه اليمين أو يدلون بالإقرار، وعندما يتناول المحاكمة رئيس الولايات

المتحدة يتأسس رئيس المحكمة العليا الجلسات (المادة الأولى الفقرة الثالثة بند 6)"<sup>(3)</sup>.

3- وبالتالي "اختصاص المحاكمة ينعقد لمجلس الشيوخ الذي يتعين على جميع أعضائه

دستوريا أداء اليمين القانونية في حالة انعقاده لهذا الغرض. يتولى رئاسة جلسات مجلس

الشيوخ في هذه الحالة رئيس المحكمة العليا بدلا من نائب رئيس مجلس الشيوخ، وذلك بهدف

ضمان صدور الأحكام وفقا لمبادئ الحياد والاستقلالية دون أي انحياز لرئيس الجمهورية من

طرف نائب الرئيس. والحكم بالإدانة لا يمكن أن يصدر إلا بعد موافقة أغلبية ثلثي (2/3)

أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين"<sup>(4)</sup>.

### المطلب الثاني: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في فرنسا

"مُنح الجنرال "ديغول" سلطة وضع دستور جديد والأفكار الرئيسية التي شكلت

أساس الدستور الجديد ، إذ أن الجنرال ديغول بخاصة خطابه في 16 جوان من العام 1956

والذي ورد فيه مبادئ أساسية وهي: ضرورة وجود رئيس جمهورية قوي. ورئيس جمهورية

منتخب من قبل هيئة أوسع من البرلمان. رئيس جمهورية يلعب دور الحكم، ويضع نفسه فوق

الأحزاب السياسية. كان الجنرال ديغول يتطلع إلى: رئيس له صلاحيات هامة في الظروف

العادية. وإطلاق يده في ممارسة السلطة أثناء الأزمات. فلكونه حامي الاستقلال الوطني يجب

(1) رافع خضر صالح شير، المرجع السابق، ص 26 وما يليها.

(2) علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 112.

(3) حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 159.

(4) حنان مفتاح، نفس المرجع السابق، ص ص: 159، 160.

أن يتمتع بسلطات استثنائية. وكان الجنرال ديغول يرى أن على رئيس الجمهورية أن يعين مباشرة رئيس الحكومة، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى فصل جامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وكان يعلن عن تمسكه ببرلمان ثنائي مكون من مجلسين المجلس النيابي، ومجلس الشيوخ يقوم بدوره في عقلنة التشريعات، ويمثل التنظيمات الاقتصادية والاجتماعية والمفكرين. الأمر الذي يدفعنا لتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: الرئاسة في فرنسا.

الفرع الثاني: نظام انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسي.

الفرع الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية الفرنسي.

الفرع الرابع: مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي.

### الفرع الأول: الرئاسة في فرنسا

خص دستور 1958 الفرنسي الباب الثاني لرئيس الجمهورية من المادة الخامسة إلى المادة التاسعة عشر. إذ أن:

- رئيس الجمهورية في فرنسا يسهر على احترام الدستور ويضمن عبر تحكيمه سير السلطات العامة المنتظم واستمرارية الدولة<sup>(1)</sup>.
- رئيس الجمهورية حامي الاستقلال الوطني والسلامة الترابية واحترام المعاهدات<sup>(2)</sup>.
- "كان الغرض من تعديل الدستور واعتناق أسلوب انتخاب الرئيس من قبل الشعب مباشرة هو: جعل رئيس الجمهورية مجسد الوحدة الوطنية وممثلاً للشعب من جهة. ويحتل مكانة ممتازة في المؤسسات الدستورية من جهة ثانية.
- " رئيس الجمهورية: الشخص الأساسي في السياسة الفرنسية. موقع قوي نتيجة فشل الجمهورية الرابعة. ذو الاستقلالية والانتخاب المباشر من الشعب. ينتخب لمدة خمس سنوات"<sup>(3)</sup>.

(1) المادة الخامسة من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(2) نفس المادة من نفس الدستور.

(3) صالح طاليس، المرجع السابق، ص 256.

➤ "لقد حرص دستور 1958 الفرنسي على تقوية دور رئيس الجمهورية سواء من حيث انتخابه أو من حيث تعزيز اختصاصاته"<sup>(1)</sup>.

➤ الرئاسة في فرنسا هي ثنائية: في هذا النوع من الرئاسة يتناصف كل من الرئيس الذي انتخبه الشعب، والوزير الأول الذي جاء من الحزب أو ائتلاف الأحزاب التي تملك مساندة الأغلبية في المجلس التشريعي، وفرنسا مثل هذا.

هذا "ينفتح دستور 1958 بتقديم السلطات ودور رئيس الجمهورية، بينما كان دستور الجمهورية الرابعة يبدأ بذكر السلطات ودور البرلمان. إن الملاحظة لا تكمن من الجانب الشكلي فقط. فالأولوية الممنوحة من طرف الدستور إلى رئيس الجمهورية تتدرج في التغيير العميق للنظام السياسي الفرنسي، كما صرح بذلك « M. Debré » في 1958/08/27 أمام مجلس الدولة قائلا: "نريد أن نعطي سلطة للجمهورية" « Nous voulons donner un pouvoir à la République » لهذا القول تقوية الجهاز التنفيذي وتركيز أغلب السلطات بيد رجل واحد بحيث تصعب مراقبة عمله ونشاطه. كما أن المراجعة الدستورية بتاريخ 6 نوفمبر 1962 المنشئة لنظام انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر السري، وعليه فإن رئيس الجمهورية الفرنسي "حسب تعبير « George Vedel » أنه المفتاح الأساسي للنظام السياسي الفرنسي « Le président de la République est la cheftoute du système constitutionnel française »<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: نظام انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسي

حرص دستور 1958 الفرنسي على تقوية دور رئيس الجمهورية سواء من حيث أسلوب اختياره أو من حيث تقرير اختصاصاته، إذ أنه لم يجعل للرئيس عدد من الصلاحيات الحقيقية وإنما عمل على تقوية سلطاته وجعله المقر لسياسة الدولة"<sup>(3)</sup>.

على ذلك نتطرق من خلال هذا الفرع إلى أسلوب اختيار رئيس الجمهورية من خلال ما يلي:

أولاً: كيفية اختيار وانتخاب رئيس الجمهورية الفرنسي.

ثانياً: نظام تولية منصب رئيس الجمهورية الفرنسي.

(1) محمد كاظم المشهداني، المرجع السابق، ص 219.

(2) مولود منصور، نفس المرجع السابق، ص 183.

(3) محمد كاظم المشهداني، المرجع السابق، ص 219.

### أولاً: كيفية اختيار وانتخاب رئيس الجمهورية الفرنسي

يُخول التصيب الشعبي الذي يتأتى وفق مقتضيات الديمقراطية لرئيس الجمهورية في فرنسا سلطة سياسية عليا أكبر من السلطة التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي، ومن وجهة النظر هذه نتناول هذا بمنظار أكثر عموماً وشمولاً من جانبين:<sup>(1)</sup>

أولاً "من الجانب الدستوري": يكتسب رئيس الجمهورية في فرنسا بالمقارنة مع الوزير الأول مكانة قوية ويتمتع بسلطة معتبرة وخطيرة، ويرتد ذلك بالأساس إلى طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر والسري وهذا بدليل المادة السادسة من الدستور في فقرتها الأولى<sup>(2)</sup>. هذه الطريقة في الاختيار تخول لرئيس الجمهورية بأن يستظهر بمظهر الممثل للأمة جمعاء، مهما كان النصاب القانوني للأغلبية الشعبية المطلقة التي حصل عليها (بالنظر للنسبة المئوية المصوتة)، إذا الاقتراع العام يدعم بحق سلطة الهيئة الرئاسية في مواجهة الحكومة والبرلمان على حد سواء. على هذه الصورة هل النظام الدستوري الفرنسي يوزع السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول؟

يبدو للوهلة الأولى أنه من الصعوبة بمكان أن يتمتع رئيس الدولة عن التوقيع المجاور للوزير الأول الحائز على ثقة المجلس المنتخب، وقد تأقلم الرئيس الفرنسي معه قبل التعديل الدستوري لعام 1962 (انبثاق رئيس الدولة عن الشعب)، لأن بعد ذلك أفصحت التجربة الأولى للإتلاف عن أن هذا الاختصاص التقليدي بات من مكونات سلطات الرئيس الخاصة"<sup>(3)</sup>.

ثانياً "من الجانب السياسي": أين غدت الانتخابات الرئاسية الحدث الهام في الحياة الفرنسية، لأن الساحة السياسية تنتظم حولها، ولا سيما لم يتوصل أحد الأحزاب السياسية الفاعلة إلى عدم تجنيد العدد الأكبر من الناخبين للفوز برئاسة الجمهورية في الدور الأول، ولا نستطيع أن نذكر أن شخصية المرشح لرئاسة الجمهورية تلعب دوراً معتبراً في حصول

(1) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 239.

(2) تنص المادة السادسة في فقرتها الأولى من الدستور الفرنسي على أنه: "ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر"، كما أن تطبيق هذه المادة أحالها الدستور إلى القانون العضوي وهذا دليل على المركز والمكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية الفرنسي.

(3) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص: 239، 240.

الإجماع حولها في الدور الثاني الذي تتفرع عنها الحياة السياسية إلى قوتين سياسيتين: إن كانت هذه الحالة مؤقتة، وهكذا يظهر الدور الأول على أنه مسابقة تصفوية، يسمح للهيئة الناجبة بأن تختار أحد المرشحين في الجولة الثانية، فيستعد الطرفان إلى تجنيد أكثر فأكثر لأنصارهما، لأن أحد المرشحين سوف لن يفوز بالانتخابات الرئاسية، وبالتالي فإن الانتخابات الرئاسية تبدو منظمة وفق طريقة تسمح بتولية أغلبية شعبية كافية في إحدى الدورين لمؤازرة أحد المرشحين لرئاسة الجمهورية، فحسب ذلك تعتبر الانتخابات الرئاسية عاملاً حاسماً في تكوين وإعادة الساحة السياسية في ظل النظام السياسي الديمقراطي"<sup>(1)</sup>.

مع الملاحظة أنه "بالإضافة إلى هذا المصدر الانتخابي الشعبي فيمكن أن يكون لرئيس الجمهورية منشأ سلطوي ذاتي، ومن نافلة القول أن الشرعية الشعبية تظل المصدر الأساسي دون منازع، الذي يستلهم من رئيس الجمهورية السلطة السياسية المخولة له بموجب الدستور"<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: نظام تولية منصب رئيس الجمهورية

أشارت المادة السادسة من الدستور الفرنسي لعام 1958 إلى أن: انتخاب رئيس الجمهورية يتم بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات. لا يجوز لأي رئيس الجمهورية ممارسة أكثر من ولايتين متتابعتين. إحالة كيفية تطبيق هذه المادة إلى قانون عضوي. وبالتالي الدستور لم يتضمن ولم يبين الشروط التي يجب أن تتوفر فيمن يرغب بأن يتقدم بالترشح بتولي منصب رئاسة الجمهورية. "ولكي يحق للشخص أن يترشح يجب أن: يكون فرنسياً. يبلغ من العمر 23 سنة. متمتعاً بجميع الحقوق والحريات. يدعم من قبل 100 ثم 500 بموجب القانون الأساسي 18 جوان 1976 منتخب من 10 مقاطعات وأصبحت 30 مقاطعة في سنة 1976 على الأقل. تقديم الترشيحات إلى المجلس الدستوري الذي يتولى تحديد قائمة المترشحين والفصل في المنازعات المتعلقة بالانتخابات"<sup>(3)</sup>.

(1) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، المرجع السابق، ص ص: 241، 242.

(2) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، نفس المرجع السابق، ص ص: 242، 243.

(3) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء 2، المرجع السابق، ص 261.

وعن نظام انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسي "أنه اقتراح أكثر من ذي دورتين:

✓ في الدورة الأولى لا ينجح إلا من حصل على الأكثرية المطلقة إذا حصل وفقا للقواعد التقليدية للقانون الانتخابي على نصف الأصوات زائد واحد وعلى ربع الأصوات المحلية على الأقل.

✓ وتجري الدورة الثانية خلال 15 يوما بعد الدورة الأولى ولا يكون على الناخبين في هذه الدورة الثانية الاختيار بين مُرَشَّحَيْن، وقد نص قانون 6 نوفمبر 1962 بهذا الصدد على بقاء المُرَشَّحَيْن اللذين نالا أكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية الفرنسي

"تنص المادة الخامسة من دستور 1958 أن "رئيس الجمهورية يسهر على احترام الدستور، ويضمن بتحكيمة السير المنتظم للسلطات العمومية وكذا ديمومة الدولة، ويكون الضامن للاستقلال الوطني ووحدة الأرض واحترام المعاهدات".

إلى جانب هذا لقد كشف الجنرال ديغول عن فكرته في تصوره للدور الذي يعود إليه في مناسبة الندوة الصحفية في لـ 31 ديسمبر 1964 قائلا: "بالطبع لا بد وأن السلطة الموحدة للدولة معقودة كلها للرئيس من طرف الشعب الذي انتخب عليه، ولن تكون أية جهة أخرى لا وزارية ولا مدنية ولا عسكرية ولا قضائية يمكن أن تسند أو يحافظ عليها إلا من طرفه".

والملاحظ هنا، أن ما بين النص الأول الذي هو دستوري والثاني الذي يعود إلى الشخصية التاريخية الفرنسية المبنية على الجانب الكاريزماني في الجنرال ديغول هناك مرور من مصطلح التحكيم إلى السلطة الغير محددة التي تتحدر منها كل السلطات التي هي تحتها"<sup>(2)</sup>. وعليه:

➤ "جعل دستور 1958 من رئيس الجمهورية السلطة الأولى في الدولة وذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة له، حتى أنه في حال إثارة فكرة الدور التحكيمي للرئيس تبدو أهمية السلطات المنوطة به، فقد نصت المادة الخامسة الفقرة الأولى على: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور يكفل الرئيس، من خلال تحكيمة، حسن سير عمل السلطات

(1) هوريو أندري ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، المرجع السابق، ص 382.

(2) مولود منصور، المرجع السابق، ص ص: 186، 187.

العامة واستمرارية الدولة"، فالتحكيم يعني سلطة أخذ القرارات، فتبدو هذه السلطة وكأنها متميزة عن سلطات باقي مؤسسات الدولة التي تستمد قوتها على ما يبدو من طاقة الأحزاب التي قد تكون لها تطلعات متضاربة وانقسامات في الرأي العام. فالقوة التحكيمية لرئيس الجمهورية تبدو وكأنها تحتل مركزاً أسمى من ذلك. وتفق سلطات رئيس الدولة يظهر من تعداد الصلاحيات التي يمارسها"<sup>(1)</sup>.

➤ "لقد حددت المادة الخامسة من الدستور الفرنسي مهام الرئيس فجاء فيها أن الرئيس: يسهر على احترام الدستور. يقوم بدور الحكم في ضمان عمل السلطات العامة بانتظام واستمرارية الدولة. وهو الضامن للاستقلال الوطني ووحدة الإقليم. احترام التعهدات والاتفاقيات. فالرئيس كونه: حامي الدستور، له صلاحية مراجعة المجلس الدستوري، وعدم الموافقة على القوانين والمراسيم التي تتعارض والدستور، وإعطاء رأيه في تفسيره. كما لضمان انتظام عمل السلطات العامة واستمرارية الدولة، له صلاحية تعيين الوزير الأول وحل الجمعية الوطنية. ضامن السيادة الخارجية للدولة واستقلالها ووحدتها والتزاماتها، لذلك منحه الدستور في الأزمات الحادة التي تهدد البلاد صلاحيات واسعة جدا نصت عليها المادة 16 من الدستور"<sup>(2)</sup>.

رئيس الجمهورية الفرنسي يتمتع بصلاحيات واسعة:"

➤ تجاه الحكومة: فيختار الوزير الأول (وهو اللقب الجديد لرئيس الوزراء)، يعين الوزراء ويقيلهم بناء على اقتراح الوزير الأول، ويرأس مجلس الوزراء، ويعين كبار الموظفين، ويوقع القرارات التنظيمية والمراسيم مع الوزير الأول ويعين السفراء ويعتمدتهم.

➤ تجاه البرلمان: فيصدر القوانين، ويمكنه طلب مناقشتها ثانية، له حق مخاطبة البرلمان، وحق حل الجمعية الوطنية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين، وحق اللجوء إلى الاستفتاء.

➤ وهو يتمتع بصلاحيات قضائية واسعة: إذ لا يمارسها بصورة مباشرة ولكن بقدرته

على التأثير في المجلس الدستوري (تعيين رئيسه، ثلاثة من أعضائه وإحالة القوانين

(1) مولود ديدان، المرجع السابق، ص 269.

(2) عصام سلمان، المرجع السابق، ص ص: 143، 144.

إليه)، وضمن استقلالية القضاة وفي استعمال حق منح الفيتو.

➤ وهو يتمتع بإعتمادات مالية كبيرة تسمح له باستخدام 800 موظف دائم، من بينهم أكثر من مئة مستشار يقومون بمهمة توفير المعلومات له، وإعداد الملفات وتأمين الاتصالات بالمسؤولين الكبار في الوزارات والإدارات، وهؤلاء المساعدون موزعون على عدة قطاعات، ومراكز مهمة كالأشؤون الثقافية والاقتصادية، الدبلوماسية... وعملية اختيارهم وتوزيعهم على هذه المراكز هي من صلاحيات رئيس الجمهورية.

➤ وهو يتمتع بصلاحيات استثنائية: فالمادة 16 من الدستور تمنح الرئيس في الظروف الاستثنائية (كالاحتلال الأجنبي، الحرب الأهلية، الهجوم النووي...) صلاحيات ضخمة تخوله الحل محل البرلمان والحكومة وبقية السلطات العامة ومنها السلطة القضائية لمواجهة الأخطار الداهمة<sup>(1)</sup>.

بعد تبيان أهم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، وسبق وأن قلنا أن هناك صلاحيات خاصة برئيس الجمهورية ينفرد بها، وهناك صلاحيات يمارسها باشتراك الحكومة وهي كما يلي:

#### أولاً أهم الصلاحيات الخاصة برئيس الجمهورية:

1- أعطى الدستور من خلال الفقرة الأولى من المادة الثامنة لرئيس الجمهورية حق تعيين الوزير الأول، وحق إعفائه من منصبه بناء على تقديمه استقالة الحكومة. وسلطة الرئيس في هذا المجال تلتقي مع النظام البرلماني إذ على الرئيس أن يراعي القوى المكونة للجمعية الوطنية عند تعيين الوزير الأول حيث يتوجب تمتع الحكومة بثقة الجمعية الوطنية.

2- اللجوء إلى الاستفتاء: منح الدستور الحالي إلى رئيس الجمهورية باللجوء إلى الاستفتاء بناء على اقتراح الحكومة أو بناء على اقتراح مشترك من جانب مجلس البرلمان.

3- حق حل الجمعية الوطنية.

4- اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية: لقد جعلت المادة 16 من رئيس الجمهورية ديكتاتورا مؤقتا، إذ منحه حق الحل محل الحكومة والبرلمان وسائر السلطات العامة، وأن يتخذ بدلا عنهم جميع التدابير، وأن يصدر كل ما يراه ضروريا من قوانين ومراسيم وذلك في

(1) محمد المجذوب، المرجع السابق، ص ص: 168، 169.



حالة الظروف الاستثنائية.

5- حق مخاطبة البرلمان: منحت المادة الثامنة لرئيس الجمهورية الحق بمخاطبة مجلسي البرلمان بوسائل تتلى ولا تكون محلا لأية مناقشة.

6- صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بالمجلس الدستوري: من خلال تعيين ثلاثة أعضاء من الأعضاء التسعة اللذين يتكون منهم المجلس الدستوري<sup>(1)</sup>.

ثانياً أهم الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة: "المقصود بهذه السلطات هي تلك السلطات التي لا يستطيع رئيس الجمهورية مباشرتها لوحده، وإنما يلزم إلى جانب توقيعه أن يكون التوقيع الوزاري الإضافي للوزير المختص: حق توجيه الطلب إلى البرلمان بإعادة دراسة القانون. حق العفو. حق دعوة البرلمان إلى دورات استثنائية. دعوة المجلسين إلى الانعقاد بهيئة مؤتمر، تعيين وإقالة الوزراء. الاشتراك في تعيين طائفة من كبار الموظفين. الصلاحيات السياسية"<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الرابع: مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي

"أكد الدستور الفرنسي الحالي الصادر سنة 1958 على مبدأ حصانة رئيس الدولة، فينص على عدم مسؤولية رئيس الدولة وفقاً لما يلي: "على أن لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى"، وقد جعل الدستور الفرنسي اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى عن طريق مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) بواسطة قرار يصدر بالتصويت العلني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء اللذين يتكون منهم هذين المجلسين، أما المحاكمة فتتم أمام المحكمة القضائية العليا"<sup>(3)</sup>.

وبالتالي "اعتمد دستور الجمهورية الخامسة مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسة مهامه، كما في سائر الأنظمة البرلمانية فهو مسؤول فقط في حال الخيانة العظمى، غير أن الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية،

(1) محمد كاظم المشهداني، المرجع السابق، ص 220 وما يليها.

(2) محمد كاظم المشهداني، نفس المرجع السابق، ص ص: 222، 223.

(3) وسيم حسام الدين الأحمد، الحصانات القانونية، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010K، ص ص: 37،

وانتخابه بالاقتراع العام المباشر يؤديان بروز نوع من المسؤولية السياسية الرئاسية. فعدم مسؤولية الرئيس تبررها سلطة الرئيس المحدودة في الأنظمة البرلمانية والتوقيع الوزاري على قرارات الرئيس لكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، غير أن انتخاب الرئيس بالاقتراع العام المباشر، يجعله مسؤولاً عملياً أمام الشعب.

هذه المسؤولية نجد التعبير عنها في حالات عدة هي التالية:

➤ عندما يربط الرئيس بقاءه في السلطة بالاستفتاء على قضية ما، فتأتي نتيجة الاستفتاء بمثابة تأكيد الثقة به أو حجب الثقة عنه، وهذا ما فعله الجنرال ديغول في العام 1962 وفي العام 1969 فتحمل مسؤولية قراره تجاه الشعب.

➤ عندما يستخدم الرئيس صلاحيته بجل الجمعية الوطنية والدعوة إلى انتخابات مبكرة على اثر حدوث أزمة وزارية، فإذا ما أدت الانتخابات 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 إما لصالحه وإما لصالح خصمه، غير أن Philippe « Ardant يرى أن هذا التفسير الذي يقول به العديد من أساتذة القانون الدستوري غير صحيح لأن الرئيس المرشح لا يطرح على الناخبين جرد بالأعمال التي قام بها ويطلب منهم الاقتراع عليها، إنما يطلب منهم الخيار ما بينه وبين غيره من المرشحين، والذي يحدد خيار الناخبين ليس فقط أداءه في الرئاسة فهذا بدون شك عنصر من عناصر كثيرة تتحدد خيارات الناخبين في ضوءها والتي تعتمد بشكل أساسي على المقارنة بين المرشحين للرئاسة»<sup>(1)</sup>.  
بناء على ما تقدم نتناول بشيء من التفصيل مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي وفق ما يلي:  
أولاً: مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي قبل التعديل الدستوري لسنة 2008.

ثانياً: مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008.

أولاً: مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي قبل التعديل الدستوري لسنة 2008

" نص دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 على مسؤولية الرئيس الجنائية دون

(1) عصام سلمان، المرجع السابق، ص ص: 142، 143.

السياسية، ويرى بعض الفقه أن هذه الحكم أمر يساير الدور المرسوم للرئيس الفرنسي في ظل دستور 1958، فالرئيس وعلى الرغم من دوره المحوري الهام في العمل السياسي والدستوري يبقى سلطة الحكم بين سلطات الدولة، ومن المنطق أن لا يساءل الحكم أو يعزل من قبل الخصوم أو اللاعبين وإلا فقد دوره واستقلالته كحكم. ومسؤولية الرئيس الجنائية في فرنسا كانت ولا تزال محل خلاف فقهي على الرغم من النص عليها صراحة:

❖ فهي عند بعض الفقه نص مجرد من الروح، أو هي مسؤولية نظمها نص ولد ميتا فقد نصت المادة 68 أن (رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسته لوظائفه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون اتهامه بواسطة المجلسين وبقرار موحد، بتصويت علني بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلسين، وتجري محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا). فهذا النص لم يعرف جريمة الخيانة العظمى التي يساءل عليها الرئيس، كما لم يحدد معناها، وكذا الأمر بالنسبة للتشريع الجنائي حيث خلا من الإشارة لجريمة الخيانة العظمى وعقوبتها، بما يعني انتفاء مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة والقول بغير ذلك يعني القفز على مبدأ استقرت عليه النظم الجنائية ولم يعد محل خلاف أو نقاش (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص).

❖ ويذهب رأي آخر في الفقه الفرنسي إلى أنه مجرد نص شكلي أراد المشرع الدستوري من خلاله التذليل على أن الجزاء يكمن أن يطال الجميع ولا أحد في منأى من المسؤولية، فالرئيس حسب قرار المجلس الدستوري لعام 1999 بشأن المسؤولية أمام الحكمة الجنائية الدولية في منأى عن كل ملاحقة جزائية ليس فقط بسبب أعماله المنفذة أثناء ثمار سنة اختصاصاته الدستورية، بل على تلك التي ارتكبها أثناء مدة ولايته والخارجة عن نطاق وظيفته الرئاسية وحتى تلك التي قام بها قبل تسلمه وظيفته. صحيح أن المادة 68 من الدستور الفرنسي تحدد مسؤولية الرئيس بجريمة الخيانة العظمى وتخلو صلاحية اتهامه والفصل في الاتهام لسلطات دستورية محددة، لكن غياب تعريف جريمة الخيانة العظمى وعدم تحديد عناصرها وآلية التصويت في المجلسين والأغلبية المطلقة وصدور قرار الاتهام وأسلوب تشكيل المحكمة القضائية العليا تشير إلى أن مسؤولية الرئيس التي كُيّفت في الدستور الفرنسي على أنها مسؤولية جزائية، هي مسؤولية سياسية، ويشير واقع الممارسة إلى أنها نظرية تماما.

❖ ويرى الفقيه « André Hauriou »: « أن المسؤولية لا يتحملها إلا من هو في الخط الأول ... حسب النصوص الدستورية، رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا، يحدد الدستور فقط مسؤوليته الجزائية أمام المحكمة القضائية العليا في حالة الخيانة العظمى، حتى إذا بقي في الخط الثاني فإن عدم مسؤوليته أمر مؤكد رغم أنه يقود السياسة في واقع الأمر.. »

❖ ويذهب الرأي الغالب في الفقه إلى انعقاد مسؤولية الرئيس الجنائية في فرنسا عن جريمة الخيانة العظمى، فقد ذهب « Jean paul gacque » إلى أنه وفقا لما جرى عليه العمل في النظام البرلماني، فإن الدستور يكرس عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسته وظيفته، الاستثناء الوحيد هو حالة الخيانة العظمى، مع هذا فإن تضخم السلطات الرئاسية تعود إلى التساؤل عن مدى ديمومة قاعدة عدم المسؤولية السياسية. ويذهب « LOHarmatta » إلى أن جميع مظاهر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية تخفي أمام الخيانة العظمى المتهم بها.

❖ ويرى « Vedel » أن جميع مظاهر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أقل بصفة مطلقة من تلك المقررة لأعضاء البرلمان التي تغطي جميع أعمال الوظيفة وتستبعد الاتهام الجنائي أيا كان.

❖ ويرى « Charles Debbash » أن انعقاد مسؤولية رئيس الجمهورية في فرنسا أمر ممكن ويتفق مع روح الدستور حيث أن الرئيس يمارس دورا فعالا يخالف الأغلبية البرلمانية التي تتوب عن الشعب، وليس صحيحا ما ذهب إليه بعض الفقه من أن انعقاد مساءلة رئيس الجمهورية عن الخيانة العظمى يعد مخالفا للدستور، لأنه ينبغي التمييز بين دور رئيس الجمهورية ووظيفته، فحيث ينص الدستور على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية يعني وظيفة رئيس الجمهورية عندما لا يمارس دورا فعالا، وحينما يُسأل رئيس الجمهورية فإنما يُسأل عما يقوم به من دور فعال في تسيير شؤون الحكم، على خلاف ما يقضي به النظام البرلماني، وجاء في التقرير الذي أعدته شعبة دراسات التشريع المقارن لدائرة الشؤون الأوروبية في مجلس الشيوخ الفرنسي، أن الحصانة تهدف إلى حماية الوظيفة لا إلى حماية من فيها، فإنها يجب أن تكون مطلقة طويلة مدة الولاية ولكنها يجب أن تنتهي يعني نهاية ولاية المعني بها حتى يصبح من الممكن مقاضاته وعلى حد سواء مع كل أفراد الشعب فلا تمييز بينهما إلا مؤقتا ولعلة المنصب ... هذا فضلا عن أن حماية الوظيفة تقتضي حمايتها ضد حاملها نفسه

في حالة تخلف عن أداء واجباته في بعض الصور أو الظروف أيا كانت بشكل لا يتفق مع مواصلة ولايته الأمر الذي يقتضي عزله مبكرا وقبل انتهاء مدة ولايته.

❖ ويبدو من نص المادة 68 من الدستور والمادة 25 من القانون العضوي رقم 1-59 الصادر في 2 فيفري 1959 أن اتهام ومحاكمة الرئيس في فرنسا عن جريمة الخيانة العظمى أمر ممكن وغير مستبعد وإن كان غاية في الصعوبة، فالمادة 68 من الدستور تميز بين:

- جريمة الخيانة العظمى والتي لا تتقيد فيها بمبدأ شرعية الجريمة والعقاب (رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسته لوظائفه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون اتهامه بواسطة المجلسين وبقرار موحد ... وتجري محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا).

- الجرائم المنسوبة لأعضاء الحكومة والتي تتقيد فيها المحكمة بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فقد نصت المادة 68 فقرة 1 من الدستور الفرنسي على أنه (...أعضاء الحكومة مسؤولون جنائيا عن الأعمال التي ترتكب أثناء ممارستهم لمهام وظائفهم والتي تشكل في الوقت الذي ارتكبت فيه جنائية أو جنحة ... وتتقيد محكمة الجمهورية في وصف الجنائيات والجنح وكذلك في تحديد العقوبة بما يقرره القانون)<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008

"أحدث التعديل الدستوري لسنة 2008 انقلابا في مفهوم مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، ووضع حدًا لنقاش وخلاف فقهي أثير ولم يزل حتى صدور التعديل بشأن طبيعة مسؤولية الرئيس، والجهة التي يقاضى أمامها، والحكم المترتب على ثبوت مسؤوليته، ومدى إمكانية استدعائه للإدلاء بشهادته أمام سلطة قضائية أو إدارية فرنسية. لقد وضع نص المادة 67 بصياغته الجديدة حدًا للكثير من التساؤلات والإشكالات التي كان تثار في ظل صياغة النص الأصلي، فقد نصت المادة 67 على أنه: "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يرتكبها بهذه الصفة باستثناء الحالات المنصوص عليها في المادتين 53-2 و68. ولا يجوز استدعاؤه لسماع شهادته خلال مدة رئاسته أمام أي سلطة قضائية أو إدارية فرنسية ولا يجوز أن

(1) علي يوسف الشكري، (الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا)، مجلة الكوفة، مجلة تصدر عن كلية القانون جامعة الكوفة، عدد 5، ص 12 وما يليها.

يكون موضوعاً لدعوى أو عمل من أعمال التحقيق والملاحقة القضائية، وتعلق كل مدد التقادم والسقوط، ويتم مباشرة الدعاوى والإجراءات التي كانت موقوفة خلال الشهر التالي لانتهاء فترة نيابته".

❖ على ذلك أن رئيس الجمهورية لا يسأل إلا عن نوعين من الجرائم التي يرتكبها بصفته الرسمية، الأولى بموجب المادة 53-2 التي اعترفت باختصاص المحكمة الجنائية الدولية، حيث أصبح الرئيس يسأل عن جريمة (جريمة إبادة الجنس البشري، الإبادة الجماعية، الحرب، العدوان). ويبقى الرئيس في منأى من المسؤولية المدنية والجزائية عن باقي الجرائم طالما ارتكب بصفته الرسمية ولا تكون موضوعاً لإقالته.

❖ وحظرت المادة 67 دعوة الرئيس للإدلاء بشهادته أو تفتيشه، لكن هذا الحظر لا يتعارض ومبادرة الرئيس تلقائياً للإدلاء بشهادته أو تقديم ما بحوزته من وثائق ومستندات.

❖ وبموجب الفقرة الأخيرة من المادة 67 توقف بحكم القانون كل الإجراءات التي سبق وإن اتخذت في مواجهة الرئيس قبل اعتلائه سدة الرئاسة على أن تستأنف بعد انتهاء ولايته الرئاسية، وتعلق مدد التقادم والسقوط ولا تستأنف من جديد إلا بعد مرور شهر على انقضاء ولايته.

أما المادة 68 بنصها المعدل:

❖ فقد أحدثت انقلاباً في مفهوم المسؤولية في فرنسا، حيث خرجت من مفهوم جريمة الخيانة العظمى غير المحددة المعنى والطبيعة والمضامين، إلى جريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية. وامتد هذا التعديل بالضرورة إلى الجهة التي تتولى المحاكمة مراعاة للطبيعة المحددة لهذه الجريمة.

❖ الذي هو "لا يجوز عزل رئيس الجمهورية إلا في حالة الإخلال بواجباته بشكل يتناقض بوضوح مع ممارسته لولايته، ويصدر الحكم بالعزل من البرلمان المشكل للمحكمة العليا إن اقتراح اجتماع المحكمة العليا الموافق عليه من قبل إحدى الجمعيتين يعرض مباشرة على الأخرى للبت فيه خلال خمسة عشر يوماً، على أن يرأس المحكمة العليا رئيس الجمعية الوطنية التي تجتمع خلال مدة شهر لتفصل بالاقتراع السري في مسألة العزل ولقرارها أثر بات".

❖ حددت مسؤولية رئيس الدولة بالتنصير الوظيفي على نحو يتناقض مع ممارسة ولايته .

وبذلك خرج المشرع الدستوري من إشكالية الخيانة العظمى التي كانت تتسم بعدم التحديد والدقة، فضلاً عن كونها توحى أن هذه الجريمة لا تخرج عن إطار الاتصال بالقوة الأجنبية أو العدو مع ملاحظة أن المعيار الموضوعي (الإخلال بالواجبات) لا يزال يكتنفه بعض الغموض، فما هو مفهوم الإخلال أو التقصير الوظيفي؟ ويبدو أن جزاء العزل هو مقابل عدم المسؤولية أو الحصانة المؤقتة، وهي تحل محل وسائل الضغط شبه الرسمية التي كان البرلمان يمتلكها في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة والخامسة منها إضراب الوزارة، لكن هذا الإجراء من شأنه جعل هذا الشكل من الضغط السياسي غير دستوري وبالتالي إضعاف الأغلبية في الجمعية الوطنية في حالات الأزمات، وبالعكس أن هذه الإجراء قد يسمح بإعادة التوازن للمؤسسات الدستورية في مواجهة رئيس قوي جدا سياسيا.

❖ أورد معيار موضوعي (للإخلال بالواجبات)، هو معيار عدم الملاءمة مع ممارسة الولاية، أي عدم الملاءمة مع كرامة الوظيفة التي سيجيبها الخلل من جراء التخلف عن أداء الواجبات.

❖ وعاقبت على ثبوت الإخلال بالواجبات بالعزل وهو جزاء يتلاءم والتخلف عن أداء الواجبات، فمن غير المنطقي الاستمرار بممارسة الولاية مع ثبوت التخلف، وإذا كان هناك محل لجزاء عقابية أخرى فإن ذلك يكون تحت مظلة القانون العام.

❖ وأناطت صلاحية الإدانة وعزل الرئيس بالمحكمة العليا، واسقط النص المعدل، عبارة (العدل) من الجهاز الذي أنيط به صلاحية الفصل في الاتهام الموجه للرئيس، وهذا الإسقاط مقصود بذاته، فالمحكمة العليا جهاز مؤلف من أعضاء ينتمون للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وليس بينهم عنصر قضائي، ويرأس المحكمة رئيس الجمعية الوطنية، على ذلك أن هذا التشكيل ذا طابع سياسي بكل تفاصيله ومن غير المنطقي وصفة بالجهاز القضائي<sup>(1)</sup>،

❖ تتعد المحكمة العليا بناء على اقتراح إحدى المجلسين (الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ) على أن يحال الاقتراح على المجلس الثاني لإبداء الرأي فيه خلال خمسة عشر يوماً

(1) وقد أطلقت لجنة "افريل" تسمية المحكمة العليا المجردة، علي يوسف الشكري، (الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا)، المرجع السابق، ص 24.

تأييدا أو رفضا<sup>(1)</sup>"(2).

- ومن استعراض نص المادة 68 المعدل "يبدو أن التعديل لم يطال نوع الجريمة التي يسأل عنها الرئيس، والجهة التي تتولى اتهامه ومحاكمته، لكنه حسم طبيعة مسؤولية الرئيس، إذ يبدو أن طبيعة مسؤولية الرئيس لم تعد محل خلاف (سياسية، جنائية، سياسية جنائية) كما كانت عليه في ظل النص الأصلي، فهي في ظل المادة 68 المعدلة سياسية للأسباب التالية:
- 1- أن الفقرة الأولى من المادة 68 حددت مسؤولية الرئيس عن الإخلال بواجباته، وينصرف مفهوم الواجبات هنا، إلى تلك الناشئة عن ممارسة مهامه الرئاسية، وهي بلا منازع ذات طبيعة سياسية.
  - 2- إن الجهة التي أنيط بها صلاحية اتهام الرئيس، سياسية بامتياز، فللجمعية الوطنية أو لمجلس الشيوخ صلاحية دعوة المحكمة العليا للانعقاد وفي كل الأحوال لا بد أن تقترن هذه الدعوة بموافقة المجلس الثاني.
  - 3- إن عضوية المحكمة العليا يتقاسمها أعضاء من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وليس من بينهم قضاة ويرأس هذه المحكمة رئيس الجمعية الوطنية.
  - 4- حددت المادة 68 عقوبة الرئيس التي تثبت إدانته بالعزل، وهي عقوبة ذات طابع سياسي<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثالث: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر

على غرار ما يتمتع به رئيس الجمهورية في كل من الولايات المتحدة وفرنسا من مركز ممتاز كما بيناه في المطلبين السابقين أعلاه من هذه الدراسة، يعرف النظام السياسي الجزائري رجحان كفة رئيس الجمهورية لقيام هذه الأخير بتركيز السلطة بيده وتشخيصها، ويقصد بهذا "الحاجة إلى ربط الدولة بشخص طبيعي للتعرف عليها، ليعني التشخيص أن

(1) لأكثر تفصيل عن هذا الإجراء أنظر علي يوسف الشكري، (الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا)، المرجع السابق، ص 24.

(2) علي يوسف الشكري، نفس المرجع السابق، ص ص: 23، 24.

(3) علي يوسف الشكري، نفس المرجع السابق، ص 25.



يمثل السلطة شخص طبيعي هو عادة الزعيم؛ فالسلطة ليست مجردة وإنما لها وجه تظهر من خلاله هو وجه القائد، وبهذا تصبح مرتبطة بإنسان ومتحركة وحية<sup>(1)</sup>.

علما أن العلاقة بين الرئيس والشعب من أقوى وسائل الاتصال والتوجه الجماهيري: من ناحية أنهم أدوات التعبئة، ومن ناحية أخرى أن رئيس الجمهورية يتم انتخابه من طرف الشعب مباشرة، مما يجعله يتمتع بسلطات واسعة يستمدّها من الدستور، كما لرئيس الجمهورية المدة الكافية للبقاء في السلطة، فإنه لا يكون مسؤولاً عن الأقوال والأفعال التي تصدر منه وهو يمارس وظيفته.

ولأكثر توضيح وتبيان عن المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر نتناول هذه المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: الرئاسة في الجزائر.

الفرع الثاني: نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر.

الفرع الثالث: عهدة رئيس الجمهورية في الجزائر.

الفرع الرابع: صلاحيات ومهام رئيس الجمهورية في الجزائر.

الفرع الخامس: مسؤولية رئيس الجمهورية في الجزائر.

الفرع الأول: الرئاسة في الجزائر

يمتاز منصب الرئاسة في الجزائر بمميزات هامة نبينها في النقاط التالية:

➤ "الرئيس لقب اتخذته بعض رؤساء الدول الوطنية لأنفسهم"<sup>(2)</sup>، والجزائر من هذه الدول التي يحمل رئيسها لقب رئيس الجمهورية، وتجسد ذلك في دستور 1963 في المادة 39 منه حيث نصت على أنه: "تودع السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية"، وتضمنت الدساتير اللاحقة هذه التسمية.

مع الإشارة أنه في المرحلة الانتقالية التي غابت فيه مؤسسة رئاسة الجمهورية، وتم تعيين رئيس الدولة، "لئن كانت تسمية رئيس الدولة قد حظيت بالإجماع بدلا عن تسمية رئيس

(1) عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة بسكرة، 2007-2008، ص 228.

(2) أحمد مهدي محمد الشويخات وآخرون، الموسوعة العربية العالمية، الجزء 11، الطبعة 2، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، السعودية، 1999، ص 101.

مجلس الجمهورية باعتبارها أقرب إلى الواقع لعموميتها واختلافها عن تسمية رئيس الجمهورية واستعمالها في الدستور"<sup>(1)</sup>.

➤ رئيس الجمهورية في الجزائر "هو أحد المؤسسات الدستورية لقيادة السياسة الوطنية كما هو عليه الأمر في فرنسا، وبلغة أخرى:

La direction de la politique national est assurée par le président de la république dans les deux états.

مفاده يستتبط رئيس الجمهورية ممارسة السلطة السياسية المعقودة للهيئة التنفيذية بموجب الدستور من مصدر منشئه الانتخابي الذي هو الشعب بالأغلبية المطلقة سواء مباشرة أو بواسطة الحكومة، وعليه رئيس الجمهورية يحكم بواسطة الوزير الأول والطاخم الوزاري والأغلبية البرلمانية التي يستند عليها طوال عهده، وعليه فإن "التولية الشعبية مفادها التفوق الرئاسي، وبالتالي "يخول التنصيب الشعبي الذي يتأتى وفق الديمقراطية الليبرالية لرئيس الجمهورية في البلدين (فرنسا والجزائر) سلطة سياسية عليا أكبر من السلطة التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي"<sup>(2)</sup>.

➤ وعن هذا يقول موريس دي فرجيه: يستتبط رئيس الجمهورية ممارسة السلطة السياسية المعقودة للهيئة التنفيذية بموجب الدستور من مصدر منشئه الانتخابي الذي هو الشعب بالأغلبية المطلقة سواء مباشرة أو بواسطة الحكومة، وعليه رئيس الجمهورية يحكم بواسطة الوزير الأول والطاخم الوزاري والأغلبية البرلمانية التي يستند عليها طوال عهده، وعليه فإن "التولية الشعبية مفادها التفوق الرئاسي، وبالتالي "يخول التنصيب الشعبي الذي يتأتى وفق الديمقراطية الليبرالية لرئيس الجمهورية في البلدين (فرنسا والجزائر) سلطة سياسية عليا أكبر من السلطة التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي"<sup>(3)</sup>.

➤ رئيس الجمهورية في الجزائر يختلف عن الملك في الأنظمة الملكية الدستورية كونه

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 2، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 307.

(2) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص 239.

(3) موريس دوفرغيه ترجمه جورج سعد، المرجع السابق، ص 136.

يتولى الحكم لفترة معينة وهو يخضع للإرادة العامة للشعب تقرر إبقاءه أو اختيار آخر بدلا عنه، أين وفر الدستور آلية تسمح للشعب باختيار رئيسه وهي الانتخاب العام المباشر، "وهي الوحيدة التي تسمح بالتداول فتتخصص سيادة الشعب فعليا وقانونيا عبر هذه الآلية"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر

"تكون العلاقة بين الرئيس والشعب من أقوى وسائل الاتصال والتوجيه الجماهيري من ناحية، وأهم أدوات التعبئة من ناحية أخرى، وذلك لأن رئيس الجمهورية يتم انتخابه من طرف الشعب مباشرة، ما يجعله يتمتع بسلطات واسعة من الدستور"<sup>(2)</sup>. وهذا ما يدفعنا لتناول هذا الفرع وفق العناصر التالية: أولا: أهمية الانتخابات الرئاسية.

ثانيا: كيفية تولي منصب الرئاسة في الجزائر.

أولا: أهمية الانتخابات الرئاسية. تظهر أهمية الانتخابات الرئاسية فيما يلي:

❖ يعتبر الانتخاب إحدى إفرزات صراعات مريرة وعنيفة سببها الرئيسي التضارب

الطبيعي لمصالح الأفراد، واختلاف تطلعاتهم ومراكزهم في المجتمع بين حاكم ومحكوم وقد أصبح الانتخاب الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة وعلى أساسه تُكَيّف مدى ديمقراطية ودرجة انفتاح المجتمعات السياسية من عدمها<sup>(3)</sup>.

❖ إذ تعتبر الانتخابات الرئاسية انتخابات ذات أغلبية، كون مؤسسة رئاسة الجمهورية،

جهاز أحادي الشخص، وقد حذا المشرع الجزائري حذو جل التشريعات العالمية في نمط الاقتراع في هذا النوع من الانتخاب إذ جعل انتخاب رئيس الجمهورية بأسلوب الاقتراع العام المباشر والسري<sup>(4)</sup>. وتوجد طريقة أخرى لاختيار رئيس الجمهورية لا يأخذ بها المشرع الجزائري، وهي ترمي أن يكون رئيس الجمهورية انتخابه مقصورا على المواطنين ذوي الكفاءات الممتازة التي تمكنهم من ممارسة حق الانتخاب بذكاء، فرئيس الولايات المتحدة

(1) دلال لوشن، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة ماجستير من جامعة باتنة، 2004-

2005، ص 126.

(2) عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص 228.

(3) عبد المومن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 7.

(4) في هذا الشأن تنص الفقرة الأولى من المادة 85 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: "ينتخب رئيس

الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري".

الأمريكية تنتخبه" هيئة ناخبة" مكونة من ممثلين عن الولايات بنسبة معينة لكل منها من نواب الكونغرس ولا عيب على هذه الطريقة نظريا، أما عمليا فقد لوحظ أن أعضاء الهيئات الانتخابية يكونون خاضعين لرغبات الأحزاب التي ينتمون إليها، وبذلك يفقدون حرية استقلالهم في الاختيار، حتى أن انتخاب الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية أصبح الآن مباشرا لأن المندوبين يتقيدون مسبقا برغبات الناخبين في اختيار رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

❖ تشكل الانتخابات الرئاسية في الجزائر حدثا هاما، كونها تعد معيارا لدرجة ومستوى

التطور الديمقراطي والسياسي في البلاد، وهي فرصة للطبقة والشخصيات السياسية لتعزيز مكانتها وتقوية مركزها في الساحة السياسية.

❖ تبرز مكانة الانتخابات الرئاسية في مسيرة التجربة الانتخابية في أنها:<sup>(2)</sup>

1- تحوز الانتخابات الرئاسية المكانة والأهمية الخاصة في مسيرة الانتخابات في الجزائر نظرا للمكانة والقيمة التي يجسدها منصب رئيس الجمهورية كونه يجسد وحدة الدولة وسيادتها في الداخل والخارج، ويحمي الوحدة الوطنية، ويحافظ على قيم ورموز الدولة وحقوق وحرية الإنسان والمواطن، ويوطد أسس النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي، ويصون سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والوطن، ويحرص على تحقيق القيم العليا للعدالة الاجتماعية، ويسعى إلى تحقيق الأمن والسلام الدوليين.

2- المنصب والمركز القانوني لرئيس الجمهورية السياسي والدستوري في الجزائر يجعله

قائدا لمسيرة البلاد والمجتمع، وقاضيا أول يجسد مزايا وأهداف الاستقرار والاستمرارية والأمن والسلام الاجتماعيين، ويوفر كافة عوامل ومقومات التوازن المؤسساتي بين السلطات الدستورية في الدولة.

3- كما تُبرز تجربة الممارسة الانتخابية الرئاسية أهميتها القصوى لصالح الوطن والشعب

أسمى قيم وأخلاقيات الديمقراطية وحقوق الإنسان والمواطن السياسية في ممارسة حقه في الترشح وفي اختيار من يقود البلاد والمجتمع إلى أعلى مستوى في هرم سلطة الدولة، ولهذا

(1) حسين فريجة، (هل الدستور أصبح ضرورة حتمية)، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم

السياسية عن جامعة بسكرة، عدد 4، (مارس، 2008)، ص 103.

(2) رسالة مجلس الأمة، (الانتخابات الرئاسية في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري،

عدد 22، (مارس، 2009)، ص ص: 5 إلى 9.

العديد من المزايا والأخلاقيات السياسية والاجتماعية والثقافية في المجتمع الجزائري، منها ظاهرة المشاركة النشطة من طرف أطراف وفئات الشعب والمجتمع المدني في الانتخابات الرئاسية إحساسا وإيمانا بأهمية هذه الاستحقاقات للصالح العام والمجتمع والمواطن، ومن كل ذلك تجسيد لإرادة الشعب الحر والسيد في ممارسة هذا الحق.

4- كما أن الممارسة الانتخابية الحرة والسيدة في الانتخابات الرئاسية إحساسا وإيمانا منها بأهمية هذه الاستحقاقات للصالح العام ولصالح المواطن، وفي كل ذلك تجسيد لإرادة الشعب الحر والسيد في ممارسة هذه الحقوق والحريات السياسية، وكل هذا يُكسب السلطة الدستورية العليا في البلاد - رئيس الجمهورية - كافة مقومات المشروع السياسية الشعبية الديمقراطية، والرضا العام وبالتالي الرشادة والفاعلية.

#### ثانيا: كيفية تولي منصب الرئاسة في الجزائر

في دستور 1996: هو الدستور الحالي المعمول به تضمن الأحكام الخاصة بكيفية انتخاب رئيس الجمهورية، وعليه فإن مصادر النظام الانتخابي لمنصب رئيس الجمهورية في الجزائر تكمن في الدستور والقانون والعضوي المتضمن قانون الانتخابات والمراسيم التنفيذية له<sup>(1)</sup>. نصت أحكام قانون الانتخابات<sup>(2)</sup> لا سيما أحكام المواد: من 135 إلى 148 منه بضبط وتقنين المراحل والإجراءات المتعلقة بالانتخابات الرئاسية.

أورد الدستور الحالي مجموعة من الشروط للترشح لمنصب رئيس الجمهورية التي من شأنها تقييد حرية الترشح على النحو التالي والوارد في المادة 87 من دستور 1996 المعدل سنة 2016: "لا يحق أن يُنتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

- لم يتجنس بجنسية أجنبية،
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم،
- يدين بالإسلام،
- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب،

(1) الوثائق البرلمانية، (المركز الدستوري لمنصب رئيس الجمهورية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 22، (مارس، 2009)، ص 194.

(2) القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات المنشور بالجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016 .

- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،
  - يُثبِت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،
  - يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشح،
  - يُثبِت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942،
  - يُثبِت عدم تورط أبويه في أعمال ضدّ ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942،
  - يقَدِّم التّصريح العلنيّ بممتلكاته العقاريّة والمنقولة داخل الوطن وخارجه".
- وفيما يلي شرح لأهم هذه الشروط الواردة في المادة 87 من دستور 1996 المعدل سنة 2016:

1- الشرط المتعلق بالجنسية: نصت المادة 87 من دستور 1996 لمن يرغب بالترشح للمنصب رئاسة الجمهورية التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، كذلك التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط لكل من الأب والأم وزوجه. نتطرق لهذه الشروط بشيء من التفصيل وفق ما يلي:

1 التمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية للمترشح: الجنسية رابطة سياسية وقانونية بين المواطن والدولة تجعله عضوا فيها، يفيد من انتمائها إليها، وتجعله في حالة تبعية سياسية لها، ويسمى من يتمتع بهذه الرابطة "وطنيا"، أما من لا يتمتع بها "الأجنبي"، وقد أقر العالم على مستوى التشريع والممارسة حق كل إنسان في الحصول على جنسية بلده وجنسية أي دولة أخرى تعطيه إياها، ومن ثم من حق كل مواطن أن يحمل الجنسية المزدوجة، وأن يعامل في هذا الخصوص بنفس المعايير، وأن يفقد حقوقه الأخرى إذا ما تجنس بجنسية غير جنسية دولته<sup>(1)</sup>. وباعتبار الجنسية رابطة بين الفرد والدولة فهي تخضع للقانون الداخلي للدولة كقاعدة عامة، وهي موضوع من موضوعات القانون الدولي الخاص<sup>(2)</sup>.

(1) عمر سعد الله، معجم في القانون الدولي المعاصر، الطبعة 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص

(2) أحمد محجوب، محاضرات في القانون الدولي الخاص، الطبعة 1، دار بهاء للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 22.

اشتراط المؤسس الدستوري فيمن يرغب في الإقبال على الترشح لرئاسة الجمهورية أن يتمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية، هذه الأخيرة معرفة في المواد 6، 7، 8 من الأمر 70-86 المتضمن قانون الجنسية<sup>(1)</sup>. وفيما يلي تعليق وتحليل للمواد: 6، 7، 8 من قانون الجنسية.

#### أ - المادة السادسة:

- قبل التعديل كانت تعتبر من الجنسية الجزائرية بالنسب: الولد المولود من أب جزائري، الولد المولود من أم جزائرية وأب مجهول، الولد المولود من أم جزائرية وأب عديم الجنسية؛ هذه المادة قصرت جنسية الولد في الأب، وفي حالة غيابه تلجأ إلى الأم،
- في حين بعد أن عدلت هذه المادة أصبحت هذه الأخيرة تعترف بالجنسية الجزائرية للولد المولود من أب جزائري أو أم جزائرية.

#### ب - المادة السابعة:

- قبل التعديل تعتبر من الجنسية الجزائرية بالولادة (مكان الميلاد) في الجزائر: الولد المولود من أبوين مجهولين، الولد المولود من أم جزائرية وأب أجنبي هو نفسه مولود في الجزائر إلا إذا رفض الجنسية في أجل مدته عام قبل بلوغه سن الرشد،
- بيد أن هذه المادة المعدلة بموجب القانون 05-01 اعترفت للمولود في الجزائر من أبوين مجهولين، لكن في حالة قصوره وانتسابه إلى أجنبي أو أجنبية بالجنسية الجزائرية الأصلية.

#### ج - المادة الثامنة:

- تبين أن الولد المكتسب للجنسية الجزائرية بموجب المادة السابعة أعلاه يعتبر جزائريا منذ ولادته، ولو كان توفير الشروط المطلوبة قانونا يثبت إلا بعد ولاده.
- خلاصة هذه المواد أن المشرع الجزائري يعترف بالجنسية الجزائرية الأصلية :
  - عن طريق النسب من خلال الأب والأم،
  - ومكان الولادة الذي هو الجزائر وفقا لأحكام المواد 6، 7، 8 ودون الإخلال بها.

(1) الأمر 70-86 المتضمن قانون الجنسية مؤرخ في 15 جانفي 1970 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 105 المؤرخة في 18 ديسمبر 1970 معدل ومتمم بالأمر 05-01 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 27 فيفري 2005.

وعليه يتم استبعاد:<sup>(1)</sup>

▪ مزدوجي الجنسية كون الجزائري الحامل للجنسية الأصلية لا يحق له الترشح

لمنصب رئيس الجمهورية لأنه حامل لجنسية دولة أخرى.

▪ حامل الجنسية المكتسبة<sup>(2)</sup>

وعليه فإن كل من مزدوجي الجنسية وحامل الجنسية بالاكتساب مضافون إلى قائمة الممنوعين من الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية . في هذا يتعين على المجلس الدستوري عند فحص ملفات المترشحين التأكد من وجود الوثائق الثبوتية للجنسية الجزائرية الأصلية وهي شهادة الجنسية التي تمنحها المحاكم، وكذا أية وثيقة تثبت عدم حمل المترشح لأي جنسية أخرى إضافة للجنسية الجزائرية؛ وإن كانت الوثيقة الأولى يمكن التحقق منها لأنها صادرة من سلطات رسمية من خلال تقديم شهادة ميلاد الأب والجد للمترشح، في حين الوثيقة الثانية يصعب التحقق منها خاصة وأن مصالح وزارة العدل لا تملك البيانات الكافية عن مزدوجي الجنسية، ولهذا فإن التصريح الشرفي الذي يقدمه المترشح هو الذي ينبغي مراعاته عند فحص وثائق الملف المتعلقة بعدم اكتساب جنسية أخرى غير جنسيته الأصلية، وذلك بناء على المادة 139 من قانون الانتخابات، وفي حالة اكتشاف التزوير في هذه الوثيقة يمكن للمجلس الدستوري اعتبار هذا الشرط غير مستوف، وإقصاء المترشح من سباق الرئاسيات<sup>(3)</sup>.

<sup>2</sup> تمتع أب وأم المترشح بالجنسية الجزائرية الأصلية: علما أن هذا الشرط جاء به

التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي طرأ على دستور 1996 بموجب القانون رقم 16 - 01

المتضمن التعديل الدستوري، ويعتبر هذا الشرط لأول مرة يشترطه المؤسس الدستوري وذلك

بهدف الحيطة والحذر نظرا لحساسية منصب رئاسة الجمهورية في الجزائر.

<sup>3</sup> تمتع زوج المترشح بالجنسية الجزائرية الأصلية: إضافة للجنسية الأصلية للمترشح،

والجنسية الأصلية لأب وأم المترشح، اشترط المؤسس الدستوري أيضا تمتع زوج المترشح

بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وذلك بموجب المادة 87 من الدستور المعدل سنة 2016.

في حين أن المؤسس الدستوري في المادة 73 من الدستور قبل تعديله سنة 2016 لم يشترط

(1) إدريس بوكرا ، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 16.

(2) انظر أحكام المادتين 9 و9 مكرر من قانون الجنسية الجزائري.

(3) إدريس بوكرا ، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 17.



الجنسية الجزائرية الأصلية، بمعنى أن النص الدستوري لا يفيد حرمان زوج المترشح من اكتساب جنسية دولة أخرى.

2- الشرط المتعلق باعتراف المترشح بدين الإسلام: هذا الشرط ضرورة واقعة، ويمكن اعتباره امتداد للمادة الثانية من دستور 1996، و1989، و1976، والمادة الرابعة من دستور 1963 الناصة على أن دين الدولة الإسلام، بل الدستور نفسه يحمل رئيس الجمهورية - نصا وروحا- بأعباء لا يقوم بها إلا مسلم، أين نلتمس ذلك من خلال القسم الذي سيؤديه رئيس الجمهورية أثناء اعتلاء السلطة، ويمكن اعتبار هذا الشرط كإفراز طبيعي لفطرة المجتمع الجزائري<sup>(1)</sup>.

3- الشرط المتعلق بالسن: حدد دستور كل من دستور 1976، 1989، 1996 سن الترشح بأربعين (40) سنة ميلادية، اقتداء بسن النبوة فالرسول صلى الله عليه وسلم بدأ ينزل عليه الوحي ابتداء من هذا العمر، على غرار دستور 1963 الذي اكتفى في المترشح بلوغ سن الخامسة والثلاثون (35)، وهذا ما أقره الدستور المصري المعد من طرف جمال عبد الناصر سنة 1959، تأثر المشرع الجزائري به وبالأخص الرئيس أحمد بن بلة الذي كان يتخذ من النموذج المصري قدوة. ومن المفروض ابتداء من سن الأربعين يكون للفرد النضج الكافي والتجربة والحنكة لممارسة هذه الوظيفة، أما في تونس ونتيجة لتجربة ذاتية عرفتھا أضاف التتقيح الدستوري شرطا آخر يتعلق بالسن الأقصى الذي يحدده الدستور بسبعين (70) سنة<sup>(2)</sup>.

4- الشرط المتعلق بالموقف من ثورة نوفمبر: ألزم الدستور كل مرشح لتولي منصب الرئاسة أن يستوفي شرطين يتعلقان بالموقف من ثورة أول نوفمبر 1954 أحدهما يخص المترشح ذاته والثاني يخص أبوي المترشح:

▪ الشرط الخاص بالمترشح: هذا الشرط يخص المواطنين الجزائريين المولودين قبل جويلية 1942، بمقتضى هذا الشرط على المترشح أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954، ونتيجة لذلك يقصي الدستور كل من ولد بعد هذا التاريخ ولم يقدم ما يثبت مشاركته

(1) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 3، الطبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 2008، ص ص: 105، 106.

(2) فوزي أوصديق، نفس المرجع، ص 106.

في ثورة نوفمبر هذا النص يطرح مسألة المساواة بين المواطنين في الترشيح، كون نص المادة 87 من الدستور يتناقض مع نص المادة 32 من الدستور نفسه التي تنص على مبدأ المساواة هذا الشرط يميز بين المواطنين، بين المواطن الثوري والمواطن غير الثوري<sup>(1)</sup>.

▪ الشرط الخاص بأبوي المترشح:<sup>(2)</sup> على المترشح للرئاسيات أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد جويلية 1942، والهدف منه منع الترشيح لمن كان لأبويه سلوكا معاديا لثورة نوفمبر، كالتعامل مع سلطات الاستعمار الفرنسي، أو ارتكاب أعمال ضد المجاهدين، هذا الشرط يعاقب فئة من المواطنين عن أفعال ليسوا مسؤولين عنها، وتبقى طريقة إثبات ذلك غير محددة.

#### 5- الشرط المتعلق بالتصريح بممتلكات المترشح: بموجب التعديل الدستوري لسنة

2016 من خلال المادة 87 اشترط العلنية عند تصريح المترشح بممتلكاته العقارية والمنقولة بنصه "يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه".

6- مع الإشارة أن دستور 1996 المعدل سنة 2016 من خلال المادة 87 منه جاء بشرط جديد لم يكن موجودا في المادة 73؛ وهو شرط إثبات إقامته بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشح، وهو شرط لا يسمح للجزائريين المقيمين بالخارج بالترشح.

#### 1 الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخابات: تنص آخر فقرة من المادة 87 من

دستور 1996 المعدل سنة 2016 "تحدد شروط أخرى بموجب القانون العضوي"، في إطار هذه الفقرة نصت المادة 139 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات على شروط أخرى يتعين على المترشح توفيرها؛

#### 2- الشروط الشكلية: إذا كانت الشروط الموضوعية تضع مجموعة من القيود على حرية

الترشيح نحو ما تم تبيانه فيما سلف ذكره، فإن الشروط الشكلية تقوم بحد حرية الترشح، وتظهر مظاهر الحد من خلال مكونات ملف وبرنامج الترشيح، وتقديم المرشح

تنظيم الاقتراع: تضمنت الأحكام الدستورية وقانون الانتخابات مجموعة من المبادئ والقواعد

(1) إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 23.

(2) إدريس بوكرا، نفس المرجع السابق، ص 25.

لتنظيم الاقتراع نتناولها بالدراسة والتحليل

1- طريقة الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية: تخضع عملية انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر لمبدأ الاقتراع العام والمباشر والسري، ويتم هذا الاقتراع على اسم واحد في دورين: الاقتراع العام المباشر والسري: مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري من المبادئ الانتخابية التقليدية وميزة من مميزات النظم الديمقراطية.

1 فماذا نقصد بالاقتراع العام؟ لم يظهر الاقتراع العام في الدول الديمقراطية إلا بعد تطور أصاب الاقتراع المقيد<sup>(1)</sup>، ونظرا لعيوب هذا الأخير وضغط الرأي العام، ظهر أسلوب الاقتراع العام أول مرة في سويسرا سنة 1830، وفي فرنسا عام 1848، ثم ألمانيا 1871، ثم بريطانيا عام 1918<sup>(2)</sup>، ويقصد بالاقتراع العام "تقرير حق الانتخاب دون تقييده بشرط النصاب المالي أو شرط الكفاءة أو الجنس، وكان تقرير مبدأ الاقتراع العام هدفا ديمقراطيا عزيزا تسابقت معظم الدول الأوروبية إلى الأخذ به وتطبيقه خلال القرن 19 وبداية القرن 20 من أجل إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في عملية إسناد السلطة في الدول الديمقراطية"<sup>(3)</sup>. وقد انتشر نظام الاقتراع العام في غالبية نظم الانتخاب المعتمدة حاليا، لأن:<sup>(4)</sup> له دور في إعطاء أكبر عدد ممكن من الأفراد حق الانتخاب وإشراكهم في المعركة الانتخابية، وهو يعمل على تحقيق حكم الشعب على نحو حقيقي، كما أن الأخذ به يعمل على تحقيق المساواة بين أفراد الأمة وعدم التمييز لأي سبب كان، فقط يشترط بعض القيود كالسن، الجنسية، والأهلية.

2 وماذا عن الاقتراع المباشر؟ نقول انتخاب مباشر لأن "فيه يقوم الناخبون باختيار النواب أو الحكام (البرلمان - رئاسة الدولة) من بين المرشحين مباشرة دون وساطة وفق الأصول

(1) ذلك الاقتراع الذي يتطلب في الشخص حتى يتمكن من ممارسة حق الانتخاب، من هذه الشروط توفر ثروة مالية معينة أو تحصيل درجة علمية معينة للسماح له بالانتخاب.

(2) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 2، المرجع السابق، ص 104.

(3) كرم غازي، المرجع السابق، ص 152.

(4) رعد نزيه، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، الطبعة 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان،

2011، ص: 47، 48.

والإجراءات المعدة في القانون<sup>(1)</sup>. وعليه الانتخاب المباشر يتطابق ونظام الاقتراع العام الذي يتماشى مع النظام الديمقراطي، كما أنه من محاسن النظام الانتخابي المباشر أنه يضمن حرية الانتخابات وحرية الناخب في اختيار ممثليه، إذ يصعب التأثير على الناخبين لكثرة عددهم، وعلى عكس النظام غير المباشر أين يسهل فيه التأثير على المندوبين اللذين يقومون بانتخاب من يمثلهم<sup>(2)</sup>.

<sup>3</sup> وعن الاقتراع أنه سري؟<sup>(3)</sup> وجوب توافر معزل واحد في كل مكتب اقتراع على الأقل، ويتوجب على الناخب دخول هذا المعزل ووضع الورقة التي تحمل اسم المترشح الذي يريده الناخب في ظرف خاص بالانتخابات، والهدف من ذلك تمكين الناخب من الاختيار بعيدا عن أنظار الأشخاص الموجودين في مكتب الاقتراع، ودون أي ضغط قد يمارس عليه، ويقتصر دور رئيس المكتب بالتأكد من هوية الناخب وحقه في التصويت وتسليمه ظرف مخصص للانتخاب، وبمجرد انتهاء الناخب من عملية اختيار المترشح يتقدم هذا الأخير نحو رئيس المكتب أين يتحقق أنه يحمل إلا ظرفا واحدا ثم يأذن له بوضع الظرف في صندوق الاقتراع. مع الإشارة أن مبدأ الانتخاب العام المباشر والسري يعتبر من الثوابت التي كرستها الدساتير والأنظمة الانتخابية الجزائرية منذ الاستقلال<sup>(4)</sup> إلى اليوم بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية. \* بالاقتراع العام المباشر والسري يتقوى مركزه رئيس الجمهورية القانوني في النظام السياسي، لأنه يحظى بثقة الناخبين وشرعيته تتدعم وتتوسع كونه ممثل للشعب وينافس بذلك النواب في تمثيلهم للشعب، باعتباره منتخب عن دائرة انتخابية واحدة كبيرة هي الجزائر \* طريقة الاقتراع هذه سوف تُمكن الرئيس من صلاحيات قوية وواسعة، بيد أن دوره لا ينحصر في أداء دور الحكم المنتظر منه كما في النظام الفرنسي، بل يتعداه إلى دور القائد<sup>(5)</sup>

(1) نبيلة أفوجيل، (القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف)، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة تصدر عن جامعة بسكرة، عدد 4، (مارس، 2008)، ص 367.

(2) رعد نزيه، المرجع السابق، ص 49.

(3) عمر حوري، القانون الدستوري، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص ص: 176، 177.

(4) عدا دستور 1963 لم ينص على هذا المبدأ، فقط أشار في نص الفقرة الثانية من المادة 39 منه على شروط الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.

(5) إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 70.

الاقتراع على اسم واحد: تنص المادة 137 من قانون الانتخابات (القانون العضوي 16 - 10) على أنه: "يجري انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد..."، انتخاب رئيس الجمهورية على اسم واحد وهي ميزة تتميز بها الانتخابات الرئاسية عن باقي العمليات الانتخابية بخصوص الاقتراع على اسم واحد، لأنه لا يمكن أن تجرى الانتخابات الرئاسية على القائمة، كون المطلوب هو شغل مقعد واحد هو منصب رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة تعد الدولة كلها دائرة انتخابية واحدة يُدعى فيها الناخبون لاختيار مرشح واحد من بين عدة مرشحين (1)

تنظيم الاقتراع في دورين: اعتماد الاقتراع على اسم واحد في دورين من مستحدثات النظام الانتخابي، تجسيدا لحرية الترشيح ونظام التعددية في الترشيح وتطبيقا له تضمنته المادة 137 من قانون الانتخابات (القانون العضوي 16 - 10): "يجري انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها". من ميزات هذا النمط: (2)

1 اشتراط حصول المترشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول للفوز بالمقعد الرئاسي.  
2 تنظيم دور ثاني في حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول.  
وعموما تظهر أهمية الانتخابات الرئاسية في أنها معيار حاسم في تكوين وإعادة تكوين الساحة السياسية في ظل النظام الديمقراطي: (3)

➤ أين تتولى الأحزاب السياسية تجنيد أكبر عدد ممكن من الناخبين للمشاركة في تولية أحد المرشحين لتقلد منصب رئيس الجمهورية، هذا في الدور الأول،  
➤ في حين يتسم الدور الثاني بأهمية شخصية المرشح للرئاسة والتي تلعب دورا مهما في حصوله على الأغلبية المطلقة؛ كون الحياة السياسية في هذا الدور تجتمع في كتلتين تقوم كل واحدة منها بدعم أحد المرشحين الاثنين عن طريق تجنيد أكبر عدد من الناخبين للإدلاء

(1) إدريس بوكرا ، نفس المرجع السابق، ص 72.

(2) إدريس بوكرا ، نفس المرجع السابق، ص ص: 72، 73.

(3) محمد فقير ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير

من جامعة بومرداس، ص 19.

بأصواتهم لصالحه، لكن هذا التكتل ذو طابع مؤقت ينتهي بمجرد إعلان نتائج الانتخابات بفوز أحد المرشحين وسقوط الآخر،

➤ الواقع العملي في الجزائر يظهر الأهمية البالغة لشخصية الرئيس منذ الدور الأول، أما الدور الثاني فلم تصل إليه أية حملة انتخابية إلى حد الآن، فكل الانتخابات الرئاسية التي خاضتها الجزائر لصالح أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة والساحقة في الدور الأول،

➤ من هنا تظهر أهمية شخصية المرشح في الدور الأول بشكل يجعل الوقوف أمام انتخابات رئاسية منسوبة على مرشح واحد للرئاسة، فيما يبقى بقية المرشحين مجرد صورة صورية تظهر خيالية التعددية الحزبية في الجزائر<sup>(1)</sup> والتي لا تظهر إلا عن طريق الخطابات السياسية لزعماء وقيادات الأحزاب مدعمة ومركزة للنظام منعدمة التأسيسات المقنعة في غالب الأحيان.

### الفرع الثالث: عهدة رئيس الجمهورية في الجزائر

اكتساب رئيس الجمهورية لشرعية مدعمة من طرف الشعب كما تم تبيانها أعلاه من هذه الدراسة، غير كاف بل يجب أن يضمن هذه الشرعية بآليات تمكنه عليها ومزاولة مهامه طوال مدة نيابته، وعدم تدخل أي جهاز في الدولة قانونا لإبعاده عن منصبه، باستثناء ما قد يحدث له من مانع يحول دون إمكانية مواصلته لمهامه، هو تأقيت مدة الرئاسة، أو ما يعرف اصطلاحا بـ: "العهدة الرئاسية" إذ يعتبر مفهوما شديدا الارتباط بمصطلح "التداول على السلطة"، هذا الأخير الذي يعد أحد أركان الديمقراطية، إلا أنه في النظام السياسي الجزائري عرفت العهدة الرئاسية عدم الاستقرار في بعدها التطبيقي.

هذا وبعد أن يكتسب رئيس الجمهورية للشرعية المدعمة من طرف الشعب وأداء اليمين الدستورية، يعد هذا غير كاف بل لا بد من آليات تمكنه من الحفاظ عليها ومزاولة مهامه طوال مدة نيابته، وعدم تدخل أي جهاز في الدولة قانونا لإبعاده عن منصبه، وهذا ما يميز النظام الجمهوري عن الملكي هو تأقيت مدة الرئاسة، "هذا المبدأ يسمح في النظم الجمهورية بالعودة إلى الشعب في كل مرة حتى يختار من يراهم أهلا لتقته"<sup>(2)</sup>.

(1) وهذا يؤكد العبارة التالية: "عندما تتزين الأحادية بلباس التعددية"، لأكثر تفصيل انظر صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، 2012، ص 112 وما يليها.

(2) محمد فقير، المرجع السابق، ص 19.

تناول دستور 1996 في أحكامه موضوع العهدة الرئاسية وإمكانية تجديدها في الظروف العادية، كما تولى حالة انتهائها في الظروف غير العادية وقبل حلول أجلها وهي الحالة المعروفة "بالشغور"، وكذا إمكانية تجديدها، دون أن يتناول موضوع إمكانية التخلي عنها وتنظيم انتخابات مسبقة<sup>(1)</sup>، كما أن طول مدة العهدة الرئاسية أو قصرها، أو إمكانية تجديدها سيؤثر حتما على المركز القانوني لرئيس الجمهورية واستقرار منصبه.

### أولاً: مدة العهدة الرئاسية:

➤ "لقد كانت مدة العهدة الرئاسية محددة في دستور 1963 بخمس سنوات بموجب المادة 39 غير أن هذا الأخير لم يبين ما إذا كان بالإمكان إعادة ترشيحه مرة أخرى للرئاسة، لكن الدارس على ضوء طبيعة النظام المعتمد على الحزب الواحد ووحدة القيادة للحزب والدولة في القمة، يمكن الاستنتاج بأن رفض تحديد عدد العهد يعني إجازة تجديد ترشحه وانتخابه عدة مرات، ذلك أنه باعتباره أمينا عاما للحزب وحائزا لثقة مناضليه، فإن ترشيحه ونجاحه يكونان مضمونين بسبب انعدام منافس له من جهة، وإشراف المناضلين على الانتخابات ومولاة الإدارة بمفهومها الواسع له من جهة ثانية. وهي القاعدة التي استمر العمل بها في ظل دستور 1976، وإن كان هذا الأخير نص صراحة على إمكانية إعادة انتخاب رئيس الجمهورية على أن تكون العهدة 6 سنوات ثم خفضت بموجب تعديل 7 جويلية 1979. أما في ظل أحكام دستوري 1989 و1996 فقد احتفظا بالمدة خمس سنوات، وكذا تجديد انتخاب الرئيس في ظل دستور 1989، وقيدت بتحديدتها مرة واحدة في دستور 1996، وأطلقت في تعديل سنة 2008 بموجب تعديل المادة 74 من الدستور"<sup>(2)</sup>، وقيدت بتحديدتها مرة أخرى مرة واحدة فقط في تعديل الدستور سنة 2016 بموجب المادة 88<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: تجديد العهدة الرئاسية في النظام الجزائري

تجديد العهدة الرئاسية في النظام الجزائري سيتلزم التعرض إلى كل دستور على حدا:

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 35.

(2) السعيد بوالشعير، نفس المرجع، ص 35، ص 36.

(3) أين أصبحت المادة 74 من دستور 1996 المادة 88 بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

أولاً بدء بدستور 1963: لا توجد أية إشارة في المادة الدستورية المتعلقة بعهدة الرئيس (المادة 39) إلى فكرة إمكانية التجديد من عدمه، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أن المؤسس الجزائري قد خرج عن قاعدة الدساتير في التشريعات المقارنة التي عادة ما تخصص فقرة في المادة الدستورية المتعلقة بعهدة الرئيس تتعلق بإمكانية التجديد من عدمه، أين اكتفى المؤسس الدستوري بالإشارة إلى إسناد السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، وكذا تحديد مدة العهدة دون الإشارة إلى إمكانية تجديدها أم لا، وأيضا الإشارة إلى طريقة انتخاب الرئيس<sup>(2)</sup>، لتختتم المادة بالالتصيص على الشروط الواجب توافرها في الشخص المرشح للرئاسة<sup>(3)</sup>. على هذا ترى "فتيحة بن عبو"<sup>(4)</sup>:

أن دستور 1963 من خلال المادة 39 منه كرس خاصية التجديد المحدود للعهدة الرئاسية، عن طريق ترك الأمر رهين الإرادة الرئاسية فيكون الرئيس وحده سيد نفسه فله الحرية في إعادة ترشحه للرئاسة من عدمها، من هذا لا توجد أية إشارة لفكرة تجديد العهدة الرئاسية، وعليه يمكن القول أن المؤسس الدستوري أطلق ضابط التجديد الخاص بالعهدة الرئاسية وفتح الباب على مصراعيه، بحكم عدم وجود نص يفيد التقييد الخاص بالعهدة، ومن هنا سكوت المشرع يفسر "سكوتا ضمنا للتجديد غير الحصري". فلو كانت نية المشرع تتصرف إلى تحديد العهدة وعدم تجديدها لتشدد في ضبط النص حتى لا يثار أي تضارب في تفسيره.

ثانياً مرورا بدستور 1976: هذا الدستور كرس التجديد غير الحصري للعهدة الرئاسية بصريح العبارة على عكس سابقة بموجب المادة 108 منه<sup>(5)</sup>،

علما أن دستور 1976 اعتمد مدة ست سنوات قبل التعديل الذي حدث عليه، أين قلصت

(1) تنص الفقرة الأولى من المادة 39 من دستور 1963 أنه: "تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية".

(2) الفقرة الثانية من نفس المادة: "وهو ينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري بعد تعيينه من طرف الحزب".

(3) تنص الفقرة الأخيرة من نفس المادة: "يمكن لكل مسلم جزائري الأصل بلغ من عمره 35 سنة متمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن ينتخب رئيسا للجمهورية".

(4) محمد فقير، المرجع السابق، ص 24.

(5) تنص الفقرة الثانية من المادة 108 من دستور 1976: "يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية".



المدة إلى خمس سنوات لتطابق وتتسجم مع الهيكلية الحزبية، أي مع دورات انعقاد مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني، كون أمينه العام هو المترشح الوحيد لرئاسة الجمهورية<sup>(1)</sup>.

ثالثا في حين دستور 1989: لم يأت بالجديد فيما يخص إمكانية تجديد عهدة الرئاسة من عدمها، فقد كرس قاعدة الدستور السابق من خلال نص المادة 71 منه<sup>(2)</sup>.

رابعا توقفا عند دستور 1996: الذي سجل نقلة نوعية فريدة من نوعها في تاريخ التجارب الدستورية الجزائرية السابقة التي أحدثت عدم الاستقرار والأزمات، أين نلاحظ الحظر الدستوري المطلق للتجديد غير المحدود حيث تم حصر العهدة في مرتين متتاليتين فقط مدتها خمس سنوات لكل عهدة، وبالتالي لن يسمح بمزاولة وظيفة الرئيس لأكثر من عشر سنوات متتالية، وذلك قمة التداول من جهة، ومن جهة أخرى حتى تكتسب مؤسساتنا الدستورية الفتية المناعة ضد المخاطر والانحرافات التي تنجر على الدوام في الحكم.

خامسا إلى التعديل الدستوري الجزئي لسنة 2008 بموجب القانون 08-19: أين تعددت مضامين التعديل والذي يهمننا من هذا التعديل ما يخص العهدة الرئاسية وهو نص المادة 74 في فقرتها الثانية التي تم بموجبها فتح العهدة الرئاسية والسماح بتجديدها، والملاحظ أن المؤسس الدستوري في هذا التعديل لم يأت بالجديد وإنما رجع إلى تكريس القاعدة السابقة التي كرستها الدساتير السابقة. وبذلك أعاد المؤسس الدستوري تكريس ما كان يعرف في السابق بالاستمرارية، وهي المعادلة المعاكسة للتداول على السلطة.

في جميع الأحوال تمكين رئيس الجمهورية الجزائري من الترشح لعهدة رئاسية ثالثة على اعتبار أن الدستور القائم آنذاك لم يكن يتيح له هذه الإمكانية، بنصه صراحة على أن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية لا يجوز إلا مرة واحدة، ومن دون أدنى شك ترتب على هذا التعديل مشاركة رئيس الجمهورية في الانتخابات الرئاسية لعام 2009، والتي فاز بها في الدور الأول؛ وقد استند المجلس الدستوري في موافقته على هذا التعديل على أن فتح مجال الانتخاب "يدعم قاعدة حرية الشعب في اختيار ممثليه ويعزز السير العادي للنظام الديمقراطي

(1) فوزري أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 3، الطبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 112.

(2) تنص المادة 71 من دستور 1989: "مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات. يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية".

الذي يقتضي بأن حائز عهدة رئاسية ملزم بأن يعيدها عند انقضائها إلى الشعب الذي يملك دون سواه سلطة التقدير بكل سيادة، كيفية تأدية هذه العهدة، ويقرر بكل حرية تجديد الثقة في رئيس الجمهورية أو سحبها منه، على إثر هذا تم تأسيس مبدأ مفاده "قابلية انتخاب رئيس الجمهورية دون تحديد عدد عهدياته بل جعلها مفتوحة"، ومن ثم يتمكن الشعب من ممارسة حقه المشروع في اختيار من يقود مصيره وأن يجدد الثقة فيه بكل سيادة"<sup>(1)</sup>.

حُذفت من المادة 74 في فقرتها الثانية من دستور 1996 عبارة "مرة واحدة"<sup>(2)</sup>، بشأن تعديل هذه المادة استند المجلس الدستوري في رأيه على المبررات التالية:<sup>(3)</sup>

✓ هذا التعديل يهدف إلى تأسيس مبدأ قابلية انتخاب رئيس الجمهورية بغرض منح السيادة الشعبية مدلولها الكامل وتمكين التعبير عنها بحرية.

✓ أن الشعب بمقتضى المادة السادسة من الدستور مصدر كل سلطة، وأن السيادة الوطنية هي ملك لهذا الأخير دون سواه يمارسها عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين من الشعب تطبيقاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة السابعة من الدستور.

✓ اعتبار أن الشعب بمقتضى المادة 71 من الدستور هو الذي ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

✓ تجديد انتخاب رئيس الجمهورية يخضع لنفس المبادئ الدستورية، وتعديل المادة 74 يدعم قاعدة حرية الشعب في اختيار ممثليه ويقرر السير العادي للنظام الديمقراطي.

✓ هذا التعديل لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

سادساً وصولاً عند التعديل الدستوري الجزئي لسنة 2016 بموجب القانون 16-01:

جاء هذا التعديل بعد 10 سنوات من دستور 1996، الملاحظ أن هذا التعديل جاء مكرساً ومعززاً لما جاء به دستور 1996 وذلك بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط. وعن ذلك، ورد رأي المجلس الدستوري معتبراً:

(1) عمار عباس، (مبادرة الإصلاحات السياسية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 28، (نوفمبر، 2011)، ص 41.

(2) ميلود حمامي، (قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 23، (جويلية، 2009)، ص 44.

(3) ميلود حمامي، نفس المرجع، ص: 44، 45.

- أن تعديل المادة 74 يهدف إلى تكريس مبدأ التداول الديمقراطي من خلال إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمرة واحدة فقط تجسيدا لمضمون الفقرة 12 من الديباجة، وترسيخ هذا المبدأ بإعطائه طابع الديمومة من خلال إدراجه في المادة 178<sup>(1)</sup>.
- أن مبدأ التداول الديمقراطي يشكل دعامة أساسية من الدعائم الديمقراطية ويعزز أسسها ويضفي الديناميكية في الحياة السياسية.
- أن هذه التعديلات تعزز النظام الديمقراطي من خلال تجسيد مبدأ التداول الديمقراطي الذي يمكن الشعب من ممارسة سلطته وذلك من خلال حرية اختيار ممثليه عن طريق انتخابات دورية حرة ونزيهة وفقا لأحكام المادة 10<sup>(2)</sup>.
- أن إدراج إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمرة واحدة فقط ضمن المادة 178 يضمن ديمومة المبدأ واستقراره.
- وبالنتيجة أن هذه التعديلات لا تمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا تمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات المؤسسات الدستورية"<sup>(3)</sup>.
- ومنه يتبين من خلال رأي المجلس الدستوري حول التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه:
- ❖ تقييد عهدة رئيس الجمهورية يهدف إلى تكريس مبدأ التداول الديمقراطي على منصب رئاسة الجمهورية من جهة،
  - ❖ ومن جهة أخرى تجسيد مبدأ التداول الديمقراطي،
  - ❖ ومن جهة ثالثة يهدف إلى ضمان ديمومة المبدأ واستقراره.
- الفرع الرابع: صلاحيات ومهام رئيس الجمهورية في الجزائر**
- نتناول هذا الفرع وفق النقاط التالية:

(1) علما أن المادة 178 حلت محلها المادة 212 من الدستور المعدل سنة 2016 بنص هذه الأخيرة في البند 8: "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس: 1-....، 2،.....، 8- إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط".

(2) نفس الملاحظة بالنسبة للمادة 10 التي حلت محلها المادة 11 بنصها: "الشعب حر في اختيار ممثليه. لا حدود لتمثيل الشعب، إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات"

(3) رأي رقم 16/01 ر.ت د/ م د مؤرخ في 28 جانفي سنة 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6، المؤرخة في 3 فيفري 2016.

أولاً: واقع صلاحيات واختصاصات رئيس الجمهورية الجزائري.

ثانياً: منبع ومصدر صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية الجزائري.

ثالثاً: وظائف رئيس الجمهورية الجزائري.

### أولاً: واقع صلاحيات واختصاصات رئيس الجمهورية الجزائري

يُقصد بالنظام السياسي "طريقة حكم البلد طبقاً لأحكام الدستور، وأيضاً للعادات الأعراف التي نشأت في التطبيق العملي، والتي لا نجد لها في النصوص الدستورية"<sup>(1)</sup>. ولئن كان رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يحتل هرم السلطة السياسية كونه حامي الدستور فإن مركزه ومكانته تفرض عليه التزامات ومسؤوليات تكون آثارها بقدر أهمية السلطة التي حولها إياه الدستور وتحمله واجب التحفظ في ممارسة حقوقه الشخصية المقررة دستورياً تجنباً للمساس بمصالح المجموعة الوطنية والحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة وسمو الدستور"<sup>(2)</sup>.

وتتجلى مظاهر التأثير على النظام السياسي من خلال علاقة رئيس الجمهورية بالسلطات الثلاثة، التي عادة تتولى الوظائف والسلطات الأساسية في الدولة والمتمثلة في: السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية، هذه السلطات تقوم على مبدأ شهير هو "مبدأ الفصل بين السلطات، ولا يُذكر هذا المبدأ إلا وكان مقترباً بأسماء العديد من منظري الديمقراطية (مونتسكيو، أفلاطون، أرسطو، جون لوك) والمتمثل في توزيع المهام السياسية للدولة وتقسيم وظائفها الرئيسية بين سلطاتها الثلاثة "التشريعية، التنفيذية، القضائية"، على أن تضطلع كل سلطة كل منها بالصلاحيات والاختصاصات الدستورية والقانونية المنوطة بها حصراً وتحديداً أي دون أن تتجاوز مهامها أو تتدخل في شؤون غيرها مع مراقبة بعضها البعض، وتوقف إحداها الأخرى إن اقتضى الأمر ذلك، عملاً بمبدأ "السلطة ضد السلطة"، وقصد ذلك منع أي تعسف أو استبداد أو تسلط محتمل أو نحوه، ذلك أن جمع السلطات في هيئة واحدة يؤدي حتماً إلى التغطرس والتجبر، كون السلطة المطلقة مفسدة، فطبيعة النفس البشرية عبر جميع الأزمنة والأمكنة غالباً ما أثبتت أن الاستبداد أو الاحتكار مرادف للاستئثار بالسلطة، ولمبدأ

(1) بوزيد لزهاري، (حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني)، المرجع السابق، ص 171.

(2) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء 2،

المرجع السابق، ص 171.

الفصل بين السلطات مثل: (منع الاستبداد والتجاوزات، صيانة الحقوق والحريات وإقامة دولة القانون والمؤسسات الدستورية على أساس تقسيم العمل وتوزيع الاختصاص)"<sup>(1)</sup>.

وبالتالي "صور مبدأ الفصل بين السلطات على أنه حامي الحريات وضامن الحقوق، فالسلطة هي التي تحد السلطة والمستفيد من هذا الحد والتقييد هو المواطن، وقد وصل الحد بمنظري مبدأ الفصل بين السلطات إلى اعتباره المعيار الحقيقي للحكم الديمقراطي"<sup>(2)</sup>.

أمام هذا التقديم عن مبدأ الفصل بين السلطات "يأخذ الفصل بين السلطات معنيين:

➤ أحدهما سياسي ويُقصد به عدم التركيز (لأن التركيز يؤدي إلى إساءة استعمال

السلطة) وضرورة توزيع السلطات بين ثلاث هيئات (تشريعية، تنفيذية، قضائية).

➤ الآخر قانوني ويتعلق بالعلاقة بين هذه الهيئات الثلاث وعلى وجه الخصوص العلاقة

بين السلطة التشريعية والتنفيذية"<sup>(3)</sup>.

"إلا أن مبدأ الفصل بين السلطات انتقد لعدة أسباب أهمها أنه قد يؤدي إلى إضعاف أو تقوية سلطة على حساب أخرى من مباشرة وظائفها واختصاصاتها"<sup>(4)</sup>.

ولأن رئيس الجمهورية في الجزائر "محور نظام الحكم دستوريا الذي يُضفي على اختصاصاته طابعا خاصا يميزها عن تلك المكرسة في دساتير الأنظمة الديمقراطية"<sup>(5)</sup>.

وما يؤكد هذا المركز وهذه المكانة ويجسدهما هو "تلك العلاقة المباشرة المنظمة بموجب

أحكام الدستور بين رئيس الجمهورية والشعب بمجرد انتخابه يتحول من ممثل لفئة محدودة

العدد إلى ممثل للأمة بأكملها، فيه تتجسد وحدة الأمة وقوتها وخصائصها، وبذلك يترفع عن

الأحزاب والتيارات السياسية المختلفة بما يجعله دستوريا في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من

المؤسسات، ويُشكل بالتالي محور النظام بما له من سلطة فاعلة لكفالة حماية النظام والدستور

على خلاف ما هو عليه النظام الفرنسي الذي يجعل من رئيس الجمهورية رغم السلطات

(1) موسى بودهان، (مبدأ الفصل بين السلطات)، مجلة النائب، مجلة تصدر عن المجلس الشعبي الوطني الجزائري، عدد

2، 2003، ص 34.

(2) بوزيد لزهاري، (حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني)، المرجع السابق، ص 85.

(3) نادية خلفة، المرجع السابق، ص 238.

(4) موسى بودهان، المرجع السابق، ص 85.

(5) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 65.

المسندة إليه حكما بين المؤسسات تقتصر مهمته خارج اختصاصاته على إخطارها بشأن احترام الدستور<sup>(1)</sup>"<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: منبع ومصدر صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية الجزائري

باعتبار أن رئيس الجمهورية "يجسد وحدة الأمة ويحمي الدستور ويجسد الدولة داخلها وخارجها حسب نص المادة 84 من الدستور، كما يمارس سلطات صلاحيات واسعة على النحو التي بينتها المواد: 91، 92، 105، 107، 108، 109، 110، 111، أو المواد: 118 فقرة أخيرة، 135 فقرة 3، 142، 143، 144، 145، 146، 147، 149، 173، 183 فقرة 1 و 4، 187 فقرة 1، وغيره من الدستور المعدل سنة 2016.

بناء عليه فإن الدساتير التي سبقت دستور 1996 والتعديلات التي تضمنها هذا الأخير تؤكد هيمنة السلطة التنفيذية التي على رأسها رئيس الجمهورية وترجيح كفته على باقي المؤسسات الأخرى، وتظهر مظاهر تقوية رئيس الجمهورية الجزائري من خلال:<sup>(3)</sup>

1- توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية لتمد إلى السلطة التشريعية والقضائية والدبلوماسية والعسكرية، سيطرة تامة على السلطة التنفيذية.

2- إضعاف البرلمان بجعله من مجلسين وإخضاع كل القوانين التي يصادق عليها

المجلس الشعبي الوطني - الغرفة المنتخبة من الشعب - لموافقة مجلس الأمة - الذي يوجد فيه الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية.

3- تقييد البرلمان من قيود تجعله حبيس المؤسسة التنفيذية - الذي يعد رئيس الجمهورية رئيسها- في أداء وظائفها مما يؤدي إلى إهدار السيادة الشعبية وإفراغ البرلمان من إرادة الشعب من فعاليته.

4- قيام الوزير الأول بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية تحت سلطته المباشرة. كما أنه:"

(1) article 5 de la constitution française 1958 : « 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'Etat.

Il est garant l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des Traités ».

(2) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

المرجع السابق، ص ص: 70، 71.

(3) عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006، ص

\* بمفهوم الأحكام الدستورية التي احتواها دستور 1996 الجزائري نجد أن الرئيس يتمتع باختصاصات تنفيذية أصلية وأخرى تشريعية في أحوال عادية أو استثنائية تتسع وتضيق طبقا للضرورات والحاجات اللازمة لتسيير الدولة والأمة.

\* الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الجزائر يستمدّها من الأحكام الدستورية مباشرة، ولا يحتاج فيها إلى التوقيع المجاور كما هو الشأن في دساتير بعض الدول كفرنسا<sup>(1)</sup>. ومنه يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات قوية في المجال التنفيذي والإداري والتشريعي والدبلوماسي والعسكري. يملك ويمارس السلطات الاستثنائية ويمكنه أن يوقف العمل بالدستور<sup>(2)</sup>

### ثالثا: وظائف رئيس الجمهورية الجزائري

"لرئيس الجمهورية باعتباره السلطة الدستورية الأسمى في الدولة والقاضي الأول في البلاد، يجسد الدولة في الداخل والخارج، له عدة وظائف سياسية واقتصادية واجتماعية وعسكرية وأمنية، بالإضافة إلى وظيفته في رسم السياسة الخارجية الجزائرية والسهرة على تنفيذها من طرف المؤسسات والهيئات المختصة والتابعة له، ومن أهم وظائفه التي سيتم ذكرها بصورة مركزة فيما يلي:

- 1- يتولى باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية مسؤولية الدفاع الوطني.
- 2- يضطلع رئيس الجمهورية برسم السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.
- 3- يصون قيم ومبادئ ثورة أول نوفمبر 1954 واحترام الدين الإسلامي وتمجيده.
- 4- يحمي الدستور ويسهر على استمرارية الدولة ويضمن السير الحسن للمؤسسات الدستورية والنظام الوطني الجمهوري الديمقراطي الشعبي.
- 5- يسعى إلى تدعيم المسار الديمقراطي ومقومات وقيم الحكم الرشيد.
- 6- يضمن احترام اختيارات الشعب ومؤسسات وقوانين الجمهورية.
- 7- يحافظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة ويحمي حقوق وحرّيات الإنسان والمواطن.

(1) عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص 230.

(2) إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 71.

8- يعمل باستمرار وانتظام على تطوير وتجديد الحياة العامة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والأمنية من أجل العزة والمجد والازدهار لصالح الشعب والوطن والأجيال المقبلة.

9- يسعى إلى تحقيق قيم العدالة والإنسانية والسلام والحرية والمساواة في العلاقات الدولية والإقليمية. هذه أهم وظائف رئيس الجمهورية كما ينص عليها الدستور والعرف الدستوري<sup>(1)</sup>.

### الفرع الخامس: مسؤولية رئيس الجمهورية في الجزائر

أمام المعطيات التالية:

❖ "نظرا للمكانة والمركز السياسي والدستوري والاجتماعي والاقتصادي والإداري

والعسكري والدبلوماسي لرئيس الجمهورية وباعتباره رمزا من رموز الدولة والأمة في الداخل والخارج، ونظرا للأهمية والحيوية لدوره ووظائفه من قيادة الأمة والدولة والتي تم تعدادها فيما سبق، فإن المنظومة السياسية والدستورية والقانونية والقضائية قد تكفلت بتوفير الحماية الشاملة السياسية والقانونية والقضائية كما تفعل الدول المتحضرة والعريقة في تطبيقها للديمقراطية ودولة القانون والمؤسسات، ويأتي في مقدمة هذه الضمانات وآلية الحماية نظام الحصانة الرئاسية التي تصون رئيس الجمهورية وتحميه من أية مسؤولية سياسية أو قانونية وقضائية عن أعمال مهامه ووظائفه وسلطاته الدستورية خلال العهدة الرئاسية وبعدها، كما يُحرم القانون الجنائي كل الأفعال التي تمس بذات وسمعة ورمزية الرئيس. إن هذه الحماية تستهدف قدسية وسمو المركز الدستوري لمنصب رئيس الجمهورية وللمكانة والدور الخاص والمهام للسلطة الرئاسية العليا في الدولة والأمة"<sup>(2)</sup>.

❖ ولكون رئيس الجمهورية منتخب مباشرة من الشعب، ويمثل في نفس الوقت ركيزة

النظام باعتباره حامي الدستور، وممثل الأمة والمفجر الرئيسي للسلطة بمفهومها الواسع "فإنه لا يكون مسؤولا عن الأقوال والأفعال التي تصدر منه وهو يمارس وظيفته، بل يكاد ينعدم إثبات الضرر للغير الناجم عن أقواله وأفعاله مما يستبعد مسؤولية مدنيا"<sup>(3)</sup>.

(1) الوثائق البرلمانية، (المركز الدستوري لمنصب رئيس الجمهورية)، المرجع السابق، ص: 198، 199.

(2) الوثائق البرلمانية، (المركز القانوني لمنصب رئيس الجمهورية)، المرجع السابق، ص: 201، 202.

(3) فتحة عمارة، (مسؤولية رئيس الجمهورية)، مجلة الكوفة، مجلة تصدر عن جامعة الكوفة، عدد 5، (سبتمبر، 2010)،



على هدي ما تقدم أعلاه واستنادا لمبدأ "أين توجد السلطة توجد المسؤولية" نتساءل عن إمكانية قيام المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية؟ وعن إمكانية خضوع الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية للرقابة والمحاسبة؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عليه بالدراسة والتحليل عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري. بناء على ما منحه دستور 1996 لرئيس الجمهورية من صلاحيات وسلطات واسعة؛ هذا ما يجعل ذكر مبدأ شهير مفاده "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"، وتطبيقا لهذا المبدأ أوجدت الديمقراطيات الدستورية الحديثة قضاء بجانب القضاء العادي موصوفا بالقضاء السياسي والغاية التي أنشأ من أجله هي اختصاص محاكمة رئيس الدولة ملكا أو رئيس جمهورية ومحاكمة الوزراء وفي بعض الدساتير أيضا محاكمة كبار الموظفين السياسيين هي حالة ارتكاب جرائم تكون سياسية لاتصالها بأمن الدولة أو كيانها، أو باستقلالها عنها خاصة المعروفة بالخيانة العظمى<sup>(1)</sup>.

وعليه نود أن نبين في هذا المقام موقف المؤسس الدستوري الجزائري في مسألة تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية، كون منصب الرئاسة ذو أهمية بارزة في الحياة السياسية للأمة الجزائرية. نتناول ذلك من خلال التطرق لمسؤولية رئيس الجمهورية وفق دساتير الجزائر (أولا)، والمسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية الجزائري (ثانيا).

أولا مسؤولية رئيس الجمهورية وفق دساتير الجزائر: رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأفعال والأقوال التي تصدر منه أثناء أدائه لوظيفته، سيما وأنه منتخب مباشرة من طرف الشعب ولكونه محور النظام مما يصعب معه إثبات الأفعال التي ألحقت ضررا بالغير ماديا أو معنويا ناتجة عن تصرفات لا صلة لها بأداء الوظيفة المنوطة به، وهو ما يستتبع عدم مسؤوليته مدنيا عن الأضرار التي يلحقها بالغير أثناء أداء وظيفته، وما على المتضرر إلا العودة إلى الدولة<sup>(2)</sup>. وفيما يلي نعرض على الدساتير التي سبقت دستور 1996 فيما يخص مسؤولية رئيس الجمهورية:

(1) عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص 177.

(2) رياض دنش، (المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996)، مجلة الاجتهاد

القضائي، مجلة تصدر عن جامعة بسكرة، عدد 4، (مارس، 2008)، ص 280.

<sup>1</sup> بداية بديستور 1963: "إن دستور 1963 على الرغم من رفضه للنظامين البرلماني والرئاسي التقليديين على أساس أنهما لا يحققان التوازن المنشود بين المؤسسات<sup>(1)</sup>، إلا أن النظام الذي عمل المؤسس الدستوري الجزائري على تشييده هذا الدستور لم يستطع إقامة التوازن المفروض بين مؤسسات الدولة في الأنظمة الغربية التقليدية، بل سعى المؤسس الدستوري من خلاله إلى جعل هذا النظام يرتكز على مؤسسة واحدة هي مؤسسة رئيس الجمهورية وذلك بوقايته من رقابة المؤسسات الأخرى وحمايته من كل مساءلة، ولكن ومع ذلك فإن الدستور صنع الاستثناء بنصه على مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام المجلس الوطني (البرلمان)، وذلك حينما أقر على أن رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني"<sup>(2)</sup>.

"ينبغي الإشارة إلى ملاحظة مهمة وهي أن واقعية هذه المسؤولية كانت محل خلاف وجدل كبير عند الفقه الدستوري الجزائري، فهي عند البعض نص مجرد من الروح يُعتبر فقط من الحيل الكثيرة التي جاء بها المؤسس الدستوري لسنة 1963، وبالتالي في حقيقتها هي مسؤولية تضمنها نص ولد ميتا لأنه من الصعب إن لم نقل من المستحيل تجسيدها على أرض الواقع، وتم أعتبرت مجرد مسؤولية نظرية لا واقعية. ولكن مع التسليم بأهمية ووجاهة وقيمة هذه الملاحظة في التنبيه إلى ضعف فعالية هذه المسؤولية في التأثير على المركز القوي لرئيس الجمهورية، إلا أنه يمكن القول أن دستور 1963 كان الدستور الوحيد الذي أوجد المسؤولية السياسية لرئاسة الجمهورية، على الرغم من أن الدستور جعل من رئيس الجمهورية شخصية لا تُقال من أية مؤسسة دستورية أخرى، إذ جعله المحدد الفعلي للسياسة الداخلية والخارجية للبلاد وفقا للإرادة والمشية الشعبية التي يقوم الحزب برسمها والمجلس الوطني بالتعبير عنها"<sup>(3)</sup>.

(1) وقد عبر المؤسس الدستوري لسنة 1963 عن ذلك في الديباجة في الفقرة الأخيرة بنصها: "أما النظام الرئاسي والنظام البرلماني التقليديان للحكم، فلا يمكن لهما أن يضمنا هذا الاستقرار المنشود، بينما النظام القائم على قاعدة هيمنة الشعب صاحب السيادة، وعلى الحزب الطلائعي الواحد، فإنه يمكنه أن يضمن ذلك الاستقرار بصورة فعالة...".

(2) قدور ظريف، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام من جامعة سطيف 2، 2016-2017، ص 64.

(3) قدور ظريف، المرجع السابق، ص 64.

<sup>2</sup> **مرورا بدستور 1976:** إذا كان دستور 1963 يقر بإمكانية إقالة رئيس الجمهورية بواسطة لائحة سحب الثقة فإن دستور 1976 لم يشر إطلاقاً إلى إمكانية محاسبة رئيس الجمهورية مما عُد تراجعاً عن المبدأ القاضي بأنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية. كما أن قراءة دستور 1976 تبين بأ المؤسس الدستوري جعل من رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب، مفتاح قبة النظام ومحوره يتعامل مع الجميع دون أن يُحاسب منهم، فهو فوقهم، يحاسب الجميع بما فيهم المجلس الشعبي الوطني الذي يحق لرئيس الجمهورية حله دون أن يحاسب لأنه رئيسهم وممثلهم الأعلى ومجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة في القمة وهو حامي الدستور<sup>(1)</sup>. وعن دواعي استبعاد دستور 1976 لمسؤولية لرئيس الجمهورية تظهر في هذا الموقف من دستور 1976 يعتبر موقف منطقي ينسجم مع التوجه الاشتراكي للجزائر آنذاك، كما أنه يُعد استدراكاً من المؤسس الدستوري وتصحيحاً للتناقض الذي كان موجوداً في دستور 1963 ونقصد هنا بتناقض تبنى مبدأ الأحادية الحزبية من جهة، ومسؤولية رئيس الجمهورية من جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

**2 توقفاً عند دستور 1989:** بتفحص أول دستور للتعددية الحزبية (دستور 1989) فإنه لا يوجد فيه أي أثر لمسؤولية رئيس الجمهورية لا جنائية ولا سياسية، حيث يتمتع هذا الأخير بحصانة مطلقة من أية متابعة، وما يبرر هذا الواقع الذي جاء به المؤسس الدستوري الجزائري في عهد التعددية الحزبية هو حماية مركز رئيس الجمهورية من أي تجاذب سياسي أو صراع حزبي باعتباره حامي الدستور<sup>(3)</sup>.

<sup>4</sup> **وصولاً عند دستور 1996:** بالضبط نص المادة 158<sup>(4)</sup> منه بنصها: "تؤسس حكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجناح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها مهامها. يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3، المرجع السابق، ص 53.

(2) لأكثر تفصيل انظر قدور ظريف، المرجع السابق، ص 86.

(3) قدور ظريف، المرجع السابق، ص: 88، 89.

(4) المادة 158 من دستور 1996 حلت محلها المادة 177 من نفس الدستور المعدل سنة 2016.

المطبقة". يمكن إبداء الملاحظات التالية حول نص المادة أعلاه فيما يلي:

- تمكين المؤسس الدستوري لسنة 1966 المحكمة العليا للدولة دون سواها من مباشرة لهذا الاختصاص المعتبر المتمثل في تحريك المسؤولية القانونية لرئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.
- يعد هذا النص استثناء عن الدساتير السابقة كونه أقر مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة واحدة هي الخيانة العظمى، هذه الأخيرة لم يحدد الدستور ماهيتها ولا نوع المسؤولية المترتبة عنها، هل هي مسؤولية سياسية أو جنائية؟<sup>(2)</sup>
- لم يحدد الدستور نوع العقوبة التي يمكن لهذه المحكمة توقيعها على رئيس الجمهورية في حالة ثبوت الخيانة العظمى، وعليه تتجر عدة مشاكل عند وضع هذه المادة موضوع التنفيذ، وإن كانت قد لقيت ترحيبا كبيرا<sup>(3)</sup>.

➤ في انتظار صدور القانون العضوي المنظم للمحكمة العليا والذي أعلنت عنه الفقرة الثانية من 158 - حاليا المادة 177- لا يمكن الحديث عنها بالتفصيل في نطاقها واختصاصاتها، وقواعد سيرها، وتمييزها عن المحاكم الأخرى، وهذا تأكيدا على أن المشرع الدستوري الجزائري حذا حذو الأنظمة الديمقراطية الغربية المتقدمة وتقرير مبدأ المحاسبة يُعد سبقا يُحسب للمؤسس الدستوري الجزائري قياسا مع الدول التي انطلقت فيها مسيرة التحول الديمقراطي في نفس الفترة مع الجزائر<sup>(4)</sup>.

- جاء نص المادة شاملا لرئيس الحكومة - الوزير الأول حاليا - عمل يمكن أن يرتكب من جنايات وجنح بمناسبة تادية مهامه مثل رئيس الجمهورية
- تبقى الأمور الغامضة التي تحتاج إلى توضيح مثل ضرورة وضع تعريف لجريمة الخيانة العظمى، لكن الوضع الحالي لا وجود فيه لتعريف لا في قانون العقوبات ولا في

(1) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع،

الجزائر، 2005، ص 195

(2) عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص 178.

(3) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(4) عبد الجليل مفتاح، (الإصلاحات الدستورية والقانونية وأثرها على حركة التحول الديمقراطي الجزائري)، مجلة كراسات

الملتقى الوطني الأول التحول الديمقراطي في الجزائر، نشرية لأعمال الملتقى الوطني الأول حول التحول الديمقراطي في

الجزائر، المنعقد يومي 10 و 11 ديسمبر 2005 بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، ص: 72، 73.

الدستور، فضلا عن أنها لا تقابل جريمة محددة بالذات من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، وبذلك فهي فكرة سياسية يتحدد مضمونها وفحواها بالظروف السائدة، أي هي ذات طابع متغير، وإن كان وصفها بأنها إخلال جسيم يرتكبه الرئيس في أدائه لواجباته الوظيفية<sup>(1)</sup>.

➤ وعن مضمون الخيانة العظمى والأفعال المكونة لها: نص المادة 158 من دستور

1996 - المادة 177 حاليا - اكتفى بذكر الخيانة العظمى دون تحديد معناها ولا الأفعال المكونة لها ولا حتى إجراءاتها والعقوبات المقررة لها، وهذا المسلك أخذه المشرع الجزائري عن المشرع الدستوري الفرنسي قبل تعديله في 2008، مع أن النص الدستوري أحال ذلك للقانون العضوي الذي يبقى مجرد طرح نظري لا أثر له في الواقع، نبحت على التوالي معنى الخيانة العظمى وطبيعتها.

أفلا معنى الخيانة العظمى: "أدى الفراغ التشريعي المحدد لمعناها لتفسح أمام الفقه الدستوري الفرنسي والعربي للبحث في هذه المسألة،

عرفها **Duverger**: بأنها تكون في حالة إساءة استعمال الرئيس لوظيفته، وذلك لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد. أما **Petot** عرفها بأنها كل اعتداء يرخص تسليم الوطن للأجانب أو إسقاط الدستور بالقوة. أما **Jacque** يرى أنها النقص الفادح والمقصود للرئيس اتجاه واجباته. أما **ادمون رباط** عرفها بأنها جرم سياسي لا يحدده القانون، بل يترك تقديره لاجتهاد الهيئة العليا التي تعود إليها صلاحية النظر فيه، وهي مجلس الشيوخ.

واجتهد **بركات** في تعريفها بأنها الإهمال الخطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، أو محاولته خرق وانتهاك الدستور يعد جريمة خيانة عظمى، ومن ثم فإنه يترتب على ذلك، أنه يترك تقدير ما إذا كان الفعل المنسوب لرئيس الجمهورية يكون جريمة خيانة عظمى أم لا، لقرار الاتهام الصادر من مجلس الشعب وللمحكمة الخاصة التي تتولى محاكمته على الفعل المنسوب إليه بقرار الاتهام"<sup>(2)</sup>.

(1) عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، المرجع السابق، ص: 179، 180.

(2) وردة بلجاني، (المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة في النظامين السياسيين الجزائري والأمريكي)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن جامعة الوادي، عدد 10، (جانفي، 2015)، ص 224.

ثانياً الأفعال التي تندرج تحت وصف الخيانة العظمى: "تحديد الأفعال التي تندرج تحت وصف الخيانة العظمى عرفت هي الأخرى جدلاً فقهيًا في ظل غياب نص تشريعي يحسم الأمر، وهناك من الفقهاء من قسم أعمال رئيس الجمهورية إلى أربعة أصناف، يشمل الصنف الأول الأعمال التي يأتيها رئيس الجمهورية السابقة و اللاحقة لمباشرة وظائفه، والخاضعة لمحاكم المشرع العام، ويُسأل عنها كأي مواطن عادي. أما الصنف الثاني فيشمل الأفعال التي يأتيها رئيس الجمهورية أثناء أداء وظائفه، دون أن تكون خاضعة مباشرة لمحاكم القانون العام. والصنف الثالث يشمل الأفعال التي يرتكبها رئيس الجمهورية، أثناء أداء وظائفه لكنها لا ترقى للخيانة العظمى، ولا يمكن مساءلته عنها بعد انتهاء عهده. أما الصنف الرابع والأخير يتضمن الأفعال التي يأتيها رئيس الجمهورية خلال أداء وظائفه، وتأخذ وصف الخيانة العظمى، يتحدد الاختصاص بنظرها للمحكمة العليا. هذا التصنيف غايته تحديد مجال الأعمال التي يأتيها رئيس الجمهورية وتؤدي إلى قيام حالة الخيانة العظمى. وقدم الفقه حالات كثيرة يرون أنها تؤدي إلى قيام حالة الخيانة العظمى"<sup>(1)</sup>.

ثالثاً طبيعة الخيانة العظمى: وعن طبيعة الخيانة العظمى فإن الفقه انقسم إلى ثلاثة اتجاهات:

1- الاتجاه الأول: يرى بأنها ذات طبيعة جنائية ويصفونها بالجريمة، وتبنى هذا الرأي

كل من Duguit و Esmein مؤسسين رأيهم على أنها فعل مخالف للقانون وبالتالي فهي جريمة وأن اللامسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لا تنفي تواجد لمسؤولية جنائية في حالة الجرائم التي يرتكبها بصفته مواطناً عادياً ويخضع فيها لمحاكم القانون العام وفي حالة ارتكابه لجرائم وأخطاء أثناء ممارسة وظائفه، يمكن وصفها بجريمة الخيانة العظمى. أما بيسيوني وعبد الوهاب رفعت يستندون بوصفها جنائية بالنظر إلى العقوبة المقررة لها ما دام المشرع لم يحصرها في العزل من المنصب باعتباره جزاء سياسي فهي جنائية.

2- الاتجاه الثاني: يقول بأنها ذات طبيعة سياسية وتبنى هذا الرأي هوريو وفيدال

مستندين

إلى أن النص الدستوري المقرر لها لم يتضمن أي إشارة لعنصر التجريم كما أن قانون العقوبات اقتصر على جريمة الخيانة دون الإشارة للخيانة العظمى.

(1) لأكثر تفصيل انظر ورده بلجاني، نفس المرجع، ص ص: 225، 226.

3- الاتجاه الثالث: يدمج بين الوصفين ويعتبر الخيانة العظمى ذات طبيعة سياسية

جنائية وأنها سياسية بصفة أصلية وجنائية بصفة احتياطية، فيكون الاتهام من طرف البرلمان وهو جهة سياسية، والمحاكمة تكون أمام جهة قضائية هي المحكمة العليا، والجزاء يكون عزل الرئيس من منصبه وإنهاء نيابته. ويرى Belanger أن المسؤولية الجنائية ما هي إلا أساس لآلية قانونية تُمكن من وضع رئيس الجمهورية موضع المسائلة فطبيعتها سياسية جنائية.

4- الاتجاه الأخير يبدو أنه أقرب للصواب بوصف الخيانة العظمى بأنها جنائية سياسية كون الخيانة العظمى تقوم في حالة ارتكاب رئيس الجمهورية لخطأ جسيم مخالف للقوانين دولته ولاعتبارات المنصب الذي يشغله، فتوجيه الاتهام والتحقيق والمحاكمة - هذه الإجراءات المتبعة تتبع في المحاكم الجنائية عادة - توحى بأن الفعل المرتكب يحمل إساءة للمنصب الذي يشغله أو على خطورة على مؤسسات الدولة وينبغي التصدي له، ويكون الجزاء إنهاء العلاقة التي تربطه بهذا المنصب عن طريق عزله منه، وكون العزل مظهرا من مظاهر الجزاء السياسي فيمكن وصفها بالجنائية من حيث إجراءاتها، وسياسية من حيث ارتباطها بالوظيفة السياسية لرئيس الجمهورية ومن حيث الجزاء المترتب عنها<sup>(1)</sup>.

ومنه فإن الخيانة العظمى "هي كل تقصير أو انحراف أو إخلال يؤتبه رئيس الجمهورية في أداء واجباته الملقاة على عاتقه بموجب الدستور والقانون، ويجب أن تكون على درجة من الجسام، حتى تأخذ وصف الخيانة العظمى، وتعود مسألة تقديرها إلى الجهة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية"<sup>(2)</sup>.

إضافة لما تقدم أعلاه حول جريمة الخيانة العظمى "التي تُعد جريمة ذات طبيعة سياسية ليست محددة وإنما متعددة المضمون بالنظر لاختلاف تقرير شروط تقريرها من عدمه في الأنظمة المختلفة، فضلا عن كونها تُكَيّف بالجريمة إلا أنها غير منصوص عليها في القوانين الجنائية نظرا لطبيعتها الخاصة ما يجعلها تفتقد لمرجعية في المبادئ العامة للقانون الجنائي وتعداد الأفعال والعقوبات المقررة لها قانونا، ذلك أن عقوبة الخيانة المقررة في القانون الجنائي المنصبة على الأشخاص لا تنطبق على جرم الخيانة العظمى ذات المضمون

(1) وردة بلجاني، نفس المرجع السابق، ص ص: 226، 227.

(2) وردة بلجاني، نفس المرجع السابق، ص 227.

السياسي المرتبطة برئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور- على سبيل المثال نص الدستور الفرنسي في المادة 68 على أن "كل إجراء بموجبه يحل رئيس الجمهورية الجمعية الوطنية أو يمددها أو يضع عراقيل لمهمتها يعد جريمة خيانة عظمى"- والتي يمكن اعتبارها إخلالا خطيرا من طرف رئيس الجمهورية بالواجبات الملقاة على رئيس الجمهورية كالخرق الواضح للدستور مثل الموافقة على إجراء التفجيرات النووية في الصحراء إلى غاية 1967 بل وحتى 1978 حسب وسائل الإعلام الفرنسية دون أن تكذب ذلك السلطات الجزائرية، وهل يمكن إضفاء نفس التكييف على فتح التعدي على اختصاصات رئيس الحكومة والبرلمان أو عرقلة حسن سير المؤسسات الدستورية كرفض إصدار قانون أو حل البرلمان دون إتباع الإجراءات المحددة بغرض إحداث أزمة مؤسساتية أو عرقلة استقلالية المؤسسات الدستورية بما ويتعارض وأحكام الدستور أو اللجوء إلى إقرار الحالة الاستثنائية دون مبررات مقنعة والتي تترتب عنها عرقلة ممارسة الحقوق والحريات بتقييدها، كذا سير المؤسسات بشكل عام. وفي ظل هذه المعطيات يمكن تكييف الاستيلاء على سلطات وصلاحيات البرلمان ورئيس الحكومة بأنه يُحتمل أن يُشكل خيانة عظمى واستبعاد برنامجه وفرض رئيس الجمهورية محله خلافا للدستور - منذ 1999 إلى غاية تكريس تلك الممارسة في تعديل الدستور سنة 2008 - والتشريع بأوامر في المجال المالي، وكذلك الحال الإبقاء على حالة الطوارئ التي أصبحت أداة في يد السلطة لمنع المعارضة من ممارسة مهامها كمنع المظاهرات والتجمعات والمسيرات للإعراب عن رأيها ومعارضتها لقرارات السلطة، فضلا عن تقييد الحريات الفردية والجماعية لا سيما بعد الاستقرار فيما بعد"<sup>(1)</sup>.

بناء وتأكيذا لما سبق تقديمه أعلاه تُضفي الصيغة السياسية بالدرجة الأولى ضلالها على جريمة الخيانة العظمى، ويرجع ذلك إلى خروج المتهم - رئيس الجمهورية - على مقتضى الثوابت الأساسية، لهذا تفادى المؤسس تفسير مصطلح الخيانة العظمى، حتى لا يقع في لبس، لأن الأخيرة ذات طبيعة مزدوجة، ولأن الدستور لم يحدد نطاقها ومؤداها، مع ذلك فإن

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

المرجع السابق، ص ص: 59، 60.



ماهيتها تتصرف في تقصير خطير يرتكبه رئيس الجمهورية عن عمد يؤدي إلى الإضرار بالدولة<sup>(2)</sup>.

### ثانياً المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية الجزائري:

**1** بدء بالمسؤولية الجنائية: مُؤدى المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية ومغزاها وبناء على حكم المادة 177 فقرة أولى من دستور 1996 تأكيد على أمر مؤداه أن البرلمان خاصة الغرفة الأولى - المجلس الشعبي الوطني - ليس له دخل في تحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، كون المؤسس الدستوري مَكَّن المحكمة العليا للدولة دون سواها مباشرة هذه المهمة والاختصاص دون سواها مباشرة<sup>(1)</sup>.

هنا فيه إبراز تفوق ملحوظ لهيئة الرئاسة على حساب البرلمان، كما أن هناك أمر مفاده أن رئيس الجمهورية يعتبر مسؤولاً جنائياً سوى في حالة الخيانة العظمى، وإن كان الدستور لم يحدد نطاق هذه المسؤولية، وحصر الأفعال التي تُفضي إلى تحريك الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية، وكأنه أراد أن يُضفي عليها طابعا صورياً ومجازياً ومن هنا يدق الفرق بين أن تُصاغ قاعدة على الطريقة الأمريكية وأن تقدم في شكل مبدأ قانوني أجوف، كما جاء به الدستور الجزائري. ومجمل ما تقدم أن الدستور يعبر عن مبدأ متأصل في النظام السياسي الجزائري مفاده: استبعاد رئيس الجمهورية عن نطاق الرقابة البرلمانية بالنتيجة تحوط على المسؤولية السياسية من خلال إقرار المسؤولية الجنائية<sup>(2)</sup>.

**2** المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية الجزائري: الوضع النظري يختلف عن الوضع العملي والبحث جاري لأجل تجسيد المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية الجزائري رغم تخلي التطور الدستوري عليها، فهي تتجلى وفق صورة أو أخرى من خلال ممارسة الرئيس لسلطاته واختصاصاته الواسعة والمعتبرة؛ حيث يمكن أن يؤدي تصرف رئاسي ضار إلى تواجدها

(2) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 196.

(1) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، نفس المرجع السابق، ص 195.

(2) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، نفس المرجع السابق، ص 199.

أرض الواقع، ومن هذا المنظور تقوم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام الأمة والبرلمان<sup>(3)</sup>.

نخلص إلى أن الظاهر أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التطور الدستوري لم يساير المبدأ القائل "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية". وهذا يعد تدعيما للمركز القانوني لرئيس الجمهورية، "وجعل الحكومة مؤسسة تحمي رئيس الجمهورية باعتبارها وسيطة بينه وبين بقية المؤسسات تنفذ إرادته وتحمل المسؤولية عنه. وبالتالي لا يملك البرلمان وسائل فعالة قانونية لمراقبة عمل رئيس الجمهورية أو حكومته، إذ تعتبر أغلب الآليات القانونية غير قابلة للتحريك، أو أن تحريكها قد يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني، كملتصم الرقابة الذي يخضع لإجراءات شديدة التعقيد خاصة فيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة للتصويت عليه، أو التصويت بالثقة الذي يملك رئيس الجمهورية الاختيار بين قبوله أو حل المجلس المنتخب، فيتم تركيز سلطة القرار في يد مؤسسة واحدة لكنها لا تخضع بالمقابل للرقابة، وهذا يعود لأسباب عدة أهمها: أن رئيس الجمهورية أسمى السلطات مما يقصي إمكانية تدخل هيئة دستورية لإخضاعه للمساءلة، كما أن كل الآليات الرقابية وجهت لحماية مركزه لا لمراقبته، لكن عدم الفعالية يكمن في أنه قائد المؤسسات الرقابية: رئيس المجلس الأعلى للقضاء، أو هو من يعين رئيسها: رئيس المجلس الدستوري، رئيس مجلس المحاسبة... استثنى المؤسس صراحة أو ضمنا أغلب الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية من الرقابة، والخطورة لا تكمن تحديدا في هذا بل في أن أهم القرارات الحكومية إنما يتخذها رئيس الجمهورية مما يؤدي إلى معادلة مفادها أن هذا الأخير يقرر في كل شؤون الدولة، يراقب الجميع ولا يراقبه أحد"<sup>(1)</sup>.

في نهاية هذا المبحث من هذه الدراسة نصل إلى نتيجة مفادها أنه رغم ما يتمتع به رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا من عوامل قوة مركزهم القانوني، إلا أن رئيس الجمهورية في الجزائر عبر الدساتير التي عرفتها هو الآخر يتمتع بمركز قانوني ممتاز

(3) لأكثر توضيح انظر، عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، نفس المرجع السابق، ص 201 وما يليها.

(1) دلال لوشن، (المخطط الدستوري لأغراض التنمية السياسية لنظام الحكم - النظام الجزائري)، مجلة المفكر، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة بسكرة، عدد 8، (نوفمبر، 2012)، ص 389.

من خلال عوامل عززت مركزه وجعلته متينا وقويا، ذلك أن الشعب مصدر قوة مركزه. وهكذا بفضل الشرعية الشعبية، والشرعية الثورية "عدم قدرة أي سلطة أخرى في البلاد أن تعزله أو تقله من منصبه، كما لا يكمن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا إليه أسئلة أو استجابات، أو سحب الثقة منه خلافا للحكومة. إذا الدساتير الجزائرية منحت رئيس الجمهورية حصانة قانونية، وذلك من خلال آليات تمكنه من الحفاظ على الشرعية، ومزاولة مهامه طوال مدة نيابته، بعدم تدخل أية جهاز في الدولة قانونا لإبعاده من منصبه عن طريق تحريك مسؤوليته، باستثناء المانع الذي يحول دون إمكانية مواصلته لمهامه"<sup>(1)</sup>. مما "يجعله الشخصية السياسية الأولى في النظام وعلى قمته"<sup>(2)</sup>. وهو بهذا يتفوق الرئيس في الجزائر على الرئيس الأمريكي والرئيس الفرنسي في المكانة نظرا لعوامل رجحان كفته.

### المبحث الثاني: المركز القانوني للبرلمان في الأنظمة المقارنة

"على عكس الديمقراطية المباشرة حيث يمارس الشعب السلطة مباشرة وبإنفسه، يتولى الشعب في الديمقراطية النيابية ممارسة سلطات الحكومة بطريقة غير مباشرة بواسطة نوابه اللذين ينتخبهم في البرلمان. ففي منطق النظام النيابي (الديمقراطية النيابية) يقوم البرلمان بالوكالة عن الشعب بممارسة مظاهر الحكم والسيادة كنائب عن الشعب الأصل، فالبرلمان يعبر إذن عن الإرادة العامة للشعب صاحب السيادة فكل ما يصدر عن النواب المنتخبين من قوانين وقرارات إنما يستند إلى قرينة عامة القانون أو القرار الصادر يعتبر وكأنه

(1) ابراهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، مذكرة ماجستير في قانون تحولات الدولة في إطار مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية من جامعة تيزي وزو، 2012، ص 117.

(2) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

المرجع السابق، ص 15.

صادر عن إرادة الشعب"<sup>(3)</sup>. "يعد البرلمان هو صاحب الاختصاص في سن القوانين في الدولة"<sup>(4)</sup>. واستنادا للمواد التالية:

- 1- المادة 112<sup>(5)</sup> من دستور 1996 الجزائري: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".
- 2- الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي "تتاط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا لكونجرس الولايات المتحدة، يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب".
- 3- المادة 24 من دستور 1958 الفرنسي: "يصوت البرلمان على القانون ويراقب عمل الحكومة ويقوم بالسلطات العامة، يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ" بناء على ما تقدم أعلاه نحاول في الآتي إبراز المركز والمكانة التي يتمتع بها البرلمان في كل من الولايات المتحدة، فرنسا، الجزائر. وفق المطالب التالية:  
المطلب الأول: المركز القانوني للبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية.  
المطلب الثاني: المركز القانوني للبرلمان في فرنسا.  
المطلب الثالث: المركز القانوني للبرلمان في الجزائر.

### المطلب الثاني: المركز القانوني للبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية

بموجب المادة الأولى من دستور الأمريكي "تحاط السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية بجمعية تسمى بالكونجرس"<sup>(1)</sup>، "والكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية هو البرلمان أو السلطة التشريعية، وهو يتكون من مجلسين نظرا لطبيعة النظام الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية"<sup>(2)</sup>، ضف إلى ذلك أن الكونجرس الأمريكي يتألف من هيئتين هما

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 257.

(4) نصر الدين عاشور، السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة وأثرها في النظام الجزائري، ماجستير في القانون العام،

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، 2002-2003، ص 257.

(5) المادة 112 حلت محل المادة 98 وذلك بموجب التعديل الدستوري سنة 2016.

(1) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون، الجزائر، 2001، ص 91.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 359.

مجلس الشيوخ ومجلس النواب ويتمتع كلاهما بسلطات متساوية تقريبا كما أنه يتم انتخاب أعضائه من قبل الشعب<sup>(3)</sup>.

بناء على ما تقدم أعلاه سوف نتناول بالدراسة والتحليل هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: التعريف بالبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الثاني: هيكله البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الثالث: صلاحيات البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الرابع: آليات رقابة البرلمان على أعمال رئيس الجمهورية الأمريكي.

### الفرع الأول: التعريف بالبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية

نتناول في هذا الفرع ما للبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية في النقاط التالية:

➤ "الدستور يحدد المكانة النظامية لكل سلطة"<sup>(1)</sup>، وبناء عليه تضمنت المادة الأولى

بفقراتها العشرة من الدستور الأمريكي جميع الأحكام التي تنظم تشكيل وسير وصلاحيات الكونجرس الأمريكي، إذ حظي البرلمان الأمريكي في ترتيب السلطات بالمرتبة الأولى كون الدستور هو من تولى ترتيب السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية بمنحه هذه المرتبة. ومن بين الأحكام التي تناولتها المادة الأولى بفقراتها العشرة من الدستور الأمريكي: هيكله الكونجرس، اختيار أعضائه، مدة الولاية، بعض الشروط الخاصة بأعضائه، حصانة أعضائه، الصلاحيات خاصة فيما يخص التشريع وفي المالي على وجه الخصوص.

➤ البرلمان الأمريكي أخذ في تكوينه بنظام المجلسين؛ حيث يتألف من مجلس النواب

ومجلس الشيوخ.

➤ "الكونجرس الأمريكي هو المؤسسة الدستورية الأولى في الولايات المتحدة الأمريكية

ويتألف من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب"<sup>(2)</sup>.

➤ قال « While James » الذي أصبح فيما بعد الرئيس العشرين للولايات المتحدة

الأمريكية، أن السلطة التشريعية (البرلمان) هو المسرح الذي يتم عليه صياغة الآراء من قبل قوى المجتمع: « Congress has always been and must always be theater of

(3) لأكثر تفصيل عن ذلك انظر الموقع الإلكتروني [www.dampres](http://www.dampres) يوم 18 - 09 - 2015، على الساعة 25: 09.

(1) يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 369.

(2) صالح طاليس، المرجع السابق، ص 234.

contending opinions, the form where opposing forces of political philosophy meet to measure their strength, the public good must be the assault of local and sectional interests, in a word, the appointed place where the nation seeks to utter its thought and register it will...»<sup>(3)</sup>

➤ "يمثل الكونجرس الأمريكي السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي

يمثل بدوره جميع الولايات الداخلة في الاتحاد على الرغم من التباين في عدد السكان لكل ولاية، ويتحقق التوازن في التمثيل في مجلس الشيوخ على اعتبار أن الكونجرس يتكون من مجلسين: مجلس النواب وآخر للشيوخ"<sup>(4)</sup>.

➤ يرى الأمريكيون في ممثليهم داخل الكونجرس على ما يبدو مشرعين مسؤولين وذوي

فاعلية، ولكن طبقا لاستطلاعات الرأي العام فإن الأمريكيون غير راضين نسبيا عن الكونجرس كمؤسسة، ولقد كانت معدلات إعادة انتخاب شاغلي مقاعد مجلس النواب تتعدى 90% أما شاغلوا مجلس الشيوخ فيعاد انتخابهم عادة بمعدل يتجاوز 75% ومع ذلك فإن أقل من 50% من الشعب الأمريكي يعتقدون بأن الكونجرس يقوم بعمله إجمالا على نحو كفاء، ولعل أحد المؤشرات الجيدة على هذا الاعتقاد تلك الصرخة الجماهيرية المدونة التي انطلقت في عام 1989 عندما أثير موضوع رفع مخصصات أعضاء الكونجرس، إذ يرى الاتجاه الشعبي السائد أن النواب والشيوخ لا يستحقون زيادة ما يحصلون عليه من رواتب، ولكن هل هذه المفاهيم الجماهيرية عادلة وصحيحة؟ إن كثيرا من أعضاء الكونجرس يعبرون من رجال الخدمة العامة اللذين لا يعرفون الكلال واللذين لم يقدر لهم ما كانوا يقومون به من مهام سياسية صعبة، سواء فيما يتعلق بالتمثيل النيابي، وضع السياسة، وأكثر من ذلك عادة يُنظر إلى الكونجرس باعتباره جمعية تشريعية قد أصابها الوهن، وتتسم بالبطء الشديد والافتقار إلى النظام، وغير قادرة على التعامل مع مشاكل المجتمع الأمريكي الكثيرة، ألم يكن غريبا أن يقف ضد الكونجرس كثير من شاغلي مقاعده حتى يتحقق لهم الفوز بإعادة انتخابهم؟ إن شاغلي المقاعد يركزون دائما على الخدمات التي قاموا بأدائها لمن يمثلونهم أو المزايا الاقتصادية التي حققوها لدائرتهم أو لولاياتهم، وهم نادرا ما يدافعون عن الكونجرس كمؤسسة،

(3) أحمد عبد الحميد الخالد، القانون الدستوري والنظم السياسية الديمقراطية الرئيسية: دراسة مقارنة، دار الكتاب

القانونية، مصر، 2011، ص 89.

(4) نصر الدين عاشور، المرجع السابق، ص 50.

غير أن الكونجرس يظل على الرغم من ذلك أحد المكونات الحيوية للنظام السياسي الأمريكي، إذ يعكس أعضاء الكونجرس من رجال ونساء مدى تنوع حاجات وتطلعات الشعب الأمريكي نحو المستقبل<sup>(1)</sup>.

➤ البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية يتميز بالميزات التالية: "أنه منتخب من طرف الشعب فهو يتمتع بنفس الشرعية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية الأمريكي. ولا يشرع وحده دون أي تدخل من السلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة لا تملك حق تقديم مشاريع قوانين للبرلمان، والبرلمان هو السيد، وكل برلماني له الحق في اقتراح القانون. حتى الميزانية توضع من طرف البرلمان وحده. كما أن البرلمان لا يستمع لأعضاء الحكومة بمناسبة دراسته لمبادرات القوانين التي يتقدم بها أعضاؤه. ويعتبر البرلمان قويا جدا في النظام الرئاسي الأمريكي، فهو الذي يعطي للحكومة وسائل عملها وخصوصا المال ومن ثم فإن أعضاء حزب الرئيس هم اللذين ينقلون انشغالات وسياسات الرئيس للبرلمان وليس الحكومة. ولأن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي الأمريكي ليست ثنائية فرئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة في نفس الوقت والوزراء هم مجرد سكرتيرين لدى رئيس الجمهورية الذي يعينهم ويقيلهم وهم مسؤولون فرديا وجماعيا أمامه وليس أمام البرلمان. البرلمان لا يملك حق إسقاط أو سحب الثقة من رئيس الجمهورية أو من وزرائه فرديا أو جماعيا، ورئيس الجمهورية لا يملك حق حل البرلمان"<sup>(1)</sup>.

➤ ضف إلى ذلك أنه إذا كان الكونجرس له مساءلة الرئيس ووزرائه جنائيا عن الجنايات والجنح الهامة، إلا أن المسؤولية الجنائية لا تعتبر وسيلة رقابية بالمعنى الصحيح من جانب البرلمان على السلطة التنفيذية، إنما هي مجرد اتهام محاكمة عن جريمة وقعت ولا يجوز استخدام هذا السلاح خارج هذا الحدود، فالسلاح الذي يعتد به في الرقابة بين السلطات هو سلاح الرقابة السياسية في نشاط السلطة التنفيذية والذي يؤدي إلى إسقاط الوزارة في النظام البرلماني، مثلا فلا يملكه الكونجرس وفي المقابل لا يملك الرئيس حل البرلمان.

➤ وأخيرا "ينفرد البرلمان في النظام الأمريكي بمزاولة السلطة التشريعية، إذ قضت المادة

(1) الوتيز لاري، المرجع السابق، ص: 147، 148.

(1) بوزيد لزهارى، (حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني)، المرجع السابق، ص: 89،

الأولى من الدستور أن جميع السلطات التشريعية المبينة في الدستور يتولاها الكونجرس"<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: هيكله البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية

نتناول هذا الفرع وفق العناصر التالية:

أولاً: تشكيلة البرلمان الأمريكي. ثانياً: تنظيم سير العمل في البرلمان الأمريكي

أولاً: تشكيلة البرلمان الأمريكي: "يسمى برلمان الولايات المتحدة الأمريكية

الكونجرس وهو يتألف من مجلسين: مجلس النواب أو الممثلين ومجلس الشيوخ"<sup>(3)</sup>.

نتعرض لكل منهما على التوالي:

أولاً مجلس النواب: مجلس النواب هو الذي "يمثل الشعب في مجموعه"<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> تكوين مجلس النواب: يضم مجلس النواب 435 نائباً وينتخب نوابه "بواسطة المناطق

الاتحادية في كل ولاياتهم بواقع ممثل واحد عن كل منطقة، إذ يجري تقسيم المناطق إلى دوائر

انتخابية بواقع 30 ألف شخص لكل منطقة، فكلما زاد حجم سكان الولاية زاد عدد ممثليها في

مجلس النواب، ونظراً لتزايد تعداد سكان بعض الولايات ستحظى بممثلين جدد"<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> شروط اختيار الممثلين في مجلس النواب: لكي يحق للشعب أن يترشح للنيابة في

هذا المجلس "يجب أن يكون بالغاً من العمر الـ 25 سنة. أن يكون حائزاً على الجنسية

الأمريكية منذ أكثر من سبع سنوات. يتم انتخابهم لمدة سنتين قابلة للتجديد. يتم انتخابهم على

أساس دوائر جغرافية، وفي وقت واحد وبالنظام الأكثرية. ينتخب المجلس رئيسه الذي يكون

عادة من الحزب الأكثرية"<sup>(3)</sup>.

(2) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص

96.

(3) أندريه هوريو، القانون الدستوري المؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الجزء 1،

الطبعة 2، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت: لبنان، 1977، ص 406.

(1) كرم غازي، المرجع السابق، ص 76.

(2) محمد ياسين العيثاوي، الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي، الطبعة 1، درا أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008،

ص ص: 68، 69.

(3) صالح طاليس، المرجع السابق، ص 235.



"هذا فيما يتعلق بالشروط العامة الأساسية، أما الشروط الأخرى فإنها منظمة بواسطة القوانين الانتخابية لكل ولاية والتي تراعي مبادئ أخرى كعدم التمييز بين الجنس واللون"<sup>(4)</sup>.  
مدة ولاية مجلس النواب هي سنتين، "وهذه الولاية هي بكل تأكيد قصيرة جدا والولاية القصيرة تؤدي بالمنتخبين حتما إلى الديماغوجية"<sup>(5)</sup> تقريبا، وقد جرت العادة في الولايات المتحدة على القول بأن رجل الكونجرس يستعمل السنة الأولى في ولايته لحمل الناخبين على نسيان الوعود المستحيلة التي أغدقها عندما كان مرشحا والتي ليس بإمكانه بالطبع الوفاء بها، والسنة الثانية من ولايته يقصرها على صياغة وعود أخرى مستحيلة التحقيق. من إعادة انتخابه، وفي رسالة مؤرخة في 20 جانفي 1966 اقترح الرئيس جونسون تعديل دستور 1787 بحيث تصبح مدة ولاية النائب أربع سنوات، وهكذا تصبح انتخابات مجلس النواب معاصرة لانتخابات رئاسة الولايات المتحدة"<sup>(1)</sup>.

"ولعل قصر هذه المدة وسيادة الازدواجية الحزبية واشتراط الإقامة في الولاية من شأنها أن تقلل من دور النائب الذي يكون همه هو كسب ثقة الناخبين لإعادة انتخابه مرة أخرى، فهو لا يستطيع أن يترشح لولاية أخرى بسبب وجود مرشح لها من قبل من حزبه ومعروف يمكن أن يفوز على مرشح الحزب الآخر، في حين أن حظوظه هو ولو ألغى شرط الإقامة لكانت أقل من حظوظ مرشح الحزب المعارض، كل هذا يجعل التمثيل إقليميا جهويا رائد النائب الديماغوجي لضمان إعادة انتخابه وهو ما يحدث بنسبة تصل إلى 90 % أحيانا، ففي انتخابات 1962 ترشح 393 نائبا سابقا وأعيد انتخاب 368 منهم، كذلك سنة 1968 من 407 مترشح (نواب سابقين) فاز منهم 362 مترشحا"<sup>(2)</sup>.

<sup>3</sup> رئيس مجلس النواب: "يعد رئيس مجلس النواب الأكثر تأثيرا في المجلس، ولا تعد الأقدمية وحدها كافية لاختيار رئيس مجلس النواب، بل هناك ميزات أخرى عدة تؤدي دورا في

(4) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء 2، ص 225.

(5) الديماغوجية: كلمة يونانية مشتقة من كلمة (ديموس) وتعني الشعب، و(غوجية) وتعني العمل، أما معناها السياسي فيعني مجموعة الأساليب التي يتبعها السياسيون لخداع الشعب وإغرائه ظاهريا للوصول للسلطة وخدمة مصالحهم، نقلا من الموقع التالي: <https://www.almaany.com> اطلع عليه يوم 21/11/2018 على الساعة 32:22.

(1) أندري هوريو ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء 2، المرجع السابق، ص 407.

(2) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء 2، ص 226.

الاختيار مثل مهاراته وشخصيته وقوة تأثيره في الآخرين، أن يتم اختياره بواسطة أعضاء حزب الأغلبية، أي أنه القائد المعترف فيه لحزب الأغلبية داخل المجلس، وبذلك فهو يرأس المجلس ولا يكون عضواً في أية لجنة من اللجان الدائمة في المجلس، وإن كان من حقه أن يصوت على مشروعات القوانين ويشترك في مناقشات أعضاء اللجان<sup>(3)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن رئيس مجلس النواب يأتي في المرتبة الثانية لشغل منصب الرئاسة في حالة خلوه بعد نائب الرئيس<sup>(4)</sup>.

**ثانياً مجلس الشيوخ:** "إذا كان مجلس النواب يمثل الشعب الأمريكي مباشرة، فإن مجلس الشيوخ يمثل الولايات باعتبارها وحدات سياسية وتمثل كل ولاية بعضوين في المجلس، بمعنى أن التمثيل فيه يقوم على أساس المساواة بين الولايات مهما كانت مساحتها ومهما كان تعداد سكانها"<sup>(1)</sup>. كما أن مجلس الشيوخ الأمريكي "تتمثل فيه الصفة الاتحادية للدولة الأمريكية فهو يضم شيخين عن كل ولاية ومن ثم تحقيق مبدأ المساواة بين جميع الولايات، ويشترط في الشيخ أن يكون بالغاً من العمر 30 سنة وحاصلاً على الجنسية الأمريكية منذ تسع سنوات على الأقل ومقيماً في الولاية التي يتم انتخابه فيها، وهي شروط أكثر شدة من مجلس الممثلين ومدة ولاية الشيخ في ستة سنوات"<sup>(2)</sup>.

ومنه يعتبر مجلس الشيوخ "المجلس الأعلى، كما يعتبر مكان التشاور والمداولة والمذاكرة أكثر من مجلس النواب (الممثلين)، إذ: يتألف من مئة شيخ أو سناتور (2 لكل ولاية). أما فترة ولاية الشيخ ست سنوات دون قيود على عدد السنوات (قابلة للتجديد). إذ يشترط أن يكون عمره فوق الـ 30 سنة وحائز على الجنسية الأمريكية منذ أكثر من تسع سنوات. وعند شغور أحد المقاعد يتم تعيين البديل من حاكم الولاية التي شغل مقعدها. ويتراأس مجلس الشيوخ نائب رئيس الجمهورية الذي لا يصوت إلا في حال تعادل الأصوات، وهي حالة نادرة. وعند غياب الرئيس ينتخب الشيوخ من بينهم رئيساً لترؤس جلسات المجلس اليومية"<sup>(3)</sup>.

(3) محمد ياسين العيثاوي، المرجع السابق، ص 71.

(4) محمد ياسين العيثاوي، نفس المرجع السابق، ص 158.

(1) ابراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 60.

(2) محفوظ لعشبي، المرجع السابق، ص 91.

(3) صالح طاليس، المرجع السابق، ص 234.

<sup>1</sup> تكوين مجلس الشيوخ: "يتكون مجلس الشيوخ من مئة عضو تحظى كل ولاية

بعضوين فقط في المجلس تنتخبهم الولاية بأسرها، وبعد مئة عام من تبني الدستور لم يكن الأعضاء في مجلس الشيوخ ينتخبون من قبل الشعب مباشرة، بل كانت الهيئات التشريعية في الولايات تختارهم، وكان الشيوخ يعدون ممثلين لولاياتهم ومهمتهم ضمان معاملة دوائهم بالتساوي في القوانين جميعا التي يصدرها الكونجرس، لكن التعديل السابع عشر الذي أصبح نافذا عام 1993 نص: (على أن ينتخب الشيوخ بالاقتراع الشعبي المباشر، فيجري انتخابهم في انتخابات عامة تجري في جميع أنحاء الولاية في سنوات مزدوجة العدد، ومدة ولاية مجلس الشيوخ ست سنوات يتجدد انتخاب ثلثهم كل سنتين)"<sup>(4)</sup>.

<sup>2</sup> رئيس مجلس الشيوخ: "يرأس نائب رئيس الولايات المتحدة مجلس الشيوخ وفقا

للدستور، إذ نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى: "يصبح نائب رئيس الولايات المتحدة رئيسا لمجلس الشيوخ لكنه لن يعطي صوته إلا في حالة انقسام المجلس إلى قسمين متساويين"<sup>(1)</sup>.

**ثانيا: تنظيم سير العمل في البرلمان الأمريكي: نبين ذلك من خلال:**

1- دوراته. 2- عمله باللجان.

**أولا دورات الكونجرس:** "للكونجرس دورة واحدة في السنة تبدأ من يوم 3 جانفي وتنتهي كحد أقصى يوم 31 جويلية، إلا إذا كانت هناك ضرورة مستعجلة تقتضي غير ذلك بتدخل من الرئيس أو الكونجرس: كأن تكون البلاد مهددة بخطر كحالة حرب أو أزمة خطيرة. وأثناء الدورة لا يجوز لأي مجلس أن يؤجل جلساته أكثر من ثلاثة أيام: أمام دون موافقة المجلس الآخر حتى لا يعرقل عمل المجلس الآخر، فضلا عن ضرورة توافر نصاب معين في الجلسات وهو الأغلبية، وإن كان هذا الشرط غير مراعى من قبل المجلسين"<sup>(2)</sup>.

كما أن الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي تنص أن يجتمع الكونجرس مرة على الأقل كل عام، ما لم يحدد الكونجرس بقانون موعدا آخر، بناء على ذلك فإن الكونجرس ينعقد في السنة مرة واحدة كأصل عام، إلا أن الدستور منح له أن يحدد بقانون موعدا آخر للدورة.

(4) محمد ياسين العيثاوي، المرجع السابق، ص ص: 69، 70.

(1) محمد ياسين العيثاوي، نفس المرجع السابق، ص 72.

(2) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء 2، ص 227.

ثانياً عمل الكونجرس باللجان: "عمل الكونجرس يتم داخل اللجان أين تقوم بالدور الأول في العملية التشريعية شأنه في ذلك شأن باقي برلمانات العالم"<sup>(3)</sup>.  
ضف إلى ذلك أن "العمل الأساسي يتم ويجري داخل اللجان الدائمة التي يرأسها رئيس، وتتشكل من النواب القدامى الذي أصبح دورهم يتزايد بكثرة خلافاً للنواب الجدد، إلى جانب اللجان الدائمة التي يمكن أن تنقسم وتشكل لجاناً فرعية وهناك اللجان المتخصصة والمؤقتة التي تلعب دوراً فعالاً في مواجهة السلطة التنفيذية، إذ يحق لها استدعاء أي شخص للمثول أمامها والإدلاء برأيه، أو الإجابة على أسئلة وفي حالة الرفض فإنه يقبض عليه ويتعرض لعقوبة جزائية"<sup>(4)</sup>.

**1- أهمية دور اللجان في الكونجرس:** "يعد نظام اللجان ذا أهمية كبيرة في تنظيم عمل الكونجرس، سبب أن مشروعات القوانين تعرض على الكونجرس قرابة (20000) مشروع قانون خلال الدورة التشريعية الواحدة مدتها سنتين، ولو تم النظر في كل منهما على حدة بواسطة مجلس النواب والشيوخ بكامل هيئتهما لكان الإنجاز محدوداً، ونظراً لأهمية نظام اللجان يطلق عليها (هيئات تشريعية مصغرة)، والعضوية في اللجان تكون وفق الاختصاص الذي يتناسب مع النائب وقدراته، وكذلك على وفق الولايات التي يمثلونها، وهذه التشكيلة وإن لم يرد ذكرها في الدستور قد تطورت بحيث عُدت أساسية في طريقة أداء النظام السياسي لوظيفته، لكي يحقق الكونجرس فاعلية أعظم في البت في ذلك العدد من مشروعات القوانين، وأسس نظام اللجان لتقسيم العمل بينهما وإتاحة درجة معينة من التخصص"<sup>(1)</sup>.

مع الإشارة هنا إلى أن نظام اللجان في الكونجرس يحتل أهمية كبيرة كونه يمثل إدارة موثوقة بها لأعمال الكونجرس، وتأسيساً على ذلك فاللجان من الخصائص التنظيمية الرئيسية للكونجرس التي تسهل عليه صنع القانون ووظائف الإشراف على الفرع التنفيذي، فالسياسات التي يفرغها الكونجرس هي سياسات اللجان، إذ توجد في مجلس النواب 22 لجنة دائمة وفي مجلس الشيوخ 15 لجنة، واللجان الدائمة بدورها تتفرع إلى لجان فرعية ويتراوح عدد أعضاء

(3) نصر الدين عاشور، المرجع السابق، ص 53.

(4) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء 2، ص 227.

(1) محمد ياسين العيثاوي، المرجع السابق، ص: 73، 74.

اللجنة من 7 إلى 50 عضوا ينتمون إلى الحزب الرئيسي في الكونجرس (الديمقراطي، الجمهوري).

أنواع اللجان في المونجرس: "هناك أنواع عديدة منها: المختارة، المشتركة، المؤقتة، الدائمة، التي هي موضع اهتمام كونها تمثل أهم أنواع اللجان وتشكل الحجر الأساسي في العملية التشريعية من خلال الكونجرس الأمريكي<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: صلاحيات البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية

"الواضح أن واضعو الدستور الأمريكي أرادوا للكونجرس أن يكون مركز النظام السياسي في الولايات المتحدة، وأن يكون الفرع الذي له الصدارة بين فروع الدولة بفضل ما أُكلت إليه من وظائف ومهام يقوم بها والتي جعلت منه صاحب قوة ومركزية أعلى من بقية فروع الدولة"<sup>(1)</sup>. لنا تناول هذا الفرع وفق العناصر التالية:

أولاً: الصلاحيات المنفردة لكل من مجلسي الكونجرس.

ثانياً: الصلاحيات المشتركة بين مجلسي الكونجرس.

ثالثاً: الصلاحيات التشريعية للكونجرس.

رابعاً: الصلاحيات الرقابية للكونجرس.

خامساً: إقرار الكونجرس للميزانية.

### أولاً: الصلاحيات المنفردة لكل من مجلسي الكونجرس

يتمتع الكونجرس بمجموعة من الصلاحيات منها ما هو إنفرادي أي لكل من مجلسيه صلاحياته وأخرى مشتركة يشترك فيها المجلسان كالتشريع مثلاً.

أولاً الصلاحيات التي ينفرد بها مجلس الشيوخ: تظهر فيما يلي:

1- يقوم بالموافقة على تعيينات الرئيس لقضاة المحكمة العليا وقضاة المحاكم الفدرالية

الأدنى، والوزراء والسفراء، وكبار الموظفين الفدراليين (لكنه نادراً ما يعارضها).

2- يوافق أو يرفض المعاهدات الدولية التي يفاوض الرئيس بشأنها، ويكون الرفض

بأكثرية الثلثين مثلما حصل أثناء رفض فرساي.

(2) محمد ياسين العيثاوي، نفس المرجع السابق، ص ص: 74، 75.

(1) محمد ياسين العيثاوي، نفس المرجع السابق، ص 78.

3- عند محاكمة الرئيس أو أحد أعضاء المحكمة العليا أمام القضاء، يلتزم المجلس كهيئة محلفين.

ويجسد مجلس الشيوخ العقلنة السياسية الأمريكية، وتقاليد الإقليمية تجعل منه المترجم الحقيقي لمصالح الولايات التي يمثلها أعضاؤه وتعطيه دورا أساسيا بارزا يميزه عن مجلس النواب<sup>(2)</sup>.

ثانيا الصلاحيات التي ينفرد بها مجلس النواب: تظهر هذه الصلاحيات في:

- 1- لديه صلاحية توجيه الاتهام لعزل رئيس الجمهورية وقضاة المحكمة العليا.
- 2- يختار المجلس رئيس الجمهورية في الحالات التي لا ينال فيها أي مترشح من المترشحين وذلك من بين المرشحين الثلاثة الأوائل.
- 3- لا يستطيع المجلس أن يؤجل دور انعقاده لأكثر من ثلاث أيام دون موافقة المجلس الآخر<sup>(1)</sup>.

#### ثانيا: الصلاحيات المشتركة بين مجلسي الكونجرس

"نتيجة النزاعات بين السلطة الاتحادية والسلطة المحلية، فإنه لا بد من التفريق بين الصلاحيات التشريعية التي نص الدستور عليها في الأصل، وبين الصلاحيات التي أكتسبت بحكم التطور.

أولا الصلاحيات التي نص عليها الدستور في الأصل: نصت المادة الأولى من القسم الثاني من الدستور الأمريكي على تحديد عملي مستوحى من التجربة والحذر من جانب الأعضاء الحريصين على تغيير سلطات الاتحاد ولذلك، فقد انصب هذا التقسيم على:

- إنشاء الضرائب.
- تسديد الديون العامة عند القروض.
- صلاحية تنظيم التجارة مع الدول الأجنبية وفيما بين الدول المتحدة ومع القبائل الحضرية.

(2) صالح طاليس، المرجع السابق، ص ص: 234، 235.

(1) صالح طاليس، نفس المرجع السابق، ص 236.

- إصدار القوانين الخاصة بالجنسية والتجنس وإنشاء المحاكم الفيدرالية لتكون خاضعة للمحكمة الاتحادية العليا وبالتشريعات الهادفة إلى قمع أعمال القرصنة في التجارة في البحار والجرائم المقترفة ضد الأمم.
- صلاحيات تتعلق بالدفاع الوطني وإعلان الحرب، تنظيم الأعمال الحربية في البحار وتأليف الجيوش وقيادتها بدعوة المواطنين إلى حمل السلاح وقمع الثورات الداخلية.
- وللكونجرس صلاحية قبول دول جديدة في الاتحاد وشريطة ألا تتألف أية دولة جديدة نتيجة تقسيم دولة قائمة أو بدمج دولتين أو أكثر من الدول القائمة بدون موافقة الهيئات التشريعية الخاصة بهذه الدول.
- وللكونجرس صلاحية إصدار جميع القوانين اللازمة للسلطات المفوضة بموجب الدستور إلى حكومة الولايات المتحدة أو إلى إدارتها.

ثانياً الصلاحيات المكتسبة: هي الصلاحيات الاقتصادية والمالية والصلاحيات الخارجية والقضائية وهذه الصلاحيات اقتضتها الحاجة الوطنية للتعامل. فالكونجرس يقوم بتنظيم:

➤ الحياة الاقتصادية الشاملة للولايات المتحدة، وقررت المحكمة العليا في قرارها عام 1926 برئاسة القاضي مارشال في القضية المعروفة بكييوس ضد أوكدن؛ بحيث اعتبرت المحكمة العليا هي هذا القرار أن فكرة التجارة التي قصدها الدستور على كل حركة تجارية منها ما يتعلق بالنقل البري والبحري والمواصلات السلكية واللاسلكية والإذاعة والتلفزيون وأقنية المياه والبتترول وكل نشاط يتعلق بتبادل البضائع والأموال، وهو الأمر الذي أدى إلى أن نظم الكونجرس كافة دواليب النشاط الاقتصادي.

➤ الجانب المالي فقد كان للحكومة دور في الوظيفة المالية المحددة في المادة الأولى من الدستور بطريقة أصبحت مألوفة، بمقتضاها تبعت وزارة المالية برسالة فيها كل احتياجاتها من جانب الواردات.

➤ السياسة الخارجية، جرى التقليد عن العهد الاستعماري البريطاني أن السيادة الخارجية خاصة ما تعلق منها بإعلان وإقرار السلام وسلطة تنظيم العلاقات الدبلوماسية، إنما تكون من اختصاص الدول الاتحادية وهذا الاختصاص محصور بمجلس الشيوخ وحده.

➤ الصلاحيات القضائية: فبالرغم من مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتمده الدستور

الأمريكي فقد تسنى للكونجرس اتهام كبار الشخصيات السياسية ومحاكمتهم، وهو الإجراء المعروف بالأمبشمنت، وهو إجراء عرفي يأخذ به الدستور الانجليزي، وسلطة الاتهام تأتي عن طريق مجلس النواب، في حين المحاكمة تصدر عن مجلس الشيوخ وقد قيدت العقوبة عندما يتعلق الأمر باتهام رئيس الولايات المتحدة بالإحالة وعدم توليه مناصبه مستقبلا.

➤ والصلاحيات الإدارية تتمثل في أن للكونجرس حق التحقيق في كل أمر يبدو بحاجة إلى التحقيق، وهو حق استمده التعامل السياسي من التقليد الانجليزي القديم لذلك للكونجرس حق الاستجواب<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: الصلاحيات التشريعية للكونجرس

رغم أن لكل من مجلسي الكونجرس صلاحية منفردة عن الآخر إلا أنهما يلتقيان ويشتركان في صلاحية التشريع على قدم المساواة، إذ تعد صلاحية التشريع للكونجرس أهم صلاحية "وهي إعداد القانون، ويتساوى المجلسان في العملية التشريعية إذ يكون لكل منهما بحكم الدستور حق اقتراح مشاريع القوانين والتصويت عليها، فلا يصدر قانون إلا بموافقة كلا المجلسين أي النواب والشيوخ، على أن اقتراح مشاريع القوانين الضرائبية، تعود لمجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ، على أن أغلب القوانين التي أصدرها الكونجرس كانت في الواقع نتيجة مبادرات أو اقتراحات قدمت من جانب النواب"<sup>(1)</sup>.

أولا سند الكونجرس في ممارسة صلاحية التشريع: "كان الاتجاه السائد لدى غالبية الأنظمة الليبرالية - المعروفة في الأنظمة النيابية الديمقراطية - بعد الثورتين الأمريكية والفرنسية، يتمثل في تقوية سلطات البرلمان على حساب السلطة التنفيذية، هذا الاتجاه كان له أسبابه التاريخية عن سطوة الملوك والأباطرة وتسلطهم، الأمر الذي أدى إلى تعاضد دور البرلمان خلال القرن التاسع عشر ومع بداية القرن العشرين، وتمتعه بسلطات واسعة بوصفه رمز السيادة الوطنية، ومن ثم كان يُنظر إليه على أنه السلطة الأكثر قدرة على تأمين وحماية العدالة الاجتماعية وقد تشدد الدستور الأمريكي في تكريسه لهذا الاتجاه وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فحرص

(1) محفوظ لعشيب، المرجع السابق، ص 92 وما يليها.

(1) ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 361.



على منح سلطة التشريع إلى الكونجرس وحده دون سواه، حيث كان لهذا التشدد أسبابه أمام واضعي الدستور الأمريكي،

■ عندما كان ماثلاً أمامهم معاناة أفراد الشعب الأمريكي واستيائهم في المستعمرات من كثرة تدخل حكام المستعمرات التي كانت تقررها الهيئات النيابية المنتخبة عن تلك المستعمرات،

■ وكثرة تدخل التاج البريطاني في وضع التشريعات التي كان يقرها البرلمان الانجليزي على هذه المستعمرات، وما لهذه التشريعات من آثار سيئة على سكانها، تلك الحقيقة كانت ماثلة أمامهم عند صياغتهم لمواد الدستور بدليل أنهم حرصوا على أن تكون سلطة التشريع للكونجرس وحده دون السلطة التنفيذية، وذلك في أول حكم تقريبي من أحكام الدستور؛ حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور على أن "تخول جميع السلطات التشريعية التي يقرها الدستور لكونجرس الولايات المتحدة، ويتألف من مجلسين، أحدهما للشيوخ وآخر للنواب"<sup>(2)</sup>.

ثانياً الوظيفة التشريعية للكونجرس والقيود الدستورية على ممارستها: "جاءت عبارة "السلطة التشريعية" التي يقرها الدستور الواردة في الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور كمقدمة لتحديد نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته التشريعية، كما قرر الدستور عدداً من القيود في نطاق ممارسة الكونجرس لهذا الاختصاص"<sup>(1)</sup>. نبين ذلك على النحو التالي:

1 نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته التشريعية: "حدد الدستور حصراً الموضوعات التي يحق للكونجرس وضع لها قوانين الفيدرالية في ثمانية عشر بنداً في الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور. إذ "أخذ الدستور الأمريكي بتحديد وحصر الصلاحيات التي يعود أمر البت والتشريع فيها إلى السلطة التشريعية الفدرالية، وما عداها يكون من اختصاص المجالس التشريعية المحلية للولايات، وبمعنى آخر أن كل ما لم يُنص عليه بأنه من اختصاص الكونجرس فهو من اختصاص الهيئات المحلية في كل ولاية منفردة عن غيرها من ولايات الاتحاد، لكن هذا المبدأ ليس بالمطلق إذ أن الشؤون التي استجدت ولم ينص على أنها من

(2) محمد هلال الرفاعي، (تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دراسة

تحليلية)، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مجلة تصدر عن جامعة دمشق، المجلد 26، عدد 2، 2010، ص 576.

(1) محمد هلال الرفاعي، نفس المرجع، ص 578.

اختصاص الكونجرس لكنها لا يمكن أن تكون من اختصاص الهيئات المحلية، وهذا ما نبهت إليه المحكمة العليا في عدد من أحكامها، وقد ذهب بعض شراح القانون الدستوري إلى انتقاد هذا الأسلوب حصر وتحديد الموضوعات التي يمارسها الكونجرس فيها سلطة التشريع على اعتبار أن أي موضوع يمكن أن يكون محلاً لإجراء تشريعي، وحثهم في ذلك أن الاحتياجات التشريعية تتغير لتغير الظروف، وأن هذا التحديد لم يكن له داع على الإطلاق.

وأن أحد أسباب ديمومة الاتحاد الفدرالي ونجاحه في الولايات المتحدة وتقدمها يعود إلى أن دستورها رسم للسلطات الفدرالية حدودها، وترك للولايات نوعاً من الخصوصية بما يتلاءم مع ظروف كل ولاية وشؤونها الداخلية<sup>(2)</sup>.

2 القيود الدستورية على ممارسة الكونجرس للعملية التشريعية: ثمة عدة من الضوابط والقيود التي وضعها الدستور على الكونجرس في نطاق ممارسته لسلطاته التشريعية، يمكن ردها إلى القيدين الآتيين:

القيد الأول: إذ لا يكون التشريع الصادر عن الكونجرس واقعا ضمن الاختصاص التشريعي للمجالس التشريعية المحلية في الولايات وهذا القيد ضمني بدلالة عبارة "السلطات التشريعية التي يقرها الدستور" الواردة في الفقرة الأولى كمقدمة لتحديد نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته التشريعية ومن ثم جاء صراحة في التعديل العاشر الذي جرى على الدستور؛ حيث نص هذا التعديل على أن "جميع السلطات التي لم تفوض للولايات المتحدة بمقتضى الدستور، أو لم يحضرها الدستور على الولايات تبقى من حق الولايات وشعبها".

القيد الثاني: هذا القيد حددته الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور عندما وضعت عدداً من الضوابط على الكونجرس عند ممارسته اختصاصاته الحصرية المخولة إليه بموجب الدستور، وذلك بهدف توفير عدد من الضمانات للحقوق والحريات العامة والفردية، للحيلولة دون استبداد السلطة التشريعية وتجاوزها حدود اختصاصاتها، كما هدف الدستور إلى مكافحة الأسباب التي قد تهدد الاتحاد واستقراره<sup>(1)</sup>.

رابعاً: الصلاحيات الرقابية للكونجرس.

(2) محمد هلال الرفاعي، نفس المرجع السابق، ص: 583، 584.

(1) محمد هلال الرفاعي، نفس المرجع السابق، ص 584 وما يليها.

"يلي سن القوانين مباشرة من حيث الأهمية وظيفية المراقبة أو الإشراف التشريعي، فلكي يضمن الكونجرس أن الفرع التنفيذي يطبق القوانين على الوجه الذي قصده، تفحص لجان متباينة بالكونجرس أعمال مئات من البرامج الحكومية، وللكونجرس أساليب كثيرة بإمكانه استخدامها في تعامله مع الرئيس وإدارته، ولو شاء أن يستخدمها، ففي وسعه أن يقرر تشريعا جديدا بالرغم من فيتو الرئيس، وفي أحيان أكثر من هذه قد يحاول الكونجرس التأثير على إدارة أي مشروع باستخدام سلطته في الإعتمادات المالية، ومن أقوى أدوات الكونجرس في المراقبة ديوان المحاسبة العام الذي يرأسه مراقب عام الحسابات هذا الأخير يرفع تقريره إلى الكونجرس لا إلى الرئيس، وله السلطة الكاملة في إجراء الاستقصاء حول استخدام أي مبالغ مالية، أو تطبيق وإدارة أي برنامج، وأحيانا تنجح المصالح داخل الحكومة أو خارجها في قمع أو إضعاف تقارير ديوان المحاسبة العام، ولكن قوة هذه لا تحد منه إلا مشيئة الكونجرس في استخدام تقاريرها،

والملاحظ أن هذه المراقبة للبرامج التنفيذية لا تخلو من حالة الفوضى وعدم التناسق، وكثيرا ما تكون غير واضحة، وما من شك أن الكونجرس يملك القدرة على أن يكون قوة عظيمة لتقرير إدارته السليمة والشديدة الفعالية، لكنه قلما يرقى إلى هذه الدرجة، وثمة أمثلة كثيرة فشل فيها الكونجرس في كبح نماذج فاضحة لسوء إدارة البرامج المقررة من قبل الكونجرس، بسبب الأهواء الشخصية للأعضاء أو موظفي مكاتب اللجان، ولكي يتسنى للكونجرس مزاولته وظيفته هذه بشكل جيد عليه تحسين بنيته واستخدام التقارير الواردة إليه بطريقة أفضل من طريق التزويد بهيئة موظفين لهم مؤهلات كافية وموارد للجنة يمكنه من التعامل مع الفرع التنفيذي الذي تتوفر له حنكة وتقنية عالية"<sup>(1)</sup>.

#### خامسا: إقرار الكونجرس للميزانية

"يفوض الدستور الكونجرس بالسلطة المطلقة في القضايا المالية، سواء سلطة

(1) محمد ياسين العيثاوي، المرجع السابق، ص: 79، 80.

اعتماد الأموال أو سلطة الضرائب، ومع ذلك فإن تركيبة القوى السياسية والتاريخية والبيروقراطية نقلت قدرا كبيرا من سلطات الميزانية إلى الفرع التنفيذي، فمنذ عام 1789 إلى غاية 1921 افتقرت البلاد إلى نظام منهجي للموازنة"<sup>(1)</sup>.

"وحتى سنة 1921 وعملا بمبدأ الفصل بين السلطات كانت الموازنة تعد من قبل الكونجرس عن طريق لجنة الطرق والوسائل (الواردات) ولجنة التخصيصات أو الاعتمادات (النفقات)، وأصبحت الموازنة تعد من قبل رئيس الجمهورية ويشرف الكونجرس على أمر النفقات فهو الذي يوافق على الاعتمادات المطلوبة من الحكومة مما يشكل وسيلة ضغط على السلطة التنفيذية وإجبارها على أن تتبع سياسة يرسمها لها الكونجرس"<sup>(3)</sup>.

### الفرع الرابع: آليات رقابة البرلمان على أعمال رئيس الجمهورية الأمريكي

أثرنا إدراج هذا الفرع ضمن العوامل التي تدعم المركز القانوني للبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ نتناول هذه الآليات بالدراسة والتحليل وفق العناصر التالية:

#### أولا: حجة آليات رقابة الكونجرس على أعمال رئيس الجمهورية الأمريكي.

"يتبنى النظام الدستوري الأمريكي من الناحية النظرية على الفصل الصارم بين السلطات ويترتب على الفصل أنه: ليس للرئيس أية سلطة تجاه الكونجرس، إذ لا يحق له فض الدورة البرلمانية، أو تعطيل انعقادها، وليس له حق حل أي من المجلسين، ولا يحق له اقتراح القوانين بشكل رسمي ومباشر. وبالمقابل ليس لأي من المجلسين حق توظيف أدوات الرقابة التي تشتهر بها النظم البرلمانية كتوجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة أو استجوابهم أو تحريك المسؤولية السياسية، وسحب الثقة منهم.

غير أن الفصل الصارم بدأ يتراجع ابتداء من أواخر القرن الثامن عشر وفقد رواجه لصالح فكرة الرقابة والتوازن التي لا تتناقض مع فصل السلطات إنهما مكملان لبعضهما، فمؤسسة الكونجرس لا تستطيع أن تراقب ما لم يكن لديها قسط من الاستقلالية، ولا يمكن أن تحتفظ باستقلاليتها دون سلطة المراقبة، وفكرة الرقابة والتوازن تحقق الحد من استبداد وتعسف أية سلطة أخرى لأنها تجيز لكل سلطة من سلطات الدولة أن تكبح جماح السلطة الأخرى، كما

(2) محمد ياسين العيثاوي، نفس المرجع السابق، ص 80.

(3) نصرالدين عاشور، المرجع السابق، ص 57.

تجسد هذه الفكرة في وسط المحكمة العليا لرقابتها على أعمال السلطتين، مما هذا ببعض الدارسين إلى التأكيد على اقتسام السلطات بدلا من الفصل بينها، وذلك مع استثناءات ترد على هذا الفصل الصارم أورد الدستور بعضها، وأخرى فرضها الواقع العملي وهي استثناءات تجسد التعاون والاتصال بين السلطات وتتجلى في: سلطة الرئيس في الاعتراض على القوانين، وسلطته في اقتراح القوانين، ووضع الميزانية العامة للاتحاد، إضافة إلى ما يخوله له الدستور من تفويضات تشريعية واسعة في أوقات الأزمات والحروب. وفي المقابل ترد استثناءات على استقلال سلطة التنفيذ عن الكونجرس، كسلطة هذا الأخير في الموافقة على التعيينات، الموافقة على المعاهدات، إنشاء لجان تحقيق، سلطته في الاتهام والمحاكمة البرلمانية عبر الاتهام الجنائي للرئيس ولوزرائه والموظفين العامين<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: آلية مشاركة الكونجرس في تكوين السلطة التنفيذية

"تتص المادة الأولى الفقرة الأولى من الدستور على أن "جميع السلطات التشريعية تخول لكونجرس الولايات المتحدة الذي يتألف من مجلس الشيوخ وآخر للنواب"، غير أنه واستثناء على هذه المادة وطبقا لنظرية الاستقلالية مع التوازن وتبادل المراقبة، فإن الدستور يخول للكونجرس الخروج عن هذه الاستقلالية لممارسة وظائف تنفيذية هي في الأصل من اختصاص رئيس الجمهورية، وذلك بقصد الحد من إطلاقية سلطة التنفيذ وجمودها عبر إشراك الكونجرس في انتخاب رئيس الجمهورية، وانتخاب نائب الرئيس من مجلس الشيوخ، وإشراك مجلس الشيوخ في تعيين كبار الموظفين، وكذا موظفي الولايات المتحدة اللذين لم ينص الدستور على طريقة تعيينهم، مما يجعل دوره في تكوين السلطة التنفيذية أساسيا وهاما، ها هي حدود سلطاته في ذلك؟ تطبيقا لمبدأ التعاون وتبادل المراقبة الذي جنح إليه واضعوا الدستور الأمريكي خروجا عن صرامة الفصل بين السلطات فإن:

- للكونجرس ممثلا في مجلس النواب له سلطة انتخاب رئيس الجمهورية وذلك في حالة ما إذا لم يحصل أي من المرشحين لرئاسة الجمهورية على أغلبية أصوات الناخبين.
- كما أول الدستور لمجلس الشيوخ انتخاب نائب الرئيس إذا لم يحز أي مرشح الأغلبية

(1) ميلود ذبيح، (آليات رقابة الكونجرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية)، المرجع السابق، ص: 128، 129.

اللازمة للفوز، ويسمى هذا الانتخاب بالانتخاب العارض أو الطارئ<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: آلية مشاركة الكونجرس رئيس الجمهورية في إدارة الشؤون الخارجية

"إعمالاً لمبدأ الرقابة والتوازن يُشرك الدستور الكونجرس وعلى الأخص مجلس الشيوخ في إدارة الشؤون الخارجية مع الرئيس، بالرغم من أنها اختصاص أصيل للرئيس، فوضعوا الدستور تعمدوا تقسيم مهام إدارة السياسة الخارجية تفادياً لتركيز السلطة في يد واحدة، إذ يُكلف الدستور الكونجرس بالقيام بأجزاء منها، ويكلف الرئيس بالقيام بأجزاء أخرى، وكلفهما معا بالقيام ببعض الأجزاء: فقد أوكل الدستور للكونجرس سلطة إعلان الحرب، وأوكل للرئيس قيادة القوات المسلحة، فجزأ بذلك سلطة الحرب بينهما. وإذا كان الرئيس يقود القوات المسلحة، فإن للكونجرس حشد الجيوش ودعمها وتزويدها بالمؤن، لأن سلطة الإنفاق المالي تؤول كلية إلى الكونجرس. كما أوكل للكونجرس سلطة تنظيم التجارة الخارجية، مما يجعله لاعبا رئيسيا في هذا المجال. وإذا كان للرئيس سلطة عقد المعاهدات وتعيين السفراء والقناصل والممثلين الدبلوماسيين، فإن هذه السلطة تخضع لموافقة مجلس الشيوخ على أن يساعد مجلس النواب في تقرير الالتزامات التي تنطوي عليها المعاهدات"<sup>(2)</sup>.

### رابعاً: التحقيق آلية رقابية بيد الكونجرس

"بالرغم من الفصل الصارم الذي يطبع نظرياً العلاقة بين السلطات في النظام الأمريكي، فإن للكونجرس بمجلسيه دوراً هاماً وأساسياً في الرقابة على السلطة التنفيذية، وإن لم ينص الدستور صراحة على آليات الرقابة التي تنص عليها دساتير النظم البرلمانية، غير أنه أكد على الدور القضائي والمالي للكونجرس وإشراكه في إدارة الشؤون الخارجية في تكوين السلطة التنفيذية إلى جانب كل ذلك فإن للكونجرس سلطة التحقيق، مع أنه لا يوجد في الدستور ما يخوله ذلك صراحة، إلا أنه يباشر هذه السلطة منذ بدايات نشأت الجمهورية حتى أصبحت عرفاً مستقراً يقره الفقه والقضاء"<sup>(1)</sup>.

(1) ميلود ذبيح، (آليات رقابة الكونجرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية)، نفس المرجع السابق، ص: 129، 130.

(2) لأكثر تفصيل انظر نفس المرجع، ص 132 وما يليها.

(1) ميلود ذبيح، (آليات رقابة الكونجرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية)، نفس المرجع السابق، ص: 136، 137.

### خامسا: آلية الرقابة المالية من طرف الكونجرس

يوكل الدستور الكونجرس سلطة مطلقة في المجال المالي سواء أكانت سلطة الإعتمادات المالية أو سلطة فرض الضرائب، فطبقا للمادة الأولى الفقرة الثامنة من الدستور، والفقرة التاسعة من المادة الأولى، فالكونجرس يسيطر كلية على مالية الولايات المتحدة سواء من ناحية الإيرادات أو النفقات وهو الذي يسيطر على إنفاق الأموال الموجهة لتسيير مختلف شؤون الدولة وتنفيذ برامجها، وهو من يحدد الإيرادات العامة ويجمعها عبر فرض الرسوم والضرائب، وله سلطة الاقتراض. وللرئيس إبداء رأيه بالتصديق أو الاعتراض، ولا يجوز الاعتراض الجزئي على مشروع الميزانية، وحتى وإن اعترض عليه كلية يمكن للكونجرس أن يواجه هذا الاعتراض بالتصديق عليه بأغلبية ثلثي أعضائه<sup>(2)</sup>.

ومما تقدم أعلاه تكون هذه الآليات الرقابية التي يمارسها الكونجرس في مواجهة رئيس الجمهورية آليات فعالة وقوية، فهي تزيد من قوة مركز الكونجرس في النظام الأمريكي مما يجعل الكفة تميل لصالحه.

### المطلب الثالث: المركز القانوني للبرلمان في فرنسا

"أراد واضعوا دستور الجمهورية الخامسة العمل ضد تحول النظام الدستوري الفرنسي إلى نظام مجلسي، كما حدث للجمهوريتين الثالثة والرابعة، وتجديد، هذا ما عبر عنه السيد "ميشال دربيه" أمام المجلسين الفرنسيين في 27 أوت من العام 1958 أي إقامة نظام برلماني دون سيادة البرلمان، على حد تفسير "فرانسوا غوجل" « François Goguel »، ومن أجل ذلك جرى قلب الترتيب بين السلطات الدستورية لصالح السلطة التنفيذية وعلى حساب البرلمان، فعقلنة النظام البرلماني وجدت تعبيرا عنها في تحديد الوظيفة التشريعية والإحاطة بوظيفة الرقابة، وأن:

■ تحديد الوظيفة التشريعية جرى التعبير عنه في النص الدستوري بطرق متعددة، ففقد

(2) ميلود ذبيح، (آليات رقابة الكونجرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية)، نفس المرجع السابق، ص: 139،

البرلمان دوره في احتكار إنتاج القوانين بسبب اعتماد الاستفتاء التشريعي في المادة 11 من الدستور أي الاستفتاء بشأن مشروع قانون، وتحديد المواضيع التي يقتصر وضع القوانين عليها في المادة 34، في الوقت الذي زالت فيه سيادة القانون بسبب اعتماد مبدأ دستورية القوانين وإنشاء مجلس الدستوري، إضافة إلى صلاحيات الحكومة المحددة في العملية التشريعية.

■ من أجل تجنب حدوث الأزمات الحكومية المتكررة، والناجمة عن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، جرى الذهاب بعيدا في عقلنة النظام البرلماني، فجرت تقييد إجراءات طرح الثقة بالحكومة بشكل دقيق في المادة 49 من الدستور وعدم إمكانية حجب الثقة من الحكومة إلا بالأغلبية المطلقة من أعضاء الجمعية الوطنية، كما جرى تنظيم عمل اللجان البرلمانية لكي لا ترقى بثقلها كثيرا على السلطة الإجرائية<sup>(1)</sup>.

على هدي ما تقدم أعلاه نتناول بالدراسة والتحليل هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: التقنين الشديد للنشاط البرلماني في ظل الجمهورية الخامسة

الفرع الثاني: تكوين البرلمان الفرنسي.

الفرع الثالث: تنظيم هيكل وسير عمل البرلمان الفرنسي.

الفرع الرابع: صلاحيات البرلمان الفرنسي.

الفرع الأول: التقنين الشديد للنشاط البرلماني في ظل الجمهورية الخامسة

الجدير بالملاحظة هنا هو أن المعارضة محرومة من المكان الذي يعطي لها في نظام برلماني حديث، وإذا كان صحيحا أن الحوار بين الحكومة والبرلمان يتحول من نظام برلماني حديث إلى حوار بين الحكومة والمعارضة، فالتحول هنا ممنوع والحوار محظور، وجدول أعمال الجلسات تقرره الحكومة مع الأكثرية، وهذا يجعل اقتراحات القوانين أو الأسئلة الصادرة عن المعارضة تحت رحمة اللذين بيدهم السلطة واللذين تتوجب مراقبتهم وإدارة اللجان وتعيين لجان تحقيق يبقى بين يدي الأكثرية، فضلا عن ذلك تبقى هذه اللجان الأخيرة في طي السرية. والوضع خارج تماما عن نطاق القواعد البرلمانية الحديثة، حتى أن رؤساء اللجان في

(1) عصام سلمان، المرجع السابق، ص 160.



الجمعية الوطنية ورئيس جمعية الصداقة المسماة "حاضر ونشاط الديغولية" نشروا في 12 جويلية سنة 1971 نص احتجاجي:

- قد انتقدوا فيه الحاجز المقام بوجه اقتراحات القوانين (ذات الأصل البرلماني) هذا الحاجز الذي لا يترك سبيلا لمرور بعض الاقتراحات،
- وانتقدوا أيضا ميل الحكومة إلى التشريع في كل مجال وإلى اتخاذ مراسيم في مجالات تعود إلى القانون، ثم الإسراف في استعمال حالة الاستعجال في مشاريع أعدتها الإدارة على مهمل دون أن تصدر النصوص التطبيقية المتعلقة بها، ثم سوء نية الإدارة عند الرد على الأسئلة المكتوبة والشفوية.

وينهي بعض الرؤساء بيانهم بقولهم: "ويجري كل شيء كما أن بعض البنيات الكنوقراطية تقصد حصر البرلمان في وظيفة بسيطة للتسجيل متواطئة على هضم حقه في المبادرة ووقته في التفكير، وبالتالي على قدراته في التعبير عن الإدارة الوطنية".

وليس من المبالغ فيه أن دستور 1958 كما هو معمول به في الوقت الحاضر، وبالرغم من الانتخابات الرئاسية والتشريعية، وبالرغم من الاستفتاءات الشعبية، هو دستور وإن كان يؤمن حكما مستقرا فإنه قلما يحرم المبدأ الأول في الدستورية الغربية: الحكام يجب أن يحكموا إنما يجب أن يراقبوا"<sup>(1)</sup>.

وفي إطار المؤسسات القائمة في ظل دستور 1958 الأفضل العدول عن كلمة "سلطة تشريعية" للتدليل على الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ مجتمعين، لأن سلطة إصدار القوانين العامة ذات القوة الإلزامية والتي من شأنها تعديل القوانين البرلمانية القائمة (أي ممارسة السلطة التشريعية حقا) أصبحت موزعة بين الحكومة والبرلمان، وقد لوحظ الانحطاط القاطع للبرلمان، ولم يعد من حاجة للرجوع إليه إذ:

- وضع حد نهائي لظاهرة تحول السيادة الوطنية إلى سيادة برلمانية، وأن المركز الوحيد الحاسم في الدولة قائم منذ الآن فصاعدا في الحكومة (رئيس الجمهورية والوزراء)، هذه الواقعة تتماشى مع الضرورات الدستورية لبلدن متمدين.

(1) هوريو أندري ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء 2،

المرجع السابق، ص ص: 327، 328.

- أن البرلمان "عقلاني متطرف" بشكل لم يعد باستطاعته أبدا إيقاف وحتى تأخير المشيئة الحكومية.
  - وأن هذه العقلانية المتطرفة قد تدعمت أيضا بالبرلمانية الأكثرية، مما يعني عمليا أن البرلمان لا يراقب الحكومة، ولكن الحكومة عن طريق أكثريتها هي التي تراقب البرلمان، ولقد شكلت الأكثرية من ذلك ولكن هذا لم يعد الأمر الأخطر.
  - وإذا كان صحيحا بأن نظاما ديمقراطيا يعترف بالمركز المرموق المعطى للمعارضة، وأن هذه السمة هي الميزة الرئيسية للمؤسسات البريطانية والأمريكية، فإن النظام السياسي الفرنسي الراهن تعتبر المعارضة وفقا للظروف وكأنها مهمة أو مزعجة، وفي كل حال كأنها خارج النظام السياسي.
- فالمعارضة حاليا هي بدون شك منقسمة وبذلك تضعف نفسها، والحكومة تستغل هذا الوضع، فإذا تضاءلت المعارضة تصبح غير ذي شأن، وإذا كانت قوية كما الحال عقب انتخابات 1967 أصبح من المهم معاكستها: طلب سلطات مطلقة لمنعها من التعبير عن نفسها، جدول أعمال مناقشات مقامة ضدها بانتظام وسوء نية الحكومة عند الرد على الأسئلة الشفهية. فالحوار الدستوري بين الحكام ومراقبي الحكام سائر نحو الزوال، والخلاف الذي لم يتحول أبدا بشكل حضاري إلى معارضة تعتبر كفريق متم للنظام السياسي ومحترمة كما يجب. والواقع أن البرلمان هو السلطة الوحيدة التي تظهر إرادتها في المداولات العامة"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: تكوين البرلمان الفرنسي

يتألف البرلمان الفرنسي من مجلسين هما وفقا للمادة 24 من دستور 1958: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وعليه فقد "اعتنق النظام الفرنسي في مجال تكوين البرلمان نظام ازدواجية المجلسين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ اللذين يتكون منهما برلمان فرنسا، إلا أنهما يختلفان عن بعضهما في التشكيل والاختصاص"<sup>(1)</sup>.

(1) هوريو أندري ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء 2، نفس المرجع السابق، ص ص: 423، 424.

(1) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء 2، ص 273.

ولأن البرلمان الفرنسي يتكون من غرفتين، حيث يهدف من تبني الثنائية البرلمانية العمل على إقامة التوازن بين السلطات والحد من جموح مجلس النواب، وكذلك دراسة مشاريع القوانين مرات متعددة وبالتالي تحسين العمل البرلماني.

### أولاً: تكوين الجمعية الوطنية

"تتكون الجمعية الوطنية من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام المباشر بالنظام الأكثرية في دوائر فردية وعلى دورين، يفوز في الدور الأول من نال الأكثرية المطلقة من أصوات المقترعين، أما الدورة الثانية فتتخصص بالمنافسة فيها بالمرشحين اللذين خاضوا الانتخابات في الدورة الأولى، ونال كل منهم على الأقل 12,5% من أصوات المقترعين. يأخذ المشرع الفرنسي "بنظام الأكثرية كأسلوب انتخابي منصوص عليه في قانون الانتخابات سواء أكانت انتخابات محلية أو على المستوى الوطني،

أولاً شروط الترشح: حُدثت شروط الترشح للجمعية الوطنية بموجب قانون الانتخابات، تتمثل في: الجنسية الفرنسية، بلوغ ثلاثة وعشرين سنة من العمر، كما على المرشح أن يدعم ملف ترشيحه بمؤهلات المعرفة إن وجدت.

ثانياً طريقة الاقتراع: "لقد اختار المشرع الفرنسي في انتخاب النواب "نظام الأغلبية بالاسم الفردي على دورين"، تطبيقاً لأحكام الدستور التي ينص على أن انتخاب نواب الجمعية الوطنية يكون عاماً ومباشراً وسرياً، ويشترط في المرشح أن يتحصل على "الأغلبية المطلقة" من الأصوات المعبر عنها بشرط أن لا يقل عدد الأصوات عن ربع عدد الناخبين المسجلين في نفس الدائرة الانتخابية. أما في الدور الثاني فتكفي "الأغلبية النسبية"، التي مقتضاها يعلن فائزاً المرشح الذي تحصل على أكبر عدد من الأصوات مقارنة بما تحصل عليه منافسيه، وعند تعادل مرشحين اثنين في دائرة انتخابية واحدة ففي هذه الحالة يعلن فائزاً المرشح الأكبر سناً من بينهما" (2).

### ثانياً: تكوين مجلس الشيوخ

"يتكون مجلس الشيوخ الفرنسي من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام غير المباشر

(2) محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى،

الجزء 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 224.

لمدة تسع سنوات على أن يجري انتخاب ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات، ويمثل مجلس الشيوخ الوحدات الإقليمية .

- يجري انتخاب مجلس الشيوخ من قبل هيئة ناخبة مكونة في المحافظة من أعضاء منتخبين هو النواب مستشاري المناطق والمستشارون العامون ومفوضون عن المجالس البلدية.
- أما نظام الاقتراع فيختلف تبعا لعدد أعضاء مجلس الشيوخ في المحافظة بالنظام الأكثرية في دورين هو المعتمد، ماعدا في المحافظات الأربعة عشر الأكثر كبرا من ناحية السكان، والتي يعتمد فيها النظام النسبي،
- على أن يكون عدد المرشحين من الرجال لعضوية مجلس الشيوخ مساو لعدد المرشحين من النساء لعضوية المجلس نفسه.

▪ وأن توزع الأسماء في لوائح المرشحين في المحافظات المعتمد فيها النظام النسبي، على أن تتعاقب الأسماء تبعا للجنس، والذي يبرر ذلك هو اعتماد النظام النسبي في لوائح مفضلة، لا يجوز التشطيب فيها، أو تبديل ترتيب أسماء المرشحين.

▪ وقد أثار نظام انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي الكثير من النقد منذ بداية الجمهورية الخامسة، ولم يجر إصلاحه، فقد أعتبر بأنه يؤدي إلى تمثيل زائد للمناطق الزراعية، وبالتالي قيام مجلس محافظ، لا يتأثر كثيرا بتحركات الرأي العام<sup>(1)</sup>.

شروط الترشح لعضوية مجلس الشيوخ الفرنسي: إذا كان المشرع الفرنسي قد سوى فيما يتعلق بشروط قابليتهم للانتخاب بشكل يكاد متطابقا، فإنه من جهة أخرى يميز المرشحين لمجلس الشيوخ من حيث السن المطلوبة، إذ يجب أن يكون المرشح لهذا الأخير بالغا من العمر خمسة وثلاثين سنة كاملة، لكن الإصلاحات التي أدخلها المشرع الفرنسي على مجلس الشيوخ، طالت الشرط المذكور حيث بات سن الترشح ثلاثين سنة كاملة، أما الشروط الأخرى كالقابلية وعدم القابلية للانتخاب فهي نفسها بالجمعية الوطنية.

ومن خلال قانون الانتخابات فإنه يشترط في المرشح للجمعية الوطنية ومن ثم المرشح لمجلس الشيوخ أن يكون ناخبا في إطار الشروط والتحفظات المنصوص عليها في القانون على اعتبار أن المرشح للانتخابات التشريعية للغرفتين معا، يجب أن يكون أولا وقبل كل شيء

(1) عصام سلمان، المرجع السابق، ص 162.

ناخبا. كما يتعلق الأمر بوجود التصريح الشرفي بالامتلاكات يودعه العضو لدى مكتب المجلس من خلال الخمسة عشرة يوما الموالية لانتخابه، وفي الحالة العكسية يكون غير قابل للانتخاب.

### الفرع الثالث: تنظيم هياكل وسير عمل البرلمان الفرنسي

قبل الشروع في دراسة الفرع نشير إلى ما يلي كتقديم لهذه الفرع "أن النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ يدخل في اختصاصات وصلاحيات كل منهما، عملاً بمبدأ استقلالية السلطة التشريعية، وقد وضع دستور الجمهورية الخامسة بعض القواعد الواجب التقيد بها، وأخضع نظام الجمعية الوطنية ونظام مجلس الشيوخ لرقابة المجلس الدستوري. كما أن النظام الداخلي هو الشرعة التي تحكم تنظيم المجلس المعني به وعمله، وللجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الحرية في اعتماد النظام الملائم شرط احترام الدستور. إذ تجب على كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الحصول على موافقة المجلس الدستوري الإلزامية على نظامهما<sup>(1)</sup>،

### أولاً: أهمية النظام الداخلي

تظهر أهمية النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الفرنسي في النقاط التالية: ينبثق التنظيم الداخلي لكل جمعية وطنية أو مجلس شيوخ عن نظامه الداخلي الذي يعالج أيضاً مسألة سير العمل في كل منهما. كما أن النظام الداخلي عنصر رئيسي من أجل حسن سير المؤسسات البرلمانية. وغرفتي البرلمان هي سيدة نظامها الداخلي، على أن يعرض للرقابة الدستورية شأنه في ذلك شأن القوانين العضوية. ومنه النظام الداخلي يحدد بصورة عامة التركيب الداخلي للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ من الأجهزة القائدة والتشكيلات الداخلية.

### ثانياً: تنظيم هياكل البرلمان الفرنسي

تنظيم هياكل مجلسي البرلمان الفرنسي إلى أجهزة نوضحها في الآتي كل غرفة على حدا:  
أولاً تنظيم هياكل الجمعية الوطنية: تظم الجمعية الوطنية في تنظيم هياكلها على:  
الرئيس، المكتب، اللجان، اجتماع الرؤساء.

(1) Article 61 alinéa 1 : « Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elle ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel ».

ثانياً تنظيم هيكل مجلس الشيوخ: أهم ميزة تميز مجلس الشيوخ أنه لا يمكن حله، لذلك يظهر كامل استقرار في النظام الفرنسي التأسيسي، ويضم مجلس الشيوخ في تنظيمه الهيكلي: الرئيس، المكتب، اللجان، الكتل.

ثالثاً: تنظيم سير عمل البرلمان الفرنسي: يظهر هذا التنظيم من خلال:

أولاً اجتماعات البرلمان الفرنسي: ويقصد من خلال هذا العنوان دورات البرلمان الفرنسي، إذ أن المشرع الدستوري الفرنسي نص في آخر تعديل له بموجب المادة 28 منه على أن للبرلمان دورة واحدة عادية بدلاً من دورتين تبدأ في أول يوم من شهر أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان، على أنه لا يمكن أن تتجاوز عدد الأيام التي يمكن كل مجلس أن يعقد فيه جلساته خلال الدورة العادية 120 يوماً.

بالإضافة إلى هذه الدورة العادية يسمح الدستور بعقد دورة استثنائية تفتح بناء على طلب الوزير الأول أو بطلب من أغلبية الأعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية، وبناء على جدول أعمال محدد<sup>(2)</sup>. ضف إلى ذلك الاجتماعات الحكيمة: (الدورات الوجوبية): يجتمع البرلمان الفرنسي وجوباً في ثلاث حالات هي: بعد حل الجمعية الوطنية وانتخاب جمعية جديدة، تجتمع هذه الأخيرة وجوباً في ثاني يوم خميس يلي انتخابها، وإذا انعقد هذا الاجتماع خارج الفترة المقررة للدورة العادية تفتح وجوباً دورة مدتها 15 يوماً<sup>(3)</sup>. وفي قرار رئيس الجمهورية ممارسة السلطات الاستثنائية المؤقتة المنصوص عليها في المادة 16 من الدستور، يجتمع البرلمان بصورة وجوبية<sup>(4)</sup>. وعند سماع خطاب رئيس الجمهورية أمام البرلمان المجتمع في مؤتمر لهذا الغرض<sup>(2)</sup>. كما توجد حالات اجتماع البرلمان الفرنسي بغرفتيه: يجتمع البرلمان الفرنسي بغرفتيه في حالات تتمثل في: حالة حصول المانع أو الشغور لمنصب الرئاسة. وحالة استعمال السلطات الاستثنائية. وحالة حل الجمعية الوطنية.

### الفرع الرابع: صلاحيات البرلمان الفرنسي

(1) أنظر المادة 29 من دستور 1958 الفرنسي.

(2) الفقرة الثالثة من المادة 29 من دستور 1958 الفرنسي.

(3) انظر الفقرة الخامسة من المادة 16 من نفس الدستور.

(4) انظر الفقرة الثانية من المادة 18 من نفس الدستور.

يمارس البرلمان الفرنسي صلاحيات متنوعة، يمكن ردها إلى أنواع هي: (1)

الصلاحيات التأسيسية. الصلاحيات السياسية. الصلاحيات المالية. الصلاحيات التشريعية.

**أولاً: الصلاحيات التأسيسية:** "يتمتع البرلمان الفرنسي بالحق في تعديل الدستور وفقاً للشروط المنصوص عليها في الدستور وهي كالتالي: المبادرة في التعديل الذي يشترك معه أيضاً رئيس الجمهورية، والتصويت على الاقتراح بالتعديل، ويتساوى مجلسا البرلمان في هذا الحق، أي التصويت يكون في الجمعية الوطنية أولاً، أو مجلس الشيوخ، ولا بد من التصويت على التعديل بذات النص في كل منهما ليصبح نافذاً، وعرض مشروع التعديل بعد الانتهاء من التصويت عليه في المجلسين على الاستفتاء" (2).  
وعليه "يتم حق تعديل الدستور في مراحل ثلاث وفق المادة 89 من الدستور الفرنسي الحالي:

**1 المرحلة الأولى:** المبادرة بالتعديل الدستوري يعود لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول وإلى النواب والشيوخ على قدم المساواة.

**2 المرحلة الثانية:** التصويت على اقتراح تعديل الدستور بالأغلبية العادية.

**3 المرحلة الثالثة:** الطريقة العادية للتعديل الدستوري هي الاستفتاء؛ حيث يعرض اقتراح التعديل على الاستفتاء الشعبي للموافقة عليه.

لكن إذا ارتأى رئيس الجمهورية في نهاية المرحلة الثانية - بعد التصويت عليه في البرلمان وموافقة الأغلبية عليه - عرضه مجدداً على البرلمان عندما يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة، ويصبح التعديل نافذاً بأغلبية ثلاثة أخماس المقترعين، دون عرضه على الاستفتاء الشعبي (3). هذا الحق لرئيس الجمهورية ينحصر في المشاريع المقترحة من الحكومة أما تلك المقترحة من البرلمان فتعرض إلزامياً على الاستفتاء" (1).

(1) محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 97.

(2) نصرالدين عاشور، المرجع السابق، ص ص: 41، 42.

(3) الواضح أن رئيس الجمهورية الفرنسي كيف يتجاوز البرلمان بغرفتيه ويلجأ إلى الشعب لاستفتاءه حول مشروع التعديل

الدستوري، وهذه نقطة تحسب لصالح رئيس الجمهورية الفرنسي على حساب البرلمان.

(4) صالح طاليس، المرجع السابق، ص 265.

**ثانياً: الصلاحيات السياسية:** هي "الصلاحيات المتصلة بصميم النظام البرلماني، باعتبار أن مهمة البرلمان الأساسية في هذا النظام إنما هي إجراء مراقبة على أعمال الحكومة، عن طريق منح الثقة لها أو نزعها، ومن هذه الناحية قد اتجه الدستور إلى تطبيق هذه الصلاحية الجوهرية بغية الحيلولة دون الوقوع في الحالات التي كانت تتورط فيها الحكومات في ظل الدستوريين السابقين، فتتبدل بتبدل الأهواء والتيارات بمجرد التصويت المفاجئ عليها.

ولكن ليفرض البرلمان الرقابة على أعمال الحكومة، فهناك عدة طرق متمثلة في الإجراءات التي يستخدمها البرلمان بوجه الحكومة من أجل محاسبتها على الأعمال التي قامت بها وعن السياسية التي تعهدت بتنفيذها، ويعود له في هذا المجال صلاحية إصدار الأحكام على الحكومة، ومعاقبته بحجب الثقة عنها مما يؤدي إلى استقالته.

فقد حدد "جورج بومبيدو" الرابطة بين الحكومة والبرلمان في مقابلة متلفزة في 3 جوان 1967؛ حيث قال: "في الجمهورية الخامسة الحكومة هي التي تحكم، قد يبدو هذا مبتذلاً في كثير من الدول، غير أنه يعتبر شيئاً جديداً في فرنسا، ودور مجلس النواب يقتصر على ممارسة السياسة وليس على تحديدها، إذا باستطاعته إسقاط الحكومة".

والدستور الفرنسي قد نص على ذلك في المادة 49 فقرة 1 التي تخول الوزير الأول بعد التداول في مجلس الوزراء حق تقرير مسؤولية الحكومة عن برنامجها أمام الجمعية الوطنية، والغاية من هذه القيود كما كان عليه في دستور الجمهورية الرابعة هي تجنب المباغطات بطرح الثقة والتصويت عليها في حالات الغضب والهوس التي كثيراً ما يعتري الحياة البرلمانية<sup>(1)</sup>.

وهذا إن دل على شيء إنما يدل أن "الحكومة مسؤولة أمام الجمعية الوطنية، غير أن المراقبة على الحكومة تمارسها الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، والجديد في الجمهورية الخامسة هي عقلنة الإجراءات الآلية إلى وضع مسؤولية الحكومة موضع التنفيذ، وهذه الإجراءات أدت إلى عملية حل الجمعية الوطنية، إلى الاستقرار الحكومي منذ العام 1958 وإن ممارسة الرقابة على الحكومة من قبل البرلمان تتم بواسطة وسائل حددها الدستور.

(1) نصرالدين عاشور، المرجع السابق، ص: 39، 40.



أما عن إجراءات وضع المسؤولية الحكومية موضع التنفيذ، فقد نصت عليها المادة 49 من الدستور. ضف إلى ذلك أنه "مما لا شك فيه أن البرلمان تتمتع باختصاصات واسعة في مجال الرقابة، ونظرا لطبيعتها السياسية واتساع نطاقها وأساليب ممارستها فإنها تحتل المكانة الأولى أمام التشريع إذا ما توفرت شروط ممارستها وضمانات ذلك"<sup>(1)</sup>.

**ثالثا: الصلاحيات المالية:** "وتتمثل في تصويت البرلمان على الموازنة والتي تقدم له لمناقشتها بصورة تفصيلية، غير أن الدستور الفرنسي في المادة 40 منه قد ألغى حق أعضاء البرلمان في اقتراح نفقات جديدة أو تعديلات بشأن هذه النفقات، أو طلب تخفيض الواردات"<sup>(2)</sup>. وعليه قد "خفف دستور 1958 من سلطة البرلمان المالية من خلال:

الحد من مبدأ تخصص الموازنة (لم يعد بندا بندا)، بل بالتصويت على الأبواب. من خلال إلغاء حق المبادرة النيابية في النفقات العامة (زيادة نفقات أو تخفيض واردات). وحق الحكومة بإصدارها للموازنة بموسوم في حال تأخر البرلمان خلال مدة 70 يوما من إحالتها إليه، وفقا للأصول الدستورية وتكون الأولوية للجمعية الوطنية"<sup>(3)</sup>.

**رابعا: الصلاحيات التشريعية:** تعتبر الصلاحيات التشريعية من أهم اختصاصات وصلاحيات البرلمانات، والبرلمان الفرنسي من هذه البرلمانات وتظهر من خلال:

- 1- تعود المبادرة التشريعية إلى الحكومة (المشروع)، والبرلمان (اقتراح) على قدم المساواة.
- 2- وقد حددت المادة 34 المواضيع التشريعية تبعا لأهميتها ففي: المواضيع الأساسية (حقوق وحرريات المواطنين والضمانات المعطاة لهم لممارستها)، الحقوق الشخصية (جنسية، زواج، إرث)، تحديد الجرائم والجنح والعقوبات، والأصول الجزائية، العفو العام، النظام الانتخابي، فقد أعطي للبرلمان بالتشريع بالتفصيل.
- 3- أما بالنسب للأمر الأقل أهمية مثل التعليم، الدفاع الوطني، حق الملكية، قانون العمل، فلا يحق للبرلمان سوى وضع المبادئ العامة ويترك للسلطة التنفيذية وضع تفصيلاتها.

4- لكن التشريع فيما يخص القوانين الأساسية أي تلك التي المتعلقة بتطبيق الدستور

(1) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء 2، ص 283.

(2) محفوظ لعشيب، المرجع السابق، ص 98.

(3) صالح طاليس، المرجع السابق، ص 264.

والسلطات العامة والتي حددها الدستور مثل: طرق انتخاب رئيس الجمهورية، تنظيم المجلس الدستوري، وضع القضاء....إلخ. فهي تحتاج إلى أغلبية نيابية خاصة ووجوب عرضها على المجلس الدستوري.

- 5- تتم العملية التشريعية من خلال المشاريع والاقتراحات داخل اللجان أولاً، ثم يتم التصويت عليها في الهيئة العامة ويجب أن يصوت على القانون كل مجلس على حدا
- 6- في حال الخلاف بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ حول مشروع قانون وإذا استمر الخلاف يمكن للحكومة أن تتدخل وتطلب لجنة مؤلفة بأعضاء من كل من المجلسين لدراسة مشروع أو اقتراح القانون موضوع الخلاف، إذا تعذر الاتفاق أو رفض البرلمان التصديق على الاتفاق يحق للحكومة عندها أن تطلب من الجمعية الوطنية بمفردها حسم الموضوع<sup>(1)</sup>.
- وعليه "جاء نص المادة 34 من الدستور الفرنسي محددًا على سبيل الحصر الاختصاصات التشريعية، وهذا ما أكدته المادة 37 بنصها أن ما يخرج من نطاق المادة 34 يدخل في مجال التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، ولعل ما يتميز به دستور 1958 من غيرها هو هذا التحديد الذي عُدَّ اعتداءً على سيادة البرلمان في القيام بأي تصرف آخر، وبالتالي إضفاء الصفة التشريعية عليه، وهي السيادة التي ظهرت في أفكار روسو التي تعرف القانون بعموميه لكونه المعبر عن إرادة مشتركة من جهة، وهي إرادة الشعب وأن هذا الأخير لا يمكن التعبير عن إرادته إلا حول مواضيع من جهة ثانية"<sup>(2)</sup>.

### المطلب الرابع: المركز القانوني للبرلمان في الجزائر

"يشكل البرلمان الجزائري لبنة صلبة من لبنات البناء المؤسساتي الوطني، وهو قلب الحياة العامة للمجتمع الجزائري، له مكانة هامة وحيوية في تكريس وظائف الدولة السياسية والتأسيسية والاجتماعية والاقتصادية بما له من سلطات ووظائف ومهام دستورية - برلمانية - تشريعية ورقابية وتحسيسية، بهدف تجسيد قيم الديمقراطية التعددية وسيادة الشعب وتفعيل مقومات الحكم الراشد، المساهمة في إنجاح إنجازات برامج ومخططات التنمية الوطنية

(1) صالح طاليس، نفس المرجع السابق، ص: 263، 264.

(2) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء 2، ص 278.

- المستدامة، وتكريس مقومات عصنة نظام الحكم<sup>(1)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن الدراسة المقارنة مع البرلمانات الأخرى في العالم مفيد جدا، ذلك أن:
- هذه المقارنة تسمح باستنتاج مدى قوة أو ضعف التجربة البرلمانية التعددية الجزائرية بالنظر إلى الغير. ومدى التقارب أو مدى التفاوت والتباعد.
  - وبالتالي استخلاص أسباب وعوائق ذلك بقصد معالجة مواطن الضعف، وتطوير الحياة البرلمانية ككل، إن كانت هناك رغبة في ذلك.
  - وأن المقارنة مع البلدان النامية وخاصة العربية منها تبدو غير مجدية كثيرا بحكم الطابع الصوري والشكلي للتعددية الحزبية هناك.
  - إن هناك فوارق جوهرية مع التعددية في الجزائر التي تتمتع بحريات لا مثيل لها تقريبا في العالم الثالث، كحرية التعبير والرأي والإعلام والترشيح والممارسة السياسية إلى غير ذلك، وإن كان هناك تضيق أحيانا في استعمال الوسائل العامة في المجال الإعلامي.
  - ولهذا فإن المقارنة قد تكون أنفع وأجدي مع البلدان المتطورة، على أساس أنها بلغت شأوا كبيرا في المجال الديمقراطي والحريات العامة، وفي مجال التعددية الحزبية بالخصوص، وعلى أساس أننا نصبوا إلى الرقي بتجربتنا إلى هذه المصاف والاستفادة من تجارب تلك الدول، وربما تكون فرنسا مناسبة لهذا الغرض على أساس التقارب في طبيعة النظام الدستوري والسياسي مع الجزائر، مع اختلاف في الدرجة ومع التحفظ على فارق التطور الثقافي والحضاري، وكذا التجربة التاريخية<sup>(2)</sup>.

بناء على ما تقدم أعلاه نتناول هذا المطلب بالدراسة بالتوضيح والتفصيل وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: تبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر.

الفرع الثاني: تشكيل وهياكل البرلمان في الجزائر.

الفرع الثالث: سير عمل البرلمان في الجزائر.

الفرع الرابع: صلاحيات البرلمان في الجزائر.

(1) رسالة مجلس الأمة، (البرلمان وسياسة الإصلاحات الوطنية الشاملة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 9، (جويلية، 2005)، ص 5.

(2) الأمين شريط، (التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 4، (أكتوبر، 2003)، ص ص: 113، 114.

ومن خلال متابعة مسيرة التجربة البرلمانية الجزائرية، يتبين أن هذه السيرة تتجدد وتتطور باستمرار إلى أفضل عصرنة وتقدمها في تنظيم وممارسة الوظيفة البرلمانية.

### الفرع الأول: تبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر

"اعتماد النظام السياسي الجزائري بموجب الدستور القائم 1996 لأول مرة مبدأ ثنائية الهيئة التشريعية، وبالتالي فالبرلمان الذي ظل إلى عهد قريب ذو مجلس واحد، أصبح يتكون من غرفتين بناء على أحكام نص المادة 98 (1)"(1).

كما "أن اعتماد نظام الغرفتين في أي دولة مرتبط أساسا بجملة من الأسباب السياسية والتاريخية الخاصة بها، وبعد ترسخ معالم هذا النظام في العالم، ارتأت الجزائر الدخول في خضم هذه التجربة وأقرت إنشاء غرفة ثانية للبرلمان أطلق عليها اسم مجلس الأمة، أعلن عن ميلادها دستور 28 نوفمبر 1996 وتم تنصيبها بشكل رسمي في الرابع من شهر جانفي 1998، وقد أثار وجود هذه الهيئة التشريعية جدلا واسعا بخصوص أهدافها والجدوى من إنشائها"(3). الأمر الذي يدفعنا دراسة هذا الفرع وفق ما يلي:

أولا: تعريف مجلس الأمة وأساس تسميته.

ثانيا: عملية تأسيس مجلس الأمة.

ثالثا: الدواعي التي أدت إلى إنشاء الثنائية البرلمانية في الجزائر.

رابعا: نظام الغرفتين في الجزائر بين الرفض والتأييد وبين الجدل السياسي والواقع الميداني.

خامسا: مكانة مجلس الأمة في النظام الوطني.

### أولا: تعريف مجلس الأمة وأساس تسميته

"لقد اختلفت الدول تتبنى نظام المجلسين في تسمية المجلس الثاني ما يعرف

بالغرفة العليا للبرلمان؛ حيث أطلقت عليه: في إنجلترا اسم مجلس اللوردات *Conseil des*

(1) التي تنص على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس

الأمة". وهي نفس الصيغة التي جاءت بها المادة 112 من الدستور المعدل سنة 2016 التي حلت محل المادة 98.

(2) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص: 111، 112.

(3) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد

15، (فيفري، 2007)، ص 21.

« lords. وفي فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية اسم مجلس الشيوخ Conseil des »  
« sénats وفي مصر اسم مجلس الشورى » Conseil Consultatif. وفي ناميبيا اسم  
المجلس الوطني « Le Conseil national ». وفي الجزائر فقد أطلقت عليه اسم مجلس  
الأمة « Le Conseil de la nation » ، وذلك بمقتضى المادة 98 من دستور 1996 التي  
تنص على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي  
الوطني ومجلس الأمة"، وهي تسمية مختلفة عن سابقتها، الأمر الذي يدفع إلى تحديد  
المقصود بهذه التسمية وأساسها القانوني"<sup>(1)</sup>.

الأساس القانوني لتسمية مجلس الأمة: "يمثل مجلس الأمة الغرفة العليا للبرلمان الجزائري،  
وقد تم إنشاؤه على إثر دستور 1996، وجاءت تسميته على غير التسمية المعتمدة في العديد  
من الدول التي غالبا ما تستعمل مصطلح « Sénat » كتعبير عن الغرفة الثانية، أما في  
الجزائر فلا تطبق كلمة « Sénat » على مجلس الأمة، وهو الأمر الذي أكده السيد "بشير  
بومعز" على إثر استعمال أغلب الصحف الناطقة باللغة بالفرنسية لهذه الكلمة عند حديثها عن  
مجلس الأمة الجزائري حيث قال: "أريد أن أرفع الالتباس الذي وقعت فيه الجرائد التي قرأنا  
فيها بعض التعليقات الخاصة بمجلس الأمة، أنا أرفض تماما عبارة مجلس الشيوخ كما أن  
مجلسنا لا يسمى « Sénat »، فالترجمة الحرفية لكلمة « Sénat » تعني مجلس الشيوخ، أما  
مجلس الأمة الجزائري فيدخل ضمن نظرة جديدة في بناء الديمقراطية والتي منبعها عبقرية  
الشعب الجزائري". هذا:

➤ وحسب مبادئ الدستور الجزائري نظام الغرفة الثانية ووضعت له أسسه وضوابطه  
الدستورية، سيما أحكام المادة الثامنة والتسعون منه والتي قضت بإنشاء مجلس الأمة إلى  
جانب المجلس الشعبي الوطني في تشكيلة السلطة التشريعية وممارسة السيادة البرلمانية سيادة  
الشعب والأمة معا.

➤ حيث تتجسد سيادة الشعب على اعتبار أن السيادة ملك للجماعة بوصفها مكونة من  
الأفراد، يكون لكل فرد منهم جزء منها، ومن ثم يعبر القانون وفق هذا الاتجاه عن إرادة الأمة

(1) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص

الممثلة في هيئة الناخبين وما على الأقلية المعارضة إلا الإذعان لرأي الأغلبية، لذلك جاءت فكرة سيادة الأمة على اعتبار أنها وحدة دائمة ومجردة مستقلة عن أفرادها ولا تقتصر على جيل معين أو فترة زمنية معينة، وإنما تمتد لتعبر عن هذا المجموع في الماضي والحاضر والمستقبل، لتحد من مظاهر تسلط الأغلبية البرلمانية الناتجة عن نظرية سيادة الشعب، لأن القانون وفق نظرية سيادة الأمة يعبر عن الإرادة العامة لهذه الأمة وهو ما يحقق فكرة الإجماع، لذلك جمع المؤسس الدستوري الجزائري بين سيادة الشعب وسيادة الأمة لتحقيق فكرة الإجماع التي تتسجم مع نظام ديمقراطي"<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: عملية تأسيس مجلس الأمة

عملية تأسيس مجلس الأمة تتأتى وفق "رؤية وطنية إستراتيجية؛ وتأسيس مجلس الأمة رمز وروح الثنائية البرلمانية في الدولة الجزائرية المعاصرة تستهدف:

1 هدف إعادة تقويم سلطة الدولة وتنظيمها بصورة أكثر قوة وانسجاماً وتكاملاً وتواصلًا وفاعلية في ضمان توازن استقرار وتكامل سلطات مؤسسات الدولة، لتجنب كافة مخاطر وتهديدات الفراغ المؤسسي وانسداداتها وإنزلاقاتها بصورة تحقق بالأمن العام الوطني الشامل ووحدة البلاد وسيادتها واستقرارها وتطورها المنتظم ومقومات نظام حكم وطني راشد.

2 وهدف تطوير وعصرنة النظام البرلماني الوطني بواسطة تأسيس مجلس الأمة أساس نظام الثنائية البرلمانية، نظراً لكون نظام الثنائية البرلمانية هو فكرة تقدمية عالمية مزدهرة ودليل العصرنة والتجديد في الظاهرة البرلمانية في الديمقراطيات المعاصرة.

فإذا كانت التجربة البرلمانية الجزائرية عريقة في نشأتها وغنية بأطوار مسيرتها التاريخية عبر أحقاب تاريخ الجزائر القديم والحديث والمعاصر، فإن عملية تأسيس وتنصيب مجلس الأمة قد طور المنظومة البرلمانية الوطنية في الجزائر

3 وهدف تعميق وترسيخ التمثيل الديمقراطي السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتاريخي والمهني لفئات وشرائح النسيج الاجتماعي، والتحسس الأمثل لكافة طموحات وتطلعات وانشغالات الشعب والأمة والمواطن والتكفل بها بواسطة الأداء البرلماني الأمين والفعال.

4 وهدف وقاية وحماية الوطن والمواطن وسياسة الإصلاحات والتنمية الوطنية الشاملة

(1) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، نفس المرجع السابق، ص 11 وما يليها

من أجل العدالة الاجتماعية وأسس ومقومات الحكم الراشد من كافة مخاطر الانزلاقات السياسية الشعبية والأيدولوجية والأهواء الشخصية التي قد تنجم بسبب عجز نظام المجلس البرلماني الواحد كما دلت على ذلك العشرية الأخيرة من القرن الماضي.

5 كما كان من دواعي وأبعاد عملية تأسيس مجلس الأمة تغذية وتدعيم النظام المؤسساتي الوطني بكافة مقومات وعناصر وعلامات المصادقية التمثيلية والعصرنة والقوة والفاعلية بالقدر اللازم لتكريس إستراتيجية التقويم الوطني وسياسة الإصلاحات الوطنية الشاملة؛ حيث أن عملية تأسيس وتنصيب مجلس الأمة تعد في حد ذاتها قيمة إضافية إلى أن حقيقة تمثيل مجلس الأمة في أغلب مؤسسات الدولة الدستورية والسياسية والقضائية يكسبها بعدا برلمانيا ديمقراطيا قويا ورشيدا وعصريا، بصورة يجعلها أكثر قوة وفعالية واستقرارا وتأثيرا في الأداء.

6 ومن دواعي وأبعاد الرؤية الوطنية لعملية تأسيس مجلس الأمة قلب نظام الثنائية البرلمانية، وأساسها تطوير وترشيد النظام البرلماني الوطني وتعزيزه بكافة مقومات وعوامل الرشادة والكفاءة والفعالية البرلمانية تشريعا ورقابة وتحسيسا؛ حيث أن نظام الثنائية البرلمانية يحقق ذلك بكل تأكيد وتثبت ذلك كل تجارب نظام الثنائية البرلمانية في العالم. تكون هذه أهم دواعي وأبعاد الرؤية الوطنية من وراء عملية تأسيس مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: الدواعي التي أدت إلى إنشاء الثنائية البرلمانية في الجزائر

"النظام البرلماني المزدوج كان ظهوره نتيجة مخاض عسير ومراحل انتقالية وأزمات سياسية واجتماعية في بعض الدول منها الجزائر؛ إذ أن مجلس الأمة ولد من رحم أزمة سياسية واقتصادية خطيرة كانت تهدد استقرار الدولة، ناتجة عن التطورات الوطنية الخطيرة المتزامنة مع رياح التغيير التي بدأ العالم يومها يعرف فصولها، وبعد أن تأكد تثبيت أركان الدولة الجزائرية ونظامها الدستوري فكان دستور 1996 الذي أقر الازدواجية البرلمانية، بحيث نص لأول مرة على إنشاء غرفة ثانية تسمى مجلس الأمة والدواعي التي أدت إلى إنشاء هذه الغرفة الثانية بالجزائر هي:

أولا: ضمان التوازن بين المؤسسات الدستورية للبلاد وضمان استقرار سلطة الدولة واستمرارية نظامها الجمهوري.

(1) رسالة مجلس الأمة، (مجلس الأمة عهدتان للتأسيس المؤسساتي والإنجازات البرلمانية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 24، (جانفي، 2010)، ص 6 وما يليها.

ثانياً: تكريس وتعميق الممارسة الديمقراطية وذلك باعتماد مبدأ التمثيل الإقليمي؛ بحيث

أصبحت كل ولايات الوطن مهما كان سكانها ممثلة بعضوين في مجلس الأمة.

ثالثاً: أسباب سياسية واجتماعية أو أغلبيات برلمانية ساحقة تتسبب في تجاوزات وتعسف ضد الأقلية، وأحيانا تهدد وجود الأقلية نفسها وقد يؤدي الأمر إلى تهديد الدولة نفسها في طبيعتها وأسسها وثوابتها، مثل هذه الأمور تبقى محتملة في التعددية الحزبية، عندما تكون غير منظمة في إطار نظام حزبي مستقر وثابت، ومن ثم لا بد من وجود غرفة ثابتة لكبح هذه النوع من الجموح أو الحكم المطلق.

رابعاً: أن الغرفة الثانية تلعب دور هيئة تفكير بحكم تركيبها البشرية، التي تضم كفاءات وطنية ورجال ذوي الخبرة وما تمت المداولة فيما أفضل مما تمت المداولة فيه من قبل هيئة واحدة.

خامساً: معالجة حالة الشغور المتفق عليه من طرف الفقهاء وعلماء القانون الدستوري ورجال السياسة، وقد أثبتت التجربة هذه الحقيقة بأن الغرفة الثانية هي الوسيلة الفعالة والمثلى لسد كافة الفراغات وحالات الشغور، التي قد تحدث في السلطة، خاصة الفراغ المؤسسي لرئاسة الدولة، وهذا من ضمن الأسباب المهمة لنشأة مجلس الأمة في الجزائر.

سادساً: لا يوجد غرفة مثالية في العالم، فالقوانين الأساسية للمجالس البرلمانية ونظام التعيين فيها يتغير من دولة إلى أخرى حسب طريقة فهم كل منها وتصورها للديمقراطية وقد يمثل في الغرفة الثانية ما لم يمثل في الغرفة الأولى، إذ أن الهدف من الغرفة الثانية ليس مجرد استحداث نسخة من الغرفة الأولى كما يرى البعض من نقاد الازدواجية البرلمانية<sup>(1)</sup>.

كما أن "الأخذ بنظام الأحادية أو الازدواجية البرلمانية يخضع لأسباب تاريخية وسياسية واجتماعية خاصة بكل بلد، لقد أثير جدال كبير بين أنصار وخصوم الازدواجية البرلمانية، ولكل فريق حججه ومبرراته: فيرى فريق بأن الغرفة الثانية نظراً لتشكيلتها الخاصة وطريقة انتخاب أعضائها والمصالح التي تدافع عنها قد تصادر الإرادة الشعبية عن طريق رفض أو تعليق بعض القوانين المصادق عليها من طرف الغرفة الأولى المنتخبة عن طريق الانتخاب

(1) محمد بوديار، (مجلس الأمة الجزائري كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواحدة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن

مجلس الأمة الجزائري، عدد 11، (جانفي، 2006)، ص: 57، 58.



العام المباشر. وفريق آخر وجود غرفة ثانية سيساهم في توسيع التمثيل إلى الأقاليم وإلى بعض الفئات والشخصيات التي يصعب عليها الوصول إلى البرلمان عن طريق الاقتراع المباشر ويخفف من الانفعالات الآنية التي قد تصدر من الغرفة الأولى، والتي قد تؤدي إلى عدم استقرار المؤسسات.

أما في الجزائر وإن حدث خلاف بين أنصار الازدواجية البرلمانية وخصومها في جلسات لجان إعداد مشروع تعديل الدستور، فإن هذا الخلاف لم يظهر أمام الرأي العام، والبحث بجدية عن أسباب أخذ المؤسس الجزائري بنظام الازدواجية عام 1996 بعدما رفضه مدة تزيد عن 34 سنة، وتوجد إشارات لأسباب تأسيس مجلس الأمة في المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12 ماي 1996. تشير هذه المذكرة إلى أن وجود هذه الغرفة الثانية المعترف بها في جميع الأنظمة الديمقراطية يرمي في بلادنا إلى مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية... ضمان استقرار الدولة واستمرارها. وأن هذه المبررات المعلن عنها تخفي أسبابا لا علاقة لها ب:

مضاعفة التمثيل الوطني: لأن هذه المضاعفة يمكن أن تتحقق عن طريق رفع عدد المقاعد في المجلس الشعبي الوطني والأخذ بنظام انتخابي مشترك يجمع بين التصويت على القائمة وعلى الاسم. أما ضمان استقرار الدولة واستمراريتها، فلا يمكن أن تتحقق عن طريق مجلس الأمة وحده ولو كان لهذا المجلس دور معتبر في ذلك. وفيما يخص تمثيل الجماعات المحلية: فلا يمكن أن يتحقق من الناحية الفعلية بسبب نهاية عضوية المنتخب في الجماعة المحلية بمجرد انتخابه عضوا في مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

ضف إلى ذلك، أن الغاية من إنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني تكمن في: - الغاية السياسية<sup>(2)</sup>. - والغاية القانونية<sup>(3)</sup>.

(1) مقران آيت العربي، (نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد خاص، (ديسمبر، 2003)، ص: 65، 66.

(2) لأكثر تفصيل انظر: رسالة مجلس الأمة، (مجلس الأمة عهدة... وتجربة...)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد خاص، (ديسمبر، 2003)، ص 10 وما يليها.

(3) لأكثر تفصيل انظر: المرجع نفسه، ص 12 وما يليها. ومقران آيت العربي، المرجع السابق، ص 66 وما يليها.

على هدي ما تقدم نتناول نظام الغرفتين في الجزائر بين: الرفض والتأييد. والجدل السياسي والواقع الميداني.

أولا نظام الغرفتين في الجزائر بين الرفض والتأييد: "لم يخلو إنشاء مجلس الأمة في الجزائر كغيره من الغرف الثانية في مختلف دول العالم من نقاش جاء حول دوره وصوره ووجوده، منذ إصدار المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 28 نوفمبر 1996، راح كل طرف مؤيد أو رافض يأتي بالحجج والأسانيد التي تدعم موقفه ويرى أنها القول الصواب"<sup>(1)</sup>.

1- الرأي الرافض لمجلس الأمة: "ينادي هذا الرأي بوجود إلغاء مجلس الأمة والعودة إلى نظام الأحادية البرلمانية لعدة اعتبارات يرى أنها الصواب:

■ مجلس الأمة تكريس لهيمنة السلطة التنفيذية على التشريعية: فمجلس الأمة يدعم ويفرز سيطرة السلطة التنفيذية وتحكمها فيها، ويزيد فرصة تعطيلها وإعاقتها من خلال الآليات التي أنشأ على أساسها، كالثالث المعين من طرف رئيس الجمهورية، الذي يطلق عليه مؤيدو هذا الرأي "الثالث المُعطّل" بمعنى أنه يعمل على تعطيل أي قانون أو تحرك من المجلس الشعبي الوطني، تظن السلطة التنفيذية أنه لا يخدمها أو ضد توجهاتها وأهدافها، فهو عامل إضعاف للسلطة التشريعية على حد قول "عبد الله بوقفة".

■ مجلس الأمة عامل من عوامل التعقيد: ففي الحالة التي يكون فيها الحالة التي يكون فيها متققا مع المجلس الشعبي الوطني فإنه لا معنى لوجود مجلس الأمة، أما في الحالة التي يكون فيها ائتلاف بينه وبين هذا الأخير، فذلك يؤدي إلى مضيعة الوقت وإلى تعقيدات نحن في غنى عنها، خاصة زمن الأزمات التي تحتاج سرعة اتخاذ القرارات وإصدار القوانين المواكبة للتطورات والأحداث.

■ الإلغاء ضرورة اقتصادية: تقتضيها ظروف الجزائر الاقتصادية التي تتطلب حسبهم ترشيدا في النفقات وتجنبنا لصرف الأموال فيما لا طائل منه، وبهذا ينطبق على مجلس الأمة خاصة أن ميزانيته مرتفعة ومكلفة لخزينة الدولة، وبالتالي يمكن توجيه الأموال المخصصة له لقطاعات اقتصادية أخرى تساهم في توفير مناصب شغل وتحسين الأوضاع المعيشية

(1) توفيق بوقرن، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين مع . الجزائر نموذجا . ، ماجستير في القانون

الدستوري من جامعة باتنة، 2011-2012، ص 15.

للمواطنين.

وقد كانت مناقشة مجلس الأمة للقانون المنظم لتعويضات عضو البرلمان، مناسبة تأجيج هذه الانتقادات، وإثارة ضجة كبيرة حوله؛ حيث قدر كل حسب فهمه وكل حسب هذه التعويضات بعشرات الملايين، ولم يعتن أحد بما قد تخلفه هذه الحملة من آثار سلبية سلبية، أدت إلى استتكار المواطن وزعزعة ثقته في مجلس الأمة، وفي البرلمانات بصفة عامة ما أثر على المشاركات في المناسبات الانتخابية اللاحقة.

■ أعضاء مجلس الأمة جماعة: نتيجة للأسلوب الذي يتشكل به، وهو ثلثين من أعضاء المجالس البلدية والولائية، وثلث يعين من طرف رئيس الجمهورية، فإن مجلس الأمة أصبح مجرد غرفة للمصادقة على القوانين، وهو لم يعارض إلا على نصوص قليلة من باب إبعاد الشبهات.

■ مجلس الأمة بدعة دستورية: تعتبر خروجاً عما عرفته الجزائر من تنظيم دستوري، فالدساتير المتعددة التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال سواء دستور 1963 أو 1976 أو 1989 تمسكت بنظام الأحادية البرلمانية، كتوجه يضمن الاستقرار المؤسساتي والسياسي في البلاد، والأزمة التي مرت بها الجزائر والتي يتحجج البعض كمبرر لإنشاء الغرفة الثانية، لا علاقة لها بالغرفة بالأحادية البرلمانية التي كانت تعتمد عليها بل لأسباب أخرى، وبالتالي لم تكن هناك أي حاجة لمثل هذا المجلس<sup>(1)</sup>.

2- الرأي المؤيد لمجلس الأمة: ينادي هذا الرأي بضرورة المحافظة على مجلس الأمة لعدة اعتبارات منها:

✓ انتشار نظام الغرفتين في معظم دول العالم: فتنبي الكثير من دول العالم لنظام الثنائية لم يأتي من فراغ وإنما كان نتيجة لنجاحه وفعاليتها وقدرته على لعب دور محوري في مختلف الأصعدة، فالجزائر لم تشذ عن هذه القاعدة العامة بل طبقت نظاماً تم اختياره في دول كثيرة قبلها وأثبتت نجاحته.

✓ مجلس الأمة أحسن طريقة لضمان استقرار واستمرارية الدولة والانتقال الهادي للسلطة

(1) توفيق بوقرن، نفس المرجع، ص 15 وما يليها.

خاصة في حالة الشغور، وتجنب تكرار الأزمة التي عصفت بالمؤسسات الدستورية مطلع التسعينيات من القرن الماضي، وكادت أن تؤدي إلى انهيار تام للجمهورية الجزائرية، فهو إذن أفضل وسيلة للحفاظ على المصالح الحيوية للدولة ومواجهة الأوضاع الغير العادية نظرا لامتلاكه آليات دستورية كثيرة تمكنه أداء ذلك على أكمل وجه.

✓ مجلس الأمة يُثمن رشادة الحكم في الجزائر: فالثابت أن المجالس المنتخبة عن طريق الاقتراع العام المباشر السري هي من أصلب أعمدة الديمقراطية، لكن التجربة الجزائرية الفتية تجعل من العسير جمع كل مقومات الاقتراع السري الحر، خاصة بعد الهزة التي تلقتها التعددية الحزبية فترة التسعينات، لذلك إنشاء مجلس الأمة واستعمال طرق مغايرة في تشكيلته سواء الاقتراع الغير المباشر أو التعيين يزيد من فعالية البرلمان ويثمن رشادة الحكم، ويظهر ذلك جليا في ظل شفافية اختيار أعضاء كلتا الطائفتين.

✓ الدور الكبير لمجلس الأمة على المستوى الدولي: لا بد من التذكير بأن مجلس الأمة ساهم بصفة متواصلة على المستوى الدولي ضمن الدبلوماسية البرلمانية في تحسين وشرح وضعية الجزائر في الخارج وما يجري فيها فعلا، فلقد كان من خلال تدخلات بعض أعضائه أول من رد على ذلك السؤال اللاأخلاقي الذي أراد بالإرهابيين ضحايا ومعذبين في الأرض، أي "من يقتل من؟"، من كان أول من ذهب لملاقاة ومواجهة منظمات حقوق الإنسان والدفاع عن الجزائر، وقد كانت هذه الجهود على مختلف المستويات المغاربية، العربية، الإفريقية، الأوروبية وحتى الأمريكية.

✓ طريقة تشكيل مجلس الأمة تجعله بعيدا عن الضغوطات المباشرة للعملية الانتخابية، وتجنب أعضائه إعطاء الوعود الظرفية والمصلحية، فهي مؤسسة دستورية يتسم أعضاؤها بالاستقرار في ممارسة عهدتهم، ما يساعد على دراسة وتمحيص النصوص القانونية بإمعان ودون تسرع أو محاولة لإرضاء ناخبهم.

✓ مجلس الأمة مانع لاستبداد المجلس الشعبي الوطني: فإذا كان البرلمان مكونا من مجلس واحد فليس هناك ما يوقفه عند حده أو يخفف هفواته، وقد قيل: "التقسيم يلطف من شدة الحماس البرلماني، ويكفل استقرار الحالة المعنوية للأعضاء"، لذا حرصت العديد من

الأنظمة على ضبط سلطاتها التشريعية، بتقسيمها"<sup>(1)</sup>.

ثانياً نظام الغرفتين في الجزائر بين الجدل السياسي والواقع الميداني: "يتوفر مجلس الأمة اليوم على رصيد سياسي ملموس، سبقه في بداية الأمر جدل نظري أفرزته مواقف وتصرفات سياسية، وحصل هذا الرصيد السياسي وتكرس تبعاً لنشاط ميداني متميز في إطار ضوابط دستورية، ومقاييس قانونية اتسم بها المجلس بالاشتراك والتنسيق مع مؤسسات دستورية أخرى وفق القانون في مهامها وصلحياتها.

وأن الفترة القصيرة - قياساً بحياة الأمم واستمرار الدولة، وديمومة المؤسسات العليا - المكلفة بالنجاح الذي حققه مجلس الأمة في أداء مهامه لم تضع حداً كاملاً ولم تُنه الجدل المثار بشأن الازدواجية البرلمانية، وخاصة منها استحداث مجلس الأمة، ولعل ذلك قد يعود للنقاش ويرجع الجدل من جديد في وقت من الأوقات وبكثافة وحدة متزايدة، على اثر تطور محتمل للساحة السياسية وتغيرها خاصة في تشكيلة مجلس الأمة كل ثلاث سنوات تبعاً لنتائج الانتخابات في المجموعات المحلية، أي البلديات والولايات التي يتأتى منها كما هو معلوم ثلثاً أعضاء مجلس الأمة عبر الاقتراع الغير المباشر ومن هنا يبدو أنه من الضروري التمعن في أصول دواعي الجدل المذكور، وكذا حصر وفحص الردود والحجج التي لقيها نفس الجدل في بداية وفي أوج اشتعاله"<sup>(2)</sup>.

#### رابعاً: مكانة مجلس الأمة في النظام الوطني

أمام الرفض والتأييد للثنائية البرلمانية بإنشاء مجلس الأمة في الجزائر، "إذن أمام هذه الوضعية بأن مكانة مجلس الأمة يجب أن تعالج معالجة متأنية وألا يتم الارتكان إلى الظرفية المجحفة، لا لسبب سوى لأنه ليس سهلاً الانتقال من الأحادية البرلمانية إلى ثنائيتها ثم الرجوع إلى أحاديثها ثم يمكن وبعد حين الرجوع القهري. ومن ثم يقوي الاعتقاد، بأن هناك استخفاف بالأمور المتعلقة بالدولة. وبشرعية مؤسساتها ومنتخبها، بل وبرموزها. ولعل هذا الذي لم يلمسه البعض أو تجاهله، لأن الاستقرار المؤسساتي له علاقة بثقة المواطن وبالمحيط

(1) توفيق بوقرن، المرجع السابق، ص: 17، 18.

(2) عبد الرحمان بلعياط، (مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن

مجلس الأمة الجزائري، عدد 2، (مارس، 2003)، ص: 85، 86.

الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وبصفة عامة بالدولة التي توفر الأمن والأمان للمواطن، والتي تحمي حقوقه وحرياته وتعنى بانشغالاته ... إلخ.

هذا ولما كان مجلس الأمة مؤسسة من مؤسسات الدولة، له وظائف مُبتغاها المساهمة في المهام الملقاة على عاتق الدولة ضمن الحدود المرسومة في الدستور وضمن النظام السياسي والاجتماعي المختار فإنه يتمتع حتما بمكانة مهمة، كمؤسسة برلمانية طبعاً. وكمؤسسة سياسية بالضرورة. وفي هذا الإطار، يتولى أيضا مهام ذات طابع دولي في حدود السياسة الخارجية للدولة، وعليه قد يسهل كثيرا تحديد مكانة مجلس الأمة من خلال رصد المهام التي يضطلع بها والاختصاصات المخولة له، إلا أن هذه المقارنة سوف لن تسمح بإدراك المكانة الحقيقية لهذه المؤسسة<sup>(1)</sup>.

على هدي ما تقدم فقد عزز التعديل الدستوري لسنة 2016 من مكانة مجلس الأمة، ويتأتى ذلك وفق ما يلي:

#### 1- "من خلال تنظيم مجلس الأمة: في عدة جوانب: فقد منح المعارضة حق التمثيل

والتواجد في هياكل المجلس. وحق المجموعات البرلمانية التابعة للمعارضة في تقديم جدول أعمال خاصة بها، يناقش في جلسة شهرية بمجلس الأمة. والتجديد والتدقيق في إجراءات انضباط عضو مجلس الأمة بخصوص حضور جلسات اللجان والجلسات العامة، وبخصوص عدم تغيير انتمائهم للأحزاب المنحدرين منها والكتل البرلمانية الأصلية التي ينتمون لها. مع منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، وإيداع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي والإقليمي وتهيئة الإقليم مكتب مجلس الأمة أولا وبداية، وتعديل نظام التصويت بمجلس الأمة لإكسابه مزايا البساطة والمرونة والواقعية، وتأسيس نظام الدورة البرلمانية الواحدة ذات العشرة أشهر أصلا.

وتطوير نظام التقارير البرلمانية التكميلية؛ حيث يجوز التصويت بدونها إذا ما تأخرت اللجنة المختصة مدة شهرين كاملين. ومنح أعضاء مجلس الأمة حق وصفة إخطار المجلس الدستوري إذ يمكن لثلاثين عضو منهم إخطار المجلس الدستوري. كما توسع تمثيل مجلس

(1) عبد المجيد جبار، (دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن

مجلس الأمة الجزائري، عدد 2، (مارس، 2003)، ص ص: 91، 92.

الأمة في المؤسسات الدستورية الأخرى بمعدل عضوين في المجلس الدستوري وعضوين في تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان<sup>(1)</sup>.

2- من خلال توسيع وتفعيل صلاحيات مجلس الأمة: "بالإضافة لحق المبادرة بالتشريع، وإيداع الوزير الأول بداية مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، والتوسيع من وسائل وآليات رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، حيث تم تأسيس آليات جديدة لهذه الرقابة وهي الموافقة المسبقة بموجب قانون مع المجلس الشعبي الوطني على الاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بالهدنة والسلم والتحالف والاتحاد وحدود الدولة، وقانون الأشخاص، وكذا المعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والمشاركة والتكامل وذلك قبل مصادقة رئيس الجمهورية عليها. وآلية استماع اللجان الدائمة لأعضاء الحكومة، وآلية تشكيل هذه اللجان إعلامية مؤقتة"<sup>(2)</sup>.

3- ضبط علاقات مجلس الأمة الوظيفية مع مؤسسات الدولة الدستورية: "لقد ضبط ووضح التعديل الدستوري الجديد العلاقات الوظيفية:

- بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على أسس التنسيق والتعاون والتكامل.
  - بين مجلس الأمة والحكومة ولا سيما بخصوص إيداع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم لدى مكتب مجلس الأمة، وبخصوص التزام أعضاء الحكومة بالرد على الاستجابات والأسئلة الشفوية والكتابية خلال مدة 30 يوما، وكذا التزام الوزير الأول بطلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة خلال 15 يوما من تاريخ تبليغه باعتراض مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على حكم أو أحكام من النص التشريعي أي من تاريخ تبليغه بوقوع الخلاف بين الغرفتين حول حكم من أحكام النص التشريعي"<sup>(3)</sup>.
- هذه أهم المظاهر التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على اعترافا ودعما وتعزيزا لمكانة مجلس الأمة في الجزائر.

(1) رسالة مجلس الأمة، (مكانة مجلس الأمة في النظام الوطني وفي التعديل الدستوري الجديد 2016)، مجلة الفكر

البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 39، (أكتوبر، 2016)، ص ص: 10، 11.

(2) رسالة مجلس الأمة، نفس المرجع، ص ص: 11، 12.

(3) نفس المرجع، ص ص: 12، 13.

## الفرع الثاني: تشكيل وهياكل البرلمان في الجزائر

نتناول بالدراسة هياكل البرلمان في الجزائر وفق ما يلي:

### أولاً: تشكيل وهياكل المجلس الشعبي الوطني

أولاً تشكيل المجلس الشعبي الوطني: يعتبر المجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى

في البرلمان الجزائري التي تقابلها الجمعية الوطنية في البرلمان الفرنسي، ومجلس النواب في البرلمان الأمريكي. إذ:

<sup>1</sup> يكون التمثيل في المجلس الشعبي الوطني على أساس الكثافة السكانية.

<sup>2</sup> شروط الترشح: يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري<sup>(1)</sup> ضمن دوائر انتخابية محددة حيث يكون الترشيح خاضعاً لشروط محددة بموجب القانون العضوي المتضمن قانون الانتخابات 16-10 في مادته 92 على ما يلي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة الثالثة من هذا القانون<sup>(2)</sup>.
- أن يكون بالغاً سن خمسة وعشرين (25) سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية.
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفاؤه منها.
- أن لا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.

بناء على الشروط المقدمة أعلاه نبدي الملاحظات التالية حولها:

\*"أن شرط السن قد خص بخمسة وعشرين بالمقارنة مع قانون 1989"<sup>(3)</sup>. اشتراط سن الـ 25 سنة هو شرط: "يسمح بمشاركة الشباب في الحياة السياسية. ومن ناحية أخرى يعتبر المشرع الجزائري في مرتبة وسطى بين المشرعين في باقي دول العالم"<sup>(4)</sup>.

(1) الفقرة الأولى من المادة 118 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

(2) إذا تنص على أنه: "يعد ناخباً كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانين عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

(3) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 8.

(4) مراد بقالم، نظام الازدواجية البرلمانية وتطبيقاتها في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري - دراسة

مقارنة -، الطبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009، ص 159.



➤ أما الشروط الأخرى فهي تدور حول سمعة المترشح وولائه للوطن: فالمتمتع بالحقوق السياسية يعني عدم الإخلال بالنظام ومراعاة القوانين. أما الجنسية وأداء الخدمة الوطنية فتتطلبان عن اتصال الشخص بالوطن وولائه التام له<sup>(1)</sup>.

بتوافر شروط الترشح العامة تولى قانون الانتخابات من خلال المواد: 93 إلى 101 بقية الإجراءات والمراحل. مع الإشارة إلى الملاحظات المهمة التالية:

1- مدة النيابة في المجلس الشعبي الوطني فقد حددتها الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور، والفقرة الأولى من المادة 84 من قانون الانتخابات. هي مدة خمس سنوات، فلا هي بالقصيرة جدا مثل بعض المجالس التي مدتها سنتان. ولا هي بالطويلة كالمجالس التي تأخذ بالتسع سنوات<sup>(2)</sup>.

2- شرط السن، "بينت المادة 92 من القانون العضوي رقم 16-10 شروط الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني وذكرت شرط السن وحددته بـ 25 سنة، بينما حددت المادة 107 من الأمر 97-07 المعدل والمتمم شرط السن بـ 28 سنة، مما يؤكد توجه المشرع إلى تشييب المجالس المنتخبة وفتح سبل الالتحاق في هذه المجالس للشباب بما تمثله من ثقل كبير من التركيبة البشرية للمجتمع الجزائري"<sup>(3)</sup>. وعن طريقة الانتخاب: يعتمد المشرع الجزائري طريقة الاقتراع النسبي على القائمة<sup>(4)</sup>.

ثانيا تنظيم هياكل المجلس الشعبي الوطني: لكي يستطيع المجلس الشعبي الوطني القيام بمهامه و أعماله لا بد من تنظيم هيكلي له، وقد تولى القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة تنظيم هذه الهياكل من خلال المواد: 9، 10، 11، 13، كما تولى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ذلك أيضا. يتبين أن للمجلس الشعبي الوطني أجهزة دائمة، وهيئات استشارية وتنسيقية.

(1) مراد بقالم، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) مراد بقالم، نفس المرجع السابق، ص 159،

(3) عمار بوضياف، (إصلاح القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس

الأمة، عدد 29، (أفريل، 2012)، ص 92.

(4) انظر الفقرة الأولى من المادة 84 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات.

- فالأجهزة الدائمة هي: الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة.
- أما الهيئات الاستشارية والتنسيقية هي: هيئة الرؤساء، المجموعات البرلمانية.

### ثانياً: تشكيل وهياكل مجلس الأمة

"يتكون مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري وعلى غرار الغرفة الأولى من جملة من الأعضاء والأجهزة والهيئات لكل منها مهام ووظائف محددة قانوناً. فبالنسبة للأعضاء يتألف مجلس الأمة من أعضاء منتخبين وآخرين معينين وبه أجهزة مختلفة ومتنوعة الاختصاصات تتمثل في الرئيس والمكتب وهيئات واسعة النشاط وجملة من المجموعات البرلمانية"<sup>(1)</sup>.

أولاً تشكيلة مجلس الأمة: "تتألف تشكيلة مجلس الأمة طبقاً لأحكام الدستور من تركيبة بشرية متنوعة الأصول والانتماءات والتوجهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتاريخية والثقافية والعلمية، كما أنها تستند إلى حكمة وواقعية مبدأ الجمع بين الانتخاب غير المباشر، الذي يشمل ثلثي أعضاء هذه التشكيلة وأسلوب التعيين المكمل طبقاً للضوابط والمعايير المنصوص عليه في الدستور والذي يشمل ثلث تشكيلة مجلس الأمة. إن تشكيلة مجلس الأمة المتجددة توسع وتعمق حقيقة التمثيل الديمقراطي بكل الشرائح الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية والثقافية والعلمية إلى تمثيل الديمقراطية الشعبية المحلية في واحدة من أسمى المؤسسات البرلمانية في الدولة، وكذا تمثيل العائلات والتوجهات السياسية بموجب نظام التعددية المفتوح الذي تنتهجه البلاد على مستوى الانتخابات المحلية والوطنية"<sup>(2)</sup>.

الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المنتخبين لمجلس الأمة: وردت الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المنتخبين لعضوية مجلس الأمة في المادتين 110 و111 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات أنها على التوالي:

- أن يكون المترشح عضواً في مجلس بلدي أو مجلس ولائي تتوفر فيه الشروط القانونية.
- أن يكون المترشح بالغا سن 35 سنة كاملة يوم الاقتراع.

(1) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري، المرجع السابق، ص 32.

(2) رسالة مجلس الأمة، (مجلس الأمة عامه التاسع ... تأسس عصري ... وانطلاقة نوعية ...)، مجلة الفكر البرلماني،

مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 14، (نوفمبر، 2006)، ص: 9، 10.

▪ ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية.

الطريقة الانتخابية لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين: نصت:

▪ المادة 118 فقرة 2 من الدستور "ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية".

هكذا يكون المشرع الدستوري الجزائري قد قرر أسلوب الانتخاب غير المباشر لانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين على خلاف الأسلوب المتبع في انتخاب رئيس الجمهورية ونواب المجلس الشعبي الوطني بالانتخاب المباشر العام والسري، وقد اعتمدت الولايات المتحدة الأمريكية الانتخاب غير المباشر في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ، وذات الشأن اعتمدته جميع دساتير الثورة الفرنسية، وبعد سقوط الثورة الفرنسية عدلت عنه فرنسا إلى الانتخاب المباشر، ولكن حتى الآن ما زال انتخاب مجلس الشيوخ في فرنسا يتم على أساس الانتخاب غير المباشر. وفي الجزائر تبنى المشرع الجزائري طريقة الانتخاب الغير المباشر والسري في انتخاب أعضاء الغرفة الثانية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور.

هذا وقد "جاء كنتيجة حتمية لمسعى الدولة لتحديث نظامها السياسي لتحقيق جملة من الأهداف من بينها: تحقيق التوازن والاستقرار واستمرارية مؤسسات الدولة بما يدعم ويعزز مسار التطور الهادئ للنظام الديمقراطي، تطوير العمل التشريعي وضمان احترام المبادئ الدستورية، ترقية التمثيل الوطني وتنويعه، تحسين المنظومة القانونية وجعلها أكثر استقرارا، تفعيل اللامركزية لبعث ديناميكية جديدة على المستوى المحلي، تثمين الكفاءة الفردية وتمكينها من الإسهام في ديناميكية التغيير التي تعرفها البلاد"<sup>(1)</sup>.

الأعضاء المعينون لعضوية مجلس الأمة: "يوجد في مجلس الأمة إلى جانب الأعضاء المنتخبين، أعضاء معينين يتم اختيارهم وفق إجراءات محددة دستوريا وذلك بعد إستفتاءهم

(1) بوجمعة صويلح، (مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 25، (أفريل، 2010)، ص 24.

جملة من الشروط التي تؤهلهم لذلك"<sup>(1)</sup>.

عدد الأعضاء المعيّنين في مجلس الأمة: طبقا لنص الفقرة الثالثة من المادة 118 من دستور 1996 أن ثلث أعضاء مجلس الأمة من المعيّنين أي ما يعادل 48 عضوا من بين 144، كيفية تعيين الأعضاء المعيّنين في مجلس الأمة: "يتم تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة بموجب مرسوم رئاسي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 118 من الدستور "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية"<sup>(2)</sup>، وقد لاقت فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة العديد من الانتقادات: على اعتبار أنها لا تتماشى والممارسة الديمقراطية. كما اعتبره البعض بمثابة وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، وهو ما من شأنه تعطيل العمل التشريعي، ومن ثم يشكل صمام أمان لصدام بين الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني والسلطة التنفيذية وما ينجم عن ذلك من وجوب مراعاة تلك الأغلبية لدى أدائها لمهامها التشريعية لعنصري العقلنة والواقعية وتجنب التطرف تحت غطاء الأغلبية تقود وتحكم والأقلية تعارض وتراقب.

فضلا عن أن مجلس الأمة تغلب على أعضائه صفات الكفاءة والحكمة والعقلانية كونهم إما منتخبين من المجالس الشعبية المحلية، وأنهم يمثلون رئيس الجمهورية الذي يختار ممثليه في المجلس من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.

وما من شك في أن تمثيل الهيئات المحلية باعتبارها قاعدة اللامركزية في مجلس الأمة من شأنه أن يجعل من هذه المؤسسة مجالا لا مركزيا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ومراقبة عمل السلطات العمومية ولو بشكل أقل من المجلس الشعبي الوطني، وفي نفس الوقت يمثل في جزئه رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر

(1) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري، المرجع السابق، ص 44.

(2) الملاحظ أن الفقرة الثالثة من المادة 118 من الدستور المعدل سنة 2016 جاءت معدلة للفقرة الثالثة من المادة 101 من نفس الدستور قبل تعديله سنة 2016، بهدف العبارة التالية: "في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية"، وبالتالي الفقرة 3 من المادة 118 جاءت أعم وأشمل دون تخصيص، على خلاف الفقرة الثالثة من المادة 101 التي جاءت مخصصة لفئة معينة التي يستطيع رئيس الجمهورية التعيين منها لعضوية مجلس الأمة الجزائري.

والسري، مما يضيف عليه الطابع الشعبي ويضمن ممارسة السيادة الوطنية بجانب سيادة الشعب.

وأن مجلس الأمة هو صمام أمان بل وضامن سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان وحامي معبد الجمهورية واستمرارية الدولة والسلطة، فهو يستعمل كواجهة لكبح جماح حماس الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني ومن محاولة فرض توجهاتها على السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيسها رئيس الجمهورية من خلال فرض النصوص القانونية التي توافق عليها<sup>(1)</sup>.

الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المعيّنين في مجلس الأمة: على غرار أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، يشترط في الأعضاء المعيّنين توافر جملة من الشروط يمكن إجمالها فيما يلي: الجنسية، يشترط في عضو مجلس الأمة المعين أن يكون جزائري الجنسية الأصلية لأنه لا يعقل أن تمنح الوظائف العليا في الدولة لغير الجزائريين. والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية. أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفاؤه منها. السن، حدده المشرع الدستور بـ 35 سنة على غرار العضو المنتخب. أن يكون العضو المعين من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية<sup>(2)</sup>.

على هدي ما تقدم عن تشكيلة مجلس الأمة، أشارت الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 119 من الدستور إلى عهدة مجلس الأمة بمدة ست سنوات، على أن تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات، نتساءل عن: حكمة التجديد النصف في تشكيلة مجلس الأمة؟ "يتكون النظام القانوني لمجلس الأمة من عدة مقومات وعناصر تكفلت المنظومة القانونية البرلمانية بكل مصادرها السياسية والدستورية والقانونية والتنظيمية بتنفيذها وتطبيقها، ومن بين هذه المقومات والعناصر طبيعة ومدة العهدة البرلمانية في تشكيلة مجلس الأمة، تجديد هذه العهدة كل ثلاث سنوات بالنسبة لنصف هذه التشكيلة والمكونة من 144 عضواً ما بين منتخب من طرف ومن بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية الولائية والبلدية، ومعين من قبل رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 118 من الدستور"<sup>(3)</sup>، وعليه تبرز قيم ومظاهر حكمة

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، المرجع السابق، ص 21 وما يليها.

(2) سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، المرجع السابق، ص: 28، 29.

(3) عقيلة خرباشي، (حكمة التجديد النصف في تشكيلة مجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس

الأمة الجزائري، عدد 24، (جانفي، 2010)، ص: 46، 47.

التجديد النصفي في هذه التشكيلة من خلال: (1)

▪ طبيعة التشكيلة البرلمانية التمثيلية لمجلس الأمة (2).

▪ نظام اكتساب صفة العضوية في تشكيلة مجلس الأمة (3).

▪ مدة العهدة البرلمانية فيها ونظام تجديدها (4).

▪ تحديد الدلالات والأبعاد لعملية التجديد النصفي في التشكيلة (5).

ثانياً هياكل مجلس الأمة: "اعتباراً أن البرلمان يقوم على الثنائية المجلسية (المجلس

الشعبي الوطني ومجلس الأمة) فإن لكل مجلس هياكله الداخلية، غير أنها متطابقة فهناك الرئيس والمكتب، واللجان الدائمة وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية" (6).

ثالثاً: رئاسة البرلمان في الجزائر: بحث رئاسة البرلمان في القانون الجزائري وفق ما يلي:

أولاً: الحالات الدستورية التي يجتمع فيها البرلمان الجزائري بغرفتيه المجتمعين معا

"أي الحالات الوحيدة"، طبقاً للدستور والقانون العضوي الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (قانون عضوي رقم 12-16)، حالات محددة على سبيل الحصر يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه معا تحت رئاسة مجلس الأمة، باستدعاء منه في بعض الحالات، وباستدعاء من رئيس الجمهورية في حالات أخرى. والحالات الوحيدة الحصرية لاجتماع البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا هي:

أولاً: حالة العجز التام والنهائي لرئيس الجمهورية في ممارسة وظائف رئاسة

الجمهورية، وإعلان حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 102 من الدستور، ويتم الاستدعاء في هذه الحالة من طرف رئيس مجلس الأمة الذي يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه معا، طبقاً لأحكام المادتين 99 و100 من القانون العضوي 12-16.

(1) عقيلة خرياشي، (حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة)، نفس المرجع، ص 47.

(2) لأكثر تفصيل انظر، عقيلة خرياشي، (حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة)، نفس المرجع، ص 47 وما

يلها

(3) لأكثر تفصيل انظر، عقيلة خرياشي، (حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة)، نفس المرجع، ص ص: 49،

50.

(4) انظر المواد: 132، 133، 134 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات.

(5) عقيلة خرياشي، (حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة)، المرجع السابق، ص ص: 50، 51.

(6) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، المرجع السابق، ص 53

ثانياً: حالة تمديد مدة حالي الحصار والطوارئ طبقاً لأحكام المادة 105 من

الدستور، ويتم الاستدعاء هنا من طرف رئيس الجمهورية ويرأس البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً رئيس مجلس الأمة طبقاً لأحكام المادتين 99 و100 من القانون العضوي الناظم للعلاقة.

ثالثاً: حالة إعلان الحرب طبقاً لأحكام المادتين 99 و100 من القانون العضوي

الناظم للعلاقة، يتم الاستدعاء من رئيس الجمهورية، ويرأس الاجتماع رئيس مجلس الأمة.

رابعاً: حالة الموافقة على تطبيق حالات الطوارئ والحصار والحرب والحالة

الاستثنائية في زمن شغور منصب رئاسة الجمهورية، وتولي رئيس مجلس الأمة منصب رئيس الدولة ويتم الاستدعاء من طرف رئيس مجلس الأمة رئيس الدولة، ويتأسس البرلمان المجتمع بغرفتيه رئيس المجلس الشعبي الوطني.

خامساً: حالة إعلان الحالة الاستثنائية، أي حالة إعلان قيام الظروف الاستثنائية

طبقاً لأحكام المادة 107 من الدستور ويتم الاستدعاء في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية، ويرأس اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه معاً رئيس مجلس الأمة دائماً تطبيقاً لأحكام المادتين 99 و100 من القانون العضوي الناظم للعلاقة.

سادساً: حالة الموافقة على تمديد عهدة البرلمان بصفة استثنائية طبقاً لأحكام المادة

119 من الدستور، ويتم الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية وتكون الرئاسة دائماً لرئيس مجلس الأمة طبقاً لأحكام المادتين 99 و100 من القانون العضوي الناظم للعلاقة.

سابعاً: حالة مصادقة البرلمان المجتمع بغرفتيه معاً بنسبة  $\frac{3}{4}$  على تعديل الدستور

بالطريق البرلماني طبقاً لأحكام المادة 210 من الدستور، ويتم استدعاء البرلمان في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية ويتأسسه رئيس مجلس الأمة دائماً وفق المادتين 99 و100 من القانون العضوي.

ثامناً: حالة مبادرة البرلمان المجتمع بغرفتيه معاً باقتراح تعديل الدستور طبقاً لأحكام

المادة 211 من الدستور، ويتم الاجتماع هنا بناء على استدعاء من رئيس مجلس الأمة وتحت رئاسته دائماً طبقاً للمادتين 99 و100 من القانون العضوي الناظم للعلاقة.

هذه هي الحالات الحصرية التي يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا<sup>(1)</sup>.

ثانياً: أسس وأسباب إسناد رئاسة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا إلى رئيس مجلس الأمة "بالرغم من أن القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قد كمل وفسر أحكام المواد: 102، 105، 107، 119، 148، 210، 211<sup>(2)</sup> من الدستور بخصوص الحالات الحصرية التي يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة. فقد حسمت أحكام المادتين 99 و100 من هذا القانون هذه المسألة وقررت صراحة أن رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا تسند إلى مجلس الأمة كما الفقرتين رقم 9 و10 من رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر.ق. ع/ م.د/ المؤرخ في 21 فيفري 1999، بعدما كشفت عن هذه الحقيقة الدستورية حاولت أن تبين أسباب ذلك. وفي الآتي محاولة لتحديد وتفسير الأسس والأسباب السياسية والدستورية والقانونية والمنطقية لهذا الموضوع بصورة علمية ومنهجية أكثر تأصيلاً وتحليلاً. إذ أن مبدأ رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا من طرف رئيس مجلس الأمة في الحالات التي يقرها الدستور هو أمر منطقي جزائري سليم تطبيقاً للأعراف والتقاليد والتطبيقات البرلمانية العالمية المقارنة، ويسند ذلك إلى الأسس المنطقية والقانونية والدستورية التالية:

1. أن أحكام وروح الدستور تجعل رئيس مجلس الأمة الشخصية ورجل الدولة الثانية بعد شخصية رئيس الجمهورية، وبما أنه مؤسسة برلمانية فهو يتولى رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا في الحالات التي حددها الدستور بحكم الدستور والمنطق التنظيمي والقانوني والمؤسساتي.

2. أن منطق وفلسفة نظام ازدواج السلطة التشريعية يجعل مجلس الأمة هو المجلس الأعلى أو الغرفة الثانية وظيفياً وموضوعياً. والمجلس الشعبي الوطني هو المجلس الأدنى أو الغرفة السفلى وظيفياً وموضوعياً. ومن ثم وبحكم فلسفة ومنطق النظام البرلماني الجديد في

(1) عمار عوابدي، (رئاسة البرلمان في القانون الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلسة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 4، (أفريل، 2004)، ص ص: 109 وما يليه.

(2) مع الإشارة أن المواد: 102، 105، 107، 119، 148، 210، 211 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 المقابلة للمواد على التوالي: 88، 91، 93، 102، 130، 175، 177 من الدستور قبل تعديل 2016.



ظل دستور 1996 القائم على نظام المجلسين أن يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه معا في الحالات الدستورية .

3. أن مبدأ استمرارية وجود وعمل مؤسسات الدولة وديمومتها ومقتضيات استقرار العمل العام بما فيه العمل البرلماني في كل الظروف والأحوال العادية والاستثنائية رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا في الحالات المحددة بأحكام الدستور .

4. أن التفسير القانوني السليم لأحكام المادة 88 - 102 حاليا - التي تنص على حلول رئيس مجلس الأمة محل رئيس الجمهورية في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية لسبب من الأسباب المحدد دستوريا، أن ذلك يؤكد بالمنطق الدستوري والقانوني والعقلي أن يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة اجتماعات البرلمان المجتمع بغرفتيه معا في الحالات المحددة دستوريا مهما قدمت من مبررات واعتبارات أخرى سياسية أو اجتماعية.

5. أن مبادئ ومقتضيات ضرورة التوقع العلمي والمؤسسي الوقائي للتحكم في مفاجآت ومخاطر الظروف والأحوال الاستثنائية التي تهدد المصالح العليا للأمة والدولة والوطن ومؤسسات ونظام الجمهورية وأمنها الوطني ووحدتها الوطنية والترابية وسيادتها، إن منطوق ذلك ومنطق العمل الوقائي في هذا المجال لحماية الدولة ومصالح الأمة والوطن يتطلب أن يكون رئيس اجتماعات البرلمان المنعقد بغرفتيه معا في حالات الظروف الاستثنائية والحرب المنصوص عليها في الدستور هو رئيس مجلس الأمة لتوفر فيه عنصر الاستقرار والاستمرارية الدستورية.

6. أن الأعراف والتطبيقات الدستورية المقارنة بخصوص هذه المسألة الدستورية البرلمانية المؤسساتية تجعل منذ فجر التاريخ رئاسة البرلمان القائم على نظام ازدواجية السلطة التشريعية رئاسة اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه معا لرئيس المجلس الأعلى أو الغرفة العليا (مجلس الأعيان، مجلس اللوردات، مجلس الشيوخ، مجلس الأمة).

يجب التأكيد هنا أنه لا يجوز القياس بخصوص مسألة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه كمؤسسة دستورية وطنية سيادية على مسألة المجموعات البرلمانية الوطنية كعضو في الاتحاد البرلماني الدولي لاختلاف الموضوع والعلة في كافة الأوجه والنواحي.

7. أن عامل السن الذي رعاه الدستور والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب في

عضوية كل من المجلس الشعبي الوطني حيث يكتفي بشرط 25 سنة كاملة، بينما يشترط لاكتساب عضوية مجلس الأمة بلوغ 35، إذ لقي ذلك حكمة عظيمة لتحقيق مزايا الرزانة والتعقل وتحمل المسؤولية والقدرة على تقدير أبعادها وأعبائها ولاسيما في ظل الظروف والأوقات الاستثنائية وحالات الاستعجال والأزمة المحدقة، إن ذلك يدعم حقيقة ضرورة تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه في ظل الظروف العادية والاستثنائية، ويفسر الحكمة الدستورية والقانونية من ذلك<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: سير عمل البرلمان في الجزائر.

"يعمل البرلمان وفق نظام دقيق يحدده الدستور والنصوص التشريعية المكمل له، وتتضمن هذه النصوص مجمل القواعد المتعلقة بمختلف المراحل والعناصر المكونة للعمل البرلماني، ويتم هذا الأخير بموجب نظام داخلي. في إطار دورات برلمانية. يعقد أثناءها جلسات. تسير حسب جدول أعمال محدد سلفا للدورة بكاملها. ولكل واحدة من الجلسات التي تدور فيها مناقشات. يتبعها التصويت على النصوص المدروسة"<sup>(2)</sup>.

نتناول بالدراسة والتحليل هذا الفرع وفق ما يلي:

**أولاً: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان:** ويتميز النظام الداخلي للمجلسين بخضوعه الإجمالي لرقابة دستورية قبلية بإخطار من رئيس الجمهورية بمقتضى الفقرة الأخيرة من المادة 186 من الدستور، يعني ذلك أن المؤسس الدستوري منح كلا من المجلسين حرية القيام بتنظيم نفسه شريطة عدم المساس بأحكام الدستور، وينبغي ملاحظة أن النظام الداخلي يعتبر لائحة وليس قانوناً رغم أهميته، فهو يتعلق بالتنظيم الداخلي للمجلسين ويختلف عن القانون إضافة إلى ما سبق في عدم خضوعه لعملية الإصدار التي يجريها رئيس الجمهورية على كل النصوص القانونية<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: الدورات البرلمانية

مدة الدورة البرلمانية: يتبين أن المشرع الدستوري الجزائري منح البرلمان أن يجتمع

(1) عمار عوادي، (رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري)، المرجع السابق، ص 111 وما يليها.

(2) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 261.

(3) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، نفس المرجع، ص 262.

من خلال ثلاث أنواع من الدورات هي: الدورة العادية، الدورة الاستثنائية، الدورة الوجوبية. نتطرق لها تباعا.

### 1- الدورة العادية: مع التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح للبرلمان الجزائري دورة

واحدة فقط في السنة مدتها عشرة أشهر، تبتدئ في اليوم الثاني من أيام عمل شهر سبتمبر.

▪ ويمكن "رصد أسباب وأهداف نظام الدورة البرلمانية العادية الواحدة بما يأتي: يضمن

هذا النظام استمرارية وتواصل العمل البرلماني تشريعا ورقابة بانتظام واطراد خلال الدورة البرلمانية العادية الواحدة. كما يساعد نظام الدورة البرلمانية الواحدة الطويلة على التحكم في جدولة وبرمجة أعمال الدورة البرلمانية وذلك بالتشاور والتنسيق بين غرفتي البرلمان والحكومة؛ حيث يمكن تحديد الأولويات، واستدراك الأعمال البرلمانية الجديدة والطارئة خلال مدة الدورة. كما يسمح هذا النظام لكل غرفة برلمانية ببرمجة انشغالاتها خلال الدورة وفقا لظروفها الخاصة بصورة ملائمة وفعالة"<sup>(1)</sup>.

▪ كما يعزز من تواجد المؤسسة البرلمانية على الساحة السياسية، وبطريقة غير مباشرة

يضيق من نطاق اختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر، لأن تواجد البرلمان لمدة عشرة أشهر كاملة يبقى لرئيس الجمهورية أجل شهرين لممارسة اختصاص التشريع بأوامر، وهو ما يعيد للبرلمان نوعا ما سيادته في التشريع.

▪ هذا ويمكن تمديد هذه الدورة لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول، لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول أعمال الدورة<sup>(2)</sup>.

### 2- الدورة غير العادية: "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس

الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلث 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني. وتختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله، إذ يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة، على أن لا يدرس البرلمان خلال هذه

(1) الوثائق البرلمانية، (نظام الدورة البرلمانية العادية الواحدة في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس

الأمة الجزائري، عدد 39، (أكتوبر، 2016)، ص 103.

(2) الفقرة الثانية من المادة 135 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

الدورة غير العادية إلا المواضيع المدرجة في جدول الأعمال الذي استدعي من أجله. ولا يضيف النواب ولا الحكومة أي موضوع خلال الدورة غير العادية التي تختتم مباشرة بمجرد انتهاء جدول الأعمال<sup>(1)</sup>.

### 3- الدورات الوجوبية: "أقر الدستور بأن البرلمان يجتمع في الحالات التالية:

الأولى: وتتعلق بافتتاح الفترة التشريعية التي تعقد وجوبا في اليوم الخامس عشرة الموالي لتاريخ إعلان المجلس الدستوري النتائج، تحت رئاسة أكبر النواب سنا وبمساعدة أصغر نائبين منهم، وتخصص لانتخاب مكتبه وتشكيل لجانته، وهي نفس القاعدة المطبقة على مجلس الأمة، ويتولى مكتبا المجلسين المؤقتين مناداة أعضاء المجلسين حسب إعلان المجلس الدستوري وطبقا للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة الممثلين لرئيس الجمهورية فضلا عن تشكيل لجنة إثبات العضوية والمصادقة على تقريرها وانتخاب رئيس المجلس، وتحل لجنة إثبات العضوية بعد أداء مهامها.

الثانية: وتخص الاجتماعات الوجوبية وهي ثلاث:

<sup>1</sup> تخص الإعلان عن ثبوت المانع والشغور لرئيس الجمهورية المادة 102 من الدستور؛ حيث يجتمع البرلمان للتصريح بثبوت إحدى الحالتين كلا على حدة بناء على اقتراح من المجلس الدستوري، ويتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة.

<sup>2</sup> إعلان الحالة الاستثنائية التي يستوجب كذلك الدستور اجتماع البرلمان وجوبا تطبيقا للمادة 107 فقرة 4.

<sup>3</sup> وتخص حالة الحرب؛ حيث تشترط المادة 109 فقرة 2 وجوبا اجتماع البرلمان.

أما الحالات الأخرى: فهي على التوالي:

<sup>1</sup> اشتراط المادة 104 الفقرة الأخيرة وجوب موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لتنظيم أحكام المواد 105 و107 و108 و109 و111 من الدستور عندما يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حالتها المانع والشغور لرئيس الجمهورية.

<sup>2</sup> تخص تمديد حالتها الحصار والطوارئ حيث يشترط الدستور بموجب المادة 105 الفقرة الأخيرة اجتماع البرلمان وجوبا للموافقة على تمديدها.

(1) مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، ط 5، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 206.

<sup>3</sup> تتعلق بتمديد مهمة البرلمان التي يستوجب الدستور في مادته 119 فقرة 5 إثبات هذه الحالة - وهي الظروف الخطيرة جدا - بقرار بناء اقتراح من رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري.

<sup>4</sup> وتخص مناقشة السياسة الخارجية التي يمكن أن تتوج بإصدار لائحة من البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا طبقا للمادة 148 فقرة 2 من الدستور.

<sup>5</sup> وهي المستمدة من المادة 210 المتعلقة بإقرار تعديل الدستور من طرف 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

<sup>6</sup> تخص المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور أين أقر حكم المادة 211 لـ 3/4 أعضاء الغرفتين المجتمعين معا بجواز المبادرة باقتراح تعديل الدستور وعرضه على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: جدول أعمال البرلمان الجزائري

"لما كانت مهمة السلطة التشريعية صعبة نظرا لكثرة انشغالاتها والمهام المنوطة بها كان لزاما لتسهيل مهمتها ولتحقيق الفعالية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة العصرية اعتماد التنظيم في المناقشة وتناول المواضيع مما يستلزم ترتيبها وفق جدول أعمال تحصر فيه المواضيع المطروحة للدراسة والمناقشة والمصادقة في وقت معين من دورتها، ثم اختيار ذات الأهمية منها"<sup>(2)</sup>. إلا أن هناك مشاكل يطرحها تحديد جدول أعمال البرلمان ذلك أن هذا الأخير طريقة فنية لجدولة وترتيب أعمال البرلمان، غير أن طبيعة نشاطه وشروط عمله تجعل مسألة تنظيمه صعبة من الناحية الفنية والسياسية<sup>(3)</sup>.

### خامسا: المناقشات والتصويت داخل البرلمان الجزائري

بعد إتمام عملية الدراسة والفحص، يعرض مشروع أو اقتراح القانون على المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة لمناقشته والتصويت عليه؛ حيث يباشر أحد المجلسين من مناقشة النص المعروض عليه بعد سماع تقرير ممثل الحكومة

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، المرجع السابق، ص: 79، 80.

(2) نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة،

2013-2014، ص 84.

(3) نسرين ترفاس، نفس المرجع، ص: 85، 86.

أو مندوب أصحاب الاقتراح وممثل اللجنة المختصة، وبعد أخذ ورد يتم اللجوء إلى التصويت. وقد تولى القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة تنظيم المناقشات والتصويت داخل البرلمان.

1. أهمية المناقشة: "تمثل المناقشة داخل البرلمان مكانة هامة في النشاط البرلماني، ويبدو ذلك من خلال الآراء والأفكار التي يبديها الأعضاء بشأن موضوع معروض للمناقشة وما يترتب على ذلك من إثراء للمشروع أو الاقتراح بقانون المطروح للدراسة والتقييم والمصادقة"<sup>(1)</sup>.

2. أهمية التصويت: "يعتبر التصويت إجراء أساسيا وجوهريا في انجاز العمل التشريعي إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب التي تعتبر نافذة بمجرد إصدار ونشر النص إذا نال الموافقة"<sup>(2)</sup>.

سادسا: تبليغ النصوص القانونية المصادق عليها من قبل الغرفتين لرئيس الجمهورية  
طبقا لنص المادة 43 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة أنه يتعين على رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، إرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، على أن يشعر بهذا الإرسال كل من رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال.

#### الفرع الرابع: صلاحيات البرلمان في الجزائر.

السلطة التشريعية تمتلك وظيفتين أساسيتين:<sup>(3)</sup>

■ الأولى: وظيفة التشريع بدء من ممارسة حق المبادرة والمناقشة والتصويت، وهذا هو الغالب كونه الاختصاص الأصيل، وبإمكان السلطة التشريعية التصويت على ميزانية الدولة (قانون المالية)،

■ أما الثانية: فهي وظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

الأمر الذي سنركز عليه في هذا الفرع على:

(1) نسرين ترفاس، نفس المرجع، ص 92.

(2) نسرين ترفاس، نفس المرجع، ص 96.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام عن كلية الحقوق

والعلوم السياسية من جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 200.

أولاً: الوظيفة التشريعية باعتبارها من أهم الوظائف التي تنيطها الأنظمة المقارنة للبرلمان، مع تبيان السيادة عليها.

ثانياً: الوظيفة الرقابية باعتبارها اختصاصاً مخولاً للبرلمان دستورياً.

ثالثاً: الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، ذلك أن المبدأ العام في النظم

الديمقراطية هو حق السلطة التشريعية في مراقبة صرف المال العام، كون البرلمان يبسط رقابته على مالية الدولة بمناسبة مصادقته على مشروع قانون المالية الذي يطلع من خلاله على الكميات المالية التي تحتاجها الحكومة لمباشرة وتنفيذ مخطط برامجها.

رابعاً: كما نتطرق لدور البرلمان في صنع السياسة الخارجية.

أولاً: الاختصاص التشريعي للبرلمان في الجزائر.

يعتبر البرلمان الجهة المختصة بوضع التشريع، وهذا الاختصاص يؤول إليه بموجب الدستور، وفي هذا الشأن تنص المادة 112 من دستور 1996 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". ضف إلى ما نصت عليه المادة 136 الفقرة 1 و 2 من الدستور "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائباً أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه".

وتنص المادة 137 "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني". كما أن للبرلمان أن يشرع بقوانين عادية في المجالات المحددة في الدستور، أضاف له دستور 1996 سلطة التشريع في جملة من المواضيع الحساسة عن طريق القوانين العضوية.

تأسيساً على ما سبق نتناول: دور البرلمان في المبادر بالقانون، ونطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان وضوابطه

أولاً دور البرلمان في المبادرة بالقانون.

"تعتبر المبادرة بالتشريع أول وأهم مرحلة من مراحل إعداد النص التشريعي، وهي

المرحلة التي يتم فيه تحديد موضوع النص ومضمونه"<sup>(1)</sup>.

**1- معنى المبادرة بسن التشريع:** المبادرة هي "المرحلة الأولى التي تنبثق منها عملية تشريع القانون، وهي تبدأ منذ إعداد المشروع الأولى حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع، وفقا لأحكام الدستور لمناقشته والتصويت عليه، وأكدت الاتجاهات الفقهية، أن نقطة البداية في أي قانون هي المبادرة؛ ومنه فإن المبادرة هي اللبنة الأولى في البناء القانوني ومن دونها لا يقوم، فهي إذن جزء منه وليس عملا خارجا عنه، أي أن المبادرة تعتبر ركنا أساسيا في عملية التشريع، وهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون وإقراره، وأن خلق التشريع إنما هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكاملة"<sup>(2)</sup>.

**2- دور المبادرة في سن التشريع:** "تعددت الاتجاهات الفقهية وتباينت في موقفها من الدور الذي تؤديه المبادرة في عملية سن القوانين:

■ الاتجاه الأول: الإقرار بالطبيعة التشريعية لحق المبادرة: ذهب جانب من الفقه إلى أن المبادرة بالقوانين هي أحد الإجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون، فهي عمل تشريعي بالدرجة الأولى، والحق أن خلق القانون إنما هو ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة هي: المبادرة وموافقة البرلمان والتصديق أو الاعتراض. فليس أي من هذه الأعمال الثلاثة بمفرده هو القانون وإنما القانون ما يتمخض عنها جميعا، ووفقا لهذا الاتجاه تعتبر المبادرة بالقوانين هو العمل الذي يكون جوهر القانون، ويؤسس لبنته الأولى، فحق المبادرة هي أحد الأعمال التي تساهم في وجود القانون، ولا يقتصر دورها على الإعداد للقانون أو التحضير له، فالمبادرة بالقوانين ليست الباعث أو الدافع فقط، وإنما هي القانون جنين، ذلك أن العمل التشريعي لا يبدأ من فراغ وإنما يستند إلى فكرة تكون جوهره وماهيته، يطورها حتى يصل بها درجة الاكتمال.

■ الاتجاه الثاني: إنكار الطبيعة التشريعية لحق المبادرة: يرى جانب من الفقه أن

المبادرة وإن كانت هي التي تحرك القانون، إلا أنها لا تنشئه، وإنما هي مجرد تحضير له،

(1) سمية لكحل، (المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، مجلة تصدر من جامعة الجلفة، عدد 6، (جوان، 2017)، ص 211.

(2) عبد القادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين "دراسة مقارنة"، الطبعة 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص ص: 10، 11.



فمن يبادر بالقانون لا يشترك في الأمر الذي يخلق القانون، أو الذي يعطي نصوصه صفة الإلزام. ووفقا لهذا الرأي، فإن السلطة التشريعية تمكن من إضفاء الصفة الآمرة للقانون على عمل ما، أو إعطاء نص صفة القاعدة الإجبارية، ولئن أمكن اعتبار الإجراءات التي تشارك في صنع أو وضع القانون من قبيل الأعمال التشريعية، بالمعنى الواسع فإن العمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالا ومباشرا، وبرز هذا الاتجاه في الفقه الفرنسي، ومن أبرزهم: كاري دي مالبرج، وايسمان ولاباندي. وبعد عرض الاتجاهات الفقهية، التي أبرزت دور المبادرة في عملية سن القوانين، فإنه يتم الميل إلى الاتجاه الأول، والقائل بالطبيعة التشريعية للمبادرة آية ذلك أن الاقتراح هو أحد مراحل العملية التشريعية، وبهذا فالمبادرة تحمل الصفة والطبيعة التشريعية<sup>(1)</sup>.

### 3- المبادرة البرلمانية (اقتراح القوانين): تنص المادة 112 من الدستور "يمارس السلطة

التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة". كما تنص الفقرة الأولى من المادة 136 من الدستور "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"

أولا اقتراح القانون من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني: "خولت المادة 136 السالفة الذكر حق المبادرة بالقوانين، وتسمى مبادراتهم باقتراح القانون. لكن بالرغم من أن هذا الاختصاص هو اختصاص أصيل له، إلا أنه قُيد بالعديد من القيود سواد كانت قيودا شكلية أو موضوعية التي من شأنها أن تضعفه في هذا المجال وسهلت على الحكومة المشاركة الفعلية في المبادرة بالقوانين وإعطاء الأولوية لمشروعاتها للنظر والدراسة، وتتمثل هذه القيود في:

1. يشترط لقبول اقتراح النواب أن يكون مقدا من قبل 20 نائبا على الأقل، حيث تنص

المادة 136 فقرة 2 من الدستور: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون

(20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في

المادة 137 أدناه". وهذا ما أكدت الفقرة 1 من المادة 22 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة. وعليه:

▪ إذا كان مبرر هذا الشرط هو إضفاء الطابع الجماعي في ممارسة اقتراح القوانين مما

(1) عبد القادر محمد القيسي، نفس المرجع، ص ص: 14، 15.

يحقق جدية هذه المقترحات وتوكلها لأن ترقى إلى مستوى المبادرة الحكومية التي تتصف بالجودة والدقة، إلا أنه يعتبر عائق يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني،

▪ إذ ليس من السهل تحقيق العدد المطلوب وخصوصا في ظل التعددية الحزبية، وخاصة أحزاب قليلة التمثيل أو بالنسبة النواب الأحرار الذين في الغالب يمثلون المعارضة الحقيقية للحكومة، وبالتالي إقصاء طائفة من النواب اللذين لا يمكن لهم تحقيق العدد المطلوب لقبول الاقتراح، وبالتالي انعكس هذا الشرط سلبا على نسبة المقترحات البرلمانية في الجزائر؛ حيث تسيطر المبادرة الحكومية على العمل التشريعي.

▪ وبالتالي فإن إلزام نواب البرلمان (وأعضاء مجلس الأمة) بالحصول على توقيع 20

نائب كحد أدنى، لممارسة حقهم في المبادرة باقتراح القوانين يشكل قيد لا لزوم له على هذا الحق، حيث إذا كان القصد من ذلك ضمان جدية المبادرات المقدمة، فإن إعطاء مكتب المجلس صلاحية رفض الاقتراحات البرلمانية كفيل بضمان هذه الجدية.

▪ ولكن لضمان عدم التعسف في القرار بالرفض، ينبغي وضع معايير لقبول ورفض

الاقتراحات، وإعلان أسباب الرفض أيضا إعطاء النواب اللذين رفضت اقتراحاتهم حق التظلم أمام المجلس من هذا الرفض.

2. نصت المادة 23 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة على أنه لا تقبل

اقتراحات قوانين مضمونها نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهرا.

3. لا تقبل مبادرات النواب بالقوانين في مواد النفقات العمومية، بنص المادة 139 من

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

▪ حيث تعتبر المبادرة بالتشريع في المجال المالي حكر للحكومة،

▪ وبالتالي فإن الهدف من القيد هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل

الحكومة وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق مبادرات فوضوية أو ديماغوجية أو سياسية.

▪ لأنه قد يلحق بميزانية الدولة نتائج سلبية جراء هذه الاقتراحات والتي عادة ما يكون

الهدف منها الحصول على دعم أو سند لهم في الاستحقاقات الانتخابية، أو الإشهار لأنفسهم وتحسين صورتهم لكسب رضا الشعب،

■ إضافة إلى ذلك فإن تحضير هذا النوع من القوانين يمر بإجراءات دقيقة ومعقدة دقيقة ومعقدة تتطلب الموازنة بين الإيرادات المتوقعة وكذا تحديد النفقات الواجب صرفها.

4. لا يمكن اقتراح قانون في غير المجالات المخصصة دستوريا للبرلمان، لأن خارج هذه المجالات يكون من اختصاص السلطة التنفيذية (السلطة التنظيمية المستقلة التي تعود لرئيس الجمهورية)، ويعتبر هذا الشرط شرطا موضوعيا، وفي حالة تجاوز البرلمان المجالات المحددة له تدفع الحكومة بعدم قبول الاقتراحات التي يتقدم بها البرلمان<sup>(1)</sup>.

"بالإضافة إلى هذه القيود يشترط في اقتراح القانون: أن يحرر نصه في مواد مثله مثل مشروع القانون المقدم من الحكومة، وكذلك يرفق بعرض أسباب، ويودع كل اقتراح قانون مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة. بعد ذلك تبلغ الحكومة باقتراح القانون الذي تم قبوله من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، لتبدي رأيها فيه خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ، وإذا انقضت مدة الشهرين ولم تحرك الحكومة ساكنا، يحق لرئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي حسب الحالة إحالة اقتراح القانون إلى اللجنة المختصة لدراسته"<sup>(2)</sup>.

ثانيا اقتراح القانون من قبل أعضاء مجلس الأمة: بالنسبة لدور أعضاء مجلس الأمة في اقتراح القانون هو منح محدود، ذلك أن:

➤ الغرفة الثانية (مجلس الأمة) تعتبر مكتب لمراجعة وتنقيح القانون خصوصا وأن ثلث أعضائه اللذين يعينهم رئيس الجمهورية مختارون من ذوي الكفاءات.

➤ لكن القول بأن الغرفة الثانية تساهم في تحسين العمل التشريعي وإثرائه اصطدم مباشرة بحرمان هذا المجلس من حق المبادرة بالتشريع من خلال المادة 119 من الدستور والإبقاء على صلاحيته في المصادقة على القوانين وظل مقصى من هذا الحق قرابة 20 سنة.

➤ لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد فتح المجال أمام أعضاء مجلس الأمة في

(1) سمية لكحل، المرجع السابق، ص ص: 216، 217.

(2) سمية لكحل، نفس المرجع السابق، ص 218.

اقتراح القوانين من خلال نص المادة 136 من الدستور السالفة الذكر. واشترط لقبول الاقتراح نفس الشروط المفروضة على نواب المجلس الشعبي الوطني، كما يمر بنفس الإجراءات التي يمر بها اقتراح النواب. لكن بالنسبة للمجالات القانونية التي يحق لأعضاء مجلس الأمة الاقتراح فيها فهي محصورة في المجالات الثلاث التالية: التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، التقسيم الإقليمي. كما أن هذه المجالات ليست حكرا وحصرًا لأعضاء مجلس الأمة، حيث يستطيع الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقوانين فيها ولا يوجد أي نص يمنعهم من ذلك. بالرغم من تدعيم التعديل الدستوري 2016 الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، وبالرغم من كونه إجراء إيجابيا له، إلا أنه يعتبر منحا ناقصا ومحدودا جدا، نظرا لكون هذه المجالات الثلاث لا يتم التشريع فيها بصورة متكررة ومستمرة عكس المجالات الأخرى الممنوحة لنواب المجلس الشعبي الوطني"<sup>(1)</sup>.

ذلك أن "أهم اختصاص يميز المجلس الشعبي الوطني عن مجلس الأمة هو سلطته الواسعة في حق المبادرة باقتراح قوانين، حيث أن هذا الحق حكرا على الغرفة الأولى فقط وفقا للمادة 119 من دستور 1996، قبل أن يغير التعديل الدستوري لسنة 2016 الصورة تدريجيا بعدما نصت المادة 136 منه على حق أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور؛ حيث أن هذه الأخيرة حصرت حق أعضاء مجلس الأمة في الاقتراح في ثلاث مجالات هي: التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، حيث أوضحت نفس المادة أنه باستثناء المجالات السابقة تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني؛ وهو ما يعني أنه رغم إقرار حق أعضاء مجلس الأمة لأول مرة منذ تأسيسه بحق المبادرة إلا أنه يبقى مقيد فقط بالمجالات ذات الطابع المحلي تماشيا مع طبيعة تشكيلة ثلثي أعضائه المنتخبين مع المجالس الشعبية المحلية"<sup>(2)</sup>.

ثالثا ملاحظات حول المبادرة من طرف البرلمان الجزائري:

➤ "وما دام الدستور قد أعطى حق المبادرة للأعضاء في كلتا غرفتي البرلمان، فإن ذلك

(1) سمية لكحل، نفس المرجع السابق، ص ص: 218، 219.

(2) نصرالدين معمري، (تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائري)، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلة تصدر من جامعة سطيف،

عدد 25، (ديسمبر، 2017)، ص ص: 125، 126.

سيطرح مسألة الأسبقية في أيّ: بالنسبة لموضوعات (التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي)، فإن مشاريع القوانين المتعلقة بها تودع لدى مكتب مجلس الأمة، أي أن أولوية نقاش هذه الموضوعات تعطى لأعضاء مجلس الأمة. وبالنسبة (للموضوعات الأخرى) عدا تلك المشار إليها في الفقرة أعلاه فتودع مشاريع القوانين المتعلقة بها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أي أن أولوية النقاش فيها تبدأ من غرفة النواب، وتنتقل إلى غرفة أعضاء مجلس الأمة، وبالتالي تناقش وتصادق كل غرفة على النص المحال إليها، الذي ناقشته وصادقت عليه الغرفة الأخرى.

➤ وواضح أن التعديل الدستوري الحالي كأنما يدخل بحذر تجربة منح أعضاء مجلس الأمة المبادرة بمشاريع قوانين، وفي نفس الوقت يمنحهم أولوية مناقشة موضوعات محددة حصراً، وعلى حداثة الموضوع بالتالي لا يمكن الحكم على هذه التجربة إلا نظرياً اكتفاء بالنص الساري المفعول.

➤ وللمقارنة بالتجربة الفرنسية نجد دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل قد عالج في المادة 39 مسألة إيداع مشاريع القوانين على أي من المجلسين بالأولوية؟، مستخدماً معيار طبيعة الموضوع، حيث تودع مشاريع القوانين في المقام الأول على مكتب الجمعية الوطنية إذا كانت موضوعاتها حول (قانون المالية وتمويل الضمان الاجتماعي)، في حين تحال على مكتب مجلس الشيوخ مشاريع القوانين التي موضوعاتها متعلقة بالجماعات المحلية، وكذا المتصلة بالهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين بالخارج<sup>(1)</sup>.

➤ ضف إلى ذلك وأمام القيود والضوابط التي تخضع لها المبادرة من طرف البرلمان سوف نكون أمام ضعف مبادرات البرلمانين، ويرجع ذلك إلى ما يلي:<sup>(2)</sup>

■ عدم وجود خبرة لدى النواب بصياغة اقتراحات القوانين حيث نص الدستور على ضرورة أن يقدم النواب اقتراح القانون مصاغاً في مواد قانونية، مما يجعل غالبية النواب

(1) محمد بركات، (ملاحظات حول المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016)، مجلة العلوم القانونية والسياسية،

مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة الوادي، عدد 14، (أكتوبر، 2016)، ص ص: 212، 213.

(2) بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، (الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلة تصدر عن جامعة ورقلة، عدد 8، (جانفي،

2013)، ص ص: 172، 173.

يتراجعون عن تقديم الاقتراحات لفشلهم في صياغتها في شكل مواد قانونية، وفي الحقيقة أن الصياغة التشريعية تحتاج إلى خبرات قانونية وأكاديمية.

■ اقتناع عدد كبير من النواب بأن المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لن تلقى اهتمام الحكومة وبقية النواب، لأن هناك إدراك يقيني بأن هناك اختلال في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح الأولى، وأن النواب إذا لم يحظوا بتأييد حكومي لمقترحهم فإنهم سيفشلون في الحصول على تأييد زملائهم الذين يولون أهمية كبرى للانتماء الحزبي، أو انتماء المجموعات البرلمانية، وهذه لا تعطي للنواب الحرية في اقتراح ما يشاءون من قوانين، بل أنها تمثل قيودا عليهم.

■ التغطية الإعلامية لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، تنشأ موقفا مسبقا في البرلمان بأهمية تأييد هذا المشروع، في حين لا تتوفر هذه التغطية الإعلامية للاقتراحات المقدمة من طرف النواب.

■ اللجان المختصة في البرلمان لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين تولى اهتماما كبيرا لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، وتعطي لها الأولوية على ما عداها من اقتراحات النواب، خاصة إذا اتسمت بطابع الاستعجال.

■ أن الكيان النفسي للنائب في البرلمان لا يجعل قضية التشريع لديه هي القضية صاحبة الغلبة على تفكيره، لأن مواطني دائرته الانتخابية لن يشعروا بقيمة ممثلهم إذا أنجز قانونا له أهميته على المستوى الوطني، ولكنهم يشعرون بقيمة ممثلهم إذا أنجز لهم طريقا، ومن هنا فإن النائب ينظر إلى هذه الأمور باعتبارها الأكثر أهمية لديه، فتستنفذ كل طاقته لتحتل قضية التشريع لديه مرتبة ثانوية.

■ استنثار السلطة التنفيذية بمصادر المعلومات، والإحصاءات، والتقارير والدراسات حول المشكلات الطارئة، ولذلك فإن قدرتها على اقتراح الحلول التشريعية، والإسراع في وضع التشريع أيسر كثيرا من النواب الذين لا تتوفر لهم الإمكانيات الحكومية، وهذه الحقيقة تجعل العديد من الأعضاء يعزفون عن القيام بالمبادرات التشريعية وكثيرا ما يتردد في الثقافة البرلمانية أن الحكومات أدرى بشؤون التشريع من النواب.

■ اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب هي في الأغلب تعبر عن مبادرات تشريعية

محلية لمشكلة محددة خاصة بدائرتة الانتخابية، ولذا يغلب ألا تكون قد توفرت لهذا الاقتراح صفة العمومية، وهو ما يفسر قلة عدد الاقتراحات التي تعرض على البرلمان للمصادقة عليها، مقارنة بالمشاريع المقدمة من الحكومة، وقد يلتمس للنائب بعض العذر في ذلك، لأنه ينعكس في مشاكل دائرته المحلية، ويتقدم باقتراحات لمعالجة بعض الأوضاع السيئة بها، إلا أن ذلك لا يكون على إطلاقه، لأن النائب بعد انتخابه يمثل الأمة في مجموعها. ويعتقد أن السلطة التنفيذية يجب أن تلعب دورا مهما في أن تأخذ بيد النواب المبادرين بالاقتراح، وأن تقدم لهم كل ما يحتاجون إليه من معلومات، وقانونيين، وفنيين، وأكاديميين، لمعاونتهم في إعداد الاقتراح، وبالطبع فإن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تقوم بهذا الدور لصالح النواب إلا إذا كان لديها إدراك مسبق بأن عمل السلطتين يكمل بعضهما الآخر، وأنهما ليست في وضع تنافس، أو في وضع فرض الرأي من السلطة التنفيذية على التشريعية".

#### ثانياً نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان وضوابطه:

"يعتبر مجال القانون المجال الأصلي والتقليدي للبرلمان ، ذلك أن الوظيفة التشريعية كانت في ظل الوضع التقليدي مقصورة على المجالس التشريعية وحدها، فالقانون يشكل تعبيراً عن إرادة الشعب ممثلاً في برلمانها. لذلك فإنه من حق السلطة التشريعية أن تضمن القانون ما تشاء من الأفكار باستثناء ما تحرمه الدساتير.

■ إلا أن مشاكل الحياة وتعقدها، وعجز البرلمان على مواجهتها لانعدام الكفاءة والتخصص الفني اللازم، بالإضافة إلى تطور وظائف الدولة، وانتهاجها آليات جديدة لتأطير الحياة السياسية،

■ قلبت الأوضاع رأساً على عقب، ومنحت السلطة التنفيذية باعتبارها الجهاز الفني، والبنك المعلوماتي على حل المشاكل بسرعة وحزم، الصلاحيات الواسعة التي جعلتها تعطي الهرم السلطوي.

■ وجاء هذا واضحاً في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الذي خرج عن قاعدة البرلمان سيد ميدانه، وأحدث انقلاباً في مجال التنظيم القانوني للعلاقة بين البرلمان والحكومة، وأنهى السيادة البرلمانية بالمفهوم التقليدي.

■ أما النظام الدستوري الجزائري، ومسايرة لمقتضيات التطور الحديث إلى جانب التأثير

بالدستور الفرنسي لسنة 1958، على غرار ما تتطلبه الدولة الحديثة ذات الوظائف التقنية. ظل يبحث عن السبل الكفيلة لتجسيد هذه الأطروحة،

- إلى أن استقر التطور الدستوري الجزائري على تكريس مبدأ إطلاق سلطة التنظيم على حساب التشريع، وتوزيع السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول.
- ومبدأ عدم احتكار البرلمان للعمل التشريعي بالكامل، وبهذا تقيد الاختصاص التشريعي، كما تدير السلطة التنفيذية إدارة سير مراحل العملية التشريعية<sup>(1)</sup>.

الأمر الذي يدفعنا على هدي ما تقدم التطرق إلى ما يلي على التوالي:

### 1. مفهوم سيادة البرلمان في إعداد القانون: "تنص المادة 112 من الدستور "يمارس

السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". إن هذه المادة تمثل الأساس الدستوري لسيادة البرلمان في وضع القانون والتي تعني:

- أن البرلمان هو المؤسسة الدستورية التي اختارها الشعب في تولى هذه الوظيفة، أي وظيفة وضع القانون، فالمادة 8 فقرة 2 من الدستور تنص: "يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها".

▪ أنه لا توجد سلطة تعلق أو توازي سلطة البرلمان في وضع القانون، أي أن النص

الذي يعده ويصوت ويصادق عليه البرلمان يكتسب صفة القانون، فهو لا يحتاج إلى سلطة أخرى غير البرلمان لتعطيه صفة القانون، وبالتالي فالبرلمان ينفرد بوضع التشريع سواء كان هذا الإنفراد مطلقاً أم نسبياً.

إذن فالبرلمان يمارس وظيفة إعداد القانون في النظام الدستوري الجزائري، من منطلق أنه معبر عن الإرادة الحقيقية للشعب الذي خصه بهذه المهمة، شريطة مراعاته لثقة الشعب الذي وضعها فيه، أي أن سيادة البرلمان في إعداد القانون مؤطرة ضمن إطار الاختصاص الدستوري الذي أعطاه إياه الشعب بدليل المادة 115 من الدستور "واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفياً لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته"<sup>(2)</sup>.

(1) وليد شريط، المرجع السابق، ص 202.

(2) رابح شامي، (مدى اختصاص البرلمان الجزائري)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة مسيلة، المجلد 3 عدد 4، (جانفي، 2019)، ص 41.



2. اختصاص البرلمان في سن التشريعات العادية: من الناحية النظرية تضمنت المادة 122 - المادة 140 من الدستور المعدل سنة 2016- قيدان: القيد الأول عمودي يتمثل في تعداد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، أما القيد الثاني، فهو أفقي ميز في إطار المجالات المحفوظة للبرلمان بين مجموعتين،

3. اختصاص البرلمان في سن التشريعات العضوية: اعتمدت فكرة القانون العضوي في دستور 1996 في المادة 123 منه، ونص عليها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 141 منه "قصد تجنيب بعض القوانين التعديلات المتكررة التي تؤدي إلى تهديد الاستقرار القانوني. وعلى هذا الأساس هناك من يري أن للقانون العضوي وظيفتين: وظيفة فنية تتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية. ووظيفة سياسية هدفها الحد من صلاحيات البرلمان. وإذا كانت المادة 141 من الدستور الحالي قد حددت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد ورد على سبيل الحصر في هذه المادة، فالبرلمان يمكن له أيضا التشريع بقوانين عضوية في مجالات أخرى غير تلك المنصوص عليها في هذه المادة بموجب مواد أخرى متناثرة في الدستور منها المواد: 103، 106، 120، 125، 129، 132، 172، 176، 188.

بالإضافة إلى ضرورة احترام البرلمان للمجالات التي خصصتها له الدستور للتشريعي فيها بموجب قوانين عضوية، يشترط أن يحصل القانون العضوي حسب الفقرة الثانية من المادة 141 من الدستور المعدل سنة 2016 على الأغلبية المطلقة<sup>(1)</sup> لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من المصادقة عليها، كما أخضعتها المادة 141 فقرة 3 والمادة 186 فقرة 2 من الدستور للرقابة الدستورية السابقة (رقابة مطابقة). وما يلاحظ أن:

➤ الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 ساوى بين غرفتي البرلمان في المصادقة على القانون العضوي عندما اشترط الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

➤ وبهذا يكون المشرع الدستوري قد تبنى المعيار (الإجرائي) والموضوعي لتحديد

(1) مع الإشارة أن المصادقة على القانون العضوي قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 123 تشترط مصادقة الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ¼ أعضاء مجلس الأمة.

المقصود بالقانون العضوي، فهو لم يقدم تعريفاً للقانون العضوي مكتفياً فقط بتحديد المجالات التي يشرع فيها بقوانين عضوية، وإجراءات إصدارها.

➤ والفارق البسيط بين القانون العضوي والقانون العادي يتمثل في تحديد مجالات كل منهما، أما أهم تمييز فهو في تلك الشروط الخاصة اللازم توافرها في القانون العضوي، والتي تجعله في جهة يحتل مركزاً متميزاً في هرم القواعد القانونية، إذ يوجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي من جهة أخرى، فهي تمثل قيوداً على حرية البرلمان في ممارسة التشريع بموجب قوانين عضوية.

➤ هذا لا يملك البرلمان سلطة تقديرية في سن القوانين العضوية، وإنما يتعين عليه التقيد بما جاء في الدستور، وذلك راجع لأهمية المواضيع التي تعالجها، وهو ما دفع المشرع الدستوري إلى إخضاعها للرقابة الإلزامية من قبل المجلس الدستوري قبل إصدارها.

➤ كما ضيقت التعديل الدستوري لسنة 2016 من مجال اختصاص البرلمان في إصدار القوانين العضوية عندما حذف المجال المتعلق بالأمن الوطني الذي كان موجوداً في المادة 123 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: الاختصاص الرقابي للبرلمان في الجزائر

"تُعرف الرقابة البرلمانية على أنها "سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء". وهناك من يعرفها على أنها "دراسة وتقييم أعمال الحكومة في أن تصدر أحكاماً قيمة عن هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة" من طرف البرلمان. فهي بهذا تهدف إلى ضمان حسن سير أجهزة الدولة، من خلال مفهومها الواسع ما دامت الرقابة تأخذ عدة صور فهي قد تكون رقابة سياسية أو إدارية أو قضائية أو رقابة شعبية. لا تستهدف الرقابة البرلمانية المساس باستقلالية الحكومة من خلال تهديد بقائها في الحكم بواسطة تقرير مسؤوليتها السياسية، إنما نجدها تقضي إلى تحسين أدائها، فهي بذلك ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة. لقد تبنت معظم

(1) عائشة دويدي، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية \*دراسة مقارنة\*، أطروحة دكتورا في

القانون العام عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة سيدي بلعباس، 2017-2018، ص 90 ما يليها.

دساتير العالم وسائل الرقابة البرلمانية بغض النظر عن طبيعة أنظمتها السياسية ولو بدرجات متفاوتة على الرغم من أن هناك من يعتبر تبني وسائل الرقابة البرلمانية دليل على برلمانية النظام السياسي<sup>(1)</sup> فحيثما توجد فثم نظام برلماني، وحالما تنتفي يكون النظام مغايرا<sup>(1)</sup>. فوسائل الرقابة البرلمانية "هي مرصد للبرلمان الرقيب، الكاشف للإختلالات في صيرورة الجهاز الحكومي، ليتدخل الرقيب في الوقت المناسب من منافذ دستورية، وعبر المساءلة والنقاش والحوار والتحقيق والتقييم لضمان التطبيق السليم لسياسات الحكومة ومخططاتها. وتحدد أهمية فيما يلي:

- 1- أنها تعتبر من أهم الوسائل التي تجسد رقابة البرلمان على الحكومة، ومن دونها تتعذر صيرورة الرقابة ممارسة في الواقع.
- 2- أنها من أهم الوسائل العملية التي تسلحت بها الشعوب للمشاركة في ممارسة السلطة، وتوظيفها في ترويض تعسف الحكام وتجاوزاتهم وإلزامهم باحترام القانون.
- 3- في غياب هذه الوسائل أو عدم توظيفها تنقطع سبل الحوار بين الحكام والمحكومين، وتتوقف آلة الحياة البرلمانية والرقابية على الخصوص، ويصبح عصيا على المجتمع فهم ما يجري في مؤسسات دولته ومتابعة نشاط الحكام ومساءلتهم، ويصعب التمرس على الحوار الحر، والمناقشة والتداول طواعية، في كل ما له صلة بالنشاط العام.
- 4- إن أهمية هذه الوسائل في بناء النظم الديمقراطية فرضت على أغلب النظم السياسية في العالم تبني الرقابة، بآلياتها الديمقراطية منها والشمولية والتسلطية، فما من نظام حكم إلا ويضم أجهزة أو آليات للمحاسبة الإدارية والمالية، لذلك نصت عليها الدساتير، ومن خلال هذه النصوص يتم التعرف على نوع النظم، مختلطة هي أم رئاسية أم برلمانية، فمن خلالها يتم الكشف عن طبيعة النظام، وتحديد هويته<sup>(2)</sup>.

وتكمن وسائل الرقابة البرلمانية في الجزائر في: وسائل تترتب عنها مسؤولية الحكومة: "يعد هذا النوع من الوسائل الرقابية أكثرها فعالية وخطورة، إذ يؤدي توظيفها إلى إثارة المسؤولية

(1) عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع،

الجزائر، 2006، ص 14 ما يليها.

(2) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص ص: 104، 105.

السياسية للحكومة بحجب الثقة عنها، وتتنوع هذه الوسائل<sup>(1)</sup>، وخلال النظام الجزائري تكمن في: مناقشة مخطط عمل الحكومة<sup>(2)</sup>. بيان السياسة العامة<sup>(3)</sup>. التصويت على ملتمس الرقابة<sup>(4)</sup>. التصويت بالثقة<sup>(5)</sup>.

وسائل لا ترتب مسؤولية الحكومة بصفة مباشرة: ومن هذه الوسائل: الأسئلة<sup>(6)</sup>، الاستجواب، لجان التحقيق

• الأسئلة: أشارت المادة 152 من الدستور إلى حق أعضاء البرلمان من توجيه أسئلة شفوية أو كتابية إلى أي عضو في الحكومة، كما بينت نفس المادة آجال وكيفية الإجابة على هذه الأسئلة. وتولت المواد: من 69 إلى 76 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة تكريس ما نص عليه الدستور من توضيح عن كيفية استعمال هذه الوسيلة وشروطها وإجراءاتها... إلخ.

• الاستجواب: منح الدستور أعضاء البرلمان حق استجواب الحكومة من خلال نص المادة 151 من الدستور، وتولت المواد: 66، 67، 68 تبيان كيفية استعمال هذه الوسيلة وضوابطها.

• لجان التحقيق: نصت على هذه الوسيلة المادة 180 من الدستور، وتولت المواد من 77 إلى 87 تبيان: متى يتم اللجوء إلى إنشاء لجان التحقيق، تشكيلتها وعدد أعضائها، شروطها، تقيدها بآجال معينة، ضوابط عملها، سلطاتها.

(1) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، نفس المرجع السابق، ص 108.

(2) نصت على كيفية استعمال هذه الوسيلة المواد: 94، 95 من الدستور، والمواد: 47، 48، 49، 50 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة.

(3) جاءت أحكام استعمال هذه الوسيلة في المادة 98 من الدستور، والمواد من 51 إلى 57 من القانون العضوي الناظم للعلاقة.

(4) إذ نصت المواد: 98، 99، 153، 154، 155 من الدستور المعدل سنة 2016، عن نطاق توظيف ملتمس الرقابة وشروطه وإجراءاته وما يرتبه وهو ما كرسته المواد: 58 إلى 62 من نفس القانون العضوي.

(5) المادة 98 من الدستور أشارت إلى استعمال هذه الوسيلة وتولت المواد: 63، 64، 65 من نفس القانون العضوي تنظيم متى يتم اللجوء إلى استعمال هذه الوسيلة وشروطها وإجراءاتها والآثار المترتبة عنها.

(6) لأكثر تفصيل انظر المادة 152 من الدستور 1996 المعدل سنة 2016، والمواد من 69 إلى 76 من نفس القانون العضوي.

سادساً فعالية الرقابة البرلمانية: نبين في هذا المقام "مدى فاعلية الرقابة البرلمانية في المجال التشريعي، إذ أقر المؤسس الدستوري صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أنه من الناحية العملية فسح المجال للتدخل المباشر للسلطة التنفيذية مما أدى إلي تضائل الدور التشريعي والرقابي للبرلمان. وقد تعاضم تدخلها بكثرة في اقتراح مشاريع القوانين، أما مبادرات النواب باقتراح نصوص قانونية فتبدو محتشمة بالمقارنة مع مشاريع القوانين المودعة من الوزير الأول، ويُعتقد أنه من بين الحالات التي يختفي فيها الدور الرقابي في المجال التشريعي لنواب البرلمان تتمثل في:

- أولوية مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة في حالة الاستعجال بناء على المادة 16 من القانون العضوي 16-12، وهذه الاستعجالية تؤثر في الدور الرقابي للنواب في مناقشة هذه المشاريع وإدخال التعديلات عليها.
- احتكار السلطة التنفيذية لإعداد مشروع قانون المالية، فإذا لم يصادق أعضاء البرلمان على هذا المشروع خلال 75 يوماً من تاريخ إيداعه فان رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية في أمر وذلك بحسب المادة 138 من الدستور. وعليه فحتى لو وجد الخلاف أو الاعتراض بين أعضاء البرلمان فلن يكون له أي معنى.
- تنص الفقرة 1 المادة 21 من القانون العضوي 16-12 "يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة"، فإذا نجح أعضاء الغرفة الأولى أو الثاني حسب الحالة في إدخال تعديلات جوهرية على مشروع القانون قيد الدراسة والمناقشة لديه، فان الحكومة يمكن أن ترد عليه بالسحب لهذا المشروع نهائياً، ويمكن إصداره في شكل أمر رئاسي.
- بالرجوع للأوامر الرئاسية نجد أن المادة 37 من القانون العضوي 16-12 تمنح للأوامر مكانة هامة في السلم التشريعي، حيث لا يحق لأعضاء البرلمان مناقشتها ولا إجراء تعديل بشأنها وبهذا تبقى الرقابة البرلمانية على هذه الأوامر بدون معنى.
- الأغلبية البرلمانية والتي عادة تنتمي إليها الحكومة، تفقد دورها الرقابي ولا تسمح للمعارضة إن وجدت في القيام بدورها بالوسائل الدستورية. ناهيك عن الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة الذي يجعل مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة تمر

وبسلام" (1).

وعلى هدي ما تقدم عن الدور الرقابي للبرلمان الجزائري مهم الإشارة إلى ما يلي:

■ على الرغم من تبني مختلف وسائل الرقابة البرلمانية في مختلف النصوص الدستورية التي عرفت البلاد منذ الاستقلال، ولو بدرجات متفاوتة، إلا أنها تستعمل بالقدر الذي يسمح بإجراء رقابة دائمة ومستمرة على السلطة التنفيذية، وحتى وإن استعملت فإنها افتقدت للفعالية المرجوة منها.

■ ولعل أبرز مثال يؤكد قلة فعالية الوسائل الرقابية هو العزوف عن تشكيل اللجان البرلمانية للتحقيق، وحتى وإن شكلت فإن تقارير معظمها لم تلقى طريقها إلى النشر، الأمر الذي أدى إلى عدم نجاعة هذه الوسيلة الرقابية.

■ أعضاء البرلمان يلجئون أكثر لاستخدام وسائل الرقابة السهلة الاستعمال خاصة تلك التي تحرك بصفة فردية كالأسئلة بنوعيتها الشفوية والكتابية، ويعزفون عن بقية الوسائل التي يتطلب استخدامها إجراءات معقدة وطويلة، خاصة تلك التي يتطلب فيها الدستور ممارستها بصفة جماعية كالاستجواب ولجان التحقيق، على الرغم من هذه الوسائل لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، أما تلك التي ترتب المسؤولية السياسية فمن الصعب استخدامها، وحتى وإن استخدمت فإن مآلها الفشل.

■ إن عزوف النواب على تحريك الوسائل الرقابية التي قد تقضي إلى إسقاط الحكومة ليس ظاهرة مقصورة على النواب الجزائريين فحسب، بل توجد حتى في النظم الديمقراطية العريقة، ما دام دور الأغلبية هو مساندة الحكومة ومساعدتها لتنفيذ مخططاتها وتجسيده على أرض الواقع، وليس مراقبة الحكومة وعرقلتها، لأن هذا الدور من المفروض أن تقوم به المعارضة.

■ إن عدم قدرة النواب الجزائريين على تقرير المسؤولية السياسية للحكومة على الرغم من توافر شروط ذلك في بعض المناسبات، دفع ببعض الكتاب إلى الإقرار بانعدام هذه المسؤولية، على الرغم من النص عليها دستوريا، وقد حال دون تحريكها نوعين من الموانع، الأول أفرزته

(1) حفيظ نقادي، (وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلة تصدر عن جامعة ورقلة، عدد 10، (جانفي، 2014)، ص ص: 70، 71.

النظم السياسية المعاصرة، أما الثاني فناتج عن النصوص الدستورية، التي ضيقت من استخدام وسائل الرقابة وحتى وإن استخدمت فإنه يصعب إنجازها"<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في الجزائر

التطرق إلى مقتضيات المادة 139<sup>(2)</sup> من الدستور "لاستقراء الأهداف والأبعاد الدلالات المتوخاة من تكريس هذه الأحكام ضمن الدستور، على غرار جل الأنظمة المقارنة التي تعتمد كقاعدة في مجال تقنين المالية العمومية وإعداد الموازنات. فالمادة 139 من الدستور تنص على أنه: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها".

من الواضح أن المؤسس الدستوري في بلادنا، كرس في مجال التشريع المالي، على غرار ما يجري به العمل في الأنظمة المقارنة، ضوابط موضوعية وقيود صارمة تكفل توازن الموازنة العمومية وتضمن ترشيد تسيير الموارد المالية للدولة، وفق الآليات التي تحقق الأمن الاقتصادي والمالي والاجتماعي للأمة، بالمفهوم الواسع والشامل للكلمة.

واعتبارا لهذه المقتضيات، فإن الممارسة العملية تتطلب عند إعداد قانون المالية لكل سنة، مراعاة القواعد والضوابط القانونية، والسياق الاقتصادي الذي تعد في ظله الموازنة العمومية، إذ أن العمليات المرتبطة بالتقديرات لمجموع موارد ونفقات الدولة وتقييمها، تأخذ حتما بعين الاعتبار مؤشرات الاقتصاد الكلي والجزئي سواء على المستوى الدولي أو المحلي.

وبديهي أن العبء الأكبر في تحضير وإعداد قانون المالية وضمان التوازنات الكبرى للمالية العمومية للدولة يقع على عاتق الحكومة، كونها تحوز على المعطيات والمعلومات الضرورية التي يضمن الإحاطة بها تجنيب تعريض المالية العمومية لاختلالات كبرى.

وأن تحضير وإعداد قانون المالية الذي تضطلع به الحكومة، وهي عملية معقدة تأخذ مسارا طويلا وتخضع لقواعد قانونية وإجراءات عملية وتقنيات دقيقة، تتطلب تجنيد العديد من

(1) عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 297 وما يليها.

(2) مع الإشارة أن المادة 139 من الدستور المعدل سنة 2016 حلت محل المادة 121 من نفس الدستور قبل تعديله.

الوسائل كجمع المعلومات والمعطيات كالمؤشرات الاقتصادية وتحليل آثارها على التنمية قبل أن تعتمد الحكومة وتعرضها على البرلمان الذي يعكف بدوره على دراستها ومناقشتها بنفس الصرامة ثم يصادق عليها في آجالها الدستورية<sup>(1)</sup>.

الأمر الذي يدفعنا لبحث الدور البرلماني في هذا المقام من خلال التطرق إلى:

- حق البرلمان في المبادرة في المجال المالي.
- تهميش البرلمان عن إعداد ومتابعة قانون المالية.
- تقاعس البرلمان عن وضع الإطار العام لإعداد قانون المالية.

أولاً حق البرلمان في المبادرة في المجال المالي: "أخذ المؤسس الدستورية الجزائري في دستور 1996 بالقاعدة الدستورية التي تقيد من حرية البرلمان في المجال المالي شأنه في ذلك شأن الدستور الفرنسي في مادته 40، فقد أوجب على النائب أن يدلل بأن الاقتراح الذي يبادر به في هذا المجال غير مخالف للمادة 139 من دستور 1996 الجزائري، التي تحضر أي اقتراح قانون يضيف أعباء على ميزانية الدولة أو أن يخفض من إيراداتها، هذا ما أدى بأن تكون الحكومة هي التي تقدم مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية؛ حيث يقدم النص المتعلق بالمالية إلى البرلمان وقد حدد المدة التي يصادق فيها هذا الأخير على القانون وإن لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة بناء على أمر، وعليه لم يبقى للنواب سوى تقديم التعديلات بل أن هذه الأخيرة يمكن أن يصيبها ما أصاب التشريع البرلماني في ذاته من إمكانية الرفض اعتماداً على حنكة الحكومة التي تستطيع أن تبلور فكرة المقترح القانوني في هذا الشأن يتعلق بالجانب المالي ويمس أساساً بما أقرته المادة 139 من الدستور.

حيث أن تقييد دور البرلمان في عدم السماح للنواب بالمبادرة باقتراح يتعلق بالميزانية وأعطى له إمكانية التعديلات فقط، فإن التقييد الثاني هو فيما يتعلق بعملية التصويت على قانون المالية وذلك بنصوص الدستور والقانون العضوي، حيث حددت المادة 138 مدة 75 يوماً لمصادقة البرلمان على قانون المالية؛ حيث جاء في المادة 44 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة على الأحكام التالية:

(1) من الكلمة الافتتاحية للسيد وزير العلاقات مع البرلمان، في اليوم الدراسي تحت عنوان "قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور"، المنعقد بالجزائر يوم 9 ديسمبر 2013 بنادي الجيش الوطني الشعبي بني مسوس.



- يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور.
- يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فورا إلى مجلس الأمة.
- يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه 20 يوما.
- في الخلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في شأنه.
- في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية<sup>(1)</sup>.

ثانيا تهميش البرلمان عند إعداد ومتابعة قانون المالية: "أقر دستور 1996 للبرلمان الجزائري بممارسة التشريعات المالية وفقا لمواده المختلفة والتي منحت له هذه الوظيفة، إلا أنه من الناحية العملية نجد أن البرلمان بعيد كل البعد من المشاركة في إعداد مشروع قانون المالية ومراقبة ميزانية الدولة نظرا للشروط التعجيزية المفروضة عليه في مختلف مراحل إعداده. فعن مرحلة الإعداد والمتابعة لقانون المالية: يعتبر الاختصاص المالي للبرلمان أقدم اختصاصات المجلس النيابي، إلا أن الفقه طالب بضرورة حصر الدور البرلماني في المجال المالي في أضيق الحدود، وقصره على مراقبة الإنفاق الحكومي، وقد تبنت غالبية الدساتير هذا القيد، وذلك بحجة إشراف النواب في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية بقصد إرضاء الناخبين، ولأن إعداد الميزانية وموازنتها قد أصبح من الأمور بالغة الدقة،

➤ وقد بين المؤسس الدستوري الفرنسي هذا المبدأ في دستور 1958 في مادته 40 "لا تقبل الاقتراحات و التعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضا في الموارد العامة، وإما إحداث عبء في النفقات العامة أو مضاعفته". ولم يكتفي المؤسس الدستوري الفرنسي على تقييد حق البرلمان في اقتراح قانون المالية، وإنما قيد سلطة البرلمان في مناقشته في المادة 47 فقرة 2 بأن تفصل الجمعية الوطنية في قراءة أولى، في أجل أربعين يوما من إيداع المشروع، تخطر الحكومة مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه في أجل خمسة عشر يوما، وتتبع بعد ذلك الشروط المنصوص عليها في المادة 45،

(1) نصرالدين عاشور، المرجع السابق، ص ص: 176، 177.

وإذا لم يفصل البرلمان في أجل سبعة أيام، يمكن أن توضع أحكام المشروع موضع التنفيذ بأمر. وهذا يعتبر تقييد خطير لسلطة البرلمان في مناقشة قانون المالية.

➤ أما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري رغم منح المؤسس الدستوري في المادة 140

فقرة 11، والمادة 141 فقرة 6 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 للبرلمان سلطة التشريع في المجال المالي، إلا أن الحكومة أصبحت الهيئة المخولة بتقديم مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية وميزانية الدولة، دون أن يشاركها البرلمان،

▪ بحجة أنها القادرة على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية،  
▪ وقدرتها الكافية على امتلاك وتجميع المعلومات المطلوبة بشأن توقعات مبالغ الإيرادات،

▪ وكذلك أوجه النفقات بصورة دقيقة لامتلاكها لأجهزة وخبراء ومستشارين ومحاسبين،  
▪ والتي قد لا تتوفر في النواب وهو ما يعاب على معظم برلمانات الدول العربية.

▪ وباعتبار وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية فهي التي تتولى مهمة تحضير مشروع الميزانية، فإن مشروع قانون المالية يضمن لوزير المالية هيمنة فعلية خاصة في تقدير وتوقعات المحاصيل (الإيرادات) والنفقات، وخضوع وزير المالية لسلطة الوزير الأول الذي يحكم في الملفات المتنازع حولها،

▪ ومن جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية يلعب دورا مهما فهو الذي يترأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص والمصادقة عليه وهذا ما يعكس الالتزام التضامني لمجمل أعضاء الحكومة في إعداد قانون المالية.

▪ وقد تبنت أغلب الدساتير الجزائرية مبدأ تقييد البرلمان في التشريعات المالية باستثناء دستور 1963. حيث نصت المادة 149 من دستور 1976 "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع المداخيل للدول أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تكون مساوية على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها". كما نص المادة 114 من دستور 1989 "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، وتبنى المؤسس

الدستوري نفس المبدأ وفقا للمادة 121 من دستور 1996 والمادة 139 من نفس الدستور المعدل سنة 2016، وأن أي مبادرة برلمانية في المجال المالي على نقيض أحكام هذه المادة تعد لاغية، مما يؤكد حكر الجانب المالي على الحكومة من أول إجراء تشريعي. وتتم برعاية الحكومة دراسة مشروع قانون المالية على مستوى البرلمان، من خلال حضور ممثل الحكومة (وزير المالية)

أشغال اللجنة المالية والميزانية"<sup>(1)</sup>. وعليه نبدي الملاحظات التالية:"

▪ يتضح من خلال صياغة المادة 44 من القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة الملغى، والمادة 44 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الساري المفعول، التي استعملت عبارة "مشروع"، وهذا ما يؤكد أن المالية والميزانية قانون من حيث الشكل، بمعنى أنه لا بد من إقراره من طرف السلطة التشريعية، أما من حيث الأساس فهو عمل إداري، وذلك بحجة عدم الكفاءة والاختصاص لدى البرلمان، مما يتطلب إسنادها للهيئة المكلفة بتنفيذ القوانين والساهرة على سير المرافق العامة، والمسؤولة عن إشباع الحاجيات العامة باعتبارها ذات خبرة وكفاءة عالية.

▪ ويلاحظ للوهلة الأولى أن المادة 139 من الدستور، أنها تسمح شكليا للنواب باقتراح قوانين المالية، لكن في الحقيقة أن الاقتراح البرلماني في المجال المالي وفقا لهذه المادة مستحيلا بتأكيداتها على الشروط الموضوعية التي يجب استيفاؤها والمتمثلة بالبحث على تدابير ترفع مداخيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية متساوي على الأقل للنفقات المالية المقترح إنفاقها، وهو ما يحتم على النواب إثبات اقتراحاتهم والتي لا تتضمن تخفيض للموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية، وإن حصل فعليهم البحث وإيجاد التدابير والإجراءات اللازمة لاستدراك الموقف.

▪ ومن هنا أصبح تحضير مشروع قانون المالية من صلب اختصاص السلطة التنفيذية، ممثلة في الحكومة باعتبارها الجهاز القائم بمهمة التسيير والتنفيذ، إذ تنفرد الحكومة بتحضير مشروع قانون المالية في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان في ذلك، ولها حينها وضع كل

(1) دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية من كلية الحقوق من جامعة عنابة، 2006-2007، ص 60 وما يليها.

الترتيبات اللازمة التي تراها ملائمة لتنفيذ مخططاتها المصادق عليها من قبل البرلمان يحتاج من أجل تنفيذه إلى قانون المالية لتجسيده في الواقع.

- كما بإمكان الحكومة إدراج أي نفقات ترغب فيها وتوزيع الإيرادات التي تتناسبها، والجزائر لا تستثني هذه القاعدة إذ أن تحضير مشروع قانون المالية من صميم عمل الحكومة بعدما كان ذلك من اختصاص وزير المالية إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي المتعلق بتقليص صلاحيات وزير المالية سنة 1995 في مجال تحضير قانون المالية.
- ولا يقتصر دور الحكومة على استحواذ قانون المالية في مرحلة الإعداد بل يتعداه إلى مرحلة التصويت<sup>(1)</sup>"(2).

لبعض تقاعس البرلمان في وضع الإطار العام لإعداد قانون المالية: "رغم إدراج دستور 1996 فكرة القوانين العضوية وتمكين البرلمان من القيام بعملية التشريع بموجبها في مواضيع محددة على سبيل الحصر، من بينها موضوع القانون المتعلق بقوانين المالية إلا أنه لم يبادر البرلمان بإصدار قانون عضوي متعلق بقوانين المالية، تاركا مجال تنظيم ذلك لقانون صدر في فترة الأحادية الحزبية وهو القانون رقم 84-17 الصادر في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية و الذي تلتته عدة تعديلات فيما بعد. إذ:

➤ أن مبادرة البرلمان بإصدار هذا القانون العضوي سيكونه حتما من تدعيم و تقوية رقابته على أعمال الحكومة في الجانب المالي، مثلما منح القانون العضوي الفرنسي رقم 692 /2001 المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية - والذي جاء في شكل اقتراح من البرلمان و ليس مشروع قانون - زيادة ملموسة في السلطة الرقابية للبرلمان الفرنسي في المجال المالي.

➤ أن عدم تدعيم البرلمان الجزائري لسلطته في الرقابة المالية عن طريق إصدار قانون عضوي سيبقيه في حالة ضعف مستمرة، لكون المجال المالي ذاته يمتاز بالطابع التقني الذي يتطلب تخصصا ودرجة من الخبرة والكفاءة للتعامل معه.

➤ حيث يعتبر أيضا أنّ القانون 84-17 المرجع في تحديد أحكام قوانين المالية مجرد

(1) لأكثر تفصيل عن مرحلة التصويت انظر، ابتسام العقون، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة باتنة، 2014-2015، ص ص: 64، 65.

(2) ابتسام العقون، نفس المرجع، ص 63.

قانون عادي مما أدى إلي تولي عدة قوانين مالية سنوية التعديل من أحكامه سواء بالزيادة أو النقصان (إدراج أحكام جديدة أو إلغاء أحكام قديمة).

➤ باعتبار قانون المالية السنوي هو قانون عادي أيضا، الأمر يفتح للحكومة مجال واسع للتحرك والتحكم ، بعكس لو تعلق الأمر بقانون عضوي متعلق بقوانين المالية الذي تمنحه فكرة القانون العضوي الارتقاء إلي مرتبة قانون تكميلي للدستور، وبالتالي يستمد قوته القانونية من قوة الدستور ذاته ، فهل يمكن حينها للقوانين المالية السنوية التي تعد في شكل مشروع مقدم من الحكومة أن تعدل بالزيادة أو النقصان كما تشاء في أحكامه؟

➤ احترام القانون الأدنى للقانون الأعلى منه درجة لاختلاف درجة القانون العضوي عن القانون العادي و ارتقائه عنه<sup>(1)</sup>.

#### رابعا: دور البرلمان في صنع السياسة الخارجية في الجزائر

" تكشف متابعة الممارسات الدولية عن لعب البرلمانات الوطنية أدوار متعددة في مجال إدارة العلاقات الخارجية لدولها، وما يحدد نطاق هذه الأدوار ومجالها، هو طبيعة النظام السياسي وما إذا كانت السياسة الخارجية تعد حكرا على السلطة التنفيذية، أم تتأثر بتوجهات المؤسسات والقطاعات الأخرى في الدولة.

وكذلك تتحدد هذه الأدوار بمكانة الدولة في النظام العالمي، التي كلما تزايدت كلما اتجهت الدول للتأكيد على وكذلك تتحدد هذه الأدوار بمكانة الدولة في النظام العالمي، التي كلما تزايدت كلما اتجهت الدول للتأكيد على في مناقشة قضايا السياسة الخارجية وقراراتها، وعلى هذا النحو جعلت مختلف دساتير الجزائر المستقلة من البرلمان أيضا دورا في صنع السياسة الخارجية.

➤ على الرغم من هيمنة السلطة التنفيذية على زمام أمور السياسة الخارجية بالجزائر، ممثلة في تمتع رئيس الجمهورية بموقع مركزي في صنع وتنفيذ السياسة الخارجية انطلاقا من كونه المسؤول الأول على قيادة الجهاز الدبلوماسي، فضلا عن أنه هو الذي يوقع ويصادق على المعاهدات الدولية، وهذا وفقا للمبادئ التي حددها الدستور فيما يتعلق بحقل السياسية الخارجية، والتي يجب على رئيس الجمهورية الالتزام التام وعدم الحياد عنها،

(1) دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص ص: 136، 137.

➤ غير أن ذلك لم ينف ويقص مشاركة البرلمان كرافد من روافد صناعة العلاقات الدولية، خاصة من خلال مساهمته في دعم الجهاز التنفيذي في إيفاءه بما جاءت به المعاهدات الدولية، نظرا لما تكتسيه هذه الأخيرة من أهمية بالغة في السياسة الدولية، ومن هنا تتضح أهمية البرلمان في الموافقة عليها لأجل المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية.

➤ وما يؤكد دور البرلمان في مجال السياسة الخارجية للجزائر هو مختلف الدساتير الجزائرية التي نصت صراحة على ذلك،

▪ حيث جاء في المادة 11 من دستور 1963 بأن "يوقع رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية ويسهر على تنفيذها".

▪ وكذلك في دستور 1976 في المادة 157 بأنه "يمكن للمجلس الشعبي الوطني، بطلب من رئيس الجمهورية، أو من رئيسه، أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية. يمكن عند اقتضاء، أن تفضي هذه المناقشة إلى إصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني تبلغ بواسطة رئيسه إلى رئيس الجمهورية"، وفي المادة 158 "تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون، بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني"، وأيضا في المادة 159 "المعاهدات الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور، تكتسب قوة القانون"

▪ وجاء دستور 1989 في المادة 121 ينص بأنه "يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية، بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس. يمكن، عند الاقتضاء، أن تتوج هذه المناقشة بإصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني، يبلغها رئيسه إلى رئيس الجمهورية".

▪ بالإضافة إلى دستور 1996 الذي جاء في المادة 130 منه بأنه "يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، يمكن أن تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية"، وفي المادة 131 "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحد

ود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كلّ غرفة من البرلمان صراحة".

■ أما بالنسبة لدستور 1996 المعدل سنة 2016 الذي في المادة 148 هذه حافظت على نفس الصياغة التي جاءت بها المادة 130 من الدستور قل التعديل الدستوري لسنة 2016. وفي المادة 149 التي عدلت في مضمون المادة 131 المشار إليها أعلاه.

إذن يمكن تحديد الوظيفة الدبلوماسية للبرلمان حسب الدساتير الجزائرية من خلال المشاركة في التعبير النهائي عن مدى موافقة الدولة على الالتزام ببنود المعاهدة لاسيما أن ما يصدره هو القبول غير التصديق، فضلا عن القدرات المؤسسية التي يمتلكها البرلمان والمتصلة بالتأثير في علاقات الدولة الخارجية، ومن صور هذا المستوى دور البرلمان في الموافقة على الاتفاقيات الدولية، وممارسة أدوات الرقابة من قبيل الاستجواب، وتنظيم جلسات الاستماع حول قضايا السياسة الخارجية، بمعنى البرلمان بهذه الصورة يساهم في وضع الخطوط العريضة للسياسة الخارجية على الرغم من أنها اختصاص مقتصر على رئيس الجمهورية ووزير الخارجية فيما يتعلق بصنع وتنفيذ السياسة الخارجية"<sup>(1)</sup>.

ختما لهذا الفصل يتبين أن:

في الولايات المتحدة الأمريكية: يحتل كل من رئيس الجمهورية والبرلمان (الكونجرس)، مكانة هامة في النظام السياسي ذلك أنه:

➤ يتمتع رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية بمركز ممتاز بتمتعه بجملة من الصلاحيات تدعم مركزه، إذ أن السلطة التنفيذية تركز في يد رئيس الدولة الذي يتولى منصبه دائما عن طريق الانتخاب، وأن من ميزة النظام الدستوري الأمريكي أن السلطة التنفيذية ذات طابع فردي،

➤ تمتع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية باختصاصات واسعة ومتنوعة تشمل جميع نواحي الوظيفة التنفيذية المحصورة بين يديه بصفة أصلية ومباشرة، فهو رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الوقت نفسه، ليس هناك مجلس وزراء له كيان قانوني مستقل فيه، بل يعد

(1) يوسف أزروال، (الدبلوماسية البرلمانية: دراسة في الدور الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، مجلة تصدر من الأغواط، عدد 6، (جوان، 2017)، ص 195 وما يليها.

الوزراء مجرد معاونين له في ميدان الوظيفة التنفيذية التي يتولاها بصفته صاحبها الفعلي.

➤ وفي هذا يقول الرئيس تيودور روزفلت أنه "لا ينبغي أن اعتبر أن الذي تقضي به

مصلحة الأمة، لا يكون باستطاعة الرئيس أن يفعله، إلا إذا وجد من يأذن له بذلك، فشعوري الخاص أنه لم يكن من حقه وحسب وإنما من واجبه أيضا أن يفعل كل ما تتطلبه ضرورات الأمة أن يفعله إلا إذا كان الدستور أو القوانين النافذة قد تضمنت نصا صريحا للذي يتولى إجراءه، وبالتالي فالرئيس يمثل الأمة الأمريكية".

➤ نتيجة للمهام والصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية تستدعي

تعيين المساعدين وعدد كبير من الموظفين واللجان الاستشارية التي تقدم النصائح والإرشادات وتوضيح الأمور في كثير من الموضوعات المطروحة، لتدعم مركزه القوي.

➤ في حين يتمتع الكونجرس هو الآخر بمركز ممتاز مقابل رئيس الجمهورية إذ أن

للكونجرس نفس الشرعية التي يتمتع بها الرئيس كونه منتخب من الشعب.

➤ يعتبر البرلمان قويا جدا في النظام الرئاسي الأمريكي، فهو الذي يعطي للحكومة

وسائل عملها وخصوصا المال ومن ثم فإن أعضاء حزب الرئيس هم اللذين ينقلون انشغالات وسياسات الرئيس للبرلمان وليس الحكومة.

➤ إذا كان الكونجرس له مساءلة الرئيس ووزرائه جنائيا عن الجنايات والجناح الهامة، إلا

أن المسؤولية الجنائية لا تعتبر وسيلة رقابية بالمعنى الصحيح من جانب البرلمان على السلطة التنفيذية، إنما هي مجرد اتهام محاكمة عن جريمة وقعت ولا يجوز استخدام هذا السلاح خارج هذه الحدود، فالسلاح الذي يعتد به في الرقابة بين السلطات هو سلاح الرقابة السياسية في نشاط السلطة التنفيذية والذي يؤدي إلى إسقاط الوزارة في النظام البرلماني، مثلا فلا يملكه الكونجرس وفي المقابل لا يملك الرئيس حق حل البرلمان.

➤ ينفرد البرلمان في النظام الأمريكي بمزاولة السلطة التشريعية، إذ قضت المادة

الأولى من الدستور أن جميع السلطات التشريعية المبينة في الدستور يتولاها الكونجرس.

في فرنسا: الملاحظ من خلال الدراسة أن هناك تفوق لرئيس الجمهورية على البرلمان،

➤ الأولوية الممنوحة من طرف الدستور إلى رئيس الجمهورية تتدرج في التغيير العميق

للنظام السياسي الفرنسي، كما صرح بذلك « M. Debré » في 27/08/1958 أمام مجلس

الدولة قائلا: "نريد أن نعطي سلطة للجمهورية" « Nous voulons donner un pouvoir à



» *la République* ليعكس هذا القول تقوية الجهاز التنفيذي وتركيز أغلب السلطات بيد رجل واحد بحيث تصعب مراقبة عمله ونشاطه.

➤ يكتسب رئيس الجمهورية مكانة قوية ويتمتع بسلطة معتبرة وخطيرة، ويرتد ذلك بالأساس إلى طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر والسري، والاقتراع العام يدعم بحق سلطة الهيئة الرئاسية في مواجهة الحكومة والبرلمان على حد سواء.

➤ "جعل دستور 1958 من رئيس الجمهورية السلطة الأولى في الدولة وذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة له، حتى أنه في حال إثارة فكرة الدور التحكيمي للرئيس تبدو أهمية السلطات المنوطة به، فقد نصت المادة الخامسة الفقرة الأولى على: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور يكفل الرئيس، من خلال تحكيمه، حسن سير عمل السلطات العامة واستمرارية الدولة"،

➤ رئيس الجمهورية الفرنسي يتمتع بصلاحيات واسعة تجاه الحكومة والبرلمان.

➤ اعتمد دستور الجمهورية الخامسة مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسة مهامه، كما في سائر الأنظمة البرلمانية فهو مسؤول فقط في حال الخيانة العظمى

➤ لقد أراد واضعوا دستور الجمهورية الخامسة العمل ضد تحول النظام الدستوري الفرنسي إلى نظام مجلسي، كما حدث للجمهوريتين الثالثة والرابعة، وتجديد، هذا ما عبر عنه السيد "ميشال دربيه" أمام المجلسين الفرنسيين في 27 أوت من العام 1958 أي إقامة نظام برلماني دون سيادة البرلمان، على حد تفسير « François Goguel »، ومن أجل ذلك جرى قلب الترتيب بين السلطات الدستورية لصالح السلطة التنفيذية وعلى حساب البرلمان، فعقلنة النظام البرلماني وجدت تعبيراً عنها في تحديد الوظيفة التشريعية والإحاطة بوظيفة الرقابة.

➤ وأن تحديد الوظيفة التشريعية جرى التعبير عنه في النص الدستوري بطرق متعددة، ففقد البرلمان دوره في احتكار إنتاج القوانين بسبب اعتماد الاستفتاء التشريعي في المادة 11 من الدستور الفرنسي.

➤ من أجل تجنب حدوث الأزمات الحكومية المتكررة، والناجمة عن مسؤولية الحكومة

أمام البرلمان، جرى الذهاب بعيدا في عقلنة النظام البرلماني، فجرت تقييد إجراءات طرح الثقة بالحكومة بشكل دقيق في الدستور، كما جرى تنظيم عمل اللجان البرلمانية لكي لا ترقى بثقلها كثيرا على السلطة التنفيذية.

في الجزائر: على غرار الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا يتمتع رئيس الجمهورية بمركز ممتاز وقوي أكثر مما يتمتع به الرئيس الأمريكي والفرنسي، في حين أن البرلمان في الجزائر ضعيف جدا مقابل الرئيس والبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية والبرلمان الفرنسي، وبالتالي:

➤ يخول التنصيب الشعبي الذي يتأتى وفق الديمقراطية الليبرالية لرئيس الجمهورية في

الجزائر سلطة سياسية عليا أكبر من السلطة التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي، وعليه التولية الشعبية مفادها التفوق الرئاسي.

➤ لأن رئيس الجمهورية محور نظام الحكم دستوريا الذي يُضفي على اختصاصاته طابعا خاصا يميزها عن تلك المكرسة في دساتير الأنظمة الديمقراطية.

➤ وما يؤكد هذا المركز وهذه المكانة ويجسدهما هو "تلك العلاقة المباشرة المنظمة

بموجب أحكام الدستور بين رئيس الجمهورية والشعب بمجرد انتخابه يتحول من ممثل لفئة محدودة العدد إلى ممثل للأمة بأكملها، فيه تتجسد وحدة الأمة وقوتها وخصائصها، وبذلك يترفع عن الأحزاب والتيارات السياسية المختلفة بما يجعله دستوريا في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات، ويُشكل بالتالي محور النظام بما له من سلطة فاعلة لكفالة حماية النظام والدستور على خلاف ما هو عليه النظام الفرنسي الذي يجعل من رئيس الجمهورية رغم السلطات المسندة إليه حكما بين المؤسسات تقتصر مهمته خارج اختصاصاته على إخطارها بشأن احترام الدستور.

➤ الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الجزائر يستمدتها من الأحكام

الدستورية مباشرة، ولا يحتاج فيها إلى التوقيع المجاور كما هو الشأن في دساتير بعض الدول كفرنسا، ومنه يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات قوية في المجال التنفيذي والإداري والتشريعي والدبلوماسي والعسكري.

➤ هناك دور متعاظم للرئيس الجمهورية على حساب البرلمان فهذا الأخير يمارس وظيفة

إعداد القانون في النظام الدستوري الجزائري، من منطلق أنه معبر عن الإرادة الحقيقية للشعب الذي خصه بهذه المهمة، شريطة مراعاته لثقة الشعب الذي وضعها فيه، أي أن سيادة البرلمان في إعداد القانون مؤطرة ضمن إطار الاختصاص الدستوري فهي مقيدة.

➤ على الرغم من تبني مختلف وسائل الرقابة البرلمانية في مختلف النصوص الدستورية التي عرفتها البلاد منذ الاستقلال، ولو بدرجات متفاوتة، إلا أنها تستعمل بالقدر الذي يسمح بإجراء رقابة دائمة ومستمرة على السلطة التنفيذية، وحتى وإن استعملت فإنها افتقدت للفعالية المرجوة منها.

➤ أقر دستور 1996 للبرلمان الجزائري بممارسة التشريعات المالية وفقا لمواده المختلفة والتي منحت له هذه الوظيفة، إلا أنه من الناحية العملية نجد أن البرلمان بعيد كل البعد من المشاركة في إعداد مشروع قانون المالية ومراقبة ميزانية الدولة نظرا للشروط التعجيزية المفروضة عليه في مختلف مراحل إعدادة.

من خلال هذا الفصل يتبين أن: مركز رئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة قوي:

✓ فرئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بمركز قانوني ممتاز مقارنة بالبرلمان كونه منتخب من قبل الشعب بالاقتراع العام المباشر والسري، وباعتباره مجسد وحدة الأمة، ومجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وهو أيضا حامي الدستور، ولتمتعه بصلاحيات واسعة منحه إياها الدستور.

✓ كما أن رئيس الجمهورية الفرنسي يتمتع أيضا بمركز ممتاز مقارنة بالرئيس الجزائري، إلا الرئيس الفرنسي رغم انتخابه من الشعب مباشرة عن طريق الاقتراع العام هناك دور للحكومة، كون السلطة التنفيذية في فرنسا هي ثنائية أين يتناصف الرئيس المنتخب من قبل الشعب، والوزير الأول الذي جاء من الحزب أو ائتلاف الأحزاب التي تملك مساندة في المجلس التشريعي، أما البرلمان الفرنسي فقد تعرض للعقلنة من طرف السلطة التنفيذية ليصبح برلمان دون سيادة.

✓ حتى الرئيس الأمريكي على غرار الرئيس الجزائري والرئيس الفرنسي يتمتع بمركز هام كونه محور النظم الأمريكي، ورئيس الدولة والحكومة معا، ويباشر مهام السلطة التنفيذية بنفسه وما الوزراء سوى معاونين له، كما يتمتع بسلطات واسعة، رغم هذا المركز الذي يتمتع

به الرئيس الأمريكي تقابله مكانة الكونجرس الذي يتمتع هو الآخر بمكانة هامه إلى جانب الرئيس.

ختاماً لهذا الباب نبدي الملاحظات التالية:

✓ "أن الدساتير المقارنة في العالم المعاصر ومن بينها الدستور الجزائري، الفرنسي، الأمريكي تؤسس للعملية التشريعية الرشيدة واللازمة لتحقيق أهداف ومهام الوظيفة التشريعية من طرف السلطة التشريعية وذلك بوضع الأسس والمبادئ وأحياناً الإجراءات الدستورية للعملية التشريعية في حالتها الوظيفية.

✓ كما أن للعملية التشريعية أهداف عامة مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية مصدرها فلسفة وعلم القانون بصورة عامة والنظام السياسي والدستوري والقانوني والاقتصادي والاجتماعي في الدولة بصورة خاصة ومن أهم هذه الأهداف العامة ما يلي:

- تحقيق هدف عمليات وتنظيم المجتمع والدولة في كافة المجالات السياسية والمؤسسية والاجتماعية والاقتصادية بصورة رشيدة.
- تقنين النظام الوطني السياسي والاقتصادي والاجتماعي المتجدد والمتطور.
- تقنين كافة مقومات الحكم الرشيد، وهي دولة القانون وترقية وحماية حقوق الإنسان، والديمقراطية والعدالة الاجتماعية والشفافية وأخلاقيات الحكم والإدارة.
- تأطير وتقنين كافة عمليات التجديد والتطوير في المجتمع والدولة من أجل حياة أفضل وديمقراطية أعمق<sup>(1)</sup>. وتحقيق الجودة في التشريع.

✓ على أن الانتخابات الرئاسية في الأنظمة المقارنة محل الدراسة تفيد التقاف الشعب حول اختيار شخص واحد يمثل مؤسسة الدولة ككل، على عكس البرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية فقط.

✓ وعن الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية؛ "عندما أراد البروفيسور كلينتون روسيتر أستاذ العلوم والنظم السياسية بجامعة كورنيل أن يختار عنواناً لمؤلفه الشهير عن منصب الرئاسة في الولايات المتحدة The American Presidency حرص على أن أن يضيف

(1) زهرة أقشيش، المرجع السابق، ص: 64، 65.

على غلافه أنه "دراسة لسلطات المنصب الأكثر أهمية على وجه الأرض" The most important office on earth، ومن هذه الحقيقة الراسخة، يمكن القول أن الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية، نظراً لما يتمتع به من سلطات لا حصر لها ونفوذ واسع. هو عماد النظام الرئاسي ومركز الثقل فيه. وقد عبر عن ذلك روسيتر وهو يتحدث عن سلطات الرئيس الأمريكي، مستشهداً بما قاله الرئيس هاري ترومان Harry Truman إن "الرئيس الأمريكي يتمتع بمجموعة ضخمة من السلطات تجعل كلا من قيصر وجنكيز خان ونابليون يقضون أظافرهم حسرةً وغيره"<sup>(1)</sup>. ولكن بالعودة للدستور الأمريكي والتطبيق العملي له، نجد أن الرئيس الأمريكي وإن كان يملك سلطات واسعة إلا إنه بالمقابل يملك الكونجرس الأمريكي أيضاً صلاحيات تمكنه من التأثير والحد من سلطات الرئيس الكبيرة، وهذا تحقيقاً لمبدأ التوازن.

✓ أما الرئيس في النظام الفرنسي؛ يخوله التنصيب الشعبي سلطة سياسية عليا أكبر من السلطة التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي من الجانب الدستوري والسياسي. كما أن الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الفرنسي لا ينفرد بها كلياً بل تشاركه الحكومة في ذلك. على أن البرلمان الفرنسي في درجة أدنى من مركز الرئيس.

✓ وعلى ما يتمتع به رئيس الجمهورية في كل من الولايات المتحدة وفرنسا من مركز ممتاز، يعرف النظام الجزائري رجحان كفة رئيس الجمهورية يستمدتها من مصدر منشئه الانتخابي الذي هو الشعب وعليه فإن التولية الشعبية مفادها التفوق الرئاسي، ويستمدتها أيضاً من مصدر الدستور الذي يعتبره مجسد الدولة ووحدة الأمة، وباعتباره حامي الدستور، ومجسد الدولة داخليا وخارجيا. كما منحه الدستور صلاحيات واسعة لا يتمتع به الرئيس الأمريكي.

(1) طارق إسماعيل الغزالي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مذكرة ماجستير في القانون العام من كلية الحقوق من جامعة دمشق، 2012، ص 1.

## الباب الثاني:

### علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

تعتبر ممارسة العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة محل الدراسة مقترنة كأصل عام بالبرلمان، وأمام عجز هذا الأخير في مواجهة المشاكل السياسية، والاقتصادية والاجتماعية من خلال اتخاذ إجراءات إعداد القوانين أو تعديلها أو إلغاؤها التي تتسم بطبيعة بطيئة ومعقدة. غير أن الأنظمة المقارنة اتجهت إلى عقلنة العمل البرلماني ليفتح المجال أمام هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها السامي رئيس الجمهورية وفي رئيسها التنفيذية الوزير الأول على العمل البرلماني فأصبح البرلمان يشرع على سبيل الاستثناء.

على أن هيمنة رئيس الجمهورية في العملية التشريعية تتأتى في شكل آليات منحه إياها الدستور يستطيع رئيس الجمهورية اللجوء إليها بطريقة غير مباشرة من خلال دور الحكومة التي تتدخل في العملية التشريعية بشكل واضح، ومن خلال دور رئيس الجمهورية في تشكيلة البرلمان، وحل هذه الأخير. ضف إلى ذلك أن لرئيس الجمهورية آليات مباشرة إلى جنب الآليات الغير المباشرة يستطيع من خلالها ممارسة العملية التشريعية عن طريق آليات عرقلة التشريع البرلماني بالاعتراض عليها، الرقابة الدستورية، الإصدار والنشر.

إلى جانب هذه الآليات (الفصل الأول) التي يلجأ إليها رئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة للممارسة لعملية التشريعية، هناك مظاهر يتفوق رئيس الجمهورية بها في العملية التشريعية (الفصل الثاني) تكمن في: تمتع رئيس الجمهورية بالتشريع الموازي، و سمو التشريع الرئاسي عن التشريع البرلماني، وحلول رئيس الجمهورية محل البرلمان بالتشريع عن طريق الأوامر.

على هدي ما تقدم نتناول بالدراسة والتحليل هذا الباب وفق فصلين:

### الفصل الأول: الآليات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية لممارسة العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة.

### الفصل الثاني: مظاهر تفوق رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

## الفصل الأول: الآليات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية لممارسة العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

انتهينا في الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الدراسة أن رئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة محل الدراسة يتمتع بمركز قوي وممتاز، ففي الجزائر على غرار الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا يتمتع رئيس الجمهورية بمركز ممتاز وقوي أكثر مما يتمتع به الرئيس الأمريكي والفرنسي، في حين أن البرلمان في الجزائر ضعيف جدا مقابل الرئيس والبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية والبرلمان الفرنسي، وبالتالي، يخول التنصيب الشعبي الذي يتأتى وفق الديمقراطية الليبرالية لرئيس الجمهورية في الجزائر سلطة سياسية عليا أكبر من السلطة التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي، وعليه التولية الشعبية مفادها التفوق الرئاسي.

على أن الأصل في التشريع يصبح مكتملا قابل للدخول حيز التنفيذ بمجرد مصادقة البرلمان عليه، وفق الأشكال المتطلبة قانونا، إلا أن هذا قد يتأجل حتى استفتاء بعض الإجراءات المهمة، إذ يمكن لرئيس الجمهورية: أن يعترض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية (اعتراض) بشأنه، أو أن يخطر رئيس الجمهورية أو إحدى الهيئات المخولة دستوريا المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القانون، بالإضافة إلى ضرورة خضوع التشريع لإجرائي الإصدار والنشر الموكلين لرئيس الجمهورية دون سواه، والذي هو في هذه الحالات المحور الرئيسي في إدارة الإجراءات التي تؤهل القانون للدخول حيز التنفيذ؛ وعليه:

- ✓ أن السلطة التنفيذية هي أقدر الهيئات جميعا على بيان الجوانب الضعيفة في النص التشريعي، لهذا منح رئيس الجمهورية الحق في رد النصوص التشريعية إلى البرلمان موجهًا اهتمامه نحو المواد التي يرى أنها تتطلب قراءة ثانية (اعتراض).
- ✓ وأن عدم مخالفة هذه النصوص التشريعية الدستور لا بد أن تخضع للرقابة الدستورية.
- ✓ ولإعطاء هذه النصوص التشريعية الصبغة التنفيذية وإخراجها إلى الواقع العملي لرئيس الجمهورية حق الإصدار والأمر بنشر القوانين.

ومنه على هدي ما تقدم نتناول بالدراسة والتحليل الآليات التي منحها الدستور للرئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة لممارسة العملية التشريعية وفق مبحثين:

**المبحث الأول: تدخل رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر في العملية التشريعية.**

**المبحث الثاني: إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون.**

## المبحث الأول: تدخل رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر في العملية التشريعية

يتدخل رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر في العملية التشريعية ويكون ذلك عن طريق الحكومة، هذه الأخيرة "أصبحت تتدخل في كل المراحل التي تمر بها النصوص القانونية، فلها دور فعال لدرجة تحكمها في هذه الإجراءات، وبهذا أصبح البرلمان عمله التشريعي منفرد، لذلك:

1- الحكومة تشارك في تحديد جدول أعمال البرلمان الذي يعد مفتاح العمل التشريعي داخل البرلمان، وأداة تنظيمه وسير عمله، فلها أن تقوم بترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تراها، والحق في تعديله متى رأت في ضرورة لذلك. وهذا ما يمكنها من توجيه العمل التشريعي بما يخدم مخطط عملها على حساب البرلمان.

2- بالإضافة إلى هذا، للحكومة حق التدخل على مستوى المخابر التشريعية للبرلمان التي تقوم بمهمة فحص ودراسة النصوص التشريعية، لتكون بواسطة ممثليها (الوزراء أو الأعضاء اللذين ينتمون إلى المجموعات البرلمانية والتي تكون في حالة توافق مع أعضاء الحكومة) شريك في المناقشات التي تكون على مستوى اللجان المتخصصة، وبهذا تتمكن من تمرير مشاريع القوانين التي بادرت بها وبأحق التعديلات.

3- ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل تقوم الحكومة بمتابعة مسار النص التشريعي، فلها حق حضور جلسات المناقشة على مستوى البرلمان، ولها حق التدخل دون أي قيد، على عكس النواب الملزمين باحترام مجموعة من القيود، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك وخوّلت الحكومة امتيازاً آخر من شأنه أن يجعلها شريكة حقيقية في إنتاج التشريع ويزعزع ذلك سيادة البرلمان في القيام بالمهام التي تعد من صلاحياته أصلاً.

4- كما تتحكم الحكومة في حل الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان<sup>(1)</sup>.

5- بالإضافة ما تقدم فإن رئيس الجمهورية يضع حداً لحياة البرلمان باللجوء إلى حله، وهو سلاح خطير بيد رئيس الجمهورية اتجاه البرلمان.

على هدي ما تقدم نحاول تبيان مدى تحقق ذلك في الأنظمة المقارنة محل الدراسة خاصة في الجزائر وفق المطالب التالية:

(1) سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 171.



المطلب الأول: إعداد وتحضير جدول الأعمال.

المطلب الثاني: التدخل في عملية المناقشة والتصويت.

المطلب الثالث: فض النزاع بين غرفتي البرلمان.

المطلب الرابع، رئيس الجمهورية وعمل البرلمان.

### المطلب الأول: إعداد وتحضير جدول الأعمال

"تظهر أهمية أي مؤسسة من خلال تنظيم أشغالها، وعلى قدر ذلك يسير المرفق العام بانتظام واطراد، فبالنتيجة فإن ترتيب الأعمال المنوطة بأية هيئة سياسية لا يتحقق على أرض الواقع إلا بتنظيم المسائل والمواضيع المطروحة للبحث حسب الأولوية، أو وفق ما تقتضيه الضرورة والاستعجال، ومن هذا المنظور يقوم البرلمان بتحديد المهام المعروضة عليه حسب منهجية عمل مدروسة ينطوي عليها جدول عمل معد لهذا الغرض"<sup>(1)</sup>.

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

وتنظيم العمل التشريعي عن طريق جدول أعمال البرلمان، سيعمل منطقيا من أجل تكريس هذين الاعتبارين، إلا أنه يوجد تفوق للسلطة التنفيذية في إعداد جدول أعمال البرلمان"<sup>(2)</sup>.

بناء على ما تقدم نتناول بالدراسة هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: مفهوم جدول الأعمال.

الفرع الثاني: الجهات المكلفة بإعداد جدول الأعمال ودور الحكومة فيه.

الفرع الثالث: أسباب تفوق الحكومة في إعداد وتحديد جدول الأعمال.

الفرع الرابع، الانعكاسات الناجمة عن أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال.

(1) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، الطبعة 4، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،

2010، ص 130.

(2) لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في القانون من جامعة تيزي

وزو، ص 94.

### الفرع الأول: جدول الأعمال

يتمثل في الموضوعات التي تدور حولها المناقشات، فهو البرنامج الذي تتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسات البرلمان، أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقا لسير العمل التشريعي. ويعتبر السبب الرئيسي والجوهري في إعداد وتحديد جدول الأعمال هو العدد المتزايد للمبادرات التشريعية المقدمة أمام البرلمان لدراستها. مما يوجب تحديد جدول أعماله، أخذا بعين الاعتبار العوامل الفنية والاعتبارات السياسية التي تحيط بسير العمل التشريعي<sup>(1)</sup>.  
ضف إلى ذلك "يعرف الفقيه دوجي جدول الأعمال "أنه ذلك العمل الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة"، أما موريس دو فرجيه بأنه "برنامج مناقشات البرلمان". غير أن هذه التعاريف وردت عامة، تنقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة المواضيع، بل يدرسها ويناقشها ثم يصوت عليها. وعليه فإن جدول الأعمال هو ذلك "العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد برنامج دورة تشريعية واحدة"، وإعداد جدول الأعمال لا يعدو أن يكون مرحلة أولية من مراحل سير العمل التشريعي<sup>(2)</sup>.  
كما أن "جدول الأعمال هو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي إما أن يأتي للبرلمان للمناقشة أو يُبعد ويُهمل وتتجاوز الأحداث، ويظهر جدول الأعمال بأنه إجراء شكلي بدون فائدة، وفي الحقيقة هو إجراء جوهري ومفتاح لأي عمل تشريعي داخل البرلمان، ويعتبر ركيزة للحياة البرلمانية، وعلى هذا الأساس عند تحديد جدول الأعمال هناك العديد من الأمور الفنية يجب مراعاتها: في مقدمتها عامل الوقت، مع ضرورة مراعاة أعمال اللجان التي هي الأخرى تأخذ وقتا للنظر في المبادرات التشريعية، كما يجب على البرلمان عند وضع جدول الأعمال أن يأخذ بعين الاعتبار الظروف التي يمر بها عضو البرلمان عند اتصاله بالهيئات الموجودة على مستوى الدائرة والولاية بهدف تبليغ انشغالات المواطنين"<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: الجهات المكلفة بإعداد جدول الأعمال ودور الحكومة فيه

لقد تكفل القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الجزائرية بذكر الأحكام المتعلقة

(1) لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص 94.

(2) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 79.

(3) سعاد عيادي، المرجع السابق، ص ص: 173، 174.

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

بتنظيم وضبط جدول أعمال الدورة البرلمانية والجلسات من خلال المواد: 15، 16، 17 منه.

من خلال المادة 15<sup>(1)</sup> من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة: "

<sup>1</sup> أن أولا ملاحظة تثار حول نص هذه المادة هي أن تكريس المساواة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إذ دل على شيء إنما يدل على أن الإجراءات بضبط جدول الأعمال تكون باجتماع مكتبا الغرفتين في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية كل دورة برلمانية على عكس ما كان عليه قبل إلغاء القانون العضوي 99-02 من خلال المادة 16 منه، أين كانت الإجراءات تبدأ وتنتهي في مقر المجلس الشعبي الوطني.

<sup>2</sup> أن عبارة "يضبط مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة المستعمل في المادة 15، تبين أن كلا من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة وممثل الحكومة شركاء في تحديد وضبط جدول أعمال الدورة البرلمانية، وذلك من دون أي تمييز أو تغليب لطرف على آخر؛ حيث لا يمكن إتمام ضبط جدول الأعمال من دون موافقة أحد هؤلاء الشركاء، فكل كلمته في هذا الشأن، مما يثبت أن واضعي هذا النص أعطوا لممثل الحكومة مكانة مماثلة لأعضاء مكنتي الغرفتين اللذين يعتبرون في الأصل أصحاب الشأن في تحديد أعمالهم.

<sup>3</sup> وتأسيسا على ذلك تظهر درجة تدخل الحكومة في الأمور التنظيمية والإجرائية لعمل البرلمان، وتجدر الإشارة هنا أن ممثل الحكومة المعني في مسألة ضبط جدول الأعمال هو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان وذلك طبقا للمادة الرابعة من المرسوم التنفيذي 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998 والذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، بنصها "يشارك في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة، بهدف تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية.

<sup>4</sup> غير أن استكمال قراءة المادة 15 سرعان ما يؤكد أن المساواة بين الشركاء في تحديد جدول الأعمال ما فتئت تنزعزع بدليل ما جاء في آخر المادة بنصها "... تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

(1) تنص المادة 15 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الجزائري: "يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة. يمكن إدراج نقاط أخرى، عند الاقتضاء في جدول أعمال الدورة العادية".

<sup>5</sup> وبالتالي أن الكلمة الأخيرة في تنظيم وترتيب نقاط جدول الأعمال تعود للحكومة وممثلها حسب الأولويات والأهداف التي أدرجتها في مخططها، قد يبدو هذا منطقيا ومدعما لمركز الحكومة كونها هي التي تقدم مشاريع القوانين في كل المجالات لوحدتها وعلى حساب اقتراحات القوانين التي يكاد ينعدم تقديمها من النواب، فلا ربما تهدف هذه المادة إلى إعطاء الفرصة للحكومة لتقديم وتسبيق ومناقشة مشاريعها قبل أي شيء آخر حتى ولو كان مقدا من أعضاء البرلمان المكلفون بإعداد القوانين والتصويت عليها، بيد أن الأمر لم يتوقف عند هذا الحد، بل أضافت المادة 16<sup>(1)</sup> من نفس القانون العضوي حكما مفاده إعطاء الأفضلية والسبق للحكومة ومشاريعها ضد النواب واقتراحاتهم، وكأن واضعي هذا النص لم يكتفوا بإعطاء الأولوية للحكومة أثناء إعداد جدول الأعمال لأول مرة، وإنما مكنوها من تسجيل مشروع قانون جديد يتسم بالإستعجالية التي تعود لتقدير الحكومة وحدها ضمن جدول أعمال الدورة الجارية التي سبق وأن حددت نقاطه.

<sup>6</sup> أضافت المادة 17 من القانون العضوي حكما آخر يقضي بتدخل الحكومة مرة أخرى ولكن ليس في تحديد جدول أعمال الدورة البرلمانية، وإنما في تحديد جدول أعمال جلسات كل غرفة وذلك من خلال استشارته، وهذه الاستشارة شكلية تهدف إلى التنسيق بين أعمال الحكومة وأعضائها نظرا لكثرة أشغالهم وبين جلسات البرلمان التي سيحضرونها.

<sup>7</sup> هذا إن كانت الفكرة التقليدية تتجه إلى إعلان أن البرلمان سيد جدول أعماله باعتباره ممثل الإرادة الشعبية، مما لا يقبل معه أن تتولى سلطة أخرى تنظيم جدول أعماله، إلا أن الواقع أثبت العكس فالحكومة بدأت بالمشاركة في إعداد جدول الأعمال حتى الاستحواذ عليه، بل أن التفوق كرسه بامتياز القانون العضوي 99-02 ثم عززه القانون العضوي 16-12 الذي ألغى السابق<sup>(2)</sup>.

مع الإشارة أنه لم يقتصر الأمر على ضرورة استشارة الحكومة عند ضبط جدول الأعمال، بل ذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك من خلال تقييد ترتيب مضمون جدول الأعمال حسب الأولويات التي تراها الحكومة، ومرد ذلك هو أن الحكومة هي التي تبادر غالبا

(1) تنص المادة 16 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجالته".

(2) ميلود حمامي، (دور الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية)، المرجع السابق، ص 66 وما يليها.

بالتشريع لذلك خولها المشرع اختصاص ترتيب المواضيع على حساب البرلمان، كما منح المشرع الحكومة سلطة استعجال مشروع قانون ما، وبالتالي إدراجه وجوبا في جدول أعمال الدورة الجارية، ذلك أن الواقع العملي أثبت أن الحكومة غالبا ما تعمل على إدراج مواضيع ضمن جدول الأعمال تحت عنوان الاستعجال بهدف تحقيق غرضين: أولهما: تمرير ما لها من مشاريع بصورة سريعة حتى لا تتصب عليها التعديلات اللازمة، وثانيهما: إعطاء الأولوية لمشاريعها في الدراسة، لتستبعد بذلك الاقتراحات البرلمانية التي لا ترغب في صدورها كقانون، أو تبقئها في الانتظار إلى أن يحين وقت دراستها في دورات لاحقة<sup>(1)</sup> مما يفقدها أهميتها.

هذا في النظام الجزائري، أما في النظام الفرنسي "حسب الدستور الفرنسي لسنة 1958، تم تكريس سيطرة الحكومة على جدول أعمال البرلمان؛ حيث يتم إدراج المواضيع في جدول أعمال البرلمان، وذلك حسب أهميتها للحكومة، ذلك يعني أنه يسمح للحكومة بوضع المشاريع والمسائل التي تود أن تناقشها على رأس جدول الأعمال، ويؤكد هذا اتجاه دستور الجمهورية الخامسة القائمة على تدعيم نفوذ السلطة التنفيذية على حساب البرلمان،

<sup>1</sup> وذلك بموجب المادة 48 من الدستور الفرنسي والتي تنص على أنه "يتضمن جدول أعمال المجلسين على باب الأولوية وحسب الترتيب الذي تضعه الحكومة، مناقشة مشاريع القوانين التي أودعتها الحكومة واقتراحات القوانين التي قبلتها".

<sup>2</sup> هذا ويبدو المشرع الدستوري الفرنسي قد أدرك خطورة الدور المهيمن للحكومة في تحديد أولويات جدول الأعمال، وضعف دور البرلمان في هذا المجال، لذلك حاول التخفيف من حدة الدور المهيمن للحكومة والعمل باتجاه إعادة تفعيل دور البرلمان، وذلك من خلال التعديلات التي أجريت على الدستور سنة 2008 التي أصبحت سارية المفعول منذ الأول من مارس 2009؛ حيث أصبح البرلمان هو الذي يضبط جدول تخصيص أسبوعين من الجلسات من ضمن أربعة أسابيع من باب الأولوية لدراسة المشروعات التي تطلب الحكومة إدراجها جدول الأعمال وفقا للمادة 48 فقرة 1 من الدستور الفرنسي النافذ، وقد جاء التعديل الدستوري لترسيخ المبدأ الأصلي في أن ضبط جدول الأعمال يعود إلى كل مجلس، ولتفعيل دور المعارضة البرلمانية بتخصيص يوم واحد من الجلسات في الشهر بجدول الأعمال بمبادرة من مجموعات

(1) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص: 83، 84.

المعارضة<sup>(1)</sup> أو من مجموعات الأقليات البرلمانية"<sup>(2)</sup>.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية لا مجال للحديث عن تدخل الحكومة في إعداد جدول أعمال الكونجرس، ذلك أن رئيس الجمهورية هو الذي يمثل الحكومة الأمريكية، واستنادا للخصائص التي يتميز بها النظام الأمريكي لا يمكن لرئيس الجمهورية الأمريكي التدخل في إعداد جدول أعمال الكونجرس على عكس النظام الفرنسي والجزائري، أين تتفوق الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان، وهذا ما سنحاول إبرازه في الفرع الموالي بحث أسباب تفوق الحكومة في إعداد وتحديد جدول الأعمال.

### الفرع الثالث: أسباب تفوق الحكومة في إعداد وتحديد جدول الأعمال

"إن تدخل الحكومة في تحديد جدول الأعمال، يجعلها تتدخل بشكل واضح في العملية التشريعية والتي يتحول فيها البرلمان إلى مجرد جهاز منتج للنصوص القانونية التي تكون الحكومة في حاجة إليها لتنفيذ مخطط عملها، حتى قيل أن الحكومة من خلال الإدارة هي التي أصبحت تصنع القانون"<sup>(3)</sup>، أمام هذا التفوق الذي تحظى به الحكومة، لا بد أن تكون هناك أسباب لها في التفوق لإعداد وتحديد جدول الأعمال، سنستعرضها في الآتي:

**أولاً: نشاط الدولة وأثره على استقلالية البرلمان في تحديد جدول أعماله:** "التطور الذي عرفته وظائف الدولة الحديثة أدى إلى تعدد وتعدد اختصاصات الهيئات القائمة فيها، مما استلزم ضرورة توزيع الوظائف بين تلك المؤسسات بواسطة الدستور وتقسيم العمل فيما بينها من أجل حصر مهامها بصفة عامة، بما يسهل تحديد العمل المناط بها، ومن بين هذه الأعمال العمل التشريعي الذي ينحصر أساساً في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين واللوائح والتصويت عليها، غير أنه نظراً لسياسة التدخل التي اتصفت بها الدولة الحديثة، وحفاظاً على

(1) علماً أن المشرع الجزائري من خلال المادة 18 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة أن لكل من غرفتي البرلمان أن تخصص جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة وفقاً لأحكام المادة 114 من الدستور المعدل سنة 2016، كون هذه الأخيرة أعطت مجموعة من الحقوق للمعارضة في البرلمان الجزائري

(2) مجيد زيرك، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص ص: 103، 104.

(3) عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، الطبعة 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 160.

مصالح مختلف الفئات، فإن مهمة التشريع غدت مهمة صعبة معقدة وواسعة، إذ لولا ذلك التقسيم بين المهام وإسناد الكثير منها التي لها صلة كبيرة بالتشريع، إلى سلطة أخرى هي السلطة التنفيذية لما استطاع البرلمان أن يقوم بدوره.

<sup>1</sup> والسبب في ذلك يعود إلى صعوبة وكثرة النصوص المعروضة للبحث، مما استدعى وجوب الفصل بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، بل وإشراك السلطة التنفيذية في التشريع بالمبادرة أو التشريع أو هما معا.

<sup>2</sup> ولئن كانت مهمة السلطة التشريعية صعبة إلى جانب تعدد النصوص المعروضة عليها للمناقشة، فإن ذلك يستدعي تسهيلا لمهمتها وتحقيقا للفعالية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة العصرية، واعتماد التنظيم في المناقشة وتداول المواضيع مما يستلزم ترتيبها، ولن يكون ذلك إلا بتحديد جدول أعمالها،

<sup>3</sup> موضوع تحديد جدول الأعمال أصلا من اختصاص البرلمان، فإنه لم ينضم بنص دستوري لأن البرلمان يتمتع بالاستقلالية في تنظيم وتسيير أعماله، وهي القاعدة المسلم بها منذ القدم والمستمدة من استقلالية البرلمان المستمدة أيضا من المبدأ العام المتمثل في مبدأ سيادة الأمة، ذلك أن السلطة التي تعتمد على الإرادة الشعبية مباشرة لا يجوز أن تفوض لسلطة أخرى، والسبب يعود إلى تخوف البرلمان من السلطة التنفيذية التي تتربص به دائما للهيمنة عليه.

<sup>4</sup> وتزايد مهام مؤسسات الدولة خاصة منها التنفيذية التي أوكلت لها مهمة السهر على توفير كل ما يحتاجه أفراد المجتمع، وهو ما لن يتحقق إلا إذا كانت تتمتع بسلطات واسعة ومساعدة كبيرة من قبل المؤسسات الأخرى، حدا بالدساتير الحديثة إلى إسناد مهمة تقرير وقيادة السياسة العامة للأمة وتنفيذها إلى السلطة التنفيذية التي تكون قيادتها منتخبة أو جزء منها، والقول بهذا يعني أن هذه السلطة هي صاحبة الاختصاص في تحديد السياسة العامة للأمة التي تراها مناسبة من أجل تحقيق مصلحة الشعب اعتمادا على البرنامج الذي اختاره ذلك الشعب، وعليه فإنها صاحبة الاختصاص في تحديد الإطار التشريعي الذي يجب أن تسلكه السلطة التشريعية، بل لها أن تتدخل لتحديد الأولويات التي تنطلق سياستها العامة، وهذا ما يلاحظ في بعض الدساتير كالدستور الفرنسي لسنة 1958 (المادة 48).

مما يجعل مسألة التمييز بين الاختصاصات المحددة في الدستور مسألة صعبة لغموض أو عمومية بعض نصوصه، فيدفع بالمؤسسين إلى البحث عن عنصر آخر يصلح للتمييز بين

اختصاصاتها، ولن يكون هناك عنصر صالح سوى التفاهم والاتفاق الذي يجد أساسه في مبدأ تبعية الأغلبية البرلمانية للحكومة رئيسة تلك الأغلبية"<sup>(1)</sup>.

ومن هنا يمكن القول أو التسليم بأن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها السامي "رئيس الجمهورية" يتمتع فعلا بحرية التدخل لتوجيه النشاط البرلماني من أجل تحقيق السياسة التي قررها وهذا عن طريق عدة وسائل قانونية وسياسية، منها تحديد جدول الأعمال الذي بموجبه يستطيع توجيه النشاط التشريعي للبرلمان.

ثانيا: **المشاكل التي يطرحها تحديد جدول أعماله:** "يعد جدول الأعمال طريقة فنية لجدولة وترتيب أعمال البرلمان، غير أن طبيعة نشاط البرلمان وشروط عمله تجعل مسألة تنظيمه صعبة من الناحية الفنية والسياسية"<sup>(2)</sup>.

أولا **فمن المشاكل الفنية:** سعي من السلطة التشريعية للقيام بمهامها "وجب أن تعتمد برنامج أعمالها وترتيبها وتصنيفها، ذلك أن عدم ترتيب وتصنيف الأعمال يؤدي بفعل تزايد مهامها إلى الإهمال أو عدم التعرض لمناقشة بعض المسائل رغم أهميتها، وهذا ما يستدعي تنظيمها للعمل، تحديد الأولويات وتنسيق العمل بين مختلف الهياكل التي تتشكل منها. كما أن دورة البرلمان محددة بواسطة الدستور من حيث الوقت، مما يستدعي إيجاد حلول لتلك القضايا، فضلا عن أن هناك أعمال اللجان التي تشارك فيها الأعضاء ويجب أخذها بعين الاعتبار. ورغم أن البرلمان عند تحديده لجدول أعماله يأخذ بعين الاعتبار العوامل السابقة، فإنه مع ذلك يمكن أن تعترضه حالات طارئة تؤثر على جدول أعماله منها: المؤثرات الدولية، الحالات غير العادية التي يمكن أن تطرأ داخليا ودوليا، مما يتطلب الاجتماع لدراسة الوضع والاستماع لبيان الحكومة أو لخطاب من قبل رئيس الجمهورية. وما يترتب على ذلك من تغيير في جدول أعماله، ولذلك يجب أن يحتاط أعضاء البرلمان عند تحديد جدول الأعمال

لكل هذه الأمور، وهو ما يؤكد صعوبة تحديد جدول الأعمال بدقة"<sup>(1)</sup>.

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، المرجع السابق، ص 82 وما يليها.

(2) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، نفس المرجع السابق، ص 85.

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، نفس المرجع السابق، ص ص: 85، 86.



ثانياً وعن المشاكل السياسية: "ولأن تحديد جدول الأعمال معناه تحديد مضمون النشاط السياسي، واختيار موضوع النشاط أو العملية التشريعية معناه اختيار إطار سياسي معين، ومن هنا توجيه النشاط البرلماني سواء تعلق بالتشريع أو المراقبة، مما يدفع إلى القول بأن من يقوم بتحديد جدول الأعمال يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيدا بما هو محدد، وعليه مسألة تحديد جدول الأعمال تعتبر لا محالة نقطة تقاهم أو توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو عامل صراع أو تأثير مؤسسة على أخرى"<sup>(2)</sup>.

### الفرع الرابع، الانعكاسات الناجمة عن أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال

"حتى وإن كان إعطاء الحكومة حق الأولوية في ترتيب جدول أعمال البرلمان تبرره حقيقة تفوق النصوص القانونية ذات الأصل الحكومي على أخرى ذات الأصل البرلماني، وكذلك التزام الحكومة بصفة مباشرة بتنفيذ التعهدات المدرجة في مخططاتها المصادق عليها من طرف البرلمان، إلا أن حق الأولوية يزيد في حجم تدخل الحكومة في العمل التشريعي، ويرتب انعكاسات أكثرها سلبية على البرلمان منها:

1- تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة يكشف على أن تدخل الحكومة يمتد حتى إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني، فعلى حد رأي A. Guichard أن الحكومة من خلال هذا الحق تؤنث البرلمان على طريقتها، وفي المقابل يفقد البرلمان الكثير من الحرية في ممارسة سيادته.

2- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي لاستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدراجها ضمن جدول الأعمال أو حتى تأجيلها لاستكمال الوصول إلى وجهة نظر واضحة حولها، وهذا يشكل استيلاء على جزء معتبر من السلطة التقديرية التي يفترض أن يتمتع بها ممثلي الشعب.

3- وضع جدول الأعمال وفق رؤية الحكومة من شأنه خلق الامتعاض لدى أعضاء

البرلمان، والشعور بعدم الجدوى لا من حضور الجلسات ولا من المناقشة، وهو ما قد يؤدي إلى تكرار الغياب عن الأشغال أو حتى بالحضور والاكتفاء بمطالعة الجرائد أو الحديث الجانبي. وأن إحساس النواب بعدم قدرتهم على الدفاع عن اقتراحات القوانين التي يقدمونها

(2) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، نفس المرجع السابق، ص 86 وما يليها.

على الأقل حتى تصل قاعات المناقشة يقتل روح المبادرة لديهم، ويجعلهم أكثر سلبية، ففاقد الشيء لا يعطيه وفي هذا تأثير سلبي على مستوى النقاش، وعليه فإن ترتيب جدول أعمال البرلمان ليس مجرد إجراء شكلي فحسب، بل إجراء رئيسي، فمثلا وصفه PH. Ardant أنه مفتاح العمل البرلماني تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهداتها السياسية العامة للدولة، ولكنه في نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيد الحكومة تستعمله لإدارة توجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها"<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: التدخل في عملية المناقشة والتصويت

"يعد حق التصويت صمام أمان بالنسبة للبرلمان، فالحكومة قد تضطر إلى المبادرة بمشروع جديد أو الاستقالة في حالة رفض المجلسين لمشروعها السابق، إلا أن هذه النتيجة لا تتماشى مع آليات عمل النظام الدستوري الجزائري، أين يصعب على البرلمان مواجهة رئيس الجمهورية وحكومته أو رفض المشروع نظرا لتركيبية البرلمان التي لا تسمح بتوفير أغلبية متجانسة مضادة لسياسة رئيس الجمهورية.

فعلى عكس ما كان يبدو في المادة 112 من الدستور الجزائري في نصها على سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، كانت في الحقيقة تهدف إلى التأكيد على سيادته في المداولة، أي المناقشة والتصويت. لكن البرلمان لا يتمتع بهذه السيادة لأن مفهومها يتنافى مع المشاركة أو وجود إرادة أخرى تسمو على إرادة البرلمان، كما تعد الحكومة - منفذة برنامج رئيس الجمهورية - الهيئة التي تملك هذه السلطة. هذا:

- في التصويت مع المناقشة العامة تكون الأولوية للممثل الحكومة بالنسبة لمشروع القانون، أما بالنسبة للاقتراحات فبعد مندوب أصحاب الاقتراح، يتم الاستماع للممثل الحكومة وفقا للمواد: 32، 33، 34 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة.
- حتى بالنسبة للتدخلات تكون الأولوية للممثل الحكومة عندما يكون التعديل المقدم يؤثر في فحوى النص وطلب ممثل الحكومة وقف الجلسة فإنها توقف وجوبا<sup>(1)</sup>.
- بعد التدخلات يعرض النص للتصويت تعديل الحكومة أو تعديل أصحاب الاقتراح

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 285، 286.

(1) وهذا ما نصت عليه المادة 34 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة.

أولاً، ولا يصوت على التعديلات الأخرى إلا في حالة انعدام التعديلين أو رفضهما، وباعتبار أن أغلب النصوص تجد أصلها في مشاريع، نظراً للعراقيل التي تحول دون تبني اقتراحات النواب، فإنه غالباً ما يعرض فقط تعديل الحكومة ولا تعرض التعديلات الأخرى، إلا إذا رُفض تعديل الحكومة، لكن إمكانية رفضه ضئيلة نظراً لتحكم الحكومة سياسياً وقانونياً بآليات التصويت، بهذا تضمن الحكومة الأخذ بمشروعها الأصلي دون إجراء تعديلات برلمانية عليه، وإن تم التصويت على تعديل فيكون من طرفها.

■ القاعدة العامة أن التصويت ينصب على كل تعديل بشكل منفصل، ألا أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يقرر التصويت على النص بكامله بعد إعطاء الكلمة للحكومة واللجنة المختصة في الموضوع، فيكون للبرلمان اختياران: إما يقبل المشروع برمته، أو أن يرفضه. بهذا تؤثر الحكومة جدياً على عملية التصويت والتعديل، كونها تملك الأولوية في المبادرة والتصويت.

■ وفي هذا السياق أثارت الحكومة الفرنسية مسؤوليتها بشأن القانون المتعلق بالأولوية في التصويت داخل البرلمان، تحقق ذلك وحصلت على الثقة، ثم تبني القانون وتأكدت إرادة مؤسسي دستور الجمهورية الخامسة في إنهاء هيمنة البرلمان الذي لم تعد وظيفته في الدولة المعاصرة إعداد القانون وأصبح مساعداً للحكومة لا منافساً لها، ولم يعد البرلمانين إلا مجرد تابعين للحكومة،

■ وهو الوضع السياسي نفسه في الجزائر لأن النظام الدستوري يجعل من الحكومة الهيئة التي تجسد برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عملها مما يسمح باستنتاج مهم يجعل برنامج رئيس الجمهورية محور التشريع في الجزائر<sup>(2)</sup>.

■ على عكس ما هو جارٍ في النظام السياسي الأمريكي.

على هدي ما تقدم أعلاه نتناول هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تدخل الحكومة على مستوى اللجان.

الفرع الثاني: تدخل الحكومة على مستوى إجراءات المناقشة والتصويت.

(2) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 127 وما يليها.

### الفرع الأول: تدخل الحكومة على مستوى اللجان

"اللجان هي عين البرلمان المتخصصة في الميدان التشريعي، فهي التي تدرس مشاريع واقتراحات القوانين التي تحال عليها من طرف رئاسة البرلمان، كما يمكن أن تبدي رأيها في تلك النصوص وعليها تقديم التعديلات والإضافات التي تراها ضرورية على النصوص المحالة عليها، وهي في نهاية المطاف تقدم للبرلمان رأيها في التقارير التي تعرض عليه، فإذا كانت الكلمة الأخيرة في المجال التشريعي تعود للبرلمان ككل، فالحقيقة أنه في غالب الأحوال البرلمان يذهب في الاتجاه الذي رسمته اللجان الدائمة مسبقاً"<sup>(1)</sup>.

هذا وتكمن مهام اللجان البرلمانية في أن "العمل الروتيني لهذه اللجان دراسة القوانين ذات الصلة باختصاصاتها من حيث مناقشة مشاريع أو نصوص القوانين داخل اللجنة، وإعداد التقارير التمهيديّة لإحالة هذه المشاريع أو النصوص على المناقشة العلنية، وإعداد التقارير الختامية لهذه المشاريع أو النصوص قبل المصادقة عليها في الجلسة العلنية (الختامية)، والمشاركة البروتوكولية المحضة لرئاسة اللجنة في التشرّيفات والملتقيات والندوات أو الأنشطة الأخرى التي تضطلع بها الدوائر الوزارية ذات الصلة بمهام اللجنة من حين لآخر"<sup>(2)</sup>.

ويظهر تدخل الحكومة على اللجان في النظام الجزائري فيما يلي:

أولاً طلب اللجنة الاستماع لأعضاء الحكومة: هذا الطلب يوجه إلى الوزير الأول عن طريق رئيس الغرفة التي تنتمي إليها اللجنة، وهذه الحالة تتضمن شقين هما:

الأول: مفاده أن اللجنة تطلب الاستماع لممثل الحكومة في إطار جدول أعمالها وصلحياتها، وهذا معناه أن اللجان عندئذ تدرس المشاريع والاقتراحات والنصوص المحالة إليها من أجل إعداد التقارير حولها وفق حول ورد في جدول الأعمال، وبناء على اختصاص كل لجنة بالنظر في قوانين محددة، يمكنها الاستماع لممثل الحكومة الذي يكون عادة الوزير المعني بالمشروع، أو النص محل الدراسة، وذلك من أجل إعطاء الفرصة لأعضائها للاستفسار حول النقاط التي تهمهم حتى يتمكنوا في الأخير من الإحاطة بالموضوع وتكوين قناعة موضوعية

(1) لزهاوي بوزيد، (عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر مجلس الأمة الجزائري، عدد 9، (جويلية، 2005)، ص 72.

(2) أحمد طرطار، (دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 17، (سبتمبر، 2007)، ص 48.

حواله، خاصة مع العلم معاناة هذه اللجان عمليا من نقص واقتصار كبير في عرض الأسباب التي تقدمها الحكومة عند عرضها لمشاريع القوانين.

أما الشق الثاني: فيتمثل في حق اللجان الدائمة طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

ثانيا طلب أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان: يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة والاستماع إليهم، ليس بناء على طلب من اللجنة، بل بطلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة. وتبرز أهمية هذا الأمر من خلال رغبة أعضاء الحكومة في محاولة إقناع أعضاء اللجنة ب: جدوى وضرورة المشاريع المطروحة أمامها والدفاع عنها، والإجابة عن تساؤلات الأعضاء وشرح ما يشوبها من غموض، وإبراز للأهداف المتوخاة منها، لأن إقناع اللجنة سيكون له أثرا كبيرا في إقناع أعضاء المجلس كلهم من خلال التقارير التمهيديّة التي تحررها، وبهذا يمكن للحكومة أن تضمن مرور القانون الذي تريده ومصادقة أعضاء الغرفة عليه دون مشاكل ولا عراقيل. ويبقى بالطبع هذا الأمر نسبيا، إذ لا يحدث في كل الأحوال أن تتوافق آراء اللجنة مع رأي الحكومة، أو رأي اللجنة مع أعضاء الغرفة التي تنتمي إليها<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: تدخل الحكومة على مستوى إجراءات المناقشة والتصويت

على غرار مسألة تدخل الحكومة على مستوى اللجان في مجلسي البرلمان الجزائري والتي نظمها القانون العضوي رقم 16 - 12 الناظم للعلاقة، فإن هذا الأخير أورد الأحكام المتعلقة بإجراءات التصويت والمناقشة، وحدد دور الحكومة ومجال تدخلها فيها، وتأسيسا على ذلك نتناول هذا وفق ما يلي: 1 - مظاهر تدخل الحكومة في دراسة ومناقشة القانون  
2 - مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القانون.

**أولا: مظاهر تدخل الحكومة في دراسة ومناقشة القانون:** "يتمثل دور الحكومة عند عرض مشاريع واقتراحات القوانين على المجلس الشعبي الوطني أو النصوص على الغرفة الثانية لمناقشتها والمصادقة عليها في الحالات التالية:

▪ عند الشروع في مناقشة مشروع القانون المعروض على الغرفة الأولى تمنح الكلمة

(1) ميلود حمامي، (دور الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية)، المرجع السابق، ص 70 وما يليها.

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

لممثل الحكومة، الذي يعتبر هذا الأمر فرصة له لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها في محاولة منه الوصول إلى إقناع الأعضاء وحثهم على المصادقة عليه، وهو الإجراء نفسه المتبع عند المناقشة في مجلس الأمة للقوانين التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني.

▪ حتى عند الشروع في اقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب، فإنه يكون لممثل الحكومة الحق في التدخل لإبداء رأيه حول الاقتراح إما بالمعارضة أو التأييد حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية، وذلك بالطبع بعد تدخل مندوب أصحاب الاقتراح.

▪ يمكن للممثل الحكومة طلب الكلمة أثناء المناقشة على مستوى الغرفة الأولى، لإيضاح النقاط التي لم يثرها من قبل في تدخلاته، أو التي طرأت بموجب نقاشات وتدخلات الأطراف الأخرى، وهذه تعتبر فرصة إضافية لممثل الحكومة للدفاع عن آرائه، وربما لمعارضة أي رأي قد يكون متنافيا مع موقف الحكومة وله نفس الحق في مجلس الأمة.

▪ عند رغبة المجلس الشعبي الوطني على إثراء المناقشة أن يقرر التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله، فإن المجلس لا يبيت في ذلك، إلا بعد إعطاء ممثل الحكومة الكلمة التي قد تؤثر على نوعية الموقف الذي سيتخذه المجلس، بما يتلاءم مع مصلحة الحكومة، والإجراء نفسه يتبع في مجلس الأمة.

▪ بإمكان ممثل الحكومة تقديم تعديلات شفوية أثناء المناقشة مادة بمادة، كما يحق لممثل الحكومة أن يطلب توقيف الجلسة؛ بحيث إن قدم هذا الطلب توقف الجلسة وجوبا، وهذه سلطة مهمة بالطبع إذا كان مجرى الجلسة لا يسير في مصلحة الحكومة أو يكون ضد مشروعها.

▪ يجوز عند الاقتضاء أن يتدخل ممثل الحكومة عند المناقشة مادة بمادة وذلك بصدد كل مادة يحتمل تعديلها، قد يكون هذا التدخل من أجل إبداء رأيه حول التعديل المحتمل وقوعه.

▪ بناء على طلب ممثل الحكومة يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، كما أن ممثل الحكومة هو من يبين الأطراف المحددة حصرا والتي يحق لها التدخل أثناء المناقشة مادة بمادة.

▪ وعلى غرار ذلك يقرر مكتب مجلس الأمة المصادقة على المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة<sup>(1)</sup>.

**ثانيا: مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القانون:** "تمتد مساهمة الحكومة في العمل التشريعي إلى مراحل متقدمة جدا من مسار اكتمال القانون:

- إذ تتواجد في مرحلة دراسة النص القانوني على مستوى اللجنة المختصة،
- كما تتعدى ذلك حتى إلى مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت<sup>(2)</sup>.

مع الإشارة "أن للحكومة طلب التصويت مع المناقشة المحدودة، وهذا يشكل مساسا باستقلالية البرلمان، خاصة وأن النصوص القانونية لم تحدد الحالات التي يمكن فيها للحكومة طلب مثل هذا الإجراء، مع العلم أن جلسة التصويت مع المناقشة المحدودة لا يتدخل فيها إلا ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها بالنسبة لمجلس الأمة، مع إضافة مندوب أصحاب اقتراح القانون ومندوب أصحاب التعديلات، كما يطبق إجراء التصويت دون مناقشة بقوة القانون على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، والبرلمان في هذه الحالة ملزم بالتصويت على نص الأمر بكامله دون تقديم أي تعديل بشأنه، مع حقه طبعا في رفض الأمر. ولكن هذه الحالة تغلق الباب أمام إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية ولو من خلال الأعمال التي يعرضها على البرلمان، هذا الأخير الذي يظهر أنه يتحول إلى مجرد مصلحة تصويت مهمته كما وصفها Ardant هي تغليب النصوص القانونية المحددة مواصفاتها مسبقا من طرف الحكومة<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثالث: فض النزاع بين غرفتي البرلمان

"في كل دول العالم، سواء كانت فدرالية أو بسيطة والتي تأخذ بنظام برلمان يتكون من غرفتين، تكون السلطة التشريعية وعملية وضع القوانين والتصويت عليها من صنع هيئتين أو مجلسين، وفي غالب الأحيان تعطى لهما نفس الصلاحيات في المجال التشريعي، ودائما يطلب من المجلسين التصويت والمصادقة على القانون بنفس الصيغة، أي بنفس

(1) ميلود حمامي، (دور الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية)، المرجع السابق، ص ص: 73، 74.

(2) لأكثر تفصيل راجع، عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 43 وما يليها.

(3) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، نفس المرجع السابق، ص 48.

العبارات ونفس المضمون، وعليه فالمطلوب من البرلمان المتكون من غرفتين هو الوصول إلى « adoption d'un texte identique » ، فمناقشة ودراسة النص تكون بصفة متتالية من طرف الغرفتين بغرض الوصول إلى نص بنفس الصفة، إلا أن الغرفتين قد تختلفان حول هذه الصياغة، فالغرفة الواحدة قد تقدم تعديلات لا توافق عليها الأخرى والعكس صحيح، وبالتالي تطرح مسألة حل هذا الخلاف<sup>(1)</sup>.

هذا ما يدفعنا إلى معرفة كيفية حل هذا الخلاف ودور الحكومة فيه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: التجارب الأجنبية المقارنة في حل الخلاف

الفرع الثاني: التجربة الجزائرية في حل الخلاف

الفرع الرابع: دور الحكومة في فض النزاع بين غرفتي البرلمان في الجزائر

الفرع الأول: التجارب الأجنبية المقارنة في حل الخلاف

التجارب الأجنبية المقارنة المقصودة هنا الأنظمة المقارنة محل الدراسة التي هي

الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، نتناولهما على التوالي:

أولاً: حل الخلاف في الولايات المتحدة الأمريكية (لجان الندوات): "كانت المجالس

الاستعمارية مثل انجلترا تستعمل من قبل نظام الندوات، بحيث تم إدراج هذه الممارسة خلال الاجتماع الأول، الكونجرس<sup>(2)</sup> Congrès في 1789 بموجب لائحة تنص على تعيين لجنة من طرف الغرفة التي أيدت خلافاً من أجل التفاهم مع لجنة من الغرفة الأخرى في حالة عدم اتفاق الغرفتين بشأن تعديل ما، ولا يوجد نظام الذهاب والإياب في الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي حالة عدم الاتفاق بين مجلس النواب والكونجرس، تقوم لجنة الندوات بمناقشة النص، وإذا لم تتوصل اللجنة إلى تسوية الخلاف فإن المشروع سيُلغى بكل بساطة، وهذا نتيجة المساواة المطلقة بين الغرفتين في مجال المبادرة بالقوانين، فنظام الغرفتين في الولايات المتحدة الأمريكية هو ازدواج متساوي، من 2 إلى 20 عضواً، ويتغير حسب طبيعة النص وتعقيده، وبصورة عامة يعتبر انتداب أعضاء الكونجرس أكثر أهمية من انتداب أعضاء مجلس النواب،

(1) لزهاري بوزيد، (اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 1، (ديسمبر، 2002)، ص 37.

(2) المقصود بالكونجرس هنا لجنة المؤتمر، وقد أشرنا لها في الفصل الأول من الباب الأول من هذه الدراسة.



لكن هذا الأمر لا يثير أية مشكلة أثناء التصويت فقد يصوت كل بمعزل عن الآخر كمجموعة، ويصبح عضو الكونجرس الذي عين الأول هو الرئيس، وجرت العادة أن جل الندوات تعقد بـ "الكابيتول"، في جناح الكونجرس، جلسات الندوات علنية إلا إذا صوت المندوبون النواب أو أعضاء الكونجرس على إجرائها في السرية، ويمكن أن يرخص لمساعدين أو خبراء بالمشاركة<sup>(1)</sup>.

إجراءات دراسة النصوص من طرف لجان الندوات في الولايات المتحدة الأمريكية:"

- نظريا تحدد العهدة الانتخابية للمندوبين لمناقشة نقاط الاختلاف بين المجلسين، وتعد لجان الندوات المكان المفضل للمفاوضات الأكثر حدة بين المجلسين، وما مناقشة قوانين المالية إلا أفضل دليل على ذلك.
  - غير أنه إذا تبين أن الاتفاق أصبح غير ممكن، فإنه يمكن للمندوبين أن يرجعوا إلى مجلسهم لتلقي تعليمات جديدة مطابقة لأغلبية الرأي العام، أو أن يقدموا تقريرا حول تعذر الوصول إلى موقف مشترك.
  - لقد تم المصادقة في 1931 على قاعدة يمكن بمقتضاها للمندوبين يُستغنى عنهم إن لم يحققوا نتيجة في ظرف 20 يوما ابتداء من تاريخ تعيينهم.
  - وينص إجراء التصويت على تقرير الندوة انتخابا داخل كل وفد، وفد غرفة النواب ووفد غرفة الكونجرس، والغرفة التي أعطت موافقتها على الندوة تجري مداولات أولا، ثم يأتي دور الغرفة التي تقدمت بالطلب.
  - وفي حالة عدم قبول غرفة معينة لتقرير الندوة، يمكن لهذه الغرفة أن تحيله على الندوة لكن بشرط أن لا تكون الغرفة الأخرى قد سبق لها المصادقة عليه.
- ولا مجال لتدخل السلطة التنفيذية مهما كانت الأموال، وهذا من متطلبات النظام الرئاسي؛ بحيث يحظى مبدأ الصلح بالأولوية ما بين الغرفتين على الرغبة في التوصل إلى التسوية عن طريق الإجراء التشريعي<sup>(1)</sup>.

(1) الطاهر خويضر، المرجع السابق، ص 87.

(1) الطاهر خويضر، نفس المرجع السابق، ص ص: 87، 88.

ثانياً: حل الخلاف في فرنسا: "يقضي المبدأ العام للإجراء التشريعي في فرنسا بأن مشروع أو مقترح قانون لا يتم التصويت عليه من طرف المجلسين إلا بصيغة مماثلة:

- هذا يعني مشروع أو مقترح القانون يجب أن يصوت عليه الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ في نصه الأصلي أو مع تعديلات مماثلة.
- كما تُدخل المادة 45 من الدستور المتعلقة بتقارير المجلسين في نظام الذهاب والإياب.
- وفي حالة الفشل يتم اللجوء إلى اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء؛ بحيث يجب أن يفصل أحد المجلسين في حدود قراءة أو قراءات متعددة وبصفة إيجابية في النص المقترح عليه دون إضافة شيء فيه أو سحب شيء منه.
- وإذا تم التصويت على نص بصفة مغايرة من طرف أحد المجلسين، فإن تبادل الرسائل يظل مستمرا بفضل قراءة أو عدة قراءات من أجل التوصل إلى تقارب ثم إلى نص مماثل بالنسبة للمجلسين.

▪ وفي حالة حدوث خلاف بين المجلسين، بعد قراءتين من طرف كل مجلس، أو بعد قراءة واحدة إذا أعلنت الحكومة حالة الاستعجال، يمكن للوزير الأول أن يشكل لجنة مختلطة متساوية الأعضاء تسند إليها مهمة دراسة الأحكام محل الخلاف، كم يمكن للحكومة عرض النص الذي تعده اللجنة المختلطة على المجلسين من أجل التصويت؛ بحيث لا يقبل أي تعديل إلا بموافقة الحكومة وينتهي الإجراء التشريعي بمجرد تصويت الغزفتين على النص المشترك المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء.

▪ وفي حالة الإخفاق، سواء أثناء أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، أو أثناء التصويت في المجالس، يمكن للحكومة وبعد قراءة جديدة من طرف الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أن تطلب من المجلس الوطني الفصل نهائياً مع الاحتفاظ بنص اللجنة المتساوية الأعضاء، أي النص الذي صوتت عليه وأدخلت عليه تعديلات من طرف مجلس الشيوخ.

▪ وعن تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء، فعند إعداد القانون الخاص بالمجلسين في 1959، اتفق النواب وأعضاء مجلس الشيوخ، على النقاط الهامة التي تتعلق بتعيين المندوبين عن كل مجلس، وحدد عدد الممثلين عن كل مجلس بـ 7 أعضاء، كما تم تعيين سبعة أعضاء مستخلفين للحفاظ على تساوي الأعضاء في حالة غياب ممثل أو عدة ممثلين. وتجتمع اللجان

المختلطة المتساوية الأعضاء باستدعاء عن العضو الأكبر سنا بالتناوب على كل قضية في مقرات الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: التجربة الجزائرية في حل الخلاف

على غرار التجارب المقارنة قد عالج:

1- الدستور الجزائري لسنة 1996 حالة الخلاف التي تحصل بين غرفتي البرلمان بنص المادة 120 فقرة 4<sup>(2)</sup>، عدلت بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 وأصبحت المادة 138 الفقرة 5<sup>(3)</sup>.

2- القانون العضوي 99-02 من خلال المواد 88 إلى 98 هذه الأخير الملغى بالقانون العضوي رقم 16-12 الذي خص حالة الخلاف بين الغرفتين المواد من 88 إلى 98. على أنه: "1 من الناحية الاصطلاحية أو اللفظية فإن المؤسس الدستوري الجزائري استعمل كلمة "خلاف" والصحيح هو لفظ "اختلاف" « Un désaccord » كما وردت في صياغة فرنسية لذات المادة « en cas de désaccord entre les deux chambres » الدالة على عدم الاتفاق أو عدم التفاهم فقط وليس خلافا، وهو المصطلح الدال على النزاع أو الخصومة بين غرفتي البرلمان، فهو أمر غير وارد طرحه أو تصوره إلا فيما يتعلق بتنازع الاختصاص أو باستقلالية كل غرفة بوضع نظامها الداخلي، وهذا تحديدا لا يتصور تدخل إحدى الغرفتين لوضع النظام الداخلي للغرفة الأخرى.

2 كما أن هذه الفقرة، تتكلم عن الخلاف بصفة مطلقة، فهي لم تحصره كأن يكون جوهريا أو أساسيا، أو يتعلق بالشكل أو المضمون، أي إطلاق العنان لمجلس الأمة في إثارة أي نوع من الخلاف يراه ضروريا دون أن يخضع لرقابة.

(1) الطاهر خويضر، نفس المرجع السابق، ص ص: 89، 90.

(2) تنص هذه الفقرة على أنه: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

(3) تنص هذه الفقرة المعدلة للفقرة أعلاه من حيث تحديد زمن انعقاد وانتهاء عمل اللجنة: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشرة يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشها في أجل أقصاه خمسة عشرة (15) يوما".

<sup>3</sup> كما أنه جاء في آخر الفقرة لفظ الأحكام محل الخلاف دون تحديد وبصيغة الجمع، بمعنى قد يكون الخلاف حكم أو مجموعة أو حتى المبادرة (مشروع، اقتراح) برمتها"<sup>(1)</sup>.

على هدي ما تقدم أعلاه نتناول بالدراسة هذا الفرع من خلال التطرق إلى النقاط التالية:

أولاً: مفهوم الأحكام محل الخلاف.

ثانياً: دور مجلس الأمة في خلاف.

ثالثاً: طبيعة دور اللجنة المتساوية الأعضاء.

رابعاً: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء.

أولاً: مفهوم الأحكام محل الخلاف: "إن الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني

ومجلس الأمة متوقع دائماً في المسائل التي يمكن أن يثار فيها الخلاف وذلك بالنظر إلى المغايرة بينهما، وكذا إلى عديد المسائل الأخرى التي قد يؤدي إليه، وعليه:

1. الخلاف لغة: "يقال الخلاف والاختلاف والمخالفة أي يأخذ كل واحد طريق غير

طريق الآخر والخلاف أعم من الضد، لأن كل ضدين مختلفين وليس كل مختلفين ضدين، ذلك أن مقصود الاختلاف هو التباين في الرأي والمغايرة في الطرح، وعليه:

▪ الاختلاف: يعني المغايرة التي توحى بشيء من التكامل دون قطيعة أو نزاع.

▪ أما الخلاف: فإنه يشمل المعنيين، فهو يشمل المغايرة وكذا يتعداها إلى ما يوحي إلى

القطيعة والنزاع.

فالمادة 120 فقرة 4 من دستور 1996 والمادة 138 فقرة 5 من نفس الدستور المعدل سنة

2016 بدأت "وفي حالة حدوث خلاف بين المجلسين..." فالمجلس الدستوري استعمل لفظ

الخلاف différend والذي يعدل على النزاع والقطيعة، في حين كان عليه استعمال لفظ

désaccord والذي يعني فقط الاختلاف الذي يوحي إلى المغايرة والخلاف دون الوصول إلى

النزاع والقطيعة وهو أمر غير وارد بين مجلسي البرلمان"<sup>(1)</sup>.

(1) وليد شريط، (إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر"دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص: 107، 108.

(1) عبد القادر مداني، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه من جامعة الجزائر 1، 2014-2015، ص: 53، 54.

2. الأحكام محل الخلاف وفق منظور المجلس الدستوري الفرنسي: "ذهب المجلس

الدستوري الفرنسي إلى أن الأحكام محل الخلاف هي فقط المعنية بعملية الحل ونعني بهذا الأحكام التي لم تتم المصادقة عليها بنص متطابق من طرف كلا المجلسين، والمقصود من هذا القول أن الأحكام محل الخلاف هي المسائل التي لم يتم المصادقة عليها من الغرفة الثانية، وبمفهوم المخالفة هي النصوص التي تم الاعتراض عليها من طرف الغرفة الثانية، وقد نص المؤسس الدستوري الفرنسي على الخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان في المادة 45 من الدستور الفرنسي"<sup>(2)</sup>.

3. موقف المؤسس الدستوري الجزائري من الخلاف بين المجلسين: "المؤسس الدستوري

الجزائري لم يخرج عن الإطار العام الذي قرره المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 45، وذلك من خلال التنصيص في المادة 120 الفقرة الرابعة - وأكدته المادة 138 الفقرة الخامسة من نفس الدستور المعدل سنة 2016 -، على حالة الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وقصرها على الأحكام محل الخلاف فقط، وهو الأمر الذي كرسه المجلس الدستوري الفرنسي وذلك في قراره رقم 76-74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1976. على هذا الأساس فإن الأحكام محل الخلاف وفق منظور المؤسس الدستوري: هي الأحكام التي تم المصادقة عليها في المجلس الشعبي الوطني ولم تحض بتصويت مجلس الأمة، أي أنها لم تحصل على موافقة والإجماع من طرف المجلسين معاً، مع الإشارة أن هذه الأحكام قد تكون مادة واحدة، أو مجموعة من المواد، أو حتى مبادرة القانون بأكملها"<sup>(3)</sup>.

ثانياً: دور مجلس الأمة في خلاف: من خلال ما قضت به المادة 138 فقرة 5 من

الدستور الجزائري، أن أول ملاحظة بخصوص هذه الفقرة أنها جاءت محددة لأجل انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء، وأجل انتهاء العمل بها المتمثل في 15 يوماً، "هذه الفقرة محورية وحولها تباينت التفسيرات والآراء، فعبارة "حدوث خلاف بين الغرفتين" تفرض ضرورة الوقوف

(2) عبد القادر مداني، نفس المرجع، ص 54، 55.

(3) عبد القادر مداني، نفس المرجع، ص 55.

عندها لأنها الكلمة المفتاحية في المادة 138، فتوضيحا ومعرفة القصد منها سوف يحدد بشكل دقيق دور مجلس الأمة في العملية التشريعية<sup>(1)</sup>. وعليه: "

■ فأولا العبارة - حدوث خلاف بين الغرفتين - تسمح، بل تفتح الباب واسعا أمام مجلس الأمة ليكون له رأي مخالف حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، فهو يستطيع أن يوافق ويصادق، ويمكنه أن يختلف ويعارض ولا يوافق ويرفض. وبالتالي مجلس الأمة غير ملزم بالمصادقة على كل ما يأتي من المجلس الشعبي الوطني، والخلاف يقع بمجرد عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية المطلوبة.

■ الفقرة تتكلم عن الخلاف بصفة مطلقة فهي لم تحصره أن يكون مثلا جوهريا أو أساسيا أو يتعلق بالمضمون، وعليه مجلس الأمة له الحق في إثارة أي نوع من الخلاف والذي يراه ضروريا، ولا يمكن أن يمارس عليه أي نوع من الرقابة في هذا المجال، فهو سيد الأمر في مسألة تحديد نوعية الخلاف.

■ والسؤال المركزي هو كيف يمارس مجلس الأمة حقه في الخلاف الذي يمنحه له الدستور صراحة؟ والجواب البديهي هو أن لا يصادق بأغلبية الحاضرين أو بالأغلبية المطلقة على حكم أو الأحكام في النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو كامل النص المعروض عليه.

■ لكن المسألة لا تقف عند هذا الحد، فمجلس الأمة يجب أن يحدد أسباب خلافه ورفضه، بمعنى أنه عند ما يرفض حكما أو أحكاما يجب أن يقدم البدائل أو البديل، أي أنه يجب أن يضع أحكاما جديدة تبرز رأيه، لأن المجلس عندما يذهب إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، يجب أن يقدم رأيه مصاغا في شكل مواد أو مادة جديدة أو تعديلا لعبارات واردة في المادة أو المواد التي يختلف حولها. واللجنة المتساوية الأعضاء حرة بعد ذلك في الاتفاق أو عدم الاتفاق مع ذلك الرأي، أو حتى الوصول إلى حلول وسطى لا تأخذ بعين الاعتبار بالضرورة ما ذهب إليه مجلس الأمة.

(1) لزهاري بوزيد، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 7، (ديسمبر، 2004)، ص 57.

▪ وعليه فحق الخلاف المحفوظ دستوريا لمجلس الأمة يعطي لهذا الأخير الحق في رفض الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني وحقه في صياغة بدائل لتلك الأحكام المرفوضة، وتلك البدائل هي التي يرفعها وي طرحها على اللجنة المتساوية الأعضاء التي تجتمع عند حدوث هذا الخلاف. ورأي مجلس الأمة له حظوظ كبيرة في إقناع أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي يمكن أن يشكل نواة الاقتراح الذي تتبناه اللجنة، وهذا الاقتراح هو الذي يعرض على الغرفتين للتصويت والمصادقة عليه<sup>(1)</sup>.

مع الإشارة أن حق الخلاف لم يعد مقتصرا على مجلس الأمة فقط وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح للمجلس الشعبي الوطني الحق في الخلاف، ذلك أن مجلس الأمة أصبح من حقه المبادرة باقتراح القوانين في مجال معين، أين كان محروما من هذا الحق قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.

**ثالثا: طبيعة دور اللجنة المتساوية الأعضاء:** "تعتبر اللجان المتساوية الأعضاء في نظام الازدواجية البرلمانية، آلية دستورية برلمانية لازمة، فهي مقوم من مقومات نظام الازدواجية في البرلمان، تضطلع بدور هام وحيوي في حسم الخلاف بمجموعة اقتراحات متفق عليه بين ممثلي الغرفتين إلى هذه اللجنة"<sup>(2)</sup>.

**رابعا: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء:** "لم يأت دستور 1996 لا سيما المادة 138 منه بمؤشرات حول تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، وحتى القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة لم يبين ذلك وإنما اكتفى بتحديد عدد أعضائها من خلال المادة 89 منه أن كل غرفة تمثل بعشرة أعضاء عن كل غرفة، أما أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد بين أن المجلس يقوم بضبط قائمة ممثليه العشرة، بالإضافة إلى خمسة أعضاء احتياطيين باتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي، مع احترام تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها النص القانوني محل الخلاف بخمسة أعضاء على الأقل، فينتخبون من طرفها، كما يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتعيين ممثليه في اللجنة من بينهم خمسة أعضاء

(1) لزهارى بوزيد، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور)، نفس المرجع، ص 57 وما يليها.

(2) الوثائق البرلمانية، (أحكام المادة 120 من الدستور والعملية التشريعية في البرلمان الجزائري، أسس دستورية... ضوابط قانونية... وتغيرات وظيفية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 19، (مارس،

على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، وخمسة احتياطيين لاستخلاف الغائبين. ومنه يمكن استنتاج أنه يراعى في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء اعتباران: أولهما سياسي: يتجلى في تمثيل المجموعات البرلمانية المختلفة في اللجنة وفقا لنسبة تمثيلها في المجلس، فإذا كانت هذه المجموعات لها الوزن الكبير أثناء عملية التصويت على المبادرات القانونية، فإنه من باب أولى أن يكون لها نفس الوزن على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء. وثانيهما اعتبار تقني: فيتمثل في إدماج أعضاء من اللجنة المختصة بحكم أن لهم معرفة كاملة بالأحكام محل الخلاف أكثر من غرضهم، كذلك فإن إدماج هؤلاء في اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون يعكس نية المجلسين في الدفاع عن مشروع النص موضوع الخلاف"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الرابع: دور الحكومة في فض النزاع بين غرفتي البرلمان في الجزائر

"قد ينشب خلاف بين غرفتي البرلمان حول حكم أو أحكام من النص التشريعي المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة:

- ويبلغ مضمون الخلاف إلى كل من الوزير الأول ورئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة فوراً وبدون تأخير.
- ولحسم هذا الخلاف يطلب من الوزير الأول انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في أحكام المادة 138 من الدستور والمواد 88 إلى 98 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة.
- بحيث يجب على هذه اللجنة المتساوية الأعضاء دراسة الأحكام محل الخلاف ومحاولة الوصول إلى حل متفق عليه من طرفهما.
- ويبلغ قرار اللجنة إلى الوزير الأول الذي يقوم بدوره بإيداع هذا القرار لدى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ليجري عليه التصويت، وفقاً للإجراءات المحددة في القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة، ولا يجوز تعديل مضمون الاتفاق إلى بموافقة

(1) رابح شامي، مكانة مجلة الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، من جامعة تلمسان،

2011-2012، ص: 74، 75.



الحكومة. ومن هنا يتجلى مضمون العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في حالة اللجنة المتساوية الأعضاء: 1- في طلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

2- في حضور ممثل الحكومة لجلسات أشغال هذه اللجنة.

3- في عدم إمكانية تعديل مضمون الاتفاق إلا بموافقة الحكومة<sup>(1)</sup>.

لنا في الآتي تناول هذا الفرع من خلال إبراز مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف:

**أولاً: اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول:** "إن

اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لا يُعقد إلا بطلب من الوزير الأول، الذي يبلغ إلى رئيس كل رئيس كل غرفة، على أن يعقد هذا الاجتماع في الـ 15 يوماً التي تلي التبليغ بالطلب<sup>(2)</sup>.

ومن خلال المادة 138 من الدستور، ونصوص المواد المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء في القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة، يمكن إبداء الملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى: أن النصوص القانونية تعطي تفوقاً للسلطة التنفيذية<sup>(3)</sup>، إذ أنها مؤهلة وحدها لاستدعاء اللجنة، وهو امتياز للوزير الأول دون رئيسي غرفتي البرلمان، مع أن مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة هو مثير الخلاف حول النص الذي صوت عليه أحد المجلسين حسب الحالة. فإذا كان اختصاص الوزير الأول بذلك يرجع لحرص الحكومة على دخول القانون حيز النفاذ وهو المجال الذي تتحرك فيه السلطة التنفيذية، فإن رغبة كل من غرفتي البرلمان في أن تجسد تطلعات الشعب من خلال النصوص القانونية المصوت والمصادق عليها، هو أكبر مبرر على أحقية الغرفتين في استدعاء اللجنة.

الملاحظة الثانية: حسب رأي "بوزيد لزهارى" فإن عبارة "تجتمع" الواردة في المادة 138 فقرة 5 من الدستور تحمل معنى الأمر بالاجتماع، وبالتالي فالوزير الأول ملزم دستورياً بطلب اجتماع اللجنة حالما يقع الخلاف بين الغرفتين، لأن القول بغير ذلك يعني تعطيل المهام الدستورية لهذه اللجنة، إلا أن الواقع العملي اتجه إلى أن الوزير الأول غير ملزم بطلب اجتماع اللجنة.

(1) وسيلة وزاني، (مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد)،

مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 21، (نوفمبر، 2008)، ص 36.

(2) انظر الفقرة الثانية من المادة 88 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة.

(3) علماً أن السلطة التنفيذية في الجزائر تتكون من رأسين: الرئيس السامي المتمثل في رئيس الجمهورية، والرئيس التنفيذي

وهو الوزير الأول وهو الذي نقصده في هذا المقام.

الملاحظة الثالثة: أن الوزير الأول مقيد بأجل معين لاستدعاء اللجنة - وهو أجل 15 يوما - وهذا الذي يؤكد أن الوزير الأول ملزم دستوريا باستدعائها، بعدما كان الوزير الأول من خلال المادة 120 غير مقيد بأجل معين وبالتالي إعداد نص التوفيق بين الغرفتين مرهون بالسلطة التقديرية للوزير الأول، أين تدارك ذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 بتحديد الأجل<sup>(1)</sup>.

**ثانيا: اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات:** جعل المؤسس الدستوري الجزائري اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان، أين تجتمع هذه اللجنة بطلب من الوزير الأول لاقتراح نص موحد يتعلق بالأحكام محل الخلاف، والتي تعرضه الحكومة على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للمصادقة عليه. "إلا أن غرفتي البرلمان أو أحدهما قد تحتاج لإدخال تعديلات على اقتراح النص الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء شرط وحيد جاءت به المادة 138 فقرة 6 من الدستور، وهو موافقة الحكومة على تلك التعديلات. الأمر الذي يجعلنا أمام احتمالات ثلاث تعبر عن تدخل الحكومة:

الاحتمال الأول: حالة استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بينت المادة 138 فقرة 7 من الدستور كيفية معالجة هذه الحالة، إذ يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وللمجلس الشعبي الوطني أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه.

الاحتمال الثاني: إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة، مع موافقة الحكومة على هذه التعديلات، يعرض النص على مجلس الأمة، وهنا نكون أمام احتمالين فرعيين يندرجان تحت هذا الاحتمال:

1- مصادقة مجلس الأمة على هذا النص وهو أمر لا يثير أي إشكال، إذ سينتج آثاره القانونية بمجرد إصدار رئيس الجمهورية له.

2- عدم مصادقة مجلس الأمة على هذا النص، هنا نكون أما إشكال. في هذا الإطار:

▪ يرى "بوزيد لزهارى": أننا نكون أمام حالة خلاف جديدة، لأن النص الذي يصدر عن

(1) رابح شامي، مكانة مجلة الأمة في البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 77 وما يليها.

المجلسين يجب أن يكون نفس النص بنفس العبارات ونفس المعنى، وأي وضع مخالف لذلك يضعنا في أمام حالة خلاف تستوجب طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

▪ بينما ترى عقيلة خرياشي أنه إذا كان النص الدستوري لم يتعرض للمسألة، فإن المادة 97 من القانون العضوي 16-12 تظهر أنه في حالة عدم توصل الغرفتان على ضوء اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء على نص واحد، فالأمر يدخل في استمرار الخلاف الذي يؤهل لتدخل الحكومة.

الاحتمال الثالث: إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة، مع عدم موافقة الحكومة على هذه التعديلات<sup>(1)</sup>.

مع الإشارة أنه "يمكن لمجلس الأمة أن يشكل أداة لصالح الحكومة، وتتحقق هذه الوظيفة عندما:

✓ يرفض مجلس الأمة المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها.

✓ وقد يرفض المصادقة سواء على مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة والتي تعرضت لتعديل جوهرى في محتواها داخل المجلس الشعبي الوطني، فهو بهذا الموقف يقف إلى جانب الحكومة في خلافها مع الغرفة الأولى.

✓ كما قد يرفض المصادقة على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب خاصة إذا كانت الحكومة لا ترغب إصدار هذا النوع من القوانين، سواء بسبب موضوعها، أو بسبب عدم ملاءمتها وظروف إصدارها.

✓ هذا وإن رفض المصادقة على النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يعني بحكم الدستور حدوث خلاف بين الغرفتين يتم تسويته بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء، تجتمع بطلب من الوزير الأول من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وهذا يعني أن النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ورفض مجلس الأمة المصادقة عليه يمكن التخلي عنه بوسيلتين تملكهما الحكومة وهما:

(1) رابح شامي، مكانة مجلة الأمة في البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص ص: 82، 83.

1 عندما لا يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء كون النص الوارد في المادة 138 من الدستور لا يفيد ولا يوجد أي نص بعرض تصرف الوزير للجزاء بسبب عدم طلبه اجتماع اللجنة.

2 عندما يستمر الخلاف بين الغرفتين بعض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، قيد المؤسس الدستوري حق إدخال التعديلات على النص موضوع الخلاف بموافقة الحكومة.

غير أن الحكومة يمكنها في حالات أخرى إصدار النص موضوع الخلاف بين الغرفتين إذا تعلق الأمر بقانون المالية؛ بحيث يصدره رئيس الجمهورية حتى في حالة عدم المصادقة من طرف الغرفتين بعد انقضاء أجل 75 يوما من تاريخ إعداده، وفي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع الحكومة بأمر ولا يصدر النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

وعليه فإن رفض المصادقة على القوانين من طرف مجلس الأمة يشكل أداة لصالح الحكومة، لأنه يُمكنها من تمرير مشروعات أو الحيلولة دون إصدار نصوص لا تريد وضعها<sup>(1)</sup>

### المطلب الرابع، رئيس الجمهورية وعمل البرلمان

ليقوم البرلمان بأعماله ونشاطه يجب أن يكون قد شكّل، وهو في حالة انعقاد وليس شاغرا، إلا أن رئيس الجمهورية له دخل في عمل البرلمان من خلال تشكيلته وانعقاده وحله وتوجيه خطاب له، هذا وأن "البرلمان الجزائري لا يزال مهمشا من طرف السلطة التنفيذية الممثلة أساسا في رئيس الجمهورية خاصة في ظل استحواذه على العديد من الآليات الهامة التي تسمح له بتوجيه ومراقبة عمله على النحو الذي يرغب فيه"<sup>(2)</sup>.

وفيما يلي نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: رئيس الجمهورية وتكوين البرلمان.

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري

الأخير (6 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك، المرجع السابق، ص: 338، 339.

(2) حميد مزياني، عن واقع الازدواجية والعمل التشريعي في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في

فرع تحولات الدولة، من جامعة تيزي وزو، 2011، ص 156.

الفرع الثاني: رئيس الجمهورية يوجه خطاب إلى البرلمان.

الفرع الثالث: رئيس الجمهورية يدعو البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية.

الفرع الرابع: رئيس الجمهورية يحل البرلمان.

### الفرع الأول: رئيس الجمهورية وتكوين البرلمان

خص كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري رئيس الجمهورية بعدة آليات

تخص مجال مباشرة تكوين البرلمان وذلك من خلال:

1- الدعوة لإجراء الانتخابات التشريعية.

2- تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.

**أولاً: الدعوة لإجراء الانتخابات التشريعية:** "في جميع دول العالم تلعب الحكومات دوراً هاماً

في تشكيل هذه المجالس، عن طريق الانتخاب الخالص، أو عن طريق الجمع بين الانتخابات

والتعيين"<sup>(1)</sup>. فقد منح المشرع الجزائري حق استدعاء الهيئة الناخبة للسلطة التنفيذية بموسم

رئاسي في غضون الثلاثة أشهر التي تسبق إجراء الانتخابات، وهذا ما أكدته المادة 25 من

القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات<sup>(2)</sup>.

فمن ناحية الإشراف على عملية إجراء الانتخابات التشريعية، يعطي قانون الانتخابات في

الجزائر السلطة التنفيذية: ممثلة في رئيسها السامي رئيس الجمهورية حق الدعوة لإجراء

انتخابات مجلسي البرلمان، وأداته في ذلك هي المرسوم الرئاسي، سواء تعلق الأمر بانتخاب

نواب المجلس الشعبي الوطني، أو انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين؛ حيث يتم

استدعاء الهيئة الانتخابية الخاصة بهم<sup>(3)</sup>. ورئيسها التنفيذي ممثلاً في الوزير الأول الذي

يعمل تحت إمرة رئيس الجمهورية بتحضير العملية الانتخابية وفقاً لقانون الانتخابات.

**ثانياً: رئيس الجمهورية يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة:** "في معظم دول العالم لا يزال

الحاكم فيها يقوم بتعيين عدد من أعضاء البرلمان، وهذا ما كرسه الدستور الجزائري لسنة

(1) عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، المرجع

السابق، ص 112.

(2) القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات المنشور بالجريدة الرسمية عدد 50

المؤرخة في 28 أوت 2016 .

(3) انظر أحكام المادة 109 من قانون الانتخابات رقم 16-10.

1996 لأول مرة في المادة 101 منه والمادة 118 من نفس الدستور المعدل سنة 2016 أن يعين رئيس الجمهورية الثلث من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، فالأمر متروك لمطلق تقدير رئيس الجمهورية في استخدام صلاحية وسلطة التعيين. كما أنه "يمكن القول أن مجلس الأمة أنشأ لتحقيق نفوذ السلطة التنفيذية على الممثل الثاني بعد رئيس الجمهورية؛ حيث يتدخل مجلس الأمة بواسطة ممثلي رئيس الجمهورية بشكل صمام أمان بل وضامن سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان، فهو يمثل كواجهة لكبح حماس الأغلبية في الحزبين ومن محاولة فرض توجهاتها على السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، من خلال فرض النصوص التي توافق عليها"<sup>(1)</sup>.

خولت المادة 118 الفقرة الأخيرة<sup>(2)</sup> من دستور 1996 المعدل سنة 2016 لرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية "وهو ما يخلق مجالاً للاستفسار حول ما إذا كان لرئيس الجمهورية حق مطلق أو مقيد في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وأثر ذلك في تقوية سلطة رئيس الجمهورية داخل البرلمان؟"<sup>(3)</sup>.

الإجابة على هذا الاستفسار تدفع التطرق إلى:

1- حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء مجلس الأمة.

2- دور الثلث المعين في تقوية سلطة رئيس الجمهورية داخل البرلمان.

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

المرجع السابق، ص ص: 22، 23.

(2) مع الإشارة أن الفقرة الأخيرة من المادة 118 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 عدلت الفقرة 3 من المادة 101 من نفس الدستور قبل تعديله سنة 2016.

- فالفقرة الثالثة من المادة 101 تنص: "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

- أما الفقرة الأخيرة من المادة 118 تنص: "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من بين أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية". الملاحظ من خلال الفقرتين أعلاه:

\* أن الفقرة الثالثة من المادة 101 حصرت المجال الذي يعين منه رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاجتماعية والاقتصادية.

\* في حين جعلت الفقرة الأخيرة من المادة 118 المجال واسعاً دون تحديد له، بمعنى أن لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في اختيار الشخصية المناسبة لعضوية مجلس الأمة.

(3) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 135.

أولاً حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء مجلس الأمة: "الكشف عن حدود السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يظهر من خلال حجم القيود الواردة على سلطته في ذلك، بمعنى أن سلطة رئيس الجمهورية في المسألة تتسع تبعاً لضعف ومحدودية القيود الواردة عليها والعكس صحيح، لذلك سيكون الوقوف عند أغلب القيود التي تعترض سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث الأعضاء لمجلس الأمة ومنها: القيد الأول: بالرجوع إلى نص المادة 118 فقرة أخيرة من دستور 1996 المعدل سنة 2016 نجدها تلزم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من فئات معينة هي الشخصيات والكفاءات الوطنية<sup>(1)</sup>.

القيد الثاني: يتمثل في: ضرورة استفتاء العضو المعين لشروط قابلية انتخابه، وهي تلك الشروط الواجب توافرها في المترشح لعضوية مجلس الأمة، دون اشتراط أن يكون العضو المعين عضواً في أحد المجالس الشعبية المحلية (الولائية، البلدية)، وهذا لضمان التماثل بين الأعضاء المعيّنين والمنتخبين في الشروط القانونية العامة، وكذلك لعدم وجود نص يشترط شروطاً قانونية خاصة في الأعضاء المعيّنين خلاف للأعضاء المنتخبين.

القيد الثالث: يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الأمة لعهد كامل والمقدرة بست سنوات مع العلم مسبقاً تنطبق قاعدة التجديد النصفى للأعضاء كل ثلاث سنوات، بمعنى أن رئيس الجمهورية يملك سلطة إصدار مرسوم يقضي بتعيين ثلث الأعضاء، لكنه لا يملك نفس الصلاحية لإنهاء مهام الأعضاء المعيّنين، أي أن إنهاء العضوية في مجلس الأمة بالنسبة للأعضاء المعيّنين لا تحكمه قاعدة توازي الأشكال والإجراءات بل يخضع لنفس الإجراءات التي تطبق على الأعضاء المنتخبين فتنتهي العضوية، إما بالقرعة عقب تجديد لنصف أعضاء مجلس الأمة، أو لانقضاء مدة العهد المحددة بست سنوات، أو بسبب الوفاة، أو لأي حالة أخرى من حالات سقوط المهمة البرلمانية، بسبب الإدانة الجزائية ورفع الحصانة

(1) الملاحظ أن ما جاءت به المادة 118 فقرة أخيرة لما اشترطت الشخصيات الوطنية، فقد جاءت هذه الفقرة عامة، في حين جاءت المادة 101 فقرة 3 من نفس الدستور قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كانت أكثر دقة بتبيان مجالات تلك الشخصيات والكفاءات الوطنية التي يعين منها رئيس الجمهورية بنصها: "... من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

البرلمانية، أو فقد أحد شروط القابلية للانتخاب (التجريد من الجنسية، عارض من عوارض الأهلية، ...). وعليه:

- رغم القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، إلا أنه يبقى يحتفظ بمجال تحرك واسع في ذلك.
  - ذلك أن هذه السلطة تدخل في إطار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التي خولها له الدستور في التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها دستوريا، وتبعاً لذلك نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، على أن رئيس الجمهورية من ما يعين أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في الدستور.
  - لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وفقاً لما أكدته 101 فقرة<sup>(1)</sup> من دستور 1996 المعدل سنة 2016.
  - يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث الأعضاء من دون الالتزام باتخاذ أي استشارة من أي طرف كان، وهو ما يشكل دليلاً قاطعاً على السلطة الواسعة التي يتميز بها رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.
  - حتى وإن حددت المادة 118 في فقرتها الأخيرة من الدستور الفئات التي يعين منها رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الأمة، إلا أنه لا يوجد معيار دقيق وفصل بشأن الفئات محل التعيين، لذلك فغالبا الأمر، أن اتخاذ قرار تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يبقى من السلطات التقديرية لرئيس الجمهورية دون سواه<sup>(2)</sup>.
- ثانياً دور الثلث المعين في تقوية سلطة رئيس الجمهورية داخل البرلمان: "إن وجود أعضاء معينين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، يكشف عن تدخل واضح للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، فعن طريق الجزء المعين تم تقوية تواجد السلطة الرئاسية داخل البرلمان.
- هذا في النظام الدستوري الجزائري.**

(1) تنص الفقرة الأولى من المادة 101 من الدستور المعدل سنة 2016: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها اللذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

(2) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 135 وما يليها.



**1- أما في النظام الدستوري الفرنسي:** فإن الغرفة الثانية في البرلمان هي مجلس الشيوخ إذ "يجري انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع العام غير المباشر ولمدة تسع سنوات، ويجدد الثلث كل ثلاث سنوات، ويتم انتخابهم من قبل هيئة انتخابية هي بدورها منتخبة من النواب والمستشارين العامين ومندوبي المجالس البلدية ونواب هؤلاء المندوبين، وقد أعطى هذا التمثيل للمناطق الزراعية غالبية المقاعد مجلس الشيوخ، مما حمل "موريس دو فرجيه" على تسميته بالمجلس الزراعي<sup>(1)</sup>. الملاحظ أن مجلس الشيوخ الفرنسي هو مجلس منتخب بالاقتراع غير المباشر من هيئة انتخابية تنتخب لهذا الغرض، ولا دخل لرئيس الجمهورية الفرنسي هي هذه العملية الانتخابية، والتعيين لعضوية مجلس الشيوخ.

**2- وفي النظام الدستوري الأمريكي:** "مجلس الشيوخ يمثل الولايات الخمسين بالتساوي على أساس عضوين عن كل ولاية بصرف النظر عن عدد سكانها أو مساحتها أو وزنها في الاتحاد، ويتم اختيار الأعضاء شعب كل ولاية عن طريق الانتخاب المباشر منذ 1913، إذ كانت برلمانات الولايات هي التي تقوم بهذا الاختيار في الماضي"<sup>(2)</sup>. على غرار النظام الدستوري الفرنسي كذلك لا دخل للرئيس في تكوين مجلس الشيوخ الأمريكي. الملاحظ عن كيفية اختيار أعضاء الغرفة الثانية ودور رئيس الجمهورية في ذلك في كل من الجزائر، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، أن هناك اختلاف وتباين بينها: فمجلس الأمة الجزائري يظهر فيه دور رئيس الجمهورية، في حين لا وجود لدور رئيس الجمهورية في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

### الفرع الثاني: رئيس الجمهورية يوجه خطاب إلى البرلمان

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية بموجب المادة 116 من دستور 1996 أن يوجه خطابا للبرلمان، والقصد "من الخطاب قيام رئيس الجمهورية بإطلاع البرلمان على رغبات يتمنى أن يقوم بها البرلمان بالاستجابة لها، فيتم ذلك عن خطاب بمعنى رسالة، لأن التقاليد الدستورية تحظر على رئيس الجمهورية أن يذهب إلى البرلمان، الوزير الأول يذهب

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة 1، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص

231.

(2) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، نفس المرجع، ص 232.

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

إليه في مناسبات معينة ومتعددة، تقديم مخطط عمل الحكومة، عرض بيان السياسة العامة، حالة الاستجواب. أما رئيس الجمهورية فلا يعقل ذلك، فقط يرسل خطاباً إلى البرلمان<sup>(1)</sup>.

الخطاب الذي يوجهه رئيس الجمهورية للبرلمان هي "وسيلة تقليدية تفصح عن الاتصال غير المباشر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، لأن المتعارف عليه أنه ليس بوسع رئيس الدولة أن ينتقل إلى البرلمان، وبالتالي البيانات الرئاسية تقرأ من قبل رئيسي الغرفتين، وفي كل هذا لا يتوج البيان العام بإثارة النقاش حوله، لأن رئيس الجمهورية يعتبر غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، وهذا الإجراء لا يلجأ إليه رئيس الجمهورية غالباً إلا في ظرف تشريعي (انتخاب رئيس الجمهورية) أو في حالة استثنائية (حالة الحرب)"<sup>(2)</sup>.

"والمعلوم أن هذا الإجراء يجد مصدره في الأنظمة الديمقراطية منها الولايات المتحدة الأمريكية؛ حيث يقوم الرئيس بين الحين والآخر بإعلام الكونجرس عن وضعية الاتحاد، كذلك النظام البريطاني والفرنسي الذي نص في دستور 1958 في مادته 18 على هذا الحق بضوابط، بحيث لا يكون الخطاب محل مناقشة من البرلمان ولا يرد الرئيس، إلى جانب شروط أخرى حددتها المادة المذكورة أعلاه، وكذا الممارسات التي تعود إلى النصف الثاني من القرن 19 أين يوجه الخطاب إلى رئيسي الغرفتين وأعضاء البرلمان، والوزراء يستمعون إلى الخطاب واقفين ولا يحضر رئيس الجمهورية، والذي يقرأ الخطاب غيره، ولا يتبع ذلك لا مناقشة ولا رد من البرلمان"<sup>(3)</sup>.

"أما في الجزائر فإن توجيه خطاب للبرلمان في ظل نظام الغرفة الواحدة أو الغرفتين يأخذ معنيين: الأول: المستمد من دستور 1976 هو أنه عبارة عن تصرف شكلي رمزي اقتداء بما هو معمول به في الأنظمة الحرة والذي يعد شأنه شأن الميكانيزمات الأخرى المستمدة من تلك الأنظمة، تظاهراً مفترضاً بالتقرب من تلك الأنظمة، مع أن هذه الميكانيزمات لا تعبر في حقيقة الأمر إلا على استخفاف بالشعب، إذا ما الفائدة من اعتماد مخاطبة البرلمان والقراءة

(1) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص

202.

(2) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص 251.

(3) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

المرجع السابق، ص ص: 295، 296.

الثانية أو حل البرلمان وغيرها في ظل نظام قائم على مركزية السلطة ووحدها وتسلسلها هرميا في قمتها رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب الوحيد الحاكم، ومن ثم ما معنى توجيه خطاب إلى المجلس الشعبي الوطني حول وضع الأمة، والرئيس والحزب ووسائل الإعلام لا يتوقف عن الحديث عن الانجازات الكبرى للثورة بقيادة رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب دون التطرق ولو بالإشارة للإخفاقات.

أما **المعنى الثاني**: على خلاف ذلك نجد إقرار حق توجيه خطاب إلى المجلس الشعبي الوطني أو البرلمان في ظل دستور 1989 و1996 له معنى وأهداف قد لا تكون آنية نظرا للممارسات التي لا تزال تطبع تصرفات نظام الحكم في الجزائر ولكنها قد تكون ذات جدوى مستقبلا في حالة ما عرف النظام تحولات تجعله يشبه الأنظمة الديمقراطية، ومع ذلك فإن النص جاء عاما لأنه لا يحدد متى يتم ذلك ومن يقدمه، وهل يكون متبوعا بمناقشة أو تعليقات أو رد من البرلمان على الخطاب؟ ومع ذلك يمكن اعتباره بمثابة طلبات يوجهها رئيس الجمهورية إلى البرلمان لمساندة برنامجه وحكومته بواسطة منحه الوسائل القانونية لتنفيذه لأهميته<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: رئيس الجمهورية يدعو البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية

إلى جانب الدورة العادية للبرلمان، قد يجتمع هذا الأخير استثنائيا في دورة غير عادية، وتتولى السلطة التنفيذية استدعاء البرلمان لعقد هذه الدورة غير العادية وفق جدول أعمال تعده لذلك، الأمر الذي يدفعنا للتطرق لهذا النوع من الدورات وفق الأنظمة المقارنة محل الدراسة:

**أولا: الوضع في النظام الجزائري:** باستقراء المادة 135 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 نخرج بالملاحظات التالية:

- 1 البرلمان في الجزائر يجتمع كل سنة في دورة واحدة عادية مدتها عشرة أشهر على الأقل.
- 2 كما أن للبرلمان الجزائري أن يجتمع في دورة غير عادية كلما دعت الضرورة الملحة لذلك بناء على مرسوم رئاسي يصدر لهذا الغرض، منه يكون رئيس الجمهورية دور في ذلك.

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

نفس المرجع السابق، ص: 296، 297.

3 الدورة غير العادية للبرلمان في النظام الجزائري غير محددة المدة مقارنة بالدورة العادية، فهي تنتهي بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

4 أشارت المادة 135 من الدستور أن المبادر باجتماع البرلمان في دورة غير عادية تؤول لرئيس الجمهورية، أما إذا طلب الوزير الأول أو ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني فإنه لا يتم إلا باستدعاء من رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي يتضمن هذه الدعوة.

5 إغفال منح مجلس الأمة طلب انعقاد الدور الغير العادية.

وبهذا فقد خص المشرع الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية وحده حق استدعاء البرلمان لعقد دورة غير عادية (استثنائية).

**ثانيا: الوضع في النظام الأمريكي:** بموجب الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي منحت لرئيس الجمهورية الأمريكي في ظروف استثنائية أن يدعو كلا المجلسين، أو أي منهما إلى الانعقاد، أي أنه في حالة الظروف الاستثنائية بإمكان رئيس الجمهورية دعوة انعقاد المجلسين معاً، أو أحدهما لدورة غير عادية، وبالتالي في النظام الأمريكي أثناء الظروف الاستثنائية ليس ضروريا وجود المجلسين معا وإنما يخضع ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الأمريكي.

**ثالثا: الوضع في النظام الفرنسي:** تولت المادتين 29 و30 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 تنظيم أحكام الدورة غير العادية، كما يتبن منها أن رئيس الجمهورية لا يستأثر بهذه الصلاحية وإنما يشاركه في ذلك الوزير الأول.

#### الفرع الرابع: رئيس الجمهورية يحل البرلمان

يعتبر حق الحل أخطر سلاح بيد السلطة التنفيذية وأداة للتوازن في مواجهة السلطة التشريعية، فهو حق يوازي حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

علما أن كل من النظام الدستوري الجزائري والفرنسي تناول حق الحل بمنحه لرئيس الجمهورية وذلك من خلال نص المادتين على التوالي: 147 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016، والمادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، إلا أن النظام الدستوري الأمريكي لا نجد نص يشير لوجود هذه الصلاحية. الأمر الذي يدفعنا لتناول هذا الفرع وفق ما يلي:

أولاً: الإطار المفاهيمي والقانوني لحل البرلمان.

ثانياً: حل البرلمان في النظام الدستوري الأمريكي.

ثالثا: حل البرلمان في النظام الدستوري الفرنسي.

رابعا: حل البرلمان في النظام الدستوري الجزائري.

أولا: الإطار المفاهيمي والقانوني لحل البرلمان: تقتضي دراسة الإطار المفاهيمي

والقانوني لحق حل البرلمان التطرق والتعرض إلى ما يلي:

**أولا التعريف بحق الحل:** يعتبر حق الحل وسيلة من وسائل تحقيق التوازن بين السلطات، "ولم يرد أن تهناً السلطة التشريعية بالا بأن تعيش في أمن دائم تُهدد غيرها ولا تُهدد، فكان حق الحل ضرورة أساسية، وتخلصا للحكومة من رقبة السيطرة المطلقة من البرلمان عليها. ويتبدى المقصود بحق الحل من هذا المنطق في كونه وسيلة لانتهاء المبكر للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء وكالاته عن الشعب.

➤ من هذا التعريف يتضح أن حق الحل يتخذ مفهوما مختلفا وأكثر خطورة عن سائر

الوسائل الأخرى التي تملكها السلطة التنفيذية وتمكنها من الدفاع عن نفسها في مواجهة البرلمان، كفض دور الانعقاد أو تأجيل انعقاد البرلمان، لأن هذه الوسائل في النهاية لا تمثل إلا رقابة محدودة التأثير لا يترتب على استخدامها فقدان البرلمان لكيانه وصيرورته، كما يفعل الحل.

➤ وقرار الحل بهذا المفهوم يعني حكم إعدام البرلمان القائم كهيئة ممثلة للأمة، بمعنى

تزول عنه الصفة النيابية، فلا يمكنه بعد ذلك أن يمارس سلطته التشريعية أو الرقابية، ويصبح أعضاؤه أشخاصا عاديين تزول عنهم حصانتهم البرلمانية، ويتوقف عنهم استحقاقاتهم لمكافآتهم"<sup>(1)</sup>.

➤ ومنه "جرى تعريف حق الحل Dissolution في الفقه الدستوري التقليدي حسب

أصله ونشأته في إنجلترا على أنه إنهاء مدة نيابة المجلس قبل ولايته التشريعية"<sup>(2)</sup>.

➤ وللإشارة أن المؤسس الدستوري الفرنسي لعام 1958 تضمن الحل، وليس كما هو

(1) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص ص: 2، 3.

(2) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، الطبعة 1، المؤسسة الحديثة

للكتاب، لبنان، 2010، ص ص: 50، 51.

الحال في الأنظمة البرلمانية الأوروبية، ويكون للرئاسة من اختصاصاتها حق الحل، وليس من الغريب أن يكون الرئيس المستفيد الأول من انتخابات مبكرة في حالة مرشحي الأغلبية لدعم سياسته (الحل الذي حدث في 1962، 1968، 1981، 1988)، وعلى العكس إذا كان الخاسر نفوق مرشحي المعارضة (الحل الذي حدث عام 1977)<sup>(1)</sup>،

➤ ومن "يعد حق الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، الحل المقابل لحق تحريك المسؤولية الوزارية التي تملكه السلطة التشريعية، فهو يعد بحق أداة التوازن بين كل من الحكومة والبرلمان، فكما أن الوزارة تكون مسؤولة أمام البرلمان ويملك هذا الأخير حجب الثقة عن الحكومة فيسقطها، فإنه يكون للوزارة بالمقابل حق في حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة بقصد الاحتكام إلى الشعب فيما ينشب من خلاف بينهما وبين البرلمان"<sup>(2)</sup>.

➤ وعليه فإن حق حل البرلمان "وسيلة رقابية في غاية الأهمية والخطورة، فهي سلاح ذو حدين: فإذا تم استخدامه في إطاره الدستوري، وفي إطار الغاية التي شرع من أجلها كان وسيلة للحفاظ على استقرار العلاقات بين السلطات العامة في الدولة. كما قد يصبح وسيلة لهيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات في حالة إساءة استخدامه، كما يخلق وضعية عدم الثقة والاستقرار في العلاقات بين هذه السلطات"<sup>(3)</sup>.

**ثانياً آثار حل البرلمان:** "يفرق الفقه في خصوص الآثار المترتبة على حل البرلمان بين نوعين من الآثار: إذ يرى أن هناك آثاراً قانونية تجتمع في انتحال سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة في غيبة الرقابة البرلمانية على تصرفات الحكومة، وأن ثمة آثاراً سياسية: تلخص في الوقوف على حقيقة اتجاه الرأي العام في الدولة، وتنشيط الحياة الحزبية والبرلمانية فضلاً عن فض الاشتباك بين السلطات الدستورية في الدولة على وجه يؤدي إلى تحقيق الاستقرار للنظام السياسي. ويضيف الفقه بأنه:

✓ إذا كان الوضع القانوني المترتب على حل البرلمان، في عهد الملكيات المطلقة جرى

(1) Michel de Villiers, **le Divillec, Dictionnaire du droit constitutionnel**, 7<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2009, pp: 125, 126.

(2) ابراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة المقارنة المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 75.

(3) عبد الحليم مرزوقي، (حق رئيس الدولة في حل البرلمان)، مجلة العلوم الإنسانية، مجلة تصدر من جامعة بسكرة، عدد 26، (جوان، 2012)، ص 101.

على أن يفقد المجلس المنحل لصفته النيابية، وبالتالي يفقد أعضائه لخصائصهم وامتيازاتهم كأثر حتمي يترتب مباشرة على صدور قرار الحل، حيث تعود السلطة التشريعية حتى تشكيل مجلس جديد إلى رئيس الدولة باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل.

✓ إلا أن الأمر يجب أن يغير ذلك، في مفهوم الفكر الديمقراطي الذي يفرض أن يستند الوضع القانوني للبرلمان المنحل، على ما يسمى بنظرية الموت المدني، وبالتبعية لذلك يجب أن تستبدل هذه النظرية بنظرية الموت الحكمي، وحتى يمكن النظر في مباشرة بعض اختصاصات البرلمان المنحل لحين انتخاب مجلس جديد، تفاديا لحدوث فراغ دستوري يمكن أن يؤدي إلى انهيار دستوري.

مع تبيان أن غالبية الدساتير البرلمانية لم تشر صراحة إلى الوضع الدستوري لاختصاصات البرلمان المنحل، فيما يتعلق باختصاصات البرلمان والحكومة خلال فترة حل البرلمان. بينما اهتم البعض القليل من هذه الدساتير بهذه المسألة، هذه الدساتير أخذت بفكرة استمرار البرلمان المنحل لاختصاصاته تفاديا للفراغ التشريعي والرقابي داخل الدولة، واختلفت فيما بينها من عدة نواحي"<sup>(1)</sup>.

**ثانيا: حل البرلمان في النظام الدستوري الأمريكي:** ولأن النظام الأمريكي يتميز بالفصل الجامد بين السلطات وهي "الخاصية الثانية التي يتميز بها النظام الرئاسي في الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ أن توزيع الاختصاصات يكون على أساس الفصل شبه المطلق بين السلطات، فكل سلطة تختص في الوظيفة الخاصة بها، فالسلطة التنفيذية يتولاها الرئيس، وجميع المهام (الوظائف) التشريعية يتولاها البرلمان (الكونجرس)، كل منهما مستقل عن الآخر. ويرجع استناد النظام الرئاسي على هذا المبدأ كون واضعوا الدستور الأمريكي في عام 1787 قد تأثروا بأفكار مونتسكيو، ولوك عن مبدأ الفصل بين السلطات، ولكنهم لم يأخذوا بالفصل المرن كما هو الحال في النظام البرلماني، بل أرادوا تحقيق الفصل التام أو المطلق دون تداخل بين السلطتين، وذلك بهدف تحقيق التوازن والمساواة الكاملة

(1) أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان دراسة مقارنة، الطبعة 1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014،

ص 25 وما يليها.

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

بينهما، وإن كان هناك من حيث الواقع نوع من الرقابة والتعاون بين السلطات، فإن المقصود منها أن لا تؤدي إلى فقدان استقلالها، وهو فصل تام طالما أن البرلمان لا يملك سحب الثقة من الحكومة، ولا تملك هذه الأخيرة حل البرلمان.

وتتجلى مظاهر استقلال السلطتين عن بعضهما فيما يلي:

### 1- مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية:

✓ الوزراء لا يتطلب منهم ثقة البرلمان، ولا يجوز بأن يكون الوزير عضوا برلمانيا، فالوزراء تكفيهم الثقة التي يمنحها الرئيس لهم للبقاء في مناصبهم والاحتفاظ بمراكزهم مما يترتب على ذلك عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة والعضوية في البرلمان، وعليه التنازل عن عضويته وترك مكانة البرلماني إذا ما تم اختياره كوزير.

✓ الوزراء لا يدخلون البرلمان بصفتهم الرسمية كوزراء، فهم يدخلون قاعات المجلس باعتبارهم زائرين شأنهم شأن الأفراد العاديين، دون أن يكون لهم حق التصويت أو المناقشة أو الاشتراك في المداولات التي تجري في المجلس.

✓ لا يجوز لأعضاء البرلمان تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة باعتباره رئيس للحكومة أو للوزراء، كما لا يجوز لهم انتقاد سياسة الحكومة أو حتى توجيه الكلام، فهو لا يكون مسؤولا إلا أمام الشعب، والوزراء لا يسألون إلا أمام رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يستطيع البرلمان سحب الثقة من الرئيس أو وزرائه: فالأول يكفيه ثقة الشعب التي منحه منصب الرئاسة، والوزراء يكفيهم ثقة الرئيس الذي منحهم الثقة.

### 2- مظاهر استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية:

■ أن رئيس الدولة لا يملك حق دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد العادية أو فض اجتماعاته أو تأجيلها، وأن كل ما يملكه الرئيس هو دعوة البرلمان لأدوار انعقاد استثنائية (غير عادية) لمواجهة أزمة طارئة.

■ رئيس الدولة ليس له حق اقتراح القوانين على البرلمان باعتبار أن هذا الحق هو قاصر على أعضاء البرلمان وحدهم، لكي لا يستطيع الرئيس عن طريق هذا الحق التأثير على البرلمان بمشروعاته التي يقدمها، وألا يدع لأعضائه مجالا لمباشرة وظيفتهم التشريعية، وكانت السلطة التنفيذية بحكم تنفيذها للقوانين واحتكامها بواقع الحياة الاجتماعية والاقتصادية أقر



من السلطة التشريعية، أُجيز لرئيس الدولة أن يوجه خطاب إلى البرلمان ويطلب منه إعداد التشريعات التي يرى أنها ضرورية لتنفيذ سياسته.

▪ عدم إمكان حل البرلمان من قبل رئيس الدولة ولا من قبل الوزراء كمظهر لاستقلال السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية. وبما أن : الأولى لا تستطيع تحريك المسؤولية السياسية تجاه السلطة التنفيذية، فإن الأخيرة أيضا لا تملك حق حل البرلمان<sup>(1)</sup>.

**ثالثا: حل البرلمان في النظام الدستوري الفرنسي:** أشارت المادة 12 من دستور 1958 الفرنسي إلى موضوع حل الجمعية الوطنية بأنه (يمكن لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورئيسي المجلسين أن يقرر حل الجمعية الوطني)، "ما يعني أن لرئيس الجمهورية الحق في حل الجمعية الوطنية بصفة شخصية دون أن يحتاج إلى توقيع مجاور، ولكن عليه أن يستشير الوزير الأول ورئيسي المجلسين (الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ)، وقد جاء في نفس المادة المذكورة، أنه لا يمكن حل الجمعية الوطنية من جديد خلال العام الذي يلي هذه الانتخابات، وهذا يعني أنه لا يمكن الحل إلا بعد مرور عام على الانتخابات التشريعية التي أقيمت بعد حل سابق، كما يمنع حل الجمعية الوطنية خلال فترة الظروف الاستثنائية، وذلك حينما يلجأ رئيس الجمهورية إلى تطبيق المادة 16 من الدستور الخاصة بمواجهة الظروف الاستثنائية. ومن خلال تطبيقات حل الجمعية الوطنية يتبين أن رئيس الدولة مارسها كرد على قيام الجمعية الوطنية بإثارة المسؤولية للحكومة، ولإيجاد أغلبية برلمانية تقف إلى جوار السلطة التنفيذية لكي تؤيدها تقاديا للأزمات الوزارية المتكررة، ومن يتبين عن كيفية حل البرلمان في فرنسا باعتباره أداة للتوازن وسلاحا بيد السلطة التنفيذية في كبح جماح السلطة التشريعية، وذلك مقابل سلاح إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وسحب الثقة منها من قبل البرلمان، فإن الحكومة في فرنسا هي مركز أقوى من مركز البرلمان وفق صلاحيات تمارسها استنادا إلى الثقة الممنوحة لها من قبل البرلمان"<sup>(2)</sup>.

لأكثر تفصيل لما تقدم أعلاه يتبين أنه: "

**1- قد تم النظر إلى رئيس الدولة في ظل الجمهورية الخامسة على أساس أنه المفوض**

(1) دلين سردار زهدى النوري، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي، الطبعة 1،

دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2016، ص 53 وما يليها.

(2) مجيد زيرك، المرجع السابق، ص: 110، 111.

للتعبير عن إرادة الشعب، وهو الدور الذي كان يتمتع به البرلمان، الأمر الذي يترتب عليه منح الرئيس حق حل البرلمان، خاصة بعد التعديل الدستوري الذي حدث عام 1962 الذي بموجبه أصبح يتم اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الشعب مباشرة بالاقتراع العام المباشر.

2- كفل الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية الحق في حل الجمعية الوطنية طبقاً للمادة 12، وذلك بضوابط وشروط معينة متى توافرت أصدر الرئيس قراره بالحل، كما وضع الدستور قيوداً معينة على سلطة رئيس الجمهورية في الحل<sup>(1)</sup>.

3- "وضع الدستور الفرنسي ضوابط وقيود على رئيس الجمهورية عند حل الجمعية الوطنية. وإذا كان الأصل والقاعدة العامة أن حق حل الجمعية الوطنية من إطلاقات السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية؛ بحيث يكون له وحده مدى الحاجة إلى تقرير تلك المسؤولية. إلا أن دستور سنة 1958 قد خرج على هذه القاعدة بمنع حل الجمعية الوطنية في حالات أقرتها المادة 12 من الدستور. وبالرجوع إلى نصوص الدستور الفرنسي، يوجد نص آخر يحد من سلطة رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية وهو نص المادة 16"<sup>(2)</sup>.

4- "قيدت المادة 12 من الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية عندما يصدر مرسوم الحل، بضرورة إتباع إجراءات وضوابط وقيود معينة:

1<sup>1</sup> فنصت الفقرة الأولى من المادة على أنه: يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل الجمعية الوطنية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين.

2<sup>2</sup> فنصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أن تجرى الانتخابات العامة في فترة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن أربعين يوماً بعد الحل.

3<sup>3</sup> فتضمنت الفقرة الرابعة من نفس المادة على قيد المدة التي لا يجوز حل الجمعية الوطنية خلالها، بنصها "لا يمكن حل الجمعية الوطنية من جديد خلال عام من انقضاء هذه

(1) بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،

2004، ص ص: 167، 168.

(2) بشير علي محمد باز، نفس المرجع، ص 178.

الانتخابات<sup>(3)</sup>، هكذا يتبين من مطالعة هذه النصوص أن حق الحل قد أصبح بموجب هذا الدستور سلطة خالصة لرئيس الجمهورية.

كما يلاحظ أيضا أن الدستور لم يتضمن النص على ضرورة توقيع الوزير الأول على مرسوم الحل، بيد أن الدستور قد وضع قيد على سلطة الرئيس في هذا الخصوص وهو ضرورة استشارة جهات معينة، لكن الدستور لم يقيد الرئيس بالأخذ بهذه المشورة، بمعنى أن هذه الاستشارات ليست ملزمة في الرأي للرئيس، فقد يأخذ بها أو لا يأخذ بها، ولكن عدم الالتزام بالقيد الذي وضعه الدستور يرتب بطلان مرسوم الحل، وتتمثل هذه القيود في الآتي:

<sup>1</sup> أن رئيس الجمهورية يحل الجمعية الوطنية بعد أخذ رأي المجلسين واستشارة الوزير الأول.  
<sup>2</sup> لا يجوز لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها مباشرة، لأن الحل على الحل لا يجوز.

<sup>3</sup> وضعت هذه المادة قيودا زمنيا، وهو ضرورة أن تجري الانتخابات بعد مدة لا تقل عن عشرين يوما، ولا تزيد عن أربعين يوما من تاريخ الحل، وتجتمع الجمعية الوطنية بحكم القانون في يوم الخميس الثاني الذي يلي الانتخابات. وفي حال كان هذا الانعقاد خارج المدة المحددة للدورة العادية، تعقد جلسة بموجب سلطتها خلال فترة خمسة عشر يوماً.

إن هذه القيود التي أوردها المادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على رئيس الجمهورية ليست ملزمة له عند صدور قرار الحل، ولكن الدستور ألزمه بضرورة مراعاتها وإتباعها، وإلا أصبح قرار الحل باطلا<sup>(1)</sup>.

5- وضع الدستور الفرنسي قيد آخر على سلطة رئيس الجمهورية في استخدام الحل، ويتعلق هذا القيد بعدم جواز حل الجمعية الوطنية أثناء تطبيق المادة 16 من الدستور؛ حيث توجب هذه المادة انعقاد البرلمان مباشرة بقوة القانون عقب إعلان رئيس الجمهورية اللجوء إليها، كما نصت هذه المادة أيضا على عدم جواز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة رئيس الجمهورية هذه الصلاحيات الاستثنائية.

(3) « Le droit de dissoudre l'assemblée nationale, est une autre prérogative du président de la république. Mais la constitution de 1958 le décret de dissolution ne portant aucun contreséing ministériel, un telle prérogative n'est plus parlementaire, elle est présidentielle » .

نقلا عن بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 179.

(1) بشير علي محمد باز، نفس المرجع السابق، ص ص: 169، 170.

رابعا: حل البرلمان في النظام الدستوري الجزائري: على غرار ما يتمتع به الرئيس الفرنسي في حل الجمعية الوطنية بتتصيص من المادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، لم يحد المؤسس الدستوري الجزائري عن ذلك بمنح رئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني، أين أشارت المادة 147 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها. إذ يتبدى الحل الرئاسي في النظام الجزائري على صورة "سلطة تقديرية" التي لا يمكن تفعيلها في أي وقت، وبالنتيجة يغدو مفهوم حل البرلمان السيد قد تأثر أعماق التأثير بالأهلية الدستورية لرئيس الجمهورية أن يتولى شخصا أمر حل المجلس الشعبي الوطني، وبالنهاية صار رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بسلاح قاطع تجاه المجلس التشريعي المنتخب<sup>(1)</sup>. الأمر الذي يدفعنا دراسة حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر من قبل رئيس الجمهورية وفق النقاط التالية:

1. مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر.

2. سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني.

أولا مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر: تقتصر سلطة رئيس الجمهورية في الحل على الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني دون أن تمتد إلى مجلس الأمة، وهذا ما تقضي به صراحة المادة 147 الفقرة الأولى من الدستور "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول"<sup>(2)</sup>.

"ويعود السبب من وراء قصر الحل على المجلس الأول دون المجلس الثاني، إلى رغبة المؤسس الدستوري الجزائري ضمان استقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها عن طريق إنشاء مجلس ثان غير قابل للحل، بعد أن عاشت البلاد أزمة سنة 1992 أزمة مؤسساتية بعد اقتران استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني، كما أن المجلس الثاني لا تثار أمامه

(1) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص 253.

(2) علما أن المادة 147 الفقرة الأولى من الدستور المعدل سنة 2016 عدلت المادة 129 الفقرة الأولى من نفس الدستور قبل تعديله سنة 2016، بإضافة "ورئيس المجلس الدستوري"، وبالتالي وسع المؤسس الدستوري من خلال المادة 147 من المؤسسات التي يجب على رئيس الجمهورية استشارتها قبل الإقدام على حل المجلس الشعبي الوطني.

مسؤولية الحكومة وإنما تثار أمام المجلس الأول، ومن ثم كان من الطبيعي أن يتم حله، ما دام أن الحل جاء أصلا كمقابل لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(1)</sup>. "كما يخلق وضعية عدم الثقة والاستقرار في العلاقات بين السلطات"<sup>(2)</sup>.

ويحل المجلس الشعبي الوطني بطريقتين: الأولى وجوبية تلقائية، والثانية بإرادة رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تقديرية للجوء إلى استعمال الحل تطبيقا للمادة 147 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

**1- الحل الوجوبي التلقائي:** "تجنبنا لدخول العلاقة بين السلطات في حلقة مفرغة، وضع المؤسس الدستوري آلية من شأنها أن تحد من التعسف في استعمال المجلس الشعبي الوطني لصلاحياته في رفض المصادقة على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه، تتمثل هذه الآلية في تعرضه للحل الوجوبي متى تمادى في رفض المخططات الحكومية المعروضة عليه. هذه الآلية نص عليه دستور 1963 الذي خول المجلس الوطني آنذاك بإيداع لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية، يوجب التصويت عليها استقالة هذا الأخير والحل التلقائي للمجلس<sup>(3)</sup>، ونظرا أن هذا الإجراء يترتب عليه سقوط أهم مؤسستين دستوريتين في الدولة في آن واحد، فقد وجهت انتقادات كثيرة لواضعي دستور 1963، كما اعتبر ذلك خصوصية جزائرية. كما أن الحل التلقائي للمجلس الوطني في حالة إدانته لرئيس الجمهورية حالة من المستحيل وقوعها نظرا لتردد النواب في الإقدام على ذلك خوفا من وضع حد لعهدتهم النيابية وما تجلبه من امتيازات"<sup>(4)</sup>. ونص عليها أيضا دستوري 1989 و1996 فقد أصبح المجلس الشعبي الوطني معرضا للحل الوجوبي في حالة عدم موافقته على مخطط عمل ثاني حكومة يعينها رئيس الجمهورية، بعد أن يكون قد رفض مخطط عمل (برنامج) عمل الحكومة التي سبقتها، والتي قدم الوزير الأول (رئيس الحكومة) استقالته لرئيس الجمهورية نتيجة عدم موافقة

(1) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون

العام، من جامعة تلمسان، 2007-2008، ص 100.

(2) عبد الحليم مرزوقي، المرجع السابق، ص 101.

(3) انظر أحكام المادة 56 من دستور 1963.

(4) عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص

ص: 172، 173.

المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية. "وإن تعرض المجلس الشعبي الوطني للحل بهذه الطريقة يعتبر تقنية دستورية مرتبطة بعلاقات الحكومة بالمجلس الشعبي الوطني، إذ من غير الممكن أن يطلق العنان لهذا الأخير وتركه يرفض مخططات العمل التي تقدم له للموافقة عليها من طرف حكومات متعاقبة قد تكون متباينة من حيث مخططات عملها وتشكيلاتها وانتمائها السياسي، لابد من سلاح رادع، لأن الرفض غير المحدود من شأنه أن يجعل النظام السياسي يدور في حلقة مفرغة"<sup>(1)</sup>.

**2- الحل الإرادي:** "يمتلك رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، متى رأى ذلك مناسباً، وبإقدامه على مثل هذا الإجراء الخطير يكون قد حدد الأهداف المتوخاة من وضع حد للعهد التشريعية للغرفة الأولى للبرلمان، وأهم هدف يمكن تصوره من وراء حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية، هو تنظيم انتخابات تشريعية من شأنها أن تجلب أغلبية نيابية مساندة لرئيس الجمهورية، لأنه لا يتصور أن يغامر رئيس الجمهورية بمواجهة النواب بقرار الحل دون أن يدرك النتائج التي قد تترتب عليه"<sup>(2)</sup>.

هذا ونبدي الملاحظات التالية حول المادة 147 من دستور 1996:

**1- "الاجتماع عامل تدعيم للرئيس؛ حيث كرس التطور الدستوري مبدأ طلب الاستشارة بخصوص الحل الرئاسي، لكنه لا يقضي بالإجماع حول اتخاذ قرار العزل الجماعي للنواب، بل يفترض على رئيس الجمهورية أن لا يقدم على الحل إلا بعد عقد الاجتماع وأخذ رأي (الرؤساء الأربعة)<sup>(3)</sup>، لكي يضمن طابع الإجماع على مرسوم الحل الرئاسي"<sup>(4)</sup>.**

**2- "الغاية من الاستشارة: لا ريب أن الاجتماع له طابع شكلي أريد من خلاله توفير ستار للسلطة الرئاسية عن توجيه أصابع الاتهام لها، لأن رئيس الجمهورية لا يشاركه في اتخاذ قرار الحل أي طريق آخر، لهذا كان الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يرد الأمر كله إلى استشارة**

(1) عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، نفس المرجع السابق، ص ص: 173، 174.

(2) عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، نفس المرجع السابق، ص ص: 174، 175.

(3) يتمثل الرؤساء الأربعة في: رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري.

(4) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 224.

شعبه تعرف بالاستفتاء على الحل، وأخيرا أن التشاور الذي يعد ثقافة حضارية مؤداها حسب المادة 147 من الدستور أن ينفرد رئيس الجمهورية شخصيا بإصدار مرسوم الحل دون تصديق<sup>(1)</sup>.

ثانيا سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني: يتميز حل المجلس الشعبي الوطني بميزة أساسية، كونه اختصاص خاص برئيس الجمهورية، أي أن الحل اختصاص شخصي وسلطة خاصة برئيس الجمهورية، وهي سلطة لا تمارسها معه أية سلطة أو شخص آخر، فرئيس الجمهورية يتمتع باختصاص مطلق بممارسة الحل دون توقيع الوزير الأول (Il s'agit d'un pouvoir propre, exercé sans contreseing du premier ministre).

وإعطاء رئيس الجمهورية هذا الاختصاص لوحده راجع: إلى المكانة التي يحتلها الرئيس في النظام الدستوري الجزائري، كونه حامي الدستور، كما أن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري يؤدي إلى إعطائه هذا الاختصاص، بمركزه هذا يجعله المختص الوحيد للقيام بعملية الحل<sup>(2)</sup>.

على أن دستور 1996 أنه نص على نوعين من الحل: "الأول وجوبي تلقائي نصت عليه المادة 96 من الدستور، يتقرر بقوة القانون لمجرد رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة بعد أن عرضته للمرة الثاني، أما الثاني فقررت المادة 147 لصالح رئيس الجمهورية بنصها على إمكانية رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

■ وإذا كان أثر النوعين واحد يتمثل في حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، ينجر عنها تكوين مجلس جديد،

■ فإن هناك عدة فوارق بينهما أهمها: أن الحل التلقائي أو الوجوبي برفض المجلس

الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية بعد عرضه عليه، في حين أن الحل الرئاسي غير مقرون بأية ظروف فيمارسه رئيس الجمهورية متى قدر أن هناك حاجة لذلك.

(1) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، نفس المرجع السابق، ص ص: 224،

225.

(2) أحمد بركات، المرجع السابق، ص 102.

- ثم أن الغاية الرئيسية من الحل الوجوبي تكمن في مواجهة تعسف المجلس الشعبي الوطني في ممارسة سلطته الرقابية برفضه المتكرر لمخطط عمل الحكومة، ووضع سلطة موازية لسلطة المجلس الشعبي الوطني في سحب الثقة من الحكومة.
  - في حين أن الغاية من الحل الرئاسي يكمن في تمكين رئيس الجمهورية البحث عن أغلبية نيابية مريحة موائية له في حالة إذا كان المجلس مشكلا من غالبية من نواب المعارضة، لا سيما وأن الحكومة مكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.
- ونظرا لخطورة حق الحل وتقاديا للتعسف في استعماله، أمران دفعا بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى وضع قيدين على ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص. وسوف نتطرق لهذين القيدين وفق الآتي:

### 1- الضوابط التي تحكم ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة حل المجلس الشعبي الوطني:

"على الرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقيد رئيس الجمهورية بظرف موضوعي معين لممارسة سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه قيده في المقابل ببعض الضوابط الشكلية:

- فبداية يلاحظ أن المادة 101 من الدستور تمنع رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني.
- كما أن المادة 147 من الدستور تقيد رئيس الجمهورية بضرورة استشارة كل من: رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>، والوزير الأول. والواقع أن هذه الاستشارة تنطوي على محاسن عدة: على اعتبار أنها تمكن الرئيس من تجنب مخاطر التسرع والانفعال الذي قد يتسبب فيه المجلس الشعبي الوطني بعرقلته انجاز الحكومة لمخطط عملها، أو لعرقلته أيضا لمشاريع القوانين التي تتقدم الحكومة بها<sup>(3)</sup>. كما تمكنه على

(1) محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014، ص ص: 81، 82.

(2) هذه الشخصية تم إدراجها ضمن الشخصيات التي يستشيرها رئيس الجمهورية عند إقباله على حل المجلس الشعبي الوطني، من خلال المادة 147 من الدستور المعدل سنة 2016.

(3) هذه العرقلة في حقيقة الأمر هي عرقلة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي تتولى الحكومة تنفيذه، من خلال آليات منها: إعداد مخطط عمل لها، والمبادرة بمشاريع قوانين.



الوقوف على مدى ملاءمة قرار الحل لحدة الخلاف القائم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني. مع الإشارة أن رئيس الجمهورية غير مجبر بالأخذ بالآراء التي تصدر عن الشخصيات المشار إليها، لأنها لا تكتسي إلا طابعا استداليا فقط يأخذ به الرئيس وقد يتركها<sup>(1)</sup>. وعليه فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في ممارسة سلطة الحل، حتى ضابط الاستشارة المنصوص عليه في المادة 147 من الدستور لا يمكنه الحد من هذه السلطة، وإن كان من شأنه أن يسبب للرئيس حرجا في حال كانت الآراء المترتبة عنها معارضة لموقفه<sup>(2)</sup>.

## 2- موانع ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة حل المجلس الشعبي الوطني: "إذا كان رئيس

الجمهورية غير مقيد بأي ظرف في ممارسته لسلطة حل المجلس الشعبي الوطني؛

<sup>1</sup> فإن الأمر يختلف بالنسبة لمن يتولى رئاسة الدولة في حالة قيام شغور في منصب رئيس الجمهورية، أو وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وقوع أي مانع له، ففي كلتا الحالتين لا يمكن لرئيس الدولة أن يقوم بممارسة سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن المادة 104 من الدستور حددت جملة من الصلاحيات التي تُحظر ممارستها خلال فترتي الـ 45 يوما أو الـ 60 يوما.

<sup>2</sup> ومن الموانع التي تحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني تلك المتعلقة بإعلان الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، والواقع أن هذا المانع ليس صريحا بل مستفاد من نص المادتين 107 و109 من الدستور، فهاتان المادتان نصتا على اجتماع جوبا في حالة إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، مما يعني يتعذر على رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني.

<sup>3</sup> ضف إلى ذلك أن المادة 149 من الدستور تخول غرفتي البرلمان سلطة الموافقة على الاتفاقيات الوارد ذكرها في المادة 149<sup>(3)</sup>.

(1) جدير بالذكر هنا أن مجلس الدولة الفرنسي انتهى إلى أن قرار حل الجمعية الوطنية هو من أعمال السيادة.

(2) محمد هاملي، المرجع السابق، ص 82 وما يليها.

(3) محمد هاملي، نفس المرجع السابق، ص 84 وما يليها.

## المبحث الثاني: إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون

"الأصل أن القانون يصبح مكتملا قابل للدخول حيز التنفيذ بمجرد مصادقة البرلمان عليه، وفق الأشكال المتطلبه قانونا، إلا أن هذا قد يتأجل حتى استفتاء بعض الإجراءات المهمة، إذ يمكن لرئيس الجمهورية: أن يعترض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية (اعتراض) بشأنه، أو أن يخطر رئيس الجمهورية أو إحدى الهيئات المخولة دستوريا المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القانون<sup>(1)</sup>، بالإضافة إلى ضرورة خضوع القانون لإجرائي الإصدار والنشر الموكلين لرئيس الجمهورية دون سواه، والذي في هذه الحالات المحور الرئيسي في إدارة الإجراءات التي تؤهل القانون للدخول حيز التنفيذ"<sup>(2)</sup>. وعليه: "

➤ أن السلطة التنفيذية هي أقدر الهيئات جميعا على بيان الجوانب الضعيفة في النص التشريعي، لهذا منح رئيس الجمهورية الحق في رد النصوص التشريعية إلى البرلمان موجهها اهتمامه نحو المواد التي يرد أنها تتطلب قراءة ثانية.

➤ ولإعطاء هذه النصوص التشريعية الصبغة التنفيذية وإخراجها إلى الواقع العملي لرئيس الجمهورية حق الإصدار والأمر بنشر القوانين<sup>(3)</sup>.

➤ وأن عدم مخالفة هذه النصوص التشريعية الدستور لا بد أن تخضع للرقابة الدستورية. الأمر الذي يجعلنا نتناول هذا المبحث وفق المطالب التالية:

المطلب الأول: طلب إجراء مداولة ثانية (حق الاعتراض).

المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الثالث: إصدار ونشر القانون.

(1) نعني بذلك النظام الفرنسي والنظام الجزائري لكون وجود هذه المؤسسة الدستورية في الجزائر وفرنسا، وعدم وجودها في النظام الأمريكي كونه ينتهج الرقابة القضائية ولا مجال لإخطار الجهاز القضائي.

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 59.

(3) عزالدين بغدادي، المرجع السابق، ص ص: 70، 71.

### المطلب الأول: طلب إجراء مداولة ثانية (حق الاعتراض)

ولأن حق الاعتراض - المداولة الثانية -

▪ "يمثل نوعا من الرقابة من جانب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية"<sup>(1)</sup>.

▪ "له تأثير كبير على حرية قرارات المجالس النيابية، وهو يعبر عن تعارض وجهات

النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، ومن ناحية أخرى فهو وسيلة جد مهمة لردع الأغلبية البرلمانية حالة هيمنتها وتوظيف القانون لصالحها"<sup>(2)</sup>.

وعليه نبين في هذا المطلب وفق الفروع التالية ما يلي:

الفرع الأول: تعريف سلطة الاعتراض (مداولة ثانية).

الفرع الثاني: ضرورة طلب إجراء مداولة ثانية.

الفرع الثالث: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الأنظمة المقارنة.

الفرع الأول: تعريف سلطة الاعتراض (مداولة ثانية): "إن من حق البرلمان أن

يشرع بكل سيادة، وتختلف الدساتير في مدى فتح المجال له في ممارسته لهذه السيادة نيابة عن الشعب، وبغض النظر عن هذا الاختلاف يبقى البرلمان الهيئة التي لطالما مثلت ولازالت تمثل طموحات الشعوب نحو غد أفضل عن طريق ما قرر لها في مجال التشريع والرقابة وغيرها، مع ذلك فإن الأنظمة الدستورية ومحاولاتها في تحقيق نوع من التوازن بين السلطات لم ترد أن تهناً السلطة التشريعية بأن تشرع دائما بكل سيادة، وبالتالي يمكن أن تهدد غيرها ولا تهدد، فما من وسيلة لمواجهة الوضع سوى أن تواجه بعرقلة عملها التشريعي، بأن منحت السلطة التنفيذية مكنة حق النقض "الفيتو"<sup>(3)</sup> ضد ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين.

(1) عزالدين بغدادي، نفس المرجع السابق، ص 86.

(2) عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 60.

(3) "كلمة فيتو كلمة لاتينية الأصل ليس لها أثر في القاموس الأكاديمي الفرنسي، وهي تعني أنا أعترض وقد أوضح الشاعر Voltaire هذا المعنى في ملحمة Lois de Minos وهو يتحدث عن نظام الفيتو الحر الذي طبق في النظام البولوني القديم، فقرر: "أن هذا الحق عندما يكون في يد أي شخص داخل المجلس فإنه يمثل سلاحا هجوميا خطيرا يمكن أن يدمر الجمهورية، لأن استخدامه يمكن من وقف مناقشات خمسة أو ستة آلاف حكيم". نقلا عن، باديس سعودي، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام من جامعة قسنطينة، 2005-2006، ص 8.

وعليه:

■ كان حق الاعتراض ضرورة أساسية لديناميكية هذا النظام الدستوري، تخلصا للهيئة التنفيذية من السيطرة التشريعية المطلقة للبرلمان، ويتبدى المقصود بحق الاعتراض من هذا المنطق في كونه وسيلة لمحاولة وقف البرلمان قبل أن ينحرف عن المسار الذي أوكل إليه من قبل الشعب، وعلى ذلك يعرف البعض هذا الحق بأنه: سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان.

■ وبالتالي يقصد بحق الاعتراض مجرد توقيف رئيس الدولة لمشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان برده إلى المجلس النيابي؛ بحيث إذا أعاد البرلمان النظر في ذلك المشروع وأقره مرة أخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة.

■ إذن فحق الاعتراض على القوانين أو النقض أو ما يمكن أن يصطلح عليه بالقراءة الثانية أو المداولة الثانية، كلها مصطلحات تعني "توقيف خروج القانون للوجود طيلة مدة معينة فقط، وبعدها يحدد مصير القانون المعترض عليه. فإما بقاء دراسته من قبل السلطة التشريعية ويحصل على النصاب المحدد في الدستور، فيكون بذلك الرئيس مجبر على إصداره، وإما أن لا يحصل على ذلك النصاب وعندها لا يتم إصدار القانون"<sup>(1)</sup>. هذا "

■ ويطلق الفقه الدستوري على هذه السلطة (سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية) اسم أو مصطلح الاعتراض على القوانين، ومنه فإن تسمية الاعتراض وطلب إجراء مداولة ثانية تتصهران في نفس البوتقة، ألا وهي طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إعادة النظر في القانون المصادق عليه، وإن كان المصطلح الأخير - طلب إجراء مداولة ثانية - أقل حدة من الاعتراض.

■ ومع ذلك فقد اختلفت الدساتير الحديثة حول التسمية: فمنها من استعمل مصطلح الاعتراض، ومنها من أخذ بالمصطلح الأقل حدة وهو طلب إجراء مداولة ثانية كالدستور الفرنسي لسنة 1958.

■ وقد استعمل الدستور الجزائري مصطلح "طلب إجراء مداولة ثانية" من خلال المادة

(1) باديس سعودي، نفس المرجع، ص ص: 8، 9.

145 من الدستور<sup>(1)</sup>.

**الفرع الثاني: ضرورة طلب إجراء مداولة ثانية:** "يشكل اعتراض الرئيس على القوانين ضرورة حتمية، ويلعب أدوار مهمة في حياة الدساتير الحديثة، ويمكن حصر أدواره في اثنين: الأول سياسي، والثاني تشريعي.

أولا الدور السياسي لحق الاعتراض: بسبب أهمية الجانب السياسي لحق الاعتراض، فإنه عندما تم وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية، تم رفض اقتراح مضمونه مشاركة القضاة في هذا الحق (الاعتراض على النصوص القانونية)، وذلك امتدادا للوجه السياسي للاعتراض الذي يتنافى وأي تدخل قضائي فيه.

✓ وعليه فإن للاعتراض دورا سياسيا مهما وجوهريا، بحيث يعتبر أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هذا التوازن الذي يتحقق معه بلا شك الاستقرار والاستمرارية داخل الأنظمة الدستورية الحديثة.

✓ فالاعتراض الرئاسي يؤدي إلى توجيه البرلمان ودفعه لصنع قوانين تتماشى والسياسة الحكومية، وذلك تجسيدا للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحقيقا للاستقرار السياسي، ودفعاً لعجلة التنمية.

✓ كما أن توزيع اختصاص السلطات الثلاث، لا يضمن بالضرورة عدم تعدي سلطة على صلاحيات سلطة أخرى، لهذا لا بد تمكين كل سلطة من وسائل دستورية قوية تشكل حصنا منيعا ضد تعدي سلطة أخرى، وتقف في وجه أي تجاوز أو تعسف، وهو ما يؤكد مرة أخرى الدور السياسي المهم لسلطة الاعتراض.

✓ ففي الأنظمة البرلمانية مثلا تشكل سلطة رئيس الدولة في الاعتراض وسيلة دستورية معتدلة للحفاظ على التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية داخلها، لأن رئيس الدولة في هذه الأنظمة يملك سلطة حل البرلمان، وهي سلطة خطيرة واستثنائية تشكل صعوبة كبيرة مما يجعل اللجوء إليها كوسيلة لحل الأزمات أمر غير هين. لهذا فإن التوازن بين السلطتين

(1) نورالدين بن دحو، (سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية دراسة في ظل الدستور الجزائري لسنة

1996 المعدل والمتمم)، مجلة بحوث ودراسات، مجلة تصدر عن الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين الجزائريين، عدد 4،

(ديسمبر، 2014)، ص ص: 150، 151.

(التشريعية والتنفيذية) داخل الأنظمة البرلمانية، لن يتأتى إلا باستعمال سلطة الاعتراض كحل معتدل لا تكتنفه أي صعوبة أو خطورة عليه. أما في الأنظمة الرئاسية: تزداد هذه السلطة (سلطة الاعتراض) أهمية داخلها كونها قائمة على الفصل الشديد بين السلطات والاستقلال العضوي والمادي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (كقاعدة عامة)، إذ أن رئيس الجمهورية في ظل هذه الأنظمة في حاجة ماسة للاعتراض على القوانين كوسيلة دستورية ناجحة تشكل حماية قوية ضد اندفاع وتهور السلطة التشريعية.

ثانياً الدور التشريعي لحق الاعتراض: إلى جانب الدور السياسي للاعتراض الرئاسي، فإن له دوراً تشريعياً مهماً:

- يتمثل في أنه وسيلة دستورية قوية لتفادي النصوص القانونية المعيبة، ويشمل هذا التعبير (المعيبة) العديد من الشوائب التي قد تطال القانون، كضعف الصياغة، سوء الإعداد، عدم الملاءمة، العيوب الدستورية... إلخ.
- وعليه بعد اكتشاف رئيس الجمهورية لأي عيب من العيوب السابقة في النص القانوني، يقوم بإعادته للبرلمان من أجل إجراء مداولة ثانية، حتى يتم تنقيح هذا النص وإعادة إعداده بشكل سليم.

هذا ويعد الاعتراض الرئاسي وسيلة تشريعية دستورية فعالة تكفل للحكومة وتضمن لها تنفيذ برامجها التشريعية أو المالية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الأنظمة المقارنة

"الاعتراض في الأصول الدستورية؛ إما أن يكون بالطريقة الأمريكية، أو اعتراض بالطريقة الفرنسية. فما هي الطريقة التي اهتدى إليها المؤسس الدستوري الجزائري؟  
الطريقة الأمريكية: تقرر أنه يحق لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين، ولكنه يمكن للبرلمان التغلب عليه، إذا أقر مشروع القانون محل الاعتراض بأغلبية الثلثين للأعضاء.  
الطريقة الفرنسية: حيث قررت في دستور 1875 حق الاعتراض لرئيس الجمهورية على مشروعات القوانين التي يسبق أن أقرها البرلمان، لكن الدستور منح سلطة حق الاعتراض

(1) نورالدين بن دحو، المرجع السابق، ص 164 وما يليها.

إذا أعد النص فأقر المشرع بالأغلبية العادية، في اجتماع لكل من المجلسين (الشيخ والنواب)"<sup>(1)</sup>.

وعليه نتناول التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الأنظمة المقارنة محل الدراسة تباعا في: الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، الجزائر.

**أولا: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية:** "يخول الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية في الفقرة السابعة من المادة الأولى منه: سلطة الموافقة على مشروعات القوانين ومختلف أشكال القرارات التي تحظى بموافقة غرفتي الكونجرس معا، كما خوله في الوقت نفسه سلطة الاعتراض أو عدم الموافقة عليها، إلا أن هذه السلطة الأخيرة المخولة للرئيس ليست نهائية أو مطلقة، بل تحمل معنى التقييد الذي استهدفه واضعوا الدستور الأمريكي، فهي مجرد اعتراض توقيفي مؤقت، فأثر اعتراض رئيس الجمهورية في إعادة القانون أو بالأحرى مشروع القانون المعترض عليه إلى الكونجرس ثانية لإعادة المداولة بشأنه، فإذا أقر الكونجرس مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلسيه (النواب والشيخ معا)، سقط اعتراض الرئيس، ويعد القانون عن هذه الحالة واحدا من قوانين البلاد، ويكون جاهزا للنشر كقانون ملزم. مع أن رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة لم يستعملوه في بداية القرن 19 حقهم الدستوري في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس إلا نادرا، فإن نمو الديماغوجية الذي أثاره نشاط جماعات الضغط المسماة "اللوبي"، أجبر الرئيس على استعمال هذا الحق بكثرة، لدرجة جعلت منه سلاحا حقيقيا قلب التوازن بين سلطات الحكم لمصلحة الرئيس، وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي"<sup>(2)</sup>.

على هدي ما تقدم نتناول التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية على النحو التالي: 1- ماهية حق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية.

2- سند الرئيس الأمريكي في حق الاعتراض.

3- الجدل النظري في مؤتمر فيلادلفيا حول حق الاعتراض.

(1) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 3، المرجع السابق، ص: 128، 129.

(2) حسن البحري، (سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين دراسة تحليلية)، مجلة العلوم الاقتصادية

والقانونية، مجلي تصدر عن جامعة دمشق، المجلد 28، عدد 1، 2012، ص: 76، 77.

4- الخلاف حول نوع الاعتراض.

5- الخلاف حول الجهة التي تملك الاعتراض.

6- الخلاف حول نصاب الأغلبية اللازمة للتغلب على الاعتراض.

7- تنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية

أولاً ماهية حق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية: "قد ورد في قاموس

Bouvier القانوني - المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية (وكذلك دساتير وقوانين سائر الولايات الداخلة في الاتحاد الأمريكي) - أن كلمة فيتو Veto تستعمل عادة للإشارة إلى حق الرئيس في الولايات المتحدة في رفض مشروع القانون الذي أقره فرع السلطة التشريعية، كما أن التصرف الناجم عن رفض التوقيع على مشروع القانون المذكور، والرسالة التي ترسل إلى الكونجرس مبينة أسباب رفض التوقيع كل منهما يطلق عليه "فيتو"<sup>(1)</sup>.

هذا "ولقد ساق Mason آراء بعض المؤيدين للطبيعة التشريعية لفيتو الرئيس الأمريكي الموصوف، ومن ذلك ما قاله Burgess من أن الرئيس الأمريكي لا يمكن اعتباره سلطة تشريعية مساوية للكونجرس دون حقه في الاعتراض، وما قاله السيناتور Oliver من أن الرئيس عندما يمارس حقه في الاعتراض على القوانين فإنه يتصرف كجزء من الكونجرس"<sup>(2)</sup>.

ثانياً سند الرئيس الأمريكي في حق الاعتراض: يجد رئيس الجمهورية الأمريكي سند

في اللجوء إلى حق الاعتراض في: الفقرة الأولى من الدستور في البند 2 والبند 3، ومن خلال نص هذين البندين يتضح جلياً أن الدستور الأمريكي خول الرئيس سلطة الموافقة أو الاعتراض على جميع مشاريع القوانين ومختلف أنواع القرارات التي تحظى بموافقة الكونجرس بمجلسيه معاً، باستثناء ما تعلق بفض دورة الانعقاد. مع الإشارة إلى أنه "إذا كانت المادة الخامسة من الدستور قد خولت للكونجرس صلاحية اقتراح تعديلات للدستور كلما رأى ثلثاً أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب ذلك، فإن المحكمة العليا قد استقرت على أن: "ما يصدر بالاتفاق بين المجلسين من اقتراح بتعديل الدستور لا يخضع لسلطة الرئيس في الموافقة والاعتراض"<sup>(3)</sup>.

(1) حسن البحري، نفس المرجع، ص 79.

(2) نقلاً من تهميش، باديس سعودي، المرجع السابق، ص 20.

(3) حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 41.



ثالثاً الجدل النظري في مؤتمر فيلادلفيا حول حق الاعتراض: "في أثناء المناقشات التي دارت في المؤتمر الدستوري المنعقد في فيلادلفيا بشأن ضرورة حق الاعتراض من عدمه، برز اتجاهان متناقضان؛ أحدهما وقف موقف العداء من حق الاعتراض وبالغ في مهاجمته، والاتجاه الآخر أيد هذا الحق ودافع عنه بحماسة شديدة حتى كانت له في النهاية الغلبة والتأييد من جانب أغلبية المجتمعين.

1. الاتجاه الرفض لحق الاعتراض: أعرب جانب من الزعماء المجتمعين في مؤتمر فيلادلفيا عن معارضة شديدة لحق الاعتراض من رئيس الدولة على أعمال غرفتي السلطة التشريعية، وشكك هذا الجانب في مشروعية مثل هذا الحق وجدواه، مستندا في ذلك إلى عدة حجج، ملخصها في الآتي:

■ أن حق الاعتراض يقوم على اعتقاد خطأ هو: افتراض وجود أعلى منازل الحكمة أو النزاهة في الرئيس<sup>(1)</sup>.

■ إذا كان الغرض من إقرار حق الاعتراض هو حماية الأمة من قوانين معيبة جراء التسرع أو الإهمال أو التخطيط المقصود، فإن إساءة استعمال هذا الحق من جانب الرئيس قد تؤدي بالمقابل إلى إجهاض العديد من القوانين الجيدة والضرورية لنهضة هذه الأمة.

■ أن الاعتراض سلطة ممقوتة من حيث المظهر، لأن السلطة في مجملها تكمن أصلا في الشعب، فهو أساس جميع السلطات ومصدرها، والشعب إما أن يحكم نفسه بنفسه أو بواسطة ممثليه الذين ينتدبهم لهذا الغرض؛ ولهذا فإن استخدام الرئيس لسلطة الاعتراض ضد الأعمال والقرارات التي يتخذها مجلسا السلطة التشريعية يشكل اعتداء على إرادة الشعب التي عبر عنها نوابه في البرلمان. كما أن الاعتراض من ناحية أخرى عديم الفائدة من حيث التطبيق، ومصيره أن يسقط بالتقادم كما حدث في بريطانيا، إذ لم يجرؤ أي ملك في إنجلترا منذ أيام وليام الثالث على ممارسة الاعتراض على أعمال مجلسي البرلمان رغم أنه مخول

(1) "يرى روجر شرمن Roger Sherman (مندوب عن ولاية كونيتيكت) عن نظام الاعتراض أنه يعطي الحق لفرد واحد أن يفرض إرادته على الجميع، وعن ذلك عبر بقوله: "هل يمكن لرجل واحد أن يكون مؤتمنا بشكل أفضل من مجموع الآخرين إذا هم جميعا عبروا عن موافقتهم؟ إن هذا ليس قولاً حكيماً ولا يدعو إلى الأمان".

"Can one man be trusted better than all the others if they all agree? This was neither wise nor safe" نقلا عن تهميش رقم 6، حسن البحري، المرجع السابق، ص 83.

بذلك وفقا لما يمتلكه من امتيازات.

■ يمثل حق الاعتراض انتهاكا صارخا لذلك المبدأ الذي لا يمكن لأمة حرة أن تعيش من دونه، أو وهو مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا الأخير ليس غريبا عن الولايات المتحدة الأمريكية، فهو مفهوم جيد في كل مكان ومعترف به دون جدال في مواثيق الحقوق، لهذا فإنه لخطأ سياسي فادح أن يسمح للسلطة التنفيذية باستخدام حق الاعتراض، أو أي بالأحرى أي نوع من الرقابة على الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التشريعية.

2. الاتجاه المؤيد لحق الاعتراض: مع الاعتراضات السابقة، ذهب رأي آخر وأنصاره كثر إلى ضرورة تقوية السلطة التنفيذية وذلك من خلال تضمين الدستور الاتحادي نصا يُجيز لرئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على القوانين، وقد كان يسيطر على تفكير أنصار هذا الرأي اعتباران: أولهما: أن سلطة الاعتراض هي السبب الوحيد الذي يمكن بمقتضاه للرئيس أن يحافظ على اختصاصاته الممنوحة له بمقتضى الدستور من اعتداء الكونجرس عليها أو العبث بها، وثانيهما: أن هذه السلطة يجب أن تحدد بقيود معقولة.

✓ أما الاعتبار الأول: فكان مرده تأثرهم بنصائح الفقيه الفرنسي البارون "تشارلز مونتسكيو" من أنه "إذا لم يكن للسلطة التنفيذية الحق في أن تقيد أو تكبح تجاوزات الهيئة التشريعية، فإن هذه الأخيرة ستغدو مستبدة، ذلك أنه من الممكن أن تدعي لنفسها الحق في أي شيء يرغب فيه، وبذلك ستدمر أو تحطم كل السلطات الأخرى، فالسلطة التنفيذية ... يجب أن تسهم بنصيب في التشريع عن طريق سلطة الرفض، وبغير هذه السلطة لا تلبث أن تسلب منها امتيازاتها.

✓ أما الاعتبار الثاني: فمرده أن سلطة الاعتراض لم تكن غريبة على واضعي الدستور، إذا كان يتمتع بها حكام الولايات الأمريكية في عهد الاستعمار الإنجليزي تحت اسم Power Disallowance وعانوا من سعة تلك السلطة وإساءة استعمالها الشيء الكثير.

وانطلاقا من ذلك، فقد قام أنصار هذه الاتجاه المؤيد لحق الاعتراض بالرد على اعتراضات الفريق المعارض وتقنيد حججهم، وكان من أبرز هؤلاء المدافعين عن حق الاعتراض "ألكسندر هاملتون مندوب عن ولاية نيويورك، وتتجلى أفكاره في هذا الشأن حسب ما وردت في كتاب الفيدراليست في النقاط التالية:

1- في ظل نزعة الدائرة التشريعية لأن تتدخل في حقوق الدوائر الأخرى وأن تمتص سلطاتها، وعدم كفاية معالم الحدود الفاصلة بين السلطات، وضرورة تزويد كل منهما بسلاح دستوري لحمايتها الخاصة، في ظل هذه المبادئ الواضحة التي لا خلاف عليها تتحصل فائدة حق الرفض وسداده من جانب الرئيس على أعمال غرفتي الكونجرس، فدون هذا أو ذلك يغدو الرئيس عاجزا تماما عن حماية نفسه ضد تجاوزات الهيئة التشريعية، بل يتم تجريده من سلطاته تدريجيا عن طريق اتخاذ قرارات متعاقبة، أو يتم استئصالها جميعا بمجرد التصويت مرة واحدة.

2- إن سلطة الاعتراض لا تخدم فقط كدرع لحماية السلطة التنفيذية ولكنها تشكل ضمانا إضافيا ضد سن قوانين غير سليمة، فهي تشكل مراجعة وفحسا لأعمال المجلس التشريعي، بهدف حماية المجتمع من آثار الانقسام والتحزب والانفراج، أو أي شعور غير ودي تجاه الصالح العام، قد يحدث أو ينفذ تأثيره إلى أغلبية ذلك المجلس.

3- أن الاعتراف لرئيس الجمهورية بحق الاعتراض على أعمال السلطة التشريعية لا يستند إلى ذلك الافتراض الخطأ الذي أبداه الفريق المعارض له، وإنما يقوم على فكرة جوهرية معناها أن المشرع ليس معصوما عن الوقوع في الخطأ، كما أن حب السيطرة قد تخونه أحيانا، فيصبح أكثر ميلا للاعتداء على حقوق الأعضاء الآخرين في الحكم، ولهذا كان لا بد من إيجاد رقابة حقيقية على القوانين والإجراءات التي تصدر عن المجلس التشريعي، من قبل هيئة تختلف من حيث التكوين والاختصاص وتبتعد بحسب موقعها عن جو الإثارة والانفعال الذي يسيطر على المداولات والمناقشات البرلمانية<sup>(1)</sup>.

ربعا الخلاف حول نوع الاعتراض: "بعد انتهاء الجدل الذي دار بين المجتمعين في مؤتمر فيلادلفيا بشأن مدى ضرورة الاعتراض من عدمه خلصوا إلى أن ضرورة تضمين الدستور الاتحادي حق الاعتراض على القوانين، إلا أن مع ذلك اختلفوا في نوع هذا الاعتراض، وانقسموا في ذلك إلى اتجاهين: أحدهما ينادي لاعتراض مطلق، والآخر ينادي بالاعتراض النسبي أي الموصوف.

1- الاتجاه المؤيد للاعتراض المطلق: اقترح أصحاب هذا الاتجاه تقوية السلطة التنفيذية

(1) حسن البحر ي، المرجع السابق، ص 83 وما يليها.

من خلال إعطاء رئيسها حق اعتراض مطلق على القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، وجاء على لسان "ولسن" هذا الشأن بأن السلطة التنفيذية يجب أن يكون لديها سلطة اعتراض مطلق على القوانين كوسيلة للدفاع عن نفسها، ودون هذه السلطة فإن الهيئة التشريعية يمكنها في أية لحظة أن تُغيّب السلطة التنفيذية وتمسحها عن الوجود،

## 2- الاتجاه المؤيد للاعتراض الموصوف: لقي الاقتراح المتعلق بإعطاء رئيس السلطة

التنفيذية حق اعتراض مطلق على القوانين معارضة شديدة من جانب المجتمعين في مؤتمر فيلادلفيا، فقد ذهب الكولونيل ماسون (مندوب عن ولاية فرجينيا) إلى أن منح رئيس السلطة التنفيذية مثل هذا الحق (الاعتراض المطلق) سيفتح الباب أمامه للتحكم والسيطرة على أعمال السلطة التشريعية، تساءل "ماسون" أبغي السادة المحترمون أن يمهّدوا إلى الحكم الملكي الوزاري؟ هل يذعنون أنفسهم بأن الشعب سيوافق على مثل هذه البدعة؟ إذا كان هذا هو خيالهم، فإن لديّ الجرأة أن أقول لهم أنهم مخطئون، وبأن الشعب أبداً لن يوافق. وبالمحصلة خلص أغلبية الأعضاء المجتمعين في المؤتمر إلى نبذ فكرة الاعتراض المطلق على القوانين، وضرورة أن يكون هذا الاعتراض مجرد اعتراض موصوف أي اعتراض نسبي ليست له خصائص الإطلاق والنهائية"<sup>(1)</sup>.

## خامساً الخلاف حول الجهة التي تملك الاعتراض: "انقسم الرأي حول الجهة صاحبة

في الاعتراض إلى اتحاهين:

### 1. الاتجاه الأول: اقترح أنصاره إشراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق

الاعتراض على القوانين: وذلك بتشكيل مجلس مراجعة يتكون من رئيس الجمهورية وأحد أعضاء الهيئة القضائية،

### 2. الاتجاه الثاني: رفض إشراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق

الاعتراض على القوانين، ورجّح إعطاء حق الاعتراض لرئيس السلطة التنفيذية وحده، وقد نال هذا الاقتراح الدعم والتأييد من قبل أغلبية أعضاء المؤتمر، هذا ويرجع السبب في رفض الاتجاه الأول وتبنيهم للاتجاه الثاني إلى:

➤ أن إشراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض على القوانين

(1) حسن البحري، نفس المرجع السابق، ص: 88، 89.

يشكل اعتداء على المبدأ القائل أن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية يجب أن تكون منفصلة ومتمايزة الواحدة عن الأخرى، ويؤدي إلى إدماج خطير العواقب بين السلطتين القضائية والتنفيذية.

➤ أن إعطاء حق الاعتراض لمجلس مراجعة تشترك في تكوينه الهيئتين التنفيذية والقضائية فيه محاباة لصالح هذه الأخيرة، إذ سيكون لها حق اعتراض مزدوجا: الأول: تشترك فيه مع السلطة التنفيذية، والثاني: تنفرد به عند ممارسة الرقابة على دستورية القوانين. ولهذا فإن رقابة القضاء لدستورية القوانين تُغني عن حق الاعتراض، كما أن مشاركة القضاء في مثل هذا الحق يدفع بهم إلى متاهات سياسية، ويجر الهيئة القضائية إلى المناورات الحزبية المصاحبة للعمل داخل المجلسين التشريعيين، وهو ما يؤثر في ثقة العام فيها، خاصة إذا ما استعملت حق الاعتراض ضد ما يقره المجلس التشريعي من إجراءات شعبية.

➤ إعطاء القاضي حق الاعتراض يتعارض مع مهمته في تفسير التشريع وتطبيقه، ذلك أن القاضي عند قيامه بهذه المهمة يتجرد من الميل تجاه رأي بعينه، ويستند إلى الأعمال التحضيرية أو قصد المشرع، وهذا ما لا يتوافر في القاضي الذي سبق أن أعلن رأيه عن مراجعة القانون، ويسهل ومن ثم الانقياد إليه، وهكذا فإن القضاة اللذين سيكونون هم المفسرون للقانون قد يكونون عرضة للتحيز بحكم أنهم سبق وأعطوا رأيا في الأمر بصفتهم مراجعين.

➤ أن إعطاء حق الاعتراض لمجلس مراجعة تشترك فيه الهيئتان التنفيذية والقضائية يميع المسؤولية ويفتتها ويسهل التأثير في بعض أعضائها، وعلى العكس من ذلك فإنه قصر هذا الحق على رئيس السلطة التنفيذية وحده تحديدا للمسؤولية، ويضيف "ناتانيل جورهام" *"Nathaniel Gorham"* إلى أن مثل هذه المشاركة من جانب القضاء ستؤدي إلى التأثير في الرئيس في تكوين رأيه، وتخرج هذا الحق بأكمله من أيدي السلطة التنفيذية، لأن العنصر القضائي داخل المجلس المذكور ستكون له الغلبة والتفوق العددي<sup>(1)</sup>.

سادسا الخلاف حول نصاب الأغلبية اللازمة للتغلب على الاعتراض: "بعد أن استقر الرأي على منح رئيس السلطة التنفيذية منفردا حق اعتراض موصوف على القوانين التي يقرها مجلسي الكونجرس، برز خلاف آخر حول نصاب الأغلبية اللازمة للتغلب على هذا

(1) حسن البحري، المرجع السابق، ص 90 وما يليها.

الاعتراض:

✚ فقد تم تقديم اقتراح أن يلتزم الرئيس بالتوقيع على مشروع القانون متى أقره مجلسي الكونجرس بأغلبية الثلثين،  
✚ غير أنه قُدم اقتراح آخر يطالب بتشديد نصاب الأغلبية، بحيث لا يمكن التغلب على اعتراض الرئيس ما لم يوافق عليه الكونجرس بمجلسيه (النواب والشيوخ) على مشروع القانون مرة أخرى بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات الأعضاء الحاضرين لكل مجلس.  
وقد تم في النهاية تبني أغلبية الثلثين. وهكذا تكون المناقشات التي دارت في مؤتمر فيلادلفيا قد انتهت، ويمكن إجمال ما أسفرت عنه هذه المناقشات بخصوص الجزئية المتعلقة بحق الاعتراض في النقاط التالية:

- 1- تبني فكرة الاعتراض على القوانين.
- 2- نبذ فكرة الاعتراض المطلق، وتبني الاعتراض الموصوف.
- 3- إسناد الاختصاص في ممارسة الاعتراض إلى رئيس السلطة التنفيذية وحده.
- 4- اشتراط الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي الكونجرس والنواب والشيوخ معا للتغلب على اعتراض الرئيس<sup>(1)</sup>.

سابعاً التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية: يستند حق رئيس الجمهورية الأمريكي في الاعتراض على مشروعات القوانين والقرارات التي يقرها الكونجرس إلى ما ورد في البند الثاني والثالث من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الاتحادي الأمريكي، "وتعد هذه الفقرة بينديها الثاني والثالث من أكثر النصوص التي تضمنها الدستور الأمريكي تفصيلاً وإيضاحاً، ولعل في ذلك ما يفسر أهمية موضوع حق الاعتراض لدى الآباء المؤسسين للدستور، ونيتهم في تنظيم هذا الموضوع بدقة؛ بحيث لا يسمح بأي لبس أو خلط في الفهم. وبإمعان النظر فيما ورد في هذا النص الدستوري نجد أنه إذا أقر الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ قانوناً ما، أُرسِل إلى رئيس الجمهورية بحسب الأصول للمصادقة عليه، فإن مصيره يتوقف على أحد فروض أربعة نظمتها جميعاً المادة الأولى في الفقرة السابعة البندين الثاني والثالث من الدستور تتمثل في:

(1) حسن البحري، نفس المرجع السابق، ص ص: 92، 93.

- 1- أن يوقع الرئيس على مشروع القانون، فيصير عندئذ قانونا صالحا للتنفيذ.
  - 2- أن يحتفظ الرئيس بمشروع القانون المقدم إليه خلال المدة المنصوص عليها في الدستور (وهي عشرة أيام) وذلك لإمعان النظر فيه ودون أن يوقعه أو يعيده إلى الكونجرس، فإذا انقضت مدة العشرة أيام على تاريخ تقديمه له، باستثناء أيام الأحد، وكان الكونجرس ما زال في حالة انعقاد فإن مشروع القانون يصبح عندئذ قانونا، ولا حاجة لتوقيع الرئيس عليه.
  - 3- أن يحتفظ الرئيس بمشروع القانون، كما في الفرض السابق، ولكن في هذا الفرض يفيض الكونجرس جلساته قبل انقضاء الأيام العشرة التي حددها الدستور، في هذه الحالة يمكن للرئيس أن يستخدم حق الفيتو ضد هذا المشروع، ويعرف هذا النوع من الاعتراض باسم "الاعتراض غير المباشر أو اعتراض الجيب"، ذلك أن الرئيس هنا لا يعيد مشروع القانون إلى الكونجرس لإعادة النظر فيه مرة أخرى، وإنما يبقى في جيبه ليلقى حقه فيه.
  - 4- أن يعترض الرئيس بشكل صريح على مشروع القانون، فيرده - مرفقا بأوجه اعتراضه وأسباب عدم موافقته عليه - إلى المجلس الذي طرح فيه لكي يعيد النظر فيه مرة ثانية، فإن وافق ذلك المجلس على المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه أرسل إلى المجلس الآخر ليعيد كذلك النظر فيه، فإن أقره أيضا بأغلبية الثلثين صار المشروع قانونا، ولا حاجة حينئذ لتوقيع الرئيس عليه، ويسقط من ثم اعتراض الرئيس نهائيا.
- وبالتدقيق في الفروض الأربعة المشار إليها أعلاه يلاحظ أن جميعها تدور حول فرضين أساسيين هما: الموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون صراحة أو ضمنا<sup>(1)</sup>.
- فعن الفرض الأول: الموافقة على مشروع القانون وصورها: "يقول الفقيه الدستوري الأمريكي "دوارد كوروين" وهو يتحدث عن دستور الولايات المتحدة في مؤلف القيم "الدستور وما يعنيه اليوم" أن مشروع القانون الذي يوافق عليه الكونجرس بمجلسيه يصبح قانونا نهائيا في إحدى حالات ثلاث هي: 1- موافقة الرئيس الصريحة على مشروع القانون.
- 2- موافقة الرئيس الضمنية على مشروع القانون.
  - 3- موافقة الكونجرس على مشروع القانون رغم اعتراض الرئيس عليه<sup>(2)</sup>.

(1) حسن البحري، نفس المرجع السابق، ص ص: 94، 95.

(2) حسن البحري، نفس المرجع السابق، ص 95.

أما الفرض الثاني: الاعتراض على مشروع القانون وصوره: "فسلطة الرئيس الأمريكي في

الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس:

✓ إما أن تكون صريحة وإما أن تكون ضمنية أو غير مباشرة.

✓ كما أن سلطة الاعتراض هذه يجب أن تنصب على مشروع القانون بمجمله، أي

الاعتراض على مشروع القانون لا يكون إلا كلياً<sup>(1)</sup>.

أما الصور التي يمارس من خلالها رئيس الولايات المتحدة الاعتراض على مشروعات القوانين

التي يوافق عليها الكونجرس هي: الاعتراض الصريح أو النظامي أو التوقيفي، الاعتراض

المستتر (اعتراض الجيب)<sup>(2)</sup>، الاعتراض الكلي<sup>(3)</sup>.

ختما لما تقدم عن الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية:

1. أن بسبب نمو نشاط "جماعات الضغط (اللوبي)" المتزايد أجبر الرؤساء على استعمال هذا

الحق بإفراط شديد ولأتفه الأسباب لدرجت جعلت منه سلاحاً حقيقياً قلب التوازن بين السلطات

العامة لمصلحة الرئيس، وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي.

2. إذا كان الحق في الاعتراض قد بدأ كوسيلة لحماية التوازن بين السلطات العامة، فإنه قد

تحول منذ عهد الرئيس جاكسون ليصبح وسيلة لحل الخلاف بين الرئيس والكونجرس وتحقيق

التوازن بين ما يريده الكونجرس وما تطلبه الحكومة.

3. والذي يستفاد من تاريخ الاعتراض أن يمثل مرحلة ييأس فيها الرئيس من التفاهم مع

الكونجرس، فلا يجد بداً من الاحتكام إلى الرأي العام، ولذا يحرص الرؤساء عادة على أن

يكون موقعهم قوياً حتى لا تخذلهم الأمة فيتأثر مركزهم وتتضاءل شعبيتهم، كما أن الأمة

تتوقع من رئيسها أن يصمد أمام نشاط الكونجرس التشريعي إذا كان صادراً تحت تأثير قوة

طبقة من الطبقات أو طائفة من الطوائف، ولا تأل جهداً في تأييده ونصرته، ويتضح أثر هذين

الاعتبارين عند إعادة النظر في المشروع المعترض عليه، إذ يصبح من العسير أن تجتمع

كلمة ثلثي أعضاء الكونجرس على غير ما تتجه إليه إرادة الأمة<sup>(4)</sup>.

(1) لأكثر تفصيل انظر حسن البحري، نفس المرجع السابق، ص 98 وما يليها.

(2) انظر للتفصيل حسن البحري، نفس المرجع السابق، ص 100 وما يليها.

(3) لأكثر وضوح انظر حسن البحري، نفس المرجع السابق، ص 102 وما يليها.

(4) حسن البحري، نفس المرجع السابق، ص ص: 104، 105.



ثانيا: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في فرنسا: يُخول الدستور الفرنسي لسنة 1958 لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القانون الذي صوت عليه البرلمان بطلب إجراء مداولة ثانية وذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة العاشرة، هذه الفقرة تفتح لنا أن نشير إلى الملاحظات التالية:

1- "عرف النظام الفرنسي منذ دستور الجمهورية الثالثة (دستور 1875) هذا الإجراء، وجاءت المادة العاشرة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 حق رئيس الجمهورية في أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص كله أو لبعض مواده، وذلك خلال خمسة عشرة يوما التالية لإرسال القانون إليه. هذا وقد أدخل هذا الدستور تجديدا في شأن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، فلم يعد الحق قاصرا على مشروع القانون كله بل يمكن استخدامه في بعض نصوصه، وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي، كما أُلغى دستور 1958 تحديد مدة الاعتراض على قوانين الاستعجال التي ورد النص عليها في الدساتير السابقة"<sup>(2)</sup>.

2- حدد الدستور الفرنسي أجل يمكن لرئيس الجمهورية من خلاله الاعتراض بطلب إجراء مداولة ثانية على القانون الذي صادق عليه البرلمان في غضون خمسة عشر يوما فقط حسب نص المادة العاشرة من دستور 1958 على خلاف ما منحه الدستور الأمريكي للرئيس المقدر بـ 10 أيام كما سبق الإشارة إليه.

3- "الدستور الفرنسي يعتبر قاعدة التوقيع المجاور ضرورة لصحة تصرف الرئيس سواء في الإصدار أو بخصوص ممارسة حق الاعتراض لدى إرسال النص إلى البرلمان بموجب طلب مداولة ثانية، إذ لرئيس الجمهورية طلب مداولة ثانية للقانون أو بعض مواده، موقع عليه من قبله ومن قبل الوزير الأول وعند الاقتضاء من قبل الوزراء المسؤولين، فلرئيس الجمهورية إمكانية طلب - مع التوقيع المجاور - مداولة ثانية للقانون في أجل 15 يوما التي تلي تحويل القانون إلى الحكومة وقبل الإصدار إن حقا كحق الاعتراض إذا أصبح امتيازاً يتم استعماله بموافقة الوزارة التي تعتمد على أغلبية المجلس يكاد يكون من المستحيل استعماله، فلو أن الوزارة كانت ترى فساد القانون الذي أقره المجلس، و منه عدم إمكان تطبيقه لمحاربهته أمام

(2) ججيقة لوناتسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في القانون من جامعة تيزي

وزو، ص: 140، 141.

المجلس، و بالتالي فالرئيس لا يستطيع أن يستعمل حق الاعتراض إلا بواسطة وزرائه، حيث تكمن فائدة التوقيع الوزاري في أن الوزارة التي تستند إلى أغلبية في البرلمان بطبيعة الحال لن تستعمل حق الاعتراض، وعلى ذلك يجد رئيس الدولة نفسه في مركز لا مخرج منه، فإما أن يخضع لرأي المجلسين وعلى ذلك لا يمارس حق الاعتراض، وإما أن يلجأ إلى حل المجلس النيابي، وهو عكس ما هو عليه الحال في الولايات المتحدة مهد النظام الرئاسي حيث أن استخدامه من قبل رئيس الدولة يكون شخصيا مما يزيد في فائدة هذا الامتياز<sup>(1)</sup>.

4- "القص من إعادة مناقشة القانون مرة ثانية، هو تصحيح الأخطاء التي يمكن أن تشوبه"<sup>(2)</sup>.

5- "صحيح أنه منذ 1958 أصبح البرلمان محاطا إحاطة قوية من جانب الحكومة، خصوصا فيما يتعلق بالتصويت على القوانين؛ بحيث أن السلطة التنفيذية تستطيع بدون مشقة التخلص من هذا السلاح الاحتياطي، إذ يمكن القول أن عملية التصويت الثانية يقصد منها فقط تصحيح أخطاء الصياغة"<sup>(3)</sup>.

### ثالثا: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الجزائر: "لقد حظي تنظيم حق

الاعتراض بموجب طلب مداولة ثانية كتسمية بديلة أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري بمكانة متفاوتة في ميزان علاقة السلطات العامة في الدولة، شأنه في ذلك شأن باقي الدول، وكذا تبنيتها للآراء القابلة بضرورة الإبقاء على هذه المكنة أو السلطة لرئيس الجمهورية وتنظيمها دستوريا حتى يتفادى التنظيم الدستوري في مجال علاقة السلطات ببعضها أية ثغرة يمكن أن تسيء بمفهوم التوازن المؤسساتي، ولذلك فقد قرر العمل بهذا الحق لأول مرة في الجزائر في دستور 1963، وتلته بقية الدساتير في التنصيص على هذا الحق، والذي أخذ بتسمية طلب مداولة ثانية وأحيانا قراءة ثانية للنص التشريعي مع اختلافات جوهرية وأخرى ثانية بخصوص الصياغة التنظيمية له"<sup>(4)</sup>.

(1) باديس سعودي، المرجع السابق، ص: 65، 66.

(2) رعد نزيه، المرجع السابق، ص 169.

(3) أندريه هوريو، القانون الدستوري المؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الجزء 2،

الطبعة 2، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت: لبنان، 1977، ص 407.

(4) باديس سعودي، المرجع السابق، ص 30.

الأمر الذي يدفعنا لبحث تنظيم حق الاعتراض في الجزائر بشيء من التفصيل وفق وما يلي:

1- سند رئيس الجمهورية الجزائري لممارسة حق الاعتراض.

2- مكانة المداولة الثانية في الدساتير الجزائرية.

3- شروط وإجراءات طلب المداولة الثانية.

4- نطاق ممارسة طلب إجراء مداولة ثانية.

أولاً سند رئيس الجمهورية الجزائري لممارسة حق الاعتراض: يتمثل سند رئيس

الجمهورية في ممارسة حق الاعتراض في سند دستوري، وسند تشريعي.

1- السند الدستوري: يكمن السند الدستوري الذي مكن رئيس الجمهورية من حق ممارسة

الاعتراض بموجب المادة 145 من الدستور: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس النواب". نبدي الملاحظات التالية حول النص أعلاه:

✚ تجدر الإشارة إلى أن دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016 في المادة 127 قد مكن

نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة بإقرار القانون بثلثي نوابه، في حين بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 145 المشار إليها آنفاً قد مكنت أعضاء مجلس الأمة إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني من إقرار القانون شرط إقراره بثلثي نواب المجلس الشعبي والوطني وأعضاء مجلس الأمة على السواء.

✚ "يعتبر حق طلب إجراء مداولة ثانية لقانون تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان،

في الحقيقة مشاركة فعلية في ممارسة الوظيفة التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، إذ يصرح هذا الأخير من خلاله بعدم انضمامه للإرادة المعبر عنها من قبل البرلمان، مما يستوجب إعادة النظر في القانون المصوت عليه وفقاً لإجراءات معينة"<sup>(1)</sup>.

✚ وجود مبدأ الاعتراض الرئاسي على القوانين يراد منه توسيع سلطة رئيس الجمهورية في

إظهار إرادته في التشريع، وكأن ما له من مشاركة البرلمان في إنتاج التشريع غير مرضية بالنسبة له، ومن هذا المنطلق أن النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان بحضور الحكومة

(1) محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 240.

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

أو بالأحرى مشاركتها في إعداده بتحويل من رئيس الجمهورية يغدو غير قابل للإصدار سواء بعد إعادة النظر في مضمونه من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بموجب اعتراض الرئيس الذي يتأتى في صورة طلب مداولة أو قراءة ثانية.

✚ "طلب مداولة أو قراءة ثانية نحو تصحيح النص التشريعي، فعلى ما يبدو أن هذا الإجراء قائم على خديعة دستورية مفادها تدعيم الجانب التشريعي لرئيس الجمهورية، بمعنى يتوجب إعادة النظر في النص التشريعي وفق رغبة الرئيس"<sup>(1)</sup>.

✚ والنظر للاعتراض الرئاسي "تفسر أن الدستور حرص أن يراقب رئيس الجمهورية بوصفه حامي الدستور وهو القانون الأول للدولة كل نص تشريعي وافق عليه البرلمان في التأكد من أن هذا الأخير التزم من خلال مضمون مواد النص بالمبتغى التنفيذي الذي تقرر من أجله إعداد القانون"<sup>(2)</sup>.

2- السند التشريعي: يكمن السند التشريعي لرئيس الجمهورية في ممارسة الاعتراض في القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة وذلك من خلال لمادة 46 منه: "يمكن رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 145 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة يصبح القانون لاغيا".

ثانيا مكانة المداولة الثانية في الديساتير الجزائرية: تضمن أول دستور للجمهورية الجزائرية حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القانون من خلال نص المادة 50 من دستور 19963 "على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني بموجب رسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القانون - وهو عشرة أيام - للتداول بشأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه. الملاحظ من تسبيب الطلب، وعدم رفضه من قبل النواب، وعدم اشتراطه أغلبية مشددة أثناء التصويت عليه في القراءة الثانية. مما يوحي بالطابع الإجرائي الشكلي للقراءة الثانية في هذه المرحلة، بل يوضح تفوق رئاسة الجمهورية على باقي

(1) باديس سعودي، المرجع السابق، ص 31.

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،

2005، ص 207.

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

السلطات"<sup>(1)</sup>. أما دستور 1976 فقد منحت المادة 155 منه لرئيس الجمهورية حق طلب إجراء مداولة ثانية من المجلس الشعبي الوطني حول القانون المصوت عليه واشترطت لإقرار هذا القانون تصويت أغلبية النواب. وهي ذات الأحكام التي وردت بعدها في المادة 118 من دستور 1989، ثم المادة 127 من دستور 1996، إلى المادة 145 من دستور 1996 المعدل سنة 2016. بمعنى أن "المؤسس الدستوري وفي الدساتير الثلاث الأخيرة اختار الأخذ بحق الاعتراض النسبي الموصوف، وهو ذات النوع من الاعتراض الذي أخذ به الدستور الأمريكي"<sup>(2)</sup>. وأن "النظام الجزائري لا يختلف في هذا الشأن عن النظام الأمريكي إلا في: يلبي البرلمان في الغالب رغبة الرئيس عند طلب القراءة الثانية بإلغاء القانون أو تعديله، أما في النظام الرئاسي الأمريكي فإن من بين 1448 فيتو استخدمت من الرئيس واشنطن حتى الرئيس بوش الأب، تمكن الكونجرس من إبطال 103 منها والمقصود هنا إبطال الفيتو وليس إبطال المشروع"<sup>(3)</sup>.

بالرجوع إلى المادة 145 من دستور 1996 الجزائري يلاحظ أنها: "

✓ تخول سلطة طلب إجراء مداولة ثانية إلى رئيس الجمهورية وحده فلا يشترك معه

الوزير الأول، بل وأن المادة تمنع الرئيس من تفويض صلاحيته هذه، وهذا أمر منطقي لأن الوزير الأول وحكومته هو من صاغوا القانون المعترض عليه فيما لو كان أصله مشروع قانون؛ أو على الأقل أبدوا رأيهم فيه فيما لو كان أصل النص اقتراح قانون، على اعتبار أن المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة تفرض على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تبليغ اقتراحات القانون للحكومة لتبدي رأيها فيها، ومع ذلك يرى بعض الفقه بأن رئيس الجمهورية لا يمكنه من الناحية الفعلية أن يمارس سلطة طلب إجراء مداولة ثانية لوحده بل تشترك معه الحكومة في الرأي واتخاذ القرار؛ حيث أن الغالب أن ممارسة الرئيس لحق الاعتراض إنما تكون بإيعاز وسعي من جانب الحكومة باعتبارها المسؤولة سياسيا أمام البرلمان.

(1) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 3، المرجع السابق، ص 128.

(2) محمد هاملي، المرجع السابق، ص 44.

(3) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،

2007، ص 166.

✓ ومن الأمور التي تلفت الانتباه من نص المادة 145 من الدستور ضعف الشروط والقيود التي تحكم سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية، فالمادة لم تشر إلى ضرورة تسبيب الطلب مع العلم أن قيام الرئيس بطلب إجراء مداولة ثانية دون إبداء الأسباب من شأنه إضفاء قدر من الغموض على الهدف منه فيفقد الإجراء مغزى إقراره، وجدير بالذكر أن ذات الإغفال طبع على نص المادتين 155 و118 من دستوري 1976 و1989 على التوالي، وبالمقابل يلاحظ بأن المادة 50 من دستور 1963 كانت تنص على ضرورة تسبيب طلب إجراء مداولة ثانية، وهو موقف محمود كان يود لو أن المؤسس الدستوري عاود تبنيه في المادة 127 ثم المادة 145 من دستور 1996.

✓ ومن جهة أخرى يلاحظ أن المادة 145 من الدستور تشترط تقديم طلب إجراء مداولة ثانية للنص المصادق عليه خلال أجل ثلاثين يوما الموالية لإقراره، وهو ما أكدته المادة 46 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة، وهي مدة طويلة<sup>(1)</sup>.

✓ وفي سياق آخر يلاحظ أن المادة 145 تشترط موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على القانون المعترض عليه في المداولة الثانية بأغلبية الثلثين<sup>(2)</sup>. فطلب إجراء مداولة ثانية من قبل رئيس الجمهورية الجزائري يمكن اعتباره مشاركة في ممارسة العملية التشريعية من قبل رئيس الجمهورية.

ثانياً شروط وإجراءات طلب المداولة الثانية: أمام "المركز المتميز الذي يحظى به رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، خاصة وأنه يمثل الأمة ويجسد وحدتها، ورئيس الجمهورية هو الذي يرعى الصالح العام، وهو ما يحتم عليه استعمال سلطة الاعتراض حتى يواجه القوانين التي لا تحقق المصلحة العامة، أو تُرضي الشعب، لكن هذه السلطة (طلب إجراء مداولة ثانية) خطيرة على قدر أهميتها، إذ أنها تمثل تدخلا صريحا وصارخا في عمل البرلمان الأصيل ألا وهو وضع القوانين، لهذا لا بد أن تقيد هذه السلطة بشروط معينة يلتزم بها رئيس الجمهورية تفاديا لأي تجاوز أو تعسف. لهذا امتدادا لما سبق وضع الدستور

(1) مدة الثلاثين يوما هي مدة طويلة على عكس ما هو عليه في الولايات المتحدة الأمريكية (10 أيام)، وفرسا (15 يوما)، هذه المدد قصير مقارنة بما هو عليه في الجزائر.

(2) محمد هاملي، المرجع السابق، ص 46 وما يليها.

الجزائري لسنة 1996 شروطا وإجراءات دستورية معينة على رئيس الجمهورية الالتزام بها في ممارسته لهذه السلطة، كما أنه أقر أغلبية معينة يستطيع البرلمان من خلالها التمسك بوجهة نظره والتغلب على الاعتراض الرئاسي<sup>(1)</sup>، وهذا ما سنبينه وفق الآتي:

1- شرط ممارسة طلب إجراء المداولة الثانية بواسطة رئيس الجمهورية: "إذا ما رفض

رئيس الجمهورية نصا تشريعا (مشروع أو اقتراح قانون) تم إقراره من طرف المجلس الشعبي الوطني وصادق عليه من طرف مجلس الأمة، وذلك في الأجل المحدد دستوريا، يرسل إلى البرلمان من جديد لإجراء مداولة ثانية باعتبار أن الدستور الجزائري يقطع النظر عن آراء الفقه حول هذا الموضوع، فقد استقر على منح رئيس الجمهورية وحده حق طلب مداولة ثانية، إذ لرئيس الدولة حسب ما تجمع عليه الأنظمة النيابية ممارسة هذا الاختصاص دون سواه، فقد استقر المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ مبينا في دستور 1996 بموجب المادة 127 ثم المادة 145 من نفس الدستور المعدل والمتمم كيفية ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الحق الذي يضع به النص التشريعي موضع الشك، ليمارس بذلك رقابة ذاتية على العمل البرلماني التشريعي. فهذه السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية، تمكنه عمليا من تأخير وتعطيل أي نص تشريعي عن الصدور، والعودة إلى مجال النقاش من جديد في حالة ما تبين له بعض الشك فيه، بمعنى أن رئيس الجمهورية يساهم اعتبارا إلى السلطات الواسعة الممنوحة له بقدر واسع بل أساسي في العملية التشريعية والوظيفة التشريعية حتى عن طريق رفضه له والاعتراض عليه، مع الإشارة إلى أنه من خصائص إجراء مداولة ثانية بأنها سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية، كما له مطلق الحرية في تقدير مدى تطابق النصوص القانونية التي أقرها البرلمان مع سياسات وتوجيهات السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها السامي رئيس الجمهورية وحكومته، وهي سلطة شخصية لا ينازعه فيها أحد، ومما يكرس هذا التوجه هو عدم نص المؤسس الدستوري على أدنى شرط أو إجراء شكلي أو موضوعي بخصوص مضمون طلب المداولة الثانية، وبذلك فهو غير مقيد شكلا بخصوص طلب مداولة ثانية ولا

(1) نوالدين بن دحو، (سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية "دراسة في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم")، مجلة الاتحاد، مجلة تصدر عن الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين الجزائريين، منشورات سيدي بلعباس، عدد 4، (ديسمبر، 2014)، ص 156.

مضمونا"<sup>(1)</sup>.

2- شرط تسبب طلب إجراء المداولة الثانية: نبين فيما يلي مفهوم وأهمية هذا الشرط، وموقف المؤسس الدستوري الجزائري منه تباعا.

1. مفهوم شرط تسبب طلب إجراء مداولة ثانية: "لا بد أن يكون الاعتراض الرئاسي

مسببا، بمعنى أن رئيس الجمهورية في حال أراد إجراء مداولة ثانية حول قانون معين، عليه أن يرسل هذا القانون (محل الاعتراض إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مرفقا برسالة يذكر من خلالها الأسباب الحقيقية والجوهرية التي جعلته يعترض على ذلك القانون، ولرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في إبداء تلك الأسباب، والتي قد تكون أسبابا موضوعية أو شكلية، تنصب على كل القانون أو بعضه، حول تناقض في أحكام القانون، أو لاحتوائه بنود صعبة التطبيق، كما قد تكون هذه الأسباب لمخالفة هذا القانون للدستور أو للنظام القانوني المعمول به... إلخ"<sup>(2)</sup>.

2. أهمية تسبب طلب إجراء مداولة ثانية: "يكتسي شرط التسبب أهمية كبيرة يمكن إيجاز أهمها من خلال النقاط التالية:

1 أن تسبب رئيس الجمهورية لاعتراضه هو السبيل الوحيد لإقناع النواب بتغيير وجهة نظرهم حول القانون محل الاعتراض، وتبني وجهة نظر الرئيس.

2 يُمكن هذا الشرط الغرفة الأولى من دراسة وتنصيب مشروع القانون على ضوء اعتراضات رئيس الجمهورية.

3 أن احترام شرط التسبب، يزيل الغموض والإبهام الذي قد يحيط بالاعتراض، هذا الغموض الذي من شأنه أن يفقد ويُزيل الغاية التي جاء من أجلها الاعتراض، ويعتم على البرلمان استعمال الأغلبية للتفوق عليه.

4 يحول شرط التسبب دون أي تعسف أو تجاوز لتفادي عرقلة عمل البرلمان"<sup>(3)</sup>.

3. موقف المؤسس الدستوري الجزائري: "على خلاف دستور 1963 الذي اشترط في

طلب رئيس الجمهورية للمداولة الثانية تسبب طلبه، وعملت الدساتير الموالية له، دستور

(1) باديس سعودي، المرجع السابق، ص 60 وما يليها.

(2) نورالدين بن دحو، المرجع السابق، ص 167.

(3) نورالدين بن دحو، نفس المرجع السابق، ص: 167، 168.



1976، ودستور 1976، ثم دستور 1989، وأخيرا دستور 1996، وهذا الأخير المعدل والمتمم سنة 2016 على جعلها سلطة تقديرية خاضعة فقط لإرادة رئيس الجمهورية، فيمكن هذا الأخير أن يطلب من البرلمان مداولة ثانية في نص تمت المصادقة عليه، بدون أن يكون هناك أي تسبب لذلك. ومن قراءة الفقرة الأولى من المادة 145 من دستور 1996 والتي تقضي بإمكانية رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من زاويتين: الأولى: أن السلطة المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 145 ما هي إلا نتيجة حتمية لكون رئيس الجمهورية حامي الدستور، ويطلب مراجعة النص الذي صوت عليه البرلمان نقاديا لتناقض وأخطاء واردة فيه. الثانية: وهي الأكثر تناسبا مع مركز رئيس الجمهورية في دستور 1996؛ حيث يعتبر طلب المداولة الثانية وسيلة من الوسائل التي خولت دستوريا لرئيس الجمهورية والتي تمكنه من إفشال أية مبادرة تشريعية غير مرغوب فيها، والعديد من الوسائل التي وضعها المؤسس الدستوري والقوانين المنظمة للعمل التشريعي التي مفادها تدعيم مركز رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية"<sup>(1)</sup>.

3- أن يسلم هذا الطلب خلال مدة معينة: "قام المؤسس الدستوري الجزائري بتحديد مدة

طلب المداولة الثانية، وذلك من خلال الفقرة 1 من المادة 145 من دستور 1996،

<sup>1</sup> انطلاقا من هذه الفقرة يتضح أن مدة الاعتراض التي حددها الدستور الجزائري هي 30 يوما، على رئيس الجمهورية تقديم طلب المداولة الثانية خلال هذه المدة، وإلا سقط حقه في ذلك، واعتبر سكوته موافقة ضمنية على القانون.

<sup>2</sup> وبالعودة إلى الفقرة 1 من المادة 46 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة، فإن بدأ احتساب مدة 30 يوما تبدأ من يوم مصادقة مجلس الأمة على القانون محل الاعتراض،

وهذا أمر غير مستساغ لأن المنطق يستقيم مع بدء مدة الاعتراض من يوم إرسال القانون محل الاعتراض إلى الرئيس، وليس من يوم مصادقة مجلس الأمة عليه. فاطلاع رئيس الجمهورية على القانون يبدأ من يوم تسلمه إياه وليس من يوم مصادقة الغرفة الثانية.

<sup>3</sup> ومنه يستنتج أن المدة الحقيقية والفعلية للاعتراض الرئاسي في الجزائر هي 20 يوما من

تاريخ استلام الرئيس للنص القانون محل الاعتراض، وهي مدة معقولة ومناسبة للطرفين، كما

(1) ججيقة لوناسي، المرجع السابق، ص ص: 142، 143.

أنها ليست مدة طويلة يتعرقل من خلالها صدور القوانين في البلاد"<sup>(1)</sup>.

4- اشتراط نصاب معين: "إن عدم موافقة رئيس الجمهورية على القوانين التي أقرها

البرلمان؛ حيث يُرد إلى البرلمان لإعادة النظر فيه، وإذا أقره مرة أخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الجمهورية. وللتغلب على الاعتراض الرئاسي، فإن الأصول الدستورية تنتهج طريقتين: الأولى: إما أن يقره البرلمان بأغلبية مشددة وهي الطريقة التي اتبعتها دستور الولايات المتحدة الأمريكية "الاعتراض الموصوف"، والثانية: إما أن يقره البرلمان بأغلبية عادية وهي الطريقة التي اتبعتها دستور فرنسا لسنة 1958 "الاعتراض البسيط".

بالنسبة لدستور 1996 الجزائري فإن المادة 145 فقرة 2 تنص على "وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة"، الملاحظ أن: <sup>1</sup> هذا النص أنه يمكن لإرادة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أن تتغلب على اعتراض الرئيس بإقرار القانون مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه.

<sup>2</sup> فالدستور يتطلب أغلبية مشددة (الثلثين) للتغلب على اعتراض الرئيس، وهي الأغلبية المعتمدة في الدستور الأمريكي، بالرغم من الاختلافات الجوهرية بين النظامين؛ حيث أن السلطات التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي أقل بكثير من السلطات التي يتمتع بها الرئيس الجزائري إزاء البرلمان، وأخطرها "حق الحل".

<sup>3</sup> لهذا فإن طلب أغلبية الثلثين في الدستور الجزائري يزيد من قوة رئيس الجمهورية لأن تحقيق هذه الأغلبية المشددة للتخلص من الاعتراض الرئاسي ليس أمرا يسيرا في أي برلمان تتعدد فيه الآراء والأحزاب، لهذا غالبا ما ينتهي الاعتراض إلى تعديل النص وفقا لرغبة رئيس الجمهورية وهذا يضع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في حرج سياسي أمام الرأي العام. أما إذا لم يتحصل النص على نسبة الثلثين يصبح النص القانوني لاغيا، وهذا ما نصت عليه المادة 46 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة"<sup>(2)</sup>.

(1) نوالدين بن دحو، المرجع السابق، ص 159 وما يليها.

(2) عزالدين بغداداي، المرجع السابق، ص 95 وما يليها.

### المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين

" إذا كان حسب الكل أن الرقابة على دستورية القوانين لا تكون إلى في ظل الدستور الجامد، فحسب البعض أن تلك الرقابة قد تكون في ظل الدستور العرفي مثلما تكون في ظل الدستور المكتوب، إذ يرى المفكر الفرنسي "جاك شوفالييه" أن الرقابة ترتبط بوجود نص مكتوب مقر للدستور أو باستنتاج لقاعدة عرفية ترسخت في ضمير الجماعة، كما يرى أن الدستور يعلو القوانين في أي منظومة قانونية لكن سمة الدستور الجامد تمنحه درجة أعلى وأكثر من حيث العلوية في درجات السلم القانوني، ومنه يبطل كل قانون أو عمل مخالف لما نص عليه الدستور"<sup>(2)</sup>. وما يهنا في هذا المقام كيف يستطيع رئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة محل الدراسة التحكم أو التدخل أو الامتناع في العملية التشريعية عن طريق الرقابة الدستورية على القوانين؟ نبين ذلك وفق فروع.

#### الفرع الأول: دور الرئيس الأمريكي في الرقابة على دستورية القوانين

أمام الملاحظات التالية: "

- <sup>1</sup> من الحقائق المسلم بها أن النموذج الأمريكي في الرقابة على دستورية القوانين يعتبر من حيث المفهوم النظري والتطبيقات العملية أهم وأبرز النماذج التي عرفها العالم في هذا المجال.
- <sup>2</sup> ومن الجدير بالذكر أن الدستور الأمريكي الذي صدر سنة 1787 ووثيقة إعلان الحقوق به لم يتضمن أي منهم أي إشارة واضحة للرقابة على دستورية القوانين.
- <sup>3</sup> ولكن المحكمة العليا الأمريكية في مجال تطبيق الدستور وتحليل نصوصه وتفسيرها وضعت أسس وحدود وضوابط هذه الرقابة.
- <sup>4</sup> وتفرض الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية بواسطة محاكم القانون العام وليس بواسطة جهة قضائية متخصصة يتم إنشاؤها خصيصا للقيام بتلك المهمة الرقابية. وبذلك تمارس كافة المحاكم الأمريكية تلك الرقابة كل في حدود اختصاصاتها النوعية والإقليمية المفروضة لها.
- <sup>5</sup> ويتولى قضاة المحاكم اتحادية كانت أو تابعة للولايات الأعضاء تقدير مدى دستورية كافة

(1) فاطمة الزهراء غربي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016،

الأعمال الصادرة عن السلطات العامة سواء: القوانين أو التشريعات أو القرارات الإدارية، الأحكام الصادرة عن المحاكم القضائية ذات الدرجة الأدنى"<sup>(1)</sup>.

على هدي ما تقدم عن الرقابة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية بأنها:

1 "تتميز بأمرين: الأول: أن الجهة التي تتولى ممارسة اختصاص الرقابة الدستورية هي هيئة قضائية وليست هيئة سياسية، قد تعهد إلى المحاكم المختلفة، كما قد تعهد إلى المحكمة العليا بمفردها، والثاني: أن مهمة القضاء هي السهر على احترام تطبيق القانون، وهو يتدخل بعد صدور هذه الوثيقة وليس قبل ذلك، ولهذا فإن الرقابة القضائية هي رقابة لاحقة أو بعدية لأنها تثار عند تطبيق القانون.

2 ضف إلى ذلك أن لهذه الرقابة مزايا عديدة جعلت صنف كبير من الفقه يفضلها عن الرقابة السياسية ومن أهمها: أن الرقابة بواسطة هيئة قضائية تتفق مع مشكلة رقابة دستورية القوانين، ذلك أن هذه الأخيرة هي أساسا مشكلة قانونية وليست سياسية، لأنها لا تتعلق بملاءمة القانون للظروف الاجتماعية السياسية وإنما يتصل بمدى مطابقة القانون أو عدم مطابقتها لمبادئ ونصوص الدستور باعتبار القانون الأعلى، وتلك هي مشكلة قانونية ومن ثم يجب أن يختص بها القضاة بما لهم من خبرة قانونية في تفسير القوانين وتطبيقها. ومن جهة أخرى فإن العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية هي علاقة تكامل؛ بحيث أن السلطة التشريعية وإن كانت هي صاحبة السيادة في إعداد القانون، فإن السلطة القضائية كذلك تساهم في خلق القوانين عن طريق الاجتهاد القضائي من جهة أخرى، كما يقوم بالرقابة على دستورية القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية من جهة أخرى. والقضاء يتميز بالحياد والاستقلال، وهو ما يوفر له ضمانات جدية لبحث جدية دستورية القوانين"<sup>(2)</sup>.

نخلص في نهاية الأمر أنه ليس لرئيس الجمهورية الأمريكي أي دور في العملية التشريعية عن طريق الرقابة الدستورية.

(1) حمدي عطية ومصطفى عامر، رقابة الدستورية - دراسة مقارنة -، الطبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية،

2016، ص ص: 150، 151.

(2) أحسن رابحي، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ص: 508، 509.

الفرع الثاني: دور الرئيس الفرنسي في الرقابة على دستورية القوانين

على خلاف الرقابة القضائية التي تبنتها الولايات المتحدة الأمريكية، تبنت فرنسا نظام الرقابة السياسية بإسناد هذه الرقابة إلى هيئة تسمى "المجلس الدستوري"، أين خصه دستور 1958 بالباب السابع بعنوان: المجلس الدستوري. نبدي الملاحظات التالية حول هذه الهيئة وعلاقة رئيس الجمهورية بها:

<sup>1</sup> في تحديد طبيعة المجلس الدستوري الفرنسي "اتجه الاعتقاد أن هذا الجهاز ذو طابع سياسي على أساس أن الدستور جعل من المجلس الدستوري إلى جانب رئيس الجمهورية حاميا للدستور، هذه هي المهمة الأساسية الممنوحة لهذا الجهاز، وهي نفسها الممنوحة لرئيس الجمهورية الذي يعتبر منصبه سياسيا بالدرجة الأولى، ويبدو أن كلا الطرفين لهما المهمة نفسها، لكن طرق ووسائل عملهما تختلف"<sup>(1)</sup>.

<sup>2</sup> كما أن لرئيس الجمهورية الفرنسي دور في تشكيلة المجلس الدستوري، إذ يتولى تعيين ثلاثة أعضاء في تشكيلة المجلس الدستوري (المادة 56 فقرة 1 من الدستور الفرنسي).

<sup>3</sup> أيضا يتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء (الفقرة الأخيرة من المادة 56 من الدستور. وهذا ما يزيد في مركز رئيس الجمهورية الفرنسي.

<sup>4</sup> كما مكنت المادة 54 من الدستور رئيس الجمهورية من إخطار المجلس الدستوري، إلا أن رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري منعمة كون إجراء الإخطار يعود للوزير الأول لا رئيس الجمهورية، إضافة إلى وجود هيئات أخرى لجانب الرئيس تقوم بإخطار المجلس الدستوري وهي رئيس غرفتي البرلمان، و60 نائبا من الجمعية الوطنية، و60 شيخا من مجلس الشيوخ، إلى جانب الوزير الأول.

<sup>5</sup> مع الإشارة أن "السلطة التشريعية هي التي تسن القوانين، ومخالفة الدستور تأتي من جانبها، فإذا كان القانون المخالف للدستور يحقق رغبة لرئيس الجمهورية، بهذا يعني اتفاق رئيس الجمهورية مع السلطة التشريعية، وهذا ما يؤدي إلى صدور ذلك القانون دون أن يحال

(1) رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، الطبعة 1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص ص: 11، 12.

للمجلس الدستوري الذي لا يستطيع أن يفعل شيئاً في هذه الحالة"<sup>(1)</sup>. ومنه يتبدى أن دور رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين دور ضعيف، كما أن المجلس الدستوري الفرنسي يشارك في العملية التشريعية عن طريق إخطاره ليقرر مصير القانون محل الإخطار.

### الفرع الثالث: دور الرئيس الجزائري في الرقابة على دستورية القوانين

متأثراً بالنموذج الفرنسي، تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية ممثلة في المجلس الدستوري، "وإن كانت الأسباب التاريخية لها دور كبير في هذا التقليد، إلا أن عملية المحاكاة لم تكن متطابقة، أي على مستوى التشكيل أو إجراءات العمل"<sup>(2)</sup>. هذا ويتأتى دور رئيس الجمهورية الجزائري في الرقابة على دستورية القوانين وفق الآتي:

#### أولاً: المساهمة الفعالة لرئيس الجمهورية في تحديد تشكيلة المجلس الدستوري:

يتكون المجلس الدستوري الجزائري استناداً إلى نص المادة 183 فقرة 1 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 على الشكل التالي: - أربعة أعضاء من بينهم رئيس المجلس الدستوري ونائبه يعينهم رئيس الجمهورية، - واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، - واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، - واثنان ينتخبهما مجلس الدولة، - واثنان تنتخبهما المحكمة العليا. يتضح من هذه التشكيلة:

<sup>1</sup> أن المجلس الدستوري قد عرف تطوراً ملحوظاً من هذه الناحية وذلك بزيادة عدد الممثلين في المجلس الدستوري من 9 أعضاء إلى 12 عضواً.

<sup>2</sup> أن السلطات الثلاث: التنفيذية، التشريعية، القضائية ممثلة في المجلس الدستوري بعدد متساو،

<sup>3</sup> لكن كون أعضاء المحكمة العليا قضاة، وأعضاء مجلس الدولة قضاة، فإن رئيس الجمهورية من يتولى مهمة تعيين هؤلاء القضاة في المحكمة العليا ومجلس الدولة بموسوم رئاسي.

(1) عمر العبد الله، (الرقابة على دستورية القوانين \*دراسة مقارنة\*، مجلة جامعة دمشق، مجلة تصدر عن جامعة دمشق، المجلد 7، عدد 2، 2001، ص 9.

(2) عمار عباس، (دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور)، مجلة المجلس الدستوري، مجلة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، عدد 1، 2013، ص 71.

<sup>4</sup> يتضح أيضا أن رئيس الجمهورية يستحوذ على حصة الأسد في اختار ثلث (3/1) أعضاء المجلس الدستوري من بينهم الرئيس الذي يعتبر صوته مرجحا في حالة تساوي الأصوات، "وهذا الأمر ضروري نظرا إلى أهمية المهام التي تتولاها هذه الشخصية"<sup>(1)</sup>.

"لكن على خلاف ذلك هناك من يعتبر أن إسناد رئاسة المجلس الدستوري لعضو معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي، يجعل من إمكانية تأثير رئيس الجمهورية على التوجه العام للمجلس الدستوري أمرا واردا، خاصة وأن الهيئة المكلفة بتحضير أشغال المجلس وتنظيمه وعمله والمتمثلة في الأمانة العامة، هي هيئة تابعة لرئيس الجمهورية، كما أن مسألة تعيين وإنهاء مهام الموظفين السامين في المجلس الدستوري يكون بتقويض من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الدستوري طبقا لأحكام نظام قواعد عمل المجلس الدستوري"<sup>(2)</sup>.

ولكن رئيس الجمهورية الجزائري من يعين قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة، فهو من يعين الثلث الآخر من أعضاء المجلس الدستوري بطريقة غير مباشرة، وفي النهاية فهو يستحوذ على حصة ثلثي 3/2 أعضاء مجلس الدستوري بتوليته تعيينهم.

**ثانيا: ارتباط عمل المجلس الدستوري بإجراء الإخطار:** "عملية الإخطار تتم برسالة

توجه إلى رئيس المجلس الدستوري، وترفق هذه الرسالة بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه أو اتخاذ قرار بشأنه، لكن النقطة التي تؤثر على فعالية المجلس الدستوري هي عدم تسبيب رسالة الإخطار من طرف الهيئات المعنية بذلك، وعدم نشرها الأمر الذي يؤدي إلى جهل محتواها"<sup>(3)</sup>.

هذا ومنحت المادة 187 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 حق إخطار المجلس الدستوري إلى الرئيس السامي للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، والرئيس التنفيذي (الوزير الأول) لأول مرة حق إخطار المجلس الدستوري. وفقا للمادة 186 من الدستور المعدل سنة 2016 يحتكر رئيس الجمهورية سلطة الإخطار بخصوص القوانين العضوية والنظام الداخلي

(1) حميد مزياني، المرجع السابق، ص 116.

(2) نقلا عن تهميش حميد مزياني، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(3) سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012،

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

لغرفتي البرلمان نظرا لحساسية المجالات التي تمسها القوانين العضوية وخوفا من تهديد سير عمل غرفتي البرلمان، على خلاف ما كرسه المشرع الفرنسي الذي منح حق الإخطار بالنسبة للقوانين العضوية لرئيس الجمهورية، أما النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يمارسه الوزير الأول. على هدي ما تقدم يتضح ما يلي:

<sup>1</sup> علة الرقابة الإلزامية للقانون العضوي على المجلس الدستوري: "أنها نوعية متميزة على القوانين التي يصدرها البرلمان، فهي تتميز في موضوعها بأنها تحدد نصوص الدستور وتكملها، وفي إجراءات إعدادها وإقرارها وتعديلها بأنها أكثر صعوبة من إجراءات إعداد وإقرار وتعديل القوانين العادية، فالقوانين العضوية من الناحية القانونية ووفقا للمعيار الشكلي تحتل مركزا متميزا في هرم القواعد القانونية إذ توجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي"<sup>(1)</sup>.

<sup>2</sup> أن المادة 141 في فقرتها الثالثة والمادة 186 في الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل سنة 2016، قد "قصرت حق الإخطار على القوانين العضوية على رئيس الجمهورية، ولم تُمنح لأية مؤسسة أخرى حق القيام بذلك، في حالة ما إذا أخل رئيس الجمهورية بواجبه الدستوري، الذي سيؤدي إلى شل عملية نفاذ القانون لضرورة خضوع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من قبل المجلس الدستوري قبل صدوره.

<sup>3</sup> وجاء في الرأي رقم 10 لسنة 2000 تفسير المجلس الدستوري لأحكام المادة 165 من الدستور<sup>(2)</sup> والتي تقصر حق الإخطار على رئيس الجمهورية: "واعتبارا أن المؤسس الدستوري قد أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان إجباريا لرقابة مطابقة أحكامها مع الدستور من قبل المجلس الدستوري وأوكل صلاحية الإخطار في هذه الحالة إلى رئيس الجمهورية باعتباره حاميا الدستور...".

<sup>4</sup> إلا أن التبرير غير مقتع، بل يبرهن فقط على سمو مركز رئيس الجمهورية في نظام دستور 1996، وعلى تبعية المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية، بحيث يعتبر إحدى الوسائل التي

(1) عائشة دويدي، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية \*دراسة مقارنة\*، أطروحة دكتوراه في

القانون العام من جامعة سيدي بلعباس، 2017-2018، ص 112.

(2) على أن المادة 165 من الدستور حلت محلها المادة 186 من نفس الدستور المعدل سنة 2016 وحافظت على نفس

الصياغة.



## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

يستعملها المجلس الدستوري للحد من سلطات البرلمان<sup>(1)</sup>، وإيقافه عند الحدود المسطرة له دستورياً، وهذا ما يؤكد الرأي رقم 04/ر.ق/م. د/98 المؤرخ في 13 جوان 1998 المتعلق بنظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان؛ حيث جاء فيه: "واعتباراً أنه إذا كان اختصاص المشرع إعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة طبقاً للمادة 98<sup>(2)</sup> الفقرة الأخيرة من الدستور فإنه يعود للمجلس الدستوري بمقتضى اختصاصاته الدستورية أن يسهر على احترام المشرع للأحكام الدستورية من حيث ممارسة السلطة التشريعية".

<sup>5</sup> وعن تدخل رئيسي غرفتي البرلمان لإخطار المجلس الدستوري سواء رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني لا يعبر عن معارضتهم لرئيس الجمهورية، وهذا ما أكدته التجربة العملية في الجزائر، فمن الصعب تصور قيام رئيسي إحدى الغرفتين بعرض قانون صوت عليه أغلبية نواب البرلمان على المجلس الدستوري.

<sup>6</sup> والمؤسسة الوحيدة التي تستعمل المجلس الدستوري للاعتراض على أي نص تشريعي هي مؤسسة رئاسة الجمهورية، الذي يجد في المجلس الدستوري وسيلة لحماية الدستور وحماية المواطنين من تعسف البرلمان، وحماية البرنامج السياسي الرئاسي وضمان تطبيقه.

<sup>7</sup> كم يتمتع رئيس الجمهورية وحده بحق الإخطار التفسيري لأحكام الدستور باعتباره حامي الدستور<sup>(3)</sup>.

<sup>8</sup> لقد أضاف المؤسس الدستوري إلى جانب رئيس الجمهورية الوزير الأول كهيئة مخولة لها صلاحية الإخطار في التعديل الدستوري 2016 في ما يخص دستورية المعاهدات الدولية والقوانين العادية والتنظيمات، ولكن باعتبار الوزير الأول تابع لرئيس الجمهورية، فإن كل صلاحيته مرهونة بهذا الأخير، ما يستلزم أخذ موافقته، وبالتالي تظهر صلاحية الإخطار

(1) "وهذا ما ذهب إليه الأستاذ "محيو" في مقدمة خصصها لكتاب الأستاذ "يليس شاوش":

« Cette activisme (du conseil constitutionnel) vise pour l'instant à restreindre de seul pouvoir législatif et cela ne va pas sans réveiller les soupçons de ceux qui se méfient du contrôle constitutionnel, s'interrogent sur sa légitimité démocratique et s'inquiètent d'une promotion excessive de la figure du juge »

نقلا عن تهميش رقم 2، ججيقة لوناسي، المرجع السابق، ص 156

(2) المادة 98 حلت محلها المادة 112 من الدستور المعدل والمتمم سنة 2016.

(3) ججيقة لوناسي، المرجع السابق، ص 155 وما يليها.

الممنوحة للوزير الأول ما هي إلا وسيلة لإحداث توازن بين السلطات أكثر مما هو آلية لحماية الدستور، لأنها مقيدة بموافقة رئيس الجمهورية، إذ يجب أن تكون هذه الصلاحية مكملة له. وهذا أمر يحسب للمؤسس الدستوري الجزائري لدعم فعالية الرقابة على دستورية القوانين.

### المطلب الثالث: إصدار ونشر القانون

من المفهوم أن "البرلمان يتولى مهمة الإعداد والتصويت على التشريع، بيد أن الإصدار يجعل القانون نافذا، لكنه يتوجب أن يتبع بالنشر لكي يغدو القانون معلوما لدى الجمهور"<sup>(1)</sup>. الأمر الذي يجعلنا نخصيص: الفرع الأول: إصدار القانون  
الفرع الثاني: نشر القانون.

### الفرع الأول: إصدار القانون

"عرف جورج بيردو الإصدار بقوله:

« La promulgation c'est l'acte par lequel le président de la république authentifie le texte de la loi contacte la régularité de son adoption et la déclare valable »<sup>(2)</sup>

على هدي هذا التعريف نتناول هذا الفرع وفق ما يلي:

أولاً: مفهوم الإصدار

ثانياً: السلطة المختصة بإصدار القوانين حسب الأنظمة المقارنة محل الدراسة

ثالثاً: القيمة القانونية لإصدار القوانين

أولاً: مفهوم الإصدار: فقد "قام رجال الفقه بمختلف جنسياتهم تعريف اختصاص

رئيس الجمهورية في إصدار القوانين:

<sup>1</sup> فقد عرفه العميد الفرنسي دوجي أنه: "ذلك العمل الذي بمقتضاه يَعْتَرَفُ رئيس الجمهورية بأن

القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين، ومن ثم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة، وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه".

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 231.

(2) عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، المرجع

السابق، ص 130.

<sup>2</sup> أما عبد الغني بسيوني فقد عرفه بأنه: "عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره وأنه أصبح قانوناً نهائياً، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب السلطة التنفيذية.

<sup>3</sup> أما في الجزائر، فقد عرف عبد العزيز السيد الجوهري إصدار القوانين بأنه: "ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانون ما قد اكتمل وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه، ولكونه قد أصبح قانوناً من قوانين الدولة". في حين اعتبر عبد الله بوقفة الإصدار "شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان سن ووافق عن النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشياً مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد".  
وعليه:

<sup>1</sup> مما يستنتج من هذه التعاريف الفقهية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين: أنه على الرغم من وجود بعض الاختلاف بينها، إلا أنها تنصب جميعاً على أن المقصود بإصدار القوانين هو الإعلان عن انتهاء البرلمان من سن القانون طبقاً للإجراءات المحددة دستورياً، كما أنه يعتبر إعلاناً عن موافقة رئيس الجمهورية على القانون الذي سنه البرلمان، وذلك بتوقيعه عليه، ومن ثم يصبح هذا القانون واجب النفاذ، فأصدار القوانين يعد إجراءً تشريعياً يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية أو أنه لم يقم بعرض النص على المجلس الدستوري ليراقب مدى مطابقته للدستور

« Clôt la procédure législative sous réserve que le Président n'ait pas demandé une deuxième délibération ou que le texte n'ait pas été déféré au conseil constitutionnel »

<sup>2</sup> مما يمكن من جهة أخرى استنتاجه من هذه التعاريف، أن إصدار القوانين يتضمن عنصرين وهما: 1- تسجيل موافقة البرلمان ورئيس الدولة على مشروعات القوانين، أو تسجيل إقرار البرلمان ثانية لمشروعات القوانين المعترض عليها.

2- الأمر بتنفيذ القانون بعد أن اكتملت جميع مقوماته التشريعية كقانون من قوانين الدولة"<sup>(1)</sup>.

(1) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، من جامعة تلمسان، 2007-2008، ص 75 وما يليها.

مع الإشارة أن "مجلس الدولة الفرنسي أدلى بدلوه في تعريف الإصدار بقوله: "العمل الذي بمقتضاه يشهد رئيس الدولة على وجود قانون، ويعطي الأمر إلى السلطات العمومية لملاحظته والعمل على تطبيقه"<sup>(1)</sup>.

ثانيا: السلطة المختصة بإصدار القوانين حسب الأنظمة المقارنة محل الدراسة:

بدءا بالولايات المتحدة الأمريكية: بتصفح دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 نجد أن: المادة الأولى الفقرة السابعة بند 2 لا تشير إلى عملية إصدار القوانين، هذه المادة اكتفت بذكر نشر القانون بنصها: "كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل أن يصبح قانونا أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه وقعه..."، يفهم من هذا النص أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو من يتولى عملية التوقيع على مشاريع القوانين إذا وافق عليها ولم يعترض عليها، أي قام بعملية الإصدار والنشر من خلال عبارة "الموافقة" و "التوقيع".

أما في فرنسا: تنص الفقرة الأولى من المادة العاشرة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 "يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الخمسة عشرة يوما التي تلي إرسال القانون المصادق عليه بصفة نهائية إلى الحكومة". الواضح من هذه الفقرة:

- أن صاحب الإصدار هو رئيس الجمهورية.
- كما تشير هذه الفقرة إلى قيد زمني في خلاله يصدر رئيس الجمهورية الفرنسي القانون وهي مدة 15 يوما التي تلي إرسال القانون إلى الحكومة.
- تشترط هذه الفقرة أيضا في القانون القابل للإصدار أن يكون مصادق عليه بصفة نهائية.

مع الإشارة "أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد استعمل في المادة 10 عبارة « le Président promulgue les lois »

والتي تعني أن المؤسس الدستوري الفرنسي لم يجعل من إصدار القوانين التزام مطلق على الرئيس، ذلك أنه لم يذكر يجب عليه إصدارها، وإنما جعله مجرد اختصاص يستقل في

(1) عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، المرجع

ممارسته رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

وفي الجزائر: "يعد الإصدار مبدأ دستوري يسمح لرئيس الجمهورية بوضع القانون محل النفاذ، لذلك يرى Lavière على أنه ذلك الإجراء الوحيد الذي يعطي القوة الإلزامية للقانون. بينما لا يعد الإصدار مُنشئاً للنص التشريعي في الجزائر بل يضيفي الصفة القانونية على النص بموجب صدور مرسوم الإصدار من طرف رئيس الجمهورية"<sup>(2)</sup>.  
وبإلقاء نظرة على الدساتير التي عرفت الجزائر:

1. بدءا بدستور 1963 من خلال: المادة 49 التي تنص: "يكلف رئيس الجمهورية

بإصدار القوانين ونشرها، وهو يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لتحويلها إليه من طرف المجلس الوطني، كما يقوم بتوقيع المراسيم التطبيقية. ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطالب المجلس الوطني بالاستعجال". والمادة 51 التي تنص: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها". باستقراء المادتين أعلاه:

✓ هناك ملاحظة تتصل بالمنطق المزدوج الذي أخذ به المؤسس الدستوري بدلالة المادة 51 من الدستور معنى ذلك: يصدر رئيس لجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها دون ذلك يتولى رئيس المجلس الوطني إصدارها.

✓ ولأن الإصدار يستند على قاعدة دستورية، وبالنتيجة يعد عملا قانونيا منفصلا عن النص التشريعي، الذي وافقت عليه الهيئة التشريعية، لأن الإصدار يعتبر بمثابة شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية. وبالتالي يعلن الممارس لهذا الاختصاص من خلال الإصدار عن ميلاد قانون جديد، ويتأتى ذلك بنشره في الجريدة الرسمية.

✓ واعتبارا بالنتيجة، يتوجب على رئيس الدولة أن لا يضيف شيئا يذكر للنص التشريعي، لكي يصدر القانون وينشر وفق ما أقره البرلمان، لأن ماهية الإصدار: من ناحية تتلخص في

(1) أحمد بركات، المرجع السابق، ص 86.

(2) حميد مزياي، المرجع السابق، ص 114.

الاعتراف بأن المجلس الوطني هو السيد من حيث الإعداد والتصويت على التشريع؛ ومن ناحية ثانية تفصح عن إصدار أمر تكليف من رئيس الجمهورية لأعوان الدولة بتنفيذ القانون الصادر<sup>(1)</sup>.

2. يتضح من نصوص المواد: 154، 117، 126، 144 على التوالي من دساتير 1976، 1989، 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2016 ما يلي:

<sup>1</sup> أن دستور 1989 من خلال المادة 117 حافظ على نفس صياغة المادة 154 من دستور 1976، ليختلف عنهم دستور 1996 في الصياغة مع الاحتفاظ على نفس المدة وهي 30 يوما. هذا:"

<sup>2</sup> يتضح أن الإصدار يكتسي مكانة هامة بجانب النصوص الدستورية والمركز الذي يحتله رئيس الجمهورية باعتباره ضامن احترام الدستور.

<sup>3</sup> فالأسلوب المستعمل في الصياغة من قبل محرري الدساتير الأخرى - 1976، 1989، 1996- بالمقارنة مع صياغة دستور 1963 يؤكد ذلك ما يلي:

✓ من حيث المدة: نجد أن دساتير 1976، 1989، 1996 تحددها ب (30 يوما)؛ وهي مدة لم تحترم في ظل دستور 1976 في كثير من الحالات، في حين أن المدة في دستور 1963 محددة بعشرة أيام وهي مدة قصيرة بالمقارنة مع المدة المحددة في الدساتير اللاحقة، بل ويمكن للمجلس الوطني أن يطلب تخفيض تلك المدة عند الاستعجال، وهذا ما يؤكد مكانة المجلس ولو نظريا أمام رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 خلافا لما أصبح عليه الحال فيما بعد.

✓ ومن حيث الصياغة:

<sup>1</sup> جاءت دساتير ما بعد دستور 1963 "...يصدر..." وهي كلمة تفيد من جهة الالتزام، ومن جهة أخرى عقد الاختصاص المطلق، ودليل ذلك إقصار تلك المهمة على الرئيس دون مشاركة هيئة أخرى. خلافا لدستور 1963 الذي جاءت صياغة مادته 51 لتؤكد تقييد الرئيس، فهي تكلفة ولا يكلف إلا التابع، رغم أخذ النظام بوحدة الحزب والسلطة.

(1) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 107.

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

<sup>2</sup> وفضلا عن ذلك التكيف فإن دستور 1963 يحدد نتائج عدم الإصدار؛ حيث ينتقل الاختصاص تلقائيا وفقا للدستور لرئيس المجلس الوطني. أما في دستوري 1989 و1996 فإن الصياغة تقيد المعنى المعتمد في دستور 1976، ومن ثمة فإن مسألة الالتزام بالإصدار معلقة بموقف رئيس الجمهورية من النص.

✓ من حيث الجزء: المترتب على عدم إصدار القوانين التي صادق عليها المجلس

الوطني في ظل دستور 1963 هو نقل الاختصاص مؤقتا لرئيس المجلس الوطني لإصدارها طبقا لأحكام الدستور، ويمكن أن يترتب على ذلك اللجوء إلى مساءلة رئيس الجمهورية من قبل المجلس الوطني المعبر عن إرادة الشعب. أم في ظل الدساتير الموالية، فالفصل يعود للرئيس: له أن يصدر القوانين التي صادق عليها البرلمان في الميعاد المحدد، فيكون تصرفه متمشيا مع الدستور، وله أن يؤجل أو يتأنى في إصدارها كما وقع عمليا في دستور 1976 دون أي جزء يمكن أن يترتب على ذلك، بل أنه لا يمكن الحديث عن الجزء الذي يمس رئيس الجمهورية، إلا إذا كان الجزء إيجابيا، أو تمثل في التنديد من قبل النواب أو الأحزاب المعارضة<sup>(1)</sup>.

ثالثا: القيمة القانونية لإصدار القوانين: نبين القيمة القانونية لإصدار القوانين من

خلال التطرق إلى: 1- موقف الفقه من عملية الإصدار.

2- اختلاف الاتجاهات حول قيمة الإصدار.

أولا موقف الفقه من عملية الإصدار: "اختلف الفقه بشأن مسألة إصدار القانون:

فلئن كان يعتبر خلال الحكم الملكي المطلق تصديقا من الملك بوجود القانون بما يجعله مشاركا في التشريع. فإن الوضع ليس كذلك بعد سيطرة البرلمان على السلطة، فقد ذهب البعض إلى أنه إجراء بموجبه يقرر رئيس السلطة التنفيذية وجود قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية بنقل القانون إلى المرحلة التنفيذية، فتصرف الرئيس يعتبر بمثابة إعلان رسمي لميلاد القانون وتوجيه أمر إلى السلطات المختصة بتنفيذه.

➤ لذلك فإن "كاري دي ملبرج وأنصاره يرون بأن الإصدار لا يعتبر عملا تشريعيا وإنما

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

المرجع السابق، ص 78 وما يليها.

تكلمة له يقوم بموجبه الرئيس بالالتزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية.

➤ وبمعنى الأستاذ "لاباند"، فإن الإصدار ما هو إلا نتيجة قانونية وضرورة للموافقة على القانون الموضوع من قبل الهيئة التشريعية.

➤ وفي هذا الاتجاه يذهب الأستاذ "دوجي" وأنصاره فيرون بأن الإصدار هو تكلمة للقانون، ويدلون على رأيهم بأن القانون الذي لم يصدر برغم الموافقة عليه لا يلزم الحاكم بتطبيقه ولا لإدارة بتنفيذه، ولا المواطنين باحترامه.

➤ بل هناك من يرى كالأستاذ "لافرير" بأن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية، وأن التصويت البرلماني لا يعدو أن يكون مجرد مقررات دون أن يحق للبرلمان منحها القوة الإلزامية التي ينفرد بها الجهاز التنفيذي.

أما الفقه الحديث فيرى في الإصدار؛ ذلك العمل الذي يقوم بموجبه رئيس الدولة بإضفاء صفة القانون على النص، وأن الإصدار لا ينشئ قاعدة وإنما يلاحظها. وبمعنى آخر فإن الرئيس لا يشارك في ممارسة السلطة التشريعية بهذا العمل، والدليل على ذلك حسب وجهة نظر هذا الرأي أن الإصدار يتم في صفة شكلية أساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان، ثم نجد عبارة "أن رئيس الجمهورية أو الدولة ..... يصدر القانون التالي نصه"، وفي الأخير نجد عبارة "ينشر في الجريدة الرسمية.

فالإصدار والنشر وفقا لهذا الرأي ما هو إلا أعمال تنفيذية نابعة من الالتزام بتنفيذ الإرادة التشريعية للبرلمان المستمد من الدستور والقوانين، إذ أن الرئيس بإصداره القانون يقوم بتنفيذ قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة المختصة المحددة في الدستور، ووفق ما يقتضي به هذا الأخير"<sup>(1)</sup>. وعليه: "

1 هذا الاستنتاج يخفي بين طياته تساؤلا هاما يتمثل في الهدف من الإصدار إذا كان الرئيس لا يقوم في ذلك بأي عمل تشريعي، وما أهميته ولماذا لا ينحصر دور رئيس الدولة على النشر فقط طالما كان الإصدار عملا تنفيذيا.

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

نفس المرجع السابق، ص: 74، 75.



<sup>2</sup> ويمكن القول أيضا بأن الإصدار ضروري احتراماً لأحكام الدستور ولإثبات أن الرئيس لا يعترض القانون، كون الدستور خوله حق طلب إجراء مداولة ثانية باعتباره حامي الدستور.

<sup>3</sup> وفيما يتعلق بعملية الإصدار التي تخص تعديلات الدستور، فإن الرئيس مقيد دستورياً ولا يتمتع بالحق سالف الذكر.

<sup>4</sup> وعليه فإن الإصدار لا يعدو أن يكون سوى تكملة ضرورية وفي نفس الوقت ملاحظة من من قبل الرئيس بأن هناك قانون وافقت عليه السلطة التشريعية، كما يعتبر إسهاماً بوجوده وتأكيده للقيمة الحتمية التنفيذية لذلك النص.

<sup>5</sup> والثابت أن هذه الآراء المختلفة التي كانت ولا تزال تعبر عن المراحل التي عرفت العلاقات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، لا يمكن أخذها، على علاتها، ذلك أن الإصدار إجراء أسند لرئيس الدولة دستورياً اعتماداً على مبدأ الفصل بين السلطات وضمانه، وأنه في الحقيقة عمل ضروري كونه يضيف طابع التقيد به وتنفيذه.

<sup>6</sup> وفي هذا الصدد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن الإصدار هو عملية اختتام إجراءات التشريع، وأنه إجراء بموجبه يقر رئيس الجمهورية وجود قانون ويعطي أمراً للسلطات العمومية باحترامه والسهر على ذلك.

<sup>7</sup> ضف إلى ذلك أن المجلس الدستوري الفرنسي في قضية كاليديونيا الجديدة، فقد اعتبر الإصدار عملية إسهام من طرف رئيس الجمهورية بأن القانون قد أقر بانتظام ومناقشتها وتصويتها، وليس موافقة على مضمونه، وبالتالي ليس له - رئيس الجمهورية - تأجيل إصداره إلا في حالة طلب مداولة ثانية، وأنه بالانتهاء منها والموافقة على النص يلتزم بإصداره في الأجل، وإلا عد تصرفه خرقاً للدستور يستوجب تكييفه بالخيانة العظمى<sup>(1)</sup>.

ثانياً اختلاف الاتجاهات حول قيمة الإصدار: على هدي ما تقدم عن الآراء الفقهية من

عملية الإصدار، فقد ظهرت ثلاثة اتجاهات حول قيمة الإصدار وذلك على النحو التالي:

**1. الاتجاه الأول: الإصدار عمل تشريعي**: لقد نشأ وازدهر هذا الاتجاه في الفقه الألماني

لأنه كان يهدف إلى إعلاء دور الملك والتقليل من دور الجهاز التشريعي في مجال التشريع.

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

نفس المرجع السابق، ص: 76، 77.

<sup>1</sup> فيرى لاباند أن الإصدار يعتبر شرطا لوجود إرادة المشرع لأن الإرادة قانونيا لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها إلى الخارج بصورة ملحوظة وبوثيقة محسوسة، فالإصدار هو هذه الصورة الملموسة التي تخلع على القانون الوجود.

<sup>2</sup> ويرى جيلينك: أن الإصدار عمل تشريعي، لأن إصدار النص يعني اعتراف الملك بأن القانون قد تم وفق الإجراءات المنصوص عليها دستوريا.

وأما دوجي وهوريو فقد تبنا النظرية الألمانية، وأضافا إليها الكثير؛ فيرى "دوجي"

<sup>1</sup> أن الإصدار عمل بدونه لا يلتزم المواطنون به، كما أن المحاكم عليها أن تمتنع عن تطبيق القانون قبل إصداره، وإن فعلت فإن أحكامها تصبح عرضة للإلغاء بواسطة المحكمة العليا.

<sup>2</sup> فالإصدار يشكل شرطا مباشرا للأفراد اللذين سوف يطبق عليهم القانون، لأن هذا الإجراء سوف ينشئ في مواجهة هؤلاء الأفراد مركزا قانونيا معيناً تحده أحكام هذا القانون.

<sup>3</sup> والرئيس بقيامه بالإصدار، فإنه في الوقت نفسه يأمر بتنفيذ القانون.

ويرى دوجي أنه من الخطأ تطبيق النظرية في فرنسا على الشكل الذي صاغها به "لاباند"، لأن هذه النظرية يمكن تطبيقها فقط في الأنظمة التي يسند فيها الدستور لرئيس الدولة هو الذي يمنحها الطبيعة الأمرة بالتصديق"<sup>(1)</sup>.

2. الاتجاه الثاني: الإصدار عمل تنفيذي: "يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي ايسمان؛

<sup>1</sup> إذ يرى أن الإصدار يعتبر عملا ذو أثر كاشف وليس منشئ للقوة التنفيذية، لذلك فالإصدار ليس عملا تشريعيا، فالقانون يكتمل عند التصويت عليه النهائي عليه من طرف البرلمان.

<sup>2</sup> ويذهب ايسمان إلى اعتبار الإصدار بمثابة أمر يصدره رئيس الجمهورية إلى موظفي السلطة العامة بمراقبة تنفيذ القانون، واستخدام القوة إن لزم الأمر.

<sup>3</sup> فالإصدار إذن ليس إلا نتيجة منطقية لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، فواجب احترام التنفيذ يعود لاختصاصات السلطة التنفيذية"<sup>(2)</sup>.

3. الاتجاه الثالث: الإصدار عمل من نوع خاص: "يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي

"كاري دي مالبرج"؛

(1) محمد عفرون، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري وعلم التنظيم

السياسي، من جامعة الجزائر، 2007، ص ص: 53، 54.

(2) محمد عفرون، نفس المرجع، ص 54.

1 بحيث يبدأ نظريته بانتقاء النظريات السابقة، فهي نظريات مبهمة وغامضة، وقد حصرت نفسها في نطاق الفكر الألماني الضيق.

2 ويبدأ "مالبرج" نظريته بالقول بأن القوة الأمرة للقانون ترجع إلى موافقة السلطة التشريعية على القانون، لأن قرار المجلس بالموافقة عليه يعتبر جزءا متكاملا وعنصرا من العناصر الجوهرية في عمل القانون.

3 وفي القانون الفرنسي العام؛ فإن الفعل الإرادي بالنسبة لنشوء القانون يعتبر واضحا بالنسبة للمجلس، لكنه لا يوجد بالنسبة لرئيس الجمهورية، فهذا الأخير ليس حرا في إصدار أو عدم إصدار النص، لأن من واجبه الإصدار.

4 إضافة إلى أن القاعدة القانونية ليست بحاجة إلى عمل يعطيها القوة الإلزامية، فهذه القوة ملازمة للقاعدة القانونية، وتنفيذ القانون، إنما يتم بإرادة البرلمان وليس بإرادة رئيس الجمهورية، فهذا الأخير لا يملك إلا سلطة تنفيذ القانون، وليس له أن يخلع عليه القوة التنفيذية، فهذا الأمر يرجع لإرادة السلطة التشريعية دون غيرها. فعندما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار النص التشريعي، بل يمهد لتنفيذ القانون وهي الوظيفة المسندة للسلطة التنفيذية دستوريا.

ويوضح مالبرج أكثر بقوله "أن الإصدار ليس هو العمل الذي يعطي مولده ونشوءه، فنشأة القانون تبدأ من آخر يوم صوت فيه أعضاء السلطة التشريعية على النص وكل ما يحدث أثناء سير التشريع ليس إلا إعداد له، وكل ما يحدث بعده هو نتيجة قانونية ضرورية للموافقة على القانون.

والفقه الحديث يتبنى هذا الاتجاه الأخير مستدلا في ذلك:

✓ يكون الإصدار لا يهدف إلى إنشاء قاعدة قانونية وإن كان يظهرها.

✓ فهو في الأخير عمل تنفيذي لإرادة السلطة التشريعية<sup>(1)</sup>.

منه يعد آلية من آليات رئيس الجمهورية لممارسة العملية التشريعية.

(1) محمد عفرون، المرجع السابق، ص ص: 54، 55.

### الفرع الثاني: نشر القوانين

بعد ما تبين أعلاه أن الإصدار مرحلة متممة لظهور التشريع، كان لا بد من التطرق لعملية النشر التي بدونها لن يصبح التشريع نافذ المفعول في حق الكافة<sup>(1)</sup> الأمر الذي يدفعنا دراسة هذا الفرع من خلال ما يلي: أولاً: مفهوم نشر القوانين. ثانياً: أهمية النشر.

ثالثاً: عملية نشر القوانين في الأنظمة محل الدراسة.

أولاً: مفهوم نشر القوانين: "يكن تعريف إجراء النشر بأنه مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي إبلاغ القانون إلى الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم، فالعبرة في نفاذ وسريان أحكامه يكون بتاريخ النشر لا بتاريخ الإصدار.

ويمكن التمييز بين عملية الإصدار وعملية النشر فيما يلي:

- ✓ بأن الإصدار هو ذلك الإجراء القانوني الذي يجعل القانون قابلاً للتنفيذ.
- ✓ أما النشر فيجعل القانون قابلاً للمعارضة كونه أصبح معلوماً من قبل المخاطبين به.
- ✓ ويعتبر النشر فعلاً قانونياً متميزاً عن الإصدار؛ بحيث يمثل الإصدار المرحلة الأخيرة لاكتمال العمل التشريعي، أما النشر فيجعل القانون قابلاً للتنفيذ"<sup>(2)</sup>.

ثانياً: أهمية النشر: تكمن أهمية هذا الإجراء في:

1- أن النشر هو تصرف مادي بموجبه يُعلم رئيس الجمهورية كلفة المواطنين بالقانون، فهو عمل تكميلي أُسندَ للسلطة التنفيذية، وبذلك فإن النشر لا يعتبر إجراءً من الإجراءات التشريعية، رغم ذلك فهو أداة تملكها السلطة التنفيذية تبرر به تصرفاتها، وتقيد بها إرادة السلطة التشريعية.

2- كما يبعد رئيس الجمهورية عن نفسه تهمة عرقلة تنفيذ إرادة البرلمان، لكنه يبقى مع ذلك محافظاً على سموه عن السلطة التشريعية.

(1) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3،

المرجع السابق، ص 81

(2) ججيقة لونا سي، المرجع السابق، ص 179.

3- ورغم طابعه الشكلي فإن النشر يبقى إجراء مهما، فهي تعني تبليغ النص القانوني إلى كافة المواطنين<sup>(1)</sup>.

4- هذا "والغاية من وراء إشهار القانون في الجريدة الرسمية تتلخص: من جهة في إخطار أو إشعار الجمهور بتطبيق القانون، ومن جهة أخرى في جعل القانون نافذ المفعول"<sup>(2)</sup>.

5- ضف إلى ذلك أن عملية النشر هي: "عملية مادية تعقب الإصدار، وتمثل الأثر السياسي له في علم الكافة بمحتوى القانون الصادر من طرف رئيس الجمهورية، وإستنادا للقاعدة الأصلية "لا تكليف إلا بمعلوم"، فإن النشر يُبطل كل عذر بجهل القانون"<sup>(3)</sup>.  
ثالثا: عملية نشر القوانين في الأنظمة المقارنة: بإلقاء نظرة على الأنظمة المقارنة محل الدراسة نجد أنه:

1. في النظام الأمريكي: لا وجود لنص دستوري يشير إلى عملية نشر القوانين، ولأن قيام رئيس الجمهورية بإصدار القوانين من خلال التوقيع عليها، فهذا يستتبع عملية النشر مباشرة كونه السلطة التنفيذية .
2. وفي النظام الفرنسي: هو الآخر لن يشر إلى عملية النشر، إلا أنه أشار فقط لإمكانية إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية، وهذا يستتبع قيامه بنشرها.
3. في النظام الجزائري: "أن دستور الجزائر لسنة 1996 لم ينص على موضوع نشر القوانين، ولم يسند هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، أو الوزير الأول. إلا أن رئيس الجمهورية عمليا يأمر بنشر القوانين بمجرد إصدارها في الجريدة الرسمية، ويتولى الأمين العام للحكومة عملية النشر من جانبها المادي.  
غير أنه كان على المؤسس الدستوري أن ينص على تنظيم هذا المبدأ مبينا: الجهة المختصة بالنهوض به، وكذا مدته في كل من الحالات العادية والاستعجالية، حتى يتم نشر القوانين دون تماطل أو تأخير.

(1) محمد عفرون، المرجع السابق، ص 58.

(2) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 111.

(3) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 66.

وبذلك تلتزم السلطة التنفيذية بنشر القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، فيتحقق احترام إرادة البرلمان في ظل مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. مع الإشارة أن دستور 1963 نص في المادة 49 منه "يكلف رئيس الجمهورية بأن يتولى اختصاص الإصدار والأمر بالنشر معاً خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه، ويمكن التقليل من أجل الأحكام الأيام العشرة عندما يطلب النواب الاستعجال"<sup>(1)</sup>.

نخلص مما تقدم أنه: يتبين أن رئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة تتباين فيها الآليات التي منحها له الدستور التي يستطيع من خلالها ممارسة العملية التشريعية؛ تتأتى هذه الآليات بشكل غير مباشر، وبشكل مباشر.

فعن الآليات الغير المباشر تكمن في دور الحكومة في التدخل: على مستوى تحديد جدول الأعمال، هذا الأخير يجعلها تتدخل بشكل واضح في العملية التشريعية والتي يتحول فيها البرلمان إلى مجرد جهاز منتج للنصوص القانونية التي تكون الحكومة في حاجة إليها لتنفيذ مخطط عملها، حتى قيل أن الحكومة من خلال الإدارة هي التي أصبحت تصنع القانون، وبالتالي هذا التفوق الذي تحظى به الحكومة نجده على مستوى النظام الجزائري أكثر منه في النظام الفرنسي والأمريكي، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية الملاحظ عن كيفية اختيار أعضاء الغرفة الثانية ودور رئيس الجمهورية في ذلك في كل من الجزائر، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، أن هناك اختلاف وتباين بينها: فمجلس الأمة الجزائري يظهر فيه دور رئيس الجمهورية، في حين لا وجود لدور رئيس الجمهورية في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

ومن جهة ثالثة يعتبر حق الحل أخطر سلاح بيد السلطة التنفيذية وأداة للتوازن في مواجهة السلطة التشريعية، فهو حق يوازي حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. علماً أن كل من النظام الدستوري الجزائري والفرنسي تناول حق الحل بمنحه لرئيس الجمهورية شخصياً. إلا أن النظام الدستوري الأمريكي لا نجد نص في الدستور يشير لوجود هذه الصلاحية.

ومن الآليات المباشرة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية لممارسة العملية التشريعية تظهر في:

(1) عزالدين بغدادي، المرجع السابق، ص 107 وما يليها.

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

الاعتراض الرئاسي: يؤدي إلى توجيه البرلمان ودفعه لصنع قوانين تتماشى والسياسة التي ينتهجها رئيس الجمهورية. إذ يعتبر حق طلب إجراء مداولة ثانية لقانون تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان، في الحقيقة مشاركة فعلية في ممارسة العملية التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، على أن طلب مداولة أو قراءة ثانية نحو تصحيح، فعلى ما يبدو أن هذا الإجراء قائم على خديعة دستورية مفادها تدعيم الجانب التشريعي لرئيس الجمهورية، بمعنى يتوجب إعادة النظر في النص التشريعي وفق رغبة الرئيس. ونجد هذه الآلية يتمتع بها كل من الرئيس الجزائري والفرنسي والأمريكي وإن كان بنسب متفاوتة أين يمكن للكونجرس التغلب على اعتراض الرئيس.

الرقابة الدستورية: في الولايات المتحدة الأمريكية بأنها: تتميز بأمرين: الأول: أن الجهة التي تتولى ممارسة اختصاص الرقابة الدستورية هي هيئة قضائية وليست هيئة سياسية، قد تعهد إلى المحاكم المختلفة، كما قد تعهد إلى المحكمة العليا بمفردها، والثاني: أن مهمة القضاء هي السهر على احترام تطبيق القانون، وهو يتدخل بعد صدور هذه الوثيقة وليس قبل ذلك، ولهذا فإن الرقابة القضائية هي رقابة لاحقة أو بعدية لأنها تثور عند تطبيق القانون، علما أن الدستور الأمريكي لم يشر إلى الرقابة على لدستورية القوانين وبالتالي لرئيس الجمهوري الأمريكي لا يتمتع بهذه الصلاحية. وفي فرنسا: يتبدى أن دور رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين دور ضعيف، كما أن المجلس الدستوري الفرنسي يشارك في العملية التشريعية عن طريق إخطاره ليقرر مصير القانون محل الإخطار. متأثرا بالنموذج الفرنسي، تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية ممثلة في المجلس الدستوري، ولسمو مركز رئيس الجمهورية الجزائري في نظام دستور 1996، وعلى تبعية المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية، بحيث يعتبر إحدى الوسائل التي يستعملها المجلس الدستوري للحد من سلطات البرلمان نظرا ل: الدور الفعال لرئيس الجمهورية في تحديد تشكيلة المجلس الدستوري، وإخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري عن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، القوانين العضوية، وتمتع رئيس الجمهورية وحده بحق الإخطار التفسيري لأحكام الدستور باعتباره حامي الدستور، كما أضاف المؤسس الدستوري إلى جانب رئيس الجمهورية الوزير الأول كهيئة مخولة لها صلاحية الإخطار في التعديل الدستوري 2016

## الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

فيما يخص دستورية المعاهدات الدولية والقوانين العادية والتنظيمات، ولكن باعتبار الوزير الأول تابع لرئيس الجمهورية، فإن كل صلاحيته مرهونة بهذا الأخير، ما يستلزم أخذ موافقته. الإصدار يعتبر إعلاناً عن موافقة رئيس الجمهورية على القانون الذي سنه البرلمان، وذلك بتوقيعه عليه، ومن ثم يصبح هذا القانون واجب النفاذ، فأصدار القوانين يعد إجراءً تشريعياً يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية أو أنه لم يقم بعرض النص على المجلس الدستوري ليراقب مدى مطابقته للدستور.

وأن النشر هو تصرف مادي بموجبه يُعلم رئيس الجمهورية كافة المواطنين بالقانون، فهو عمل تكميلي أسند للسلطة التنفيذية، وبذلك فإن النشر لا يعتبر إجراءً من الإجراءات التشريعية، رغم ذلك فهو أداة تملكها السلطة التنفيذية تبرر به تصرفاتها، وتقيد بها إرادة السلطة التشريعية. كما يبعد رئيس الجمهورية عن نفسه تهمة عرقلة تنفيذ إرادة البرلمان، لكنه يبقى مع ذلك محافظاً على سموه عن السلطة التشريعية.



## الفصل الثاني

### مظاهر تفوق رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

على غرار الآليات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة خاصة في الجزائر، خلصنا إلى أنه تتباين الآليات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية التي يستطيع من خلاله ممارسة العملية التشريعية، سواء بشكل غير مباشر، أو بشكل مباشر. وعملا بمبدأ الفصل بين السلطات، الذي مؤداه أن تجميع السلطات يؤدي إلى الاستبداد والحكم المطلق؛ القائم على عدم الجمع بين السلطات أو عدم تركيزها، وقد أصبح مبدأ الفصل بين السلطات قاعدة من قواعد السياسة، ومبدأ تفرضه الممارسة الواقعية. لكن الواقع العملي أثبت نسبية هذا المبدأ، نظرا للتصور النظري لتوزيع الاختصاصات في ظل الأنظمة المقارنة محل الدراسة (الجزائري، الفرنسي، الأمريكي) ليس صحيحا دائما، لأن توزيع السلطات تتم بصورة غير عادلة، هذه النسبية أفرزت رجحان الكفة لصالح لرئيس الجمهورية الرئيس السامي للسلطة التنفيذية.

وإذا كانت العملية التشريعية مقترنة كأصل عام بالبرلمان، غير أن الأنظمة السياسية المعاصرة اتجهت إلى عقلنة العمل البرلماني، ذلك أن "المعنى المعطى لفكرة السيادة البرلمانية بدأ يتراجع حيث أصبحت البرلمانات لا تملك سلطة مطلقة في مجال التشريع، وإنشاء القواعد القانونية نظرا لما تتطلبه الحياة المعاصرة من سرعة وغزارة في التشريع، وهو ما لا توفره البرلمانات نظرا لطبيعة عملها"<sup>(1)</sup>. ليفتح أمام هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها السامي رئيس الجمهورية ورئيسها التنفيذي (الوزير الأول) على العملية التشريعية. ولعل أنه من المناسب أن نتعرض لبيان وشرح مظاهر تفوق رئيس في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة من خلال المباحث التالية:

**المبحث الأول: تمتع رئيس الجمهورية بالتشريع الموازي.**

**المبحث الثاني: سمو التشريع الرئاسي عن التشريع البرلماني.**

(1) لونا مزياني، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة من جامعة تيزي وزو، 2011، ص 11.

المبحث الثالث: رئيس الجمهورية يحل محل البرلمان بالتشريع عن طريق الأوامر

المبحث الأول: تمتع رئيس الجمهورية بالتشريع الموازي

نظرا لتطور وظيفة القانون بتطور وظيفة الدولة فلم يعد بمقدور البرلمان التحكم في كل مجالات الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية خاصة ما يتعلق بالمجالات التكنولوجية والتقنية، وقد ساهمت هذه العوامل في تغيير المفاهيم التقليدية المتعلقة لكل من وظيفة الحكومة ووظيفة البرلمان، وقد كان من نتائج ذلك الاعتراف للحكومة بصفة الشريك الكامل في وضع النظام القانوني الخاص بكل جانب من جوانب الحياة في الدولة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى وبعد انهيار المبدأ الذي كان مستقرا في أعقاب الثورة الفرنسية والذي كان أساسه أن البرلمان هو صاحب السلطة الأصلية في التشريع، وضعت سائر الأنظمة الحالية قيودا على سلطة البرلمان في التشريع، وتظهر هذه القيود خاصة في مجال القانون من حيث أصبحت مجالات تدخل القانون محددة على سبيل الحصر، وما عداه يندرج في مجال التنظيم. ومن جهة ثالثة يتطلب بناء دولة حديثة، تخويل الجهاز التنفيذي سلطات واسعة للتدخل السريع في الحياة الاقتصادية، وذلك بموجب قواعد سريعة وفعالة، فيعتبر التنظيم الإجراء القانوني الأساسي لتأطير نشاط الدولة<sup>(1)</sup>.

وقد "تعددت الاصطلاحات التي أطلقها الفقه الدستوري على التنظيم؛ البعض يُطلق عليها اسم اللوائح، والبعض الآخر يطلق عليها اسم القرارات الإدارية التنظيمية أو الأوامر الإدارية التنظيمية. ولقد ورد اصطلاح اللائحة *Le règlement* في فرنسا لأول مرة في عهد الملك شارل التاسع، واكتسبت هذه اللوائح مدلولها المعاصر، ابتداء من قيام الثورة الفرنسية. غير أنها بقيت محدودة النطاق، لأن السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي كان محددا بتنفيذ القوانين فقط، بذلك لم يكن بوسعها إملاء قواعد قانونية بصفة مستقلة، لأن القول بغير ذلك يعني خرق مبدأ الفصل بين السلطات، غير أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 عمد إلى تقوية السلطة التنفيذية حتى تفوقت هذه الأخيرة على السلطة التشريعية؛ بحيث تقلص نطاق القانون واتسع نطاق اللائحة. ولقد اعتنق المؤسس الدستوري الجزائري الطرح الذي تبناه نظيره

(1) ججيقة لوناسي، نفس المرجع، ص ص: 196، 197.

الفرنسي، أين قيد مجال القانون الذي يختص به المشرع ووسع من مجال تدخل التنظيم"<sup>(1)</sup>. وبهذا يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إنشائية موازية لسلطة البرلمان التشريعية، فكل ما يخرج من ميدان اختصاص البرلمان المحدد دستوريا، يدخل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية الذي يمارسه عن طريق المراسيم الرئاسية، أين تعتبر هذه الأخيرة وسيلة دائمة للتشريع الرئاسي؛ فبعد ما انهار المبدأ المكرس لقاعدة عدم تقييد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان الذي جعل دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع ينحصر في تنفيذ القوانين الموضوعة من طرف البرلمان، أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تنظيمات في المجالات غير المخصصة للقانون وهي مجالات واسعة تشكل اختصاصا عاما لرئيس الجمهورية"<sup>(2)</sup>. على هدي ما تقدم نتناول هذا المبحث بالدراسة وفق المطالب التالية:

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الفرنسي والأمريكي.

المطلب الثالث: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الجزائري.

### المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تعتبر السلطة التنظيمية "ذلك الاختصاص الممنوح للسلطة التنفيذية تحت طائلة ما يسمى بالتشريع الفرعي"<sup>(3)</sup>. هذا وفكرة إمكانية المؤسسة التنفيذية بأن تصبح هيئة مُشرِّعة مدينة بكثير في أيامها الأولى إلى أنصار الملكية، وعلى رأسهم الفيلسوف مونتسكيو، إلى أن تعززت عمليا على يد المؤسس الفرنسي، وهو الذي ابتدع تعبير "تنظيم" فأقر اختصاصا مبتورا في مجال القانون للبرلمان<sup>(4)</sup>. بناء على ما تقدم أعلاه ندرس هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الثاني: أسباب ومبررات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

(1) ابراهيم أفطوش، المرجع السابق، ص ص: 44، 45.

(2) محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 253.

(3) شوقي يعيش تمام، (مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس

الأمة الجزائري، عدد 28، (نوفمبر، 2001)، ص 138.

(4) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، ص 250.

### الفرع الأول: مفهوم السلطة التنظيمية ومدلولها

"تعتبر اللوائح تبعا للمعيار الشكلي أعمالا إدارية، وللمعيار الموضوعي أعمالا تشريعية كونها تتضمن قواعد عامة، لذلك تعتبر اللوائح التنظيمية من عناصر البناء القانوني في الدولة، كما أن فكرة اللوائح التنظيمية التي تصطلح بها السلطة التنظيمية حاليا نتاج تطور تاريخي، هذا التطور الذي اكتسب مكانة متميزة عن باقي التصرفات والتدابير التي تصدرها السلطة التنفيذية والتي تندرج في إطار المجال التنفيذي، ولقد عُرِّفت التنظيمات بعدة تعريفات مختلفة منها نجد:

<sup>1</sup> الفقيه « Bernard Chant ébout » على أنها:

« les règlements sont les mesures de portée générale arrêtées par une autorité gouvernementale ou administrative, ils doivent être conformes aux lois et aux principes généraux de droit. Leur étude relève du droit administratif qui oppose le terme de « règlement » à celui d'acte individuel ».

<sup>2</sup> كما عُرِّف التنظيم:

« le règlement était une règle de droit de portée générale édictée par une autorité administrative en dehors de la fonction législative. Cette autorité ne participait pas à l'exercice de la souveraineté ».

<sup>3</sup> كما عرفها الفقيه لافروف كا يلي: اللائحة تمثل تشريعا حكوميا محضا فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، وكذا عملا تشريعيًا طبقا للمعيار الموضوعي لأنها تحوي قواعد عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية ومن ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني للدولة.

<sup>4</sup> كما عرفها الفقيه « Pierre Pactet »:

« Le règlement peut être défini comme un acte pris unilatéralement par des autorités exécutives ou administratives. Présentant un caractère exécutoire et comportant des dispositions à portée générale et impersonnelle ».

<sup>5</sup> كما يوجد من ربط تعريف اللائحة لتعريف القانونية باعتبار إمكانية تعريفها استنادا إلى نفس المعايير الشكلية والموضوعية لتعريف القاعدة؛ حيث تمثل التنظيمات: التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر عن الجهات أو السلطات وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات

بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة المختصة لسن للائحة التنظيمية، وذلك لتميزها عن الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية الصادرة عن الإدارة أو السلطة المختصة بالإضافة إلى صفة العمومية التي تتميز بها التنظيمات"<sup>(1)</sup>.

وعن مدلول التنظيم المستقل من المنظور الدستوري الفرنسي: "ففي دستور 1958 الفرنسي عمد إلى تقوية السلطة التنفيذية، حتى تفوقت هذه الأخيرة على السلطة التشريعية في ميدانها الأصيل، وهو الميدان التشريعي، وكان من أصر ذلك أن اهتزت علاقة القانون باللائحة؛ بحيث تقلص نطاق القانون واتسع نطاق اللائحة، فأصبح المجال التشريعي محدد على سبيل الحصر بمقتضى المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، وفي المقابل تصدر السلطة التنفيذية تشريعات موازية في باقي المسائل بمقتضى تدابير يطلق عليها اللوائح المستقلة.

وعليه يمكن القول بأن اللائحة تمثل تشريعا حكوميا محضا، فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، وكذا عملا تشريعا طبقا للمعيار الموضوعي، لأنها تحوي قواعد قانونية عامة ومجردة، شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، ومن ثمة فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة.

فاللوائح المستقلة يقصد بها القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية في المجالات الخارجة عن المواد المحجوزة للبرلمان، فإنها تتميز بكونها متحررة عن القانون سواء من ناحية النطاق أو من ناحية التبعية، وهذا ما عبرت عنه المادة 37 فقرة 1 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بنصها "تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل للوائح"، وكأصل عام تتخذ اللوائح المستقلة أشكالا مختلفة، فإذا قام رئيس الجمهورية بإصدار لوائح عامة دون الاستناد إلى نص قانوني، فإن ذلك يدخل في إطار سلطاته الذاتية التي يحق له بمقتضاها اتخاذ كافة إجراءات الضبط الإداري التي تطبق تطبيقا عاما وشاملا في جميع أنحاء الدولة"<sup>(2)</sup>.

(1) قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في قانون المؤسسات من

جامعة الجزائر 1، 2011-2012، ص ص: 12، 13.

(2) محمد فقير، المرجع السابق، ص ص: 79، 80.

"غير أن الملاحظ أن غالبية الدساتير المعاصرة، كثيرا ما تتدخل لتحديد مجال تطبيق كل من القانون واللائحة المستقلة، وهي في سبيل ذلك تتبنى إحدى الطريقتين التاليتين: الطريقة الأولى: وهي الطريقة التقليدية، وتتجسد عن طريق تعداد وحصر وتحديد موضوعات السلطة اللائحية المستقلة على سبيل الحصر، وترك موضوعات ومسائل القانون بدون حصر أو تحديد، عملا بالقاعدة الدستورية القائمة على أساس أن القانون يمثل الإرادة العامة التي تسود وتسمو على كافة الأعمال والسلطات العامة في الدولة، ومن بين الوثائق الأساسية التي تبنت هذه الطريقة في توزيع واقتسام الاختصاص، يذكر لدستور المصري لعام 1971، والدستور الجزائري لعام 1963 وكذا الدساتير السابقة عن الدستور الفرنسي لعام 1958. الطريقة الثانية: وهي الطريقة الحديثة، وتتمحور في تحديد السلطة التنظيمية المستقلة وعلاقتها بالقانون عن طريق: تحديد وحصر الموضوعات والمسائل الداخلة في مجال القانون على سبيل التعداد والحصر، وخارج هذا المجال يندرج في إطار السلطة التنظيمية المستقلة. وهكذا نكون أمام اختصاص مغلق من زاوية المجال التشريعي، واختصاص مفتوح إلى ما لا نهاية من زاوية المجال المقابل. ولعل الدستور الفرنسي لسنة 1958 هو أول من ابتدع هذا المنهج قبل أن يتم تطبيقه بشكل واسع في كثير من الدساتير المعاصرة"<sup>(1)</sup>.

وعن مدلول التنظيم المستقل من المنظور الدستوري الجزائري: على غرار الدستور الفرنسي لسنة 1958 يلاحظ بأن "جل الدساتير الجزائرية قد تبنت منهج الفصل بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي عن طريق تحديد المواد المحجوزة للقانون وترك البقية للتنظيم، ماعدا دستور 1963 الذي ترك المجال مفتوحا من الجهتين التشريعية والتنظيمية؛ كما أن جل الدساتير الجزائرية أجمعت على التمييز بين شكلي هذه اللوائح أو التنظيمات على النحو الذي تبنته الأنظمة المقارنة، فاعتبرت الأولى مستقلة، أما الثانية فهي تطبيقية أو تنفيذية بالنسبة للتشريعات العامة. فبالنسبة:

<sup>1</sup> للوائح المستقلة: فهي تلك التنظيمات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون غيره بصورة يعالج فيها مواضيع مستقلة وخارجة عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين، كما أن تنفيذها يندرج خارج المجال المخصص للقانون.

(1) محمد فقير، نفس المرجع السابق، ص ص: 80، 81.

<sup>2</sup> لوائح التنفيذية: فهي تلك التنظيمات التي تتوخى تنفيذ أو تطبيق نص تشريعي، وهذه الصلاحية تعود إلى: رئيس الحكومة - الوزير الأول حاليا - طبقا للدساتير الجزائرية التي تبنت ازدواجية السلطة التنفيذية (دستوري 1989، 1996)، على خلاف الدساتير الاشتراكية الجزائرية التي منحت هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية بسبب وحدة لسلطة التنفيذية، وبذلك جعله يحتكر الاختصاص التنظيمي والتنفيذي معا"<sup>(1)</sup>.

مع الإشارة من خلال دستور 1996 أنه قد "أصبح المجال المحجوز للبرلمان يشمل القوانين العادية والقوانين العضوية، وهو مجال واسع جدا، وفي ذلك محاولة لإعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية عن طريق ترجيح كفتها ودورها في مجال سن النصوص القانونية، وما دون ذلك هو مجال واسع أيضا ويندرج ضمن الاختصاص التنظيمي المستقل المخول لرئيس الجمهورية، والذي يمارسه بواسطة تشريعات موازية يطلق عليها المراسيم الرئاسية"<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: أسباب ومبررات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

نتناول في هذا الفرع: أولا: مبررات وجود التنظيم إلى جانب القانون.

ثانيا: الغرض من إسناد سلطة التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية.

ثالثا: الأسباب المنطقية والواقعية للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

أولا: مبررات وجود التنظيم إلى جانب القانون: "لقد وُجد التنظيم إلى جانب القانون

لمبررات الآتية:

<sup>1</sup> تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تطبيقا مرنا، هذا المبدأ الذي أُعتبر أحد الركائز الأساسية لدولة القانون؛ بحيث تدخلت السلطة التنفيذية بموجب التنظيم المستقل في مجالات دون أن تستمد قوتها من القانون، أداة السلطة التشريعية في سن القوانين، وبذلك عزز مركز السلطة التنفيذية وبرز تفوقها في اتخاذ النصوص القانونية وممثلة في التنظيم بنوعيه المستقل والتنفيذي.

<sup>2</sup> عزز البرلمان في مواجهة المشاكل السياسية، الاقتصادية والاجتماعية من خلال اتخاذ

(1) أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 405.

(2) أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، نفس المرجع السابق، ص 409.

النصوص القانونية، مقارنة مع مركز السلطة التنفيذية، الأقر من غيرها من الواقع المعاش، واحتكاكا وتفاعلا مع المواطنين، والأقر على اتخاذ النصوص التنظيمية وتنظيمها التفاصيل الخاصة بالحياة اليومية.

3 قابلية التنظيم للتعديل والتحيين في كل وقت، وبالمقابل تقتضي طبيعة القوانين نوعا من الاستمرارية والثبات النسبي حفاظا على المنظومة القانونية.

هذا وإلى جانب المبررات المنطقية هناك مبررات عملية أهمها:

1- إجراءات إعداد القوانين، تعديلها أو إلغاؤها بطيئة ومعقدة مقارنة مع إجراءات التنظيم الأقل بطئا وتعقيدا.

2- تنظيم المرافق العمومية وظيفية من وظائف السلطة التنفيذية، معنى ذلك اتساع مجال التنظيم.

3- خبرة المسيرين الإداريين وتجربتهم الطويلة في المجال قوت مركز السلطة التنفيذية مقارنة مع نقص تجربة النواب لقلة خبرتهم وعدم تخصصهم، وهنا يمكن طرح إشكالية التعيين والانتخاب وما ينجم عنها من آثار في مجال التسيير عموما ونظرا للطابع التقني في بلورة النصوص القانونية.

وهكذا أصبح النظام يشكل جزءا أساسيا في تكوين المنظومة القانونية<sup>(1)</sup>.

#### ثانيا: الغرض من إسناد سلطة التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية

"التنظيم المستقل يعد بمثابة تشريع أصيل، تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى إسناد تشريع قائم، لكن مفترق الطرق بالنسبة للأنظمة المعاصرة يتعلق بتحديد الجهة المالكة لهذا الاختصاص التشريعي:

➤ فالأنظمة الرئاسية غالبا ما تقرر لرئيس الجمهورية هذه السلطة؛ حيث نجد أن هذا الأخير يمثل رئيس الدولة وصاحب السلطة التنفيذية والرئيس الأعلى للجهاز الإداري، والقائد الأعلى للقوات المسلحة، وممثل الأمة لكونه منتخبا عنها، فهو بذلك يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة دون أية منافسة.

(1) عطا الله بوحميده، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص ص:



➤ هذا الوضع يختلف عنه في الدستور الفرنسي لسنة 1958؛ حيث يلاحظ بأن السلطة التنظيمية المستقلة تمثل عملا يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، اعتبارا بأن توقيع اللوائح المستقلة هو من اختصاص الرئيس، بيد أن مناقشتها والمصادقة عليها يتم على مستوى مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول، مما يدل بأن هذا الأخير يمارس اختصاصا مزدوجا؛ فهو يحتكر وظيفة التنظيم التنفيذي علاوة على مشاركته الرئيس في وظيفة التنظيم المستقل.

➤ وفي النظام الجزائري فإنه يمثل الاستثناء لهذه القاعدة اعتبارا أن جل الوثائق الدستورية قد منحت رئيس الجمهورية وحده اختصاص التنظيم المستقل، لكن الفرق بينها يكمن في تحميل الرئيس كل العبء التنظيمي - خلال الحقبة الاشتراكية - دون أية مشاركة أو منافسة بسبب أحادية السلطة التنفيذية. على خلاف الدساتير الليبرالية التي خففت العبء على كاهل الرئيس عن طريق الاختصاص التنظيمي بينه وبين رئيس الحكومة - الوزير الأول حاليا -، وفي جميع مراحل التطور، بقي النشاط التنظيمي المستقل حكرا على رئيس الجمهورية وحده، وحكمة ذلك أنه: يشكل الرئيس الأعلى للجهاز الإداري، والمسؤول الأول عن حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، كما يتولى تحديد وتوجيه وظائف المؤسسات الدستورية، وفق المنظور الذي تفرضه مقتضيات المصلحة العامة.

ولهذه الأسباب كلها يتعين تدعيم رئيس الجمهورية بالوسائل القانونية الملائمة لتحقيق هذه السبل، فكان له ذلك بمقتضى إنابته بالسلطة التنظيمية المستقلة يمارسها بواسطة المراسيم الرئاسية. هذا:

✓ والملاحظ أن التنظيمات المستقلة تمثل اختصاصا لصيقا بشخص رئيس الجمهورية، وهذا ما جعل منها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض.

✓ إحياء إرادة المؤسس الدستوري المتجهة نحو حرمان رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) من ممارسة سلطة التنظيم المستقل، وذلك بغية تركيز الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية.

✓ وفي المقابل منع أية منافسة في ممارسة هذه الوظيفة، نظرا لأهميتها وخطورتها في مواجهة المؤسسات الدستورية المعنية بالنشاط التشريعيين وكذا لاتصالها الحالي والمباشر

بالمراكز القانونية القائمة"<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: الأسباب المنطقية والواقعية للسلطة التنظيمية لرئيس لجمهورية

"الواقع أن المتمتع لنشاط السلطة التنفيذية المترامي الأطراف والرامي منه لإشباع حاجيات الفرد من خلال ما يقوم به من أنشطة يجد أن هناك أسباب يكون في مجموعها أساس وجود هذا النوع من القرارات الإدارية بالرغم من أنها ذات طبيعة تشريعية مادية وموضوعية؛ حيث أنها تنشأ قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة تتعلق بالحالات والمراكز القانونية العامة خلفاً وتعديلاً وإنشاء. وإذا كان إنشاء القاعدة القانونية العامة والمجردة من صنع التشريع أو القانون في مفهومه الضيق، فإن التنظيمات تكمل القانون للأسباب التالية:

1. أن السلطة الإدارية أكثر وأقرب مؤسسات الدولة احتكاكاً بالواقع المعيشي لأفراد المجتمع، فإنها بذلك أكثر قدرة من السلطة التشريعية على معرفة ووضع تفاصيل القواعد العامة والأحكام القانونية موضع التنفيذ بصورة أكثر ملاءمة، مما يستلزم المنطق معه منح السلطات الإدارية سلطة إصدار التنظيمات (المستقلة والتنفيذية) اللازمة لتحديد شروط وظروف ووسائل القانون.

2. أن أهم مجالات وظائف ونشاط السلطة الإدارية إنما هو معرفة حاجيات الفرد ورغباته، ومن ثم العمل على إشباعها، وذلك بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها وتسييرها، لذا يستوجب المنطق والواقع منح السلطة التنفيذية المختصة سلطة إصدار التنظيمات لإنشاء المرافق العامة، والمؤسسات العامة وتنظيمها وتحديد اختصاصاتها وعلاقاتها القانونية وطرق تسييرها.

3. إذا كان مجال ممارسة الضبط الإداري يدخل في صميم نشاط الإدارة، فإن المحافظة على النظام العام بالأسلوب الوقائي عن طريق درء المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة، فإنه لا بد من تمتع السلطة الإدارية بسلطة إصدار التنظيمات العامة في مجال الضبط الإداري للمحافظة على النظام في المجتمع والدولة.

4. وإذا كان القانون قد وضع لتطبيقه في الحالات العادية، فإن معالجة الحالات غير العادية، الأخطار التي تهدد كيان الدولة مثل الحروب، الانتفاضات الشعبية، الثورات الداخلية، مما يتطلب منح السلطة التنفيذية في مثل هذه الحالات سلطة لإصدار لوائح الضرورة

(1) أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 124 وما يليها.

والظروف الاستثنائية لمواجهة هذه المخاطر المحدقة بكيان الدولة بسرعة وفاعلية"<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الفرنسي والأمريكي

اكتسبت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مكانة متميزة عن باقي التصرفات والتدابير التي تصدرها السلطة التنفيذية والتي تندرج في إطار المجال التنفيذي، الأمر الذي يدفعنا لمعرفة نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة محل الدراسة وفق فرعين:

الفرع الأول: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الفرنسي.

الفرع الثاني: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الأمريكي.

### الفرع الأول: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الفرنسي

يوقع الرئيس الفرنسي على الأوامر، بمعنى Les ordonnances التي تعتبر في الأصل مراسيم بقوانين التي جرى العمل بها في عهد الجمهورية الفرنسية السابقة. ويوقع رئيس الجمهورية الفرنسي على المراسيم التي تداول حولها مجلس الوزراء، وهكذا يلتقي الواقع العملي مع نظرة الرئيس المشرع، إذ أن الرئيس الفرنسي يمارس السلطة التنظيمية من خلال تحديد التدابير التنظيمية التي تتخذ في نطاق مجلس الوزراء<sup>(2)</sup>.

أولاً: سند رئيس الجمهورية الفرنسي في سلطة التنظيم المستقل: يعتبر دستور 1958 الفرنسي سند رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التنظيم المستقل؛ ذلك أن دستور 1958 "بعدما حدد الموضوعات المحجوزة للمشرع في المادة 34 منه، قضى في المادة 37 منه بأن "تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل للوائح. يجوز تعديل الأحكام ذات المنشأ القانوني والتي صدرت في مثل هذه الأمور بموجب مرسوم يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة. ويجوز تعديل أي أحكام من هذا القبيل صدرت بعد دخول الدستور حيز التنفيذ بمرسوم إلا إذا وجد المجلس الدستوري أنها مسائل للتنظيم على النحو المحدد في الفقرة السابقة". وهكذا أوجد المؤسس الدستوري الفرنسي هذا النص على ما يعرف باللوائح

(1) أحمد قارش، (السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصر

عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 33، (ديسمبر، 2013)، ص 120 وما يليها.

(2) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص 256.

المستقلة"<sup>(1)</sup>.

ثانياً: نطاق السلطة اللائحية وممارستها: لم يحدد الدستور الفرنسي مجال تدخل اللوائح في أي من نصوصه، لذا يقال أحياناً أن السلطة اللائحية تتمتع بالاختصاص العام، في حين أن للمشرع اختصاصاً محدداً، وذلك على الرغم من اتساع قائمة الموضوعات المحتجزة للمشرع، إعمالاً للمادة 34 من الدستور الفرنسي والتي تشمل الموضوعات الأكثر أهمية. هذا وتجزئ المادة 37 من الدستور الفرنسي التمييز بين العديد من أنماط السلطة اللائحية: السلطة اللائحية المستقلة: وهي تلك التي تمارس في الموضوعات الأجنبية عن المجال التشريعي، وذلك كتحديد المخالفات والإجراءات المدنية. السلطة اللائحية شبه المستقلة: وهي تلك التي تمارس الموضوعات التي يقتصر اختصاص المشرع بصدها على تحديد المبادئ الأساسية لتنظيم التعليم، والحق في العمل والحق في التأمين الاجتماعي. والسلطة اللائحية التابعة: (التنفيذية بالمفهوم الدقيق) وهي التي تمارس؛ حيث يمتد اختصاص المشرع بشأنها إلى وضع كافة القواعد كما في المجال الضريبي والأنظمة المالية، وأهلية الأشخاص، ففي هذه الموضوعات تتدخل السلطة اللائحية لضمان تنفيذ القوانين.

بيد أنه بالنسبة لغالبية الفقه ليس لهذا التمييز أهمية، وذلك من واقع تفسير القضاء لنصوص المادة 34 من الدستور؛ حيث يتم توزيع الاختصاص لديه بين المشرع والسلطة اللائحية، أي كان الموضوع محل المناقشة، على أساس التمييز بين القواعد الأساسية للموضوع وأحكام التنفيذ، بحيث لا يمكن تعديل هذه القواعد حتى ولو كان هذا التعديل بصفة جزئية إلا من جانب المشرع، أما أحكام التنفيذ لهذه القواعد فإنها تؤول على الدوام للسلطة اللائحية، وتؤول لسلطة اللائحية على ما تقدم للوزير الأول وذلك في شكل مراسيم والتي ينبغي التصديق عليها وعند الضرورة من جانب الوزراء المكلفين بالتنفيذ، إعمالاً للمادة 21 من الدستور، مع مراعاة أحكام المادة 13 التي تنص على أن يوقع رئيس الجمهورية على الأوامر والمراسيم التي يتم مناقشتها في مجلس الوزراء"<sup>(2)</sup>.

(1) عذاري سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار

النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 275.

(2) نفس المرجع، ص ص: 276، 277.

### الفرع الثاني: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الأمريكي

"من المعروف أن السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية، وطبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات لا تتولى مهمة التشريع، وإنما يقوم اختصاصها في الأساس على أعمال القوانين وتنفيذها، ولكن استثناء من هذا الأصل فإن هذه السلطة وعلى رأسها الرئيس تملك في حالات محددة حق القيام بأعمال تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، ومن ضمنها سلطة إصدار اللوائح والسلطة التنفيذية تقوم بهذه الوظيفة التشريعية تحقيقاً لتعاون السلطات وتعاضدها.

➤ والدستور الأمريكي لم يتضمن أي إشارة صريحة تعطي الرئيس الأمريكي، أو أيًا من رؤساء الإدارات والأجهزة التنفيذية حق إصدار اللوائح سواء بصفة أصلية، أو بصفة تفويضية من الكونغرس، ولكن وللظروف العملية فإن هذه السلطة أصبحت أمرًا مسلمًا به لا بل إنها آخذة في التضخم، مما حدا ببعض الفقهاء الأمريكيين إلى الإشارة بأن هذه السلطة المتعاطم دورها صارت بمنزلة الاستبداد الجديد. ولعل تعاطم هذه السلطة كان السبب وراءه الظروف الاستثنائية التي تعرضت لها أمريكا والمتمثلة في الحروب والثورات الداخلية، هذا بالإضافة إلى تغير مفهوم الدولة، وازدياد نشاطها وتنوعه.

➤ واللوائح عبارة عن قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد وتعدّ وفقًا للمعيار الموضوعي الذي يميز الأعمال الإدارية عن الأعمال التشريعية بمنزلة قوانين لتضمنها قواعد عامة مجردة، كالقوانين الصادرة من البرلمان تمامًا، ولهذا فإنها في حقيقتها استثناء من مبدأ استقلال السلطات في شقه الخاص باستقلال كل سلطة بالوظيفة المناطة بها قانونًا.

➤ والرئيس الأمريكي يمارس ثلاثة أنواع من اللوائح حيث يمارس إصدار اللوائح التنفيذية

#### ولوائح الضرورة واللوائح التفويضية

أولاً اللوائح التنفيذية: وهذا النوع عبارة عن قرارات تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية لبيان القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية. ويعدّ هذا النوع من اللوائح الصورة الأصلية للوائح لأن فيها تتحقق حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح. وعلى الرغم من خلو الدستور الأمريكي على أي نص يجيز لرئيس الجمهورية إصدار مثل هذه اللوائح التنفيذية، إلا أن ما جرى العمل عليه فقها وقضاءً سمح بموجبه للرئيس

الأمريكي أن يقوم بإصدار مثل هذه اللوائح مستندًا إلى نص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور، وبحسبان أن هذه اللوائح تشكل أمرًا ضروريًا ولازمًا لتمكين الرئيس من ممارسة السلطة التي خوّله إياها الدستور في تنفيذ القوانين التي يسنها الكونجرس، وبالتالي فإن الرئيس يمارس سلطة إصدار اللوائح التنفيذية سواء نصت التشريعات على ذلك أم لا، إلا أن يحترس عن ذلك عندما يتضمن التشريع نصًا صريحًا يقضي بإسناد إصدار لائحة التشريع التنفيذية إلى بعض الأجهزة التنفيذية الأخرى، فهنا يجب على الرئيس الامتناع عن ممارسة سلطة إصدار اللائحة التنفيذية.

ومن الجدير بالذكر أن هذه اللوائح التنفيذية سواء أصدرها الرئيس الأمريكي أو غيره من الأجهزة الفيدرالية المخولة بإصدارها، تأتي في مرتبة أدنى من التشريع وبالتالي يتعين أن تلتزم بأحكامه، دون أن تعدل، أو تضيف أحكام لم يقصدها الكونغرس.

ثانياً اللوائح التفويضية: تعدّ اللوائح التفويضية أو ما يطلق عليها التفويض التشريعي من الموضوعات التي نالت قدرًا كبيرًا من الاهتمام في القانون الأمريكي؛ حيث يرى كل من المشرع الدستوري والقضاء والفقهاء الأمريكي لمناقشة هذا النوع من اللوائح أين وقف كل منهم موقفًا موافقًا في قسم منه ومعارضًا في القسم الآخر.

✓ وحيث العودة للدستور الأمريكي يلاحظ خلوه من أي نص يجيز للرئيس الأمريكي

إصدار هذا النوع من اللوائح التفويضية وذلك على فرض أن الكونغرس بمجلسيه هو المخول بإصدار التشريعات، ويعود السبب في ذلك كما هو معلوم لتبني الآباء الدستوريون لفكرة الفصل بين السلطات وعدم تعدي أي سلطة على الأخرى في ممارسة المهام الموكلة إليها بواسطة الدستور، ولما خلا الدستور الأمريكي من أي نص يجيز مثل هذا النوع من التفويض، انقسم الفقه بخصوصه إلى قسمين:

✓ الأول معارض لمبدأ التفويض، وحيثه في ذلك أن موضوع التفويض هو موضوع قديم وسابق لمبدأ الفصل بين السلطات، وعندما أصبح هناك فصل للسلطات أصبحت فكرة التفويض لا معنى لها، وذلك على فرض أن كل سلطة تمارس الصلاحيات التي أوكلت لها بموجب الدستور، ثم إن هذا التفويض يتعارض مع مبدأ الحكومة التمثيلية، ومن شأنه أن يؤدي إلى تفويض المؤسسات الدستورية، كما أن المعارضين لمبدأ التفويض عدواً أن التفويض هو بمنزلة تتصل من المسؤولية بالنسبة للكونجرس عندما يفوض بعض سلطاته

لجهات أخرى وهذا يؤدي برأيهم إلى تركيز السلطة.

✓ الثاني مؤيد لمبدأ التفويض، وحثه في ذلك أن الفصل بين السلطات ليس مطلقاً

وبالتالي فإن النتائج المترتبة عليه لا ينبغي أن تؤخذ على إطلاقها كما أن الدستور الأمريكي فيما يتعلق بتوزيع الاختصاص ينتمي إلى طائفة الدساتير المرنة، وكذلك من الحجج التي ساقها أنصار هذا المبدأ أن الأزمات التي تتعرض إليها البلاد تقتضي في كثير من الأحيان السرعة في اتخاذ الإجراءات، وهذا لا يتم عادة في البرلمانات، وإنما عن طريق السلطة التنفيذية التي تتمتع بالسرعة والمرونة في اتخاذ القرار.

✓ أما فيما يتعلق برأي القضاء: سابقاً رفضت المحكمة العليا مبدأ التفويض التشريعي إذا

كان المقصود منه هو تنازل الكونغرس عن اختصاصاته التشريعية كلها، أو جزء منها، إلى السلطة التنفيذية، ولكن حديثاً واستجابة لتطورات المجتمع المعاصر وتعقيداته وكذلك استجابة للضرورات العملية فقد أقر القضاء الأمريكي، وعلى رأسه المحكمة العليا تفويض الكونغرس لبعض صلاحياته التشريعية للسلطة التنفيذية، إلا أنه وضع شرطاً بأن يتضمن التفويض الضوابط الأساسية التي يرى الكونغرس ضرورة الالتزام بها من قبل الجهة المفوضة.

ثالثاً لوائح الضرورة: وبالرغم من أن الدستور الأمريكي قد خلا من أي نص يجيز للرئيس التدخل تلقائياً تحت وطأة الضرورة ليتخذ الإجراءات التشريعية لمواجهة المواقف الاستثنائية، إلا أن الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة، وخاصة الحروب الكبرى التي خاضتها أدت إلى تدخل الرئيس دون ترخيص سابق من الكونغرس في المجالات التي قصر الدستور حق تنظيمها على السلطة التشريعية، وكان سند الرئيس في ذلك الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور والتي تجعل من الرئيس قائداً للقوات المسلحة. وقد أقر القضاء الأمريكي هذه السلطة للرئيس مع الاتجاه الذي سار عليه، والذي يقضي بإسباغ صفة المشروعية على تصرفات الرئيس المتجاوز لحدود اختصاصاته وقد استخدم الرئيس الأمريكي روزفلت هذه الصلاحية أثناء الحرب العالمية الثانية حيث قام بإنشاء وتنظيم العديد من الوكالات الإدارية التي أسند إليها الكثير من المهمات المتعلقة بمواجهة الظروف الناجمة عن الحرب. وقد صادق الكونغرس ضمناً على إصدار هذه اللوائح آخذ في الحسبان ما تحتاجه من ميزانية وأقر القضاء هذا التصديق والذي يعدّ سارياً من تاريخ إصدارها وأخذت مرتبة

التشريع" (1).

### المطلب الثالث: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الجزائرية

فقد "أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج من المجال التشريعي المخول وبداية من أول دستور للجمهورية الجزائرية عام 1963 إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية إلى حد اليوم وبجانبه رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) منذ دستور 1989، وبالرجوع إلى المادة 125 من دستور 1996 التي حلت محلها المادة 143 من الدستور المعدل والمتمم سنة 2016، نجد أن:

➤ رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون أي المسائل التي لم يدخلها الدستور في اختصاص البرلمان، ورئيس الجمهورية في هذه الوضعية يمارس سلطة مستقلة غير مشتقة مصدرها الدستور نفسه، فيمكن أن تطال التدابير التي يتخذها مواضيع لم يتناولها البرلمان قبلا بالتشريع، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية في هذه الحالة "بالمجال التنظيمي المستقل".

➤ وفي المقابل يعود للوزير الأول كما هو مبين في أحكام الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ التنظيمات المستقلة التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية، ولكن سلطة الوزير الأول غير مستقلة بل هي مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضيع لم يسبق تنظيمها سواء من قبل البرلمان أو من طرف رئيس الجمهورية.

➤ كما يعد رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية المستقلة مشرعا حقيقيا بالمفهوم المادي للتشريع" (2).

على هدي ما تقدم يتبين أن سلطة التنظيم المستقل اختصاص مطلق لرئيس الجمهورية، الأمر الذي يدفعنا لدراسة وتحليل ذلك وفق الآتي:

"نصت المادة 53 من دستور 1963 على أنه: "تمارس السلطة النظامية عن طريق رئيس

(1) طارق إسماعيل الغزالي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مذكرة ماجستير في القانون العام من جامعة دمشق، 2012، ص 152 وما يليها.

(2) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص ص: 22، 23.



الجمهورية". كذلك الأمر بالنسبة لدستور 1976 فقد نصت لمادة 111 فقرة 10 على: "يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية". ونفس الأمر كرسه دستور 1989 في المادة 116 والمادة 125 من دستور 1996 والمادة 143 من الدستور المعدل سنة 2016، جاءت صياغة هذه المواد بشكل متطابق على النحو التالي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون":

✓ بانتهاجه هذا الأسلوب فان المؤسس الدستوري الجزائري سلك نفس المسلك الذي سلكه المشرع الدستوري الفرنسي في دستور 1958 .

✓ أن سلطة التنظيم التي يختص بها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية تتجسد في المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية دون الارتكاز أو الاستناد إلى نص قانوني بل يستمد مرجعيته من الدستور مباشرة عملا بأحكام المادة 143 من الدستور.

✓ بهذا الصدد يرى الأستاذ حرطاني أن المرسوم الرئاسي التنظيمي يمثل أداة تعبر عن استقلالية رئيس الجمهورية وعن هيمنته على جميع مؤسسات الدولة بحكم أن رئيس الجمهورية يستمد سلطة التنظيم المستقل من الدستور اعتمادا على المادة 143 منه التي تمنحه إمكانية التدخل في جميع المجالات التي أخرجها المؤسس الدستوري من دائرة القانون وأيضا من المادة 91 بند 6 التي تمنحه سلطة التوقيع على المراسيم الرئاسية. وأن هذه السلطة التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية تقوي مركزه تجاه الحكومة بحكم أنها تعطيه اختصاصا عاما خلافا للوزير الأول الذي يتمتع باختصاص محدد وأيضا تجاه المؤسسات الدستورية خاصة في الظروف الاستثنائية<sup>(1)</sup>.

✓ إن هذه السلطة كما يصفها الأستاذ ادحيمن محمد الطاهر في رسالته لا تتفرع عن سلطة أخرى ولا تخضع لها ولا تستند في وجودها على أي سلطة لأنها تسند أحكامها مباشرة من

(1) « Le droit accordé par la constitution au président de la république de prendre des décrets présidentiels a précisément pour objet de renforcer son pouvoir . D'une part vis avis du gouvernement dans la mesure où le président de la république se voit doté d'une compétence générale alors que le chef du gouvernement n'a qu'une compétence d'attribution, celle d'appliquer les lois. D'autre part vis avis des autres organes constitutionnels, notamment en période exceptionnelle.. » بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه في القانون العام من جامعة الجزائر 1، 2012، ص 110.

الدستور ، بحكم أن الدستور هو الإطار القانوني لممارسة أي السلطة في الدولة وهو الذي يقرر وجود السلطات العامة ويحدد لها اختصاصاتها، لذلك فإن المراسيم التنظيمية الرئاسية قد تشترك مع القانون في كونها تنشئ قواعد لها بعض خصائص القواعد القانون من حيث المرجعية ولكنها تختلف عنها من حيث أن القواعد التي تنشئها تمتاز بالتغير والتطور تماشياً مع تطور المجالات التي تتدخل فيها مقارنة مع القواعد القانون التي تمتاز نسبياً بالثبات والاستقرار .

✓ يستطيع رئيس الجمهورية كما سبق تبيانهُ إنتاج قواعد قانونية ينظم من خلالها أوضاع لم ينتبه إليها المشرع، أو أوضاع مستجدة أحدثتها التطورات الاجتماعية والاقتصادية وتتطلب معالجة سريعة دون انتظار معالجتها بواسطة نص تشريعي يستلزم صدوره الكثير من الوقت والإجراءات"<sup>(1)</sup>.

ومنه نكون أمام احتكار رئيس الجمهورية للتنظيم المستقل بمقتضى المراسيم الرئاسية، هذه الأخيرة تتميز بجملة من الخصائص أهمها: أنه سلطة مستقلة وأصلية، وهو أيضاً سلطة ممتدة وغير محدودة، سعة نطاقه ومجاله الواسع.

خلاصة هذا المبحث يتبين أنه:

1. بالنسبة للنظام الفرنسي فإن رئيس الجمهورية يتقاسم هذا الاختصاص مع الوزير الأول وأن هذا الاشتراك يُمكن الوزير الأول من إصدار لوائح تنظيمية عامة حتى وأن كان هذا الاختصاص من حيث الأصل من اختصاص رئيس الجمهورية.
2. وبالنسبة للنظام الجزائري فإن رئيس الجمهورية يحتكر اختصاص التنظيم المستقل دون حاجة لتوقيع الوزير الأول كما في النظام الفرنسي.
3. في حين رئيس الجمهورية الأمريكي لا يتمتع إطلاقاً بالتشريع الموازي، وهذا راجع لطبيعة النظام الأمريكي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، والمركز القوي الذي يتمتع به الكونجرس.

(1) محمد بورايو، المرجع السابق، ص 109 وما يليها.

المبحث الثاني: سمو التشريع الرئاسي عن التشريع البرلماني

فعلى غرار تمتع رئيس الجمهورية بالتشريع الموازي عن طريق آلية التنظيم المستقل، فإن رئيس الجمهورية "يتمتع بآليات هامة تسمو على القانون البرلماني، وعليه: إذا كان من الثابت والصحيح أن البرلمان هو الذي يمارس السلطة التشريعية وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، فإن الصحيح أيضا هو أن ممارسة هذه السلطة لم تعد اختصاصا حصريا للبرلمان وحده دون سواه، بل أضحت مهمة تساهم فيها بعض المؤسسات الأخرى على رأسها الرئيس السامي للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)؛ ويواصل المؤسس الدستوري إضعاف السلطة التشريعية من خلال تزويد رئيس الجمهورية بآليات تشريعية تسمو على القانون البرلماني؛ حيث يترتب عليه آثار جد سلبية على ممارسة الوظيفة التشريعية،<sup>1</sup> إذ يجوز للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة، وبالتالي إمكانية تجاوز البرلمان بصدد أية قضية ووسيلته في ذلك في استعمال الاستفتاء.

<sup>2</sup> كما يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة خصوصية للتشريع عن طريق المعاهدات الدولية والتي تمتاز بمكانة هامة في الهرم القانوني. أما البرلمان فيعرف بصدد هذه المسائل أوضح أوجه انحصاره"<sup>(1)</sup>.

<sup>3</sup> ضف إلى ذلك تمكين رئيس الجمهورية من تعديل الدستور.

بناء على ما تقدم نتناول بالدراسة والتحليل هذا المبحث وفق المطالب التالية:

المطلب الأول: حق اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة.

المطلب الثاني: المعاهدة الدولية مجال خصوصي لرئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: تمكين رئيس الجمهورية من تعديل الدستور.

(1) لونا مزياني، المرجع السابق، ص ص: 215، 216.

### المطلب الأول: حق اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة

يعتبر البرلمان ممثلاً عن الشعب، كذلك رئيس الجمهورية ممثل عن إرادة الشعب، فرئيس الجمهورية يمثل كفة الكتلة الانتخابية في حين أعضاء البرلمان المنتخبين من طرف الشعب يمثلون جزء من الكتلة الانتخابية، واعتباراً أن رئيس الجمهورية المجسد لوحدة الأمة فإن الدستور مكنه من اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية عن طريق الاستفتاء، والذي يعد سلطة شخصية محصورة بيده دون سواه يستخدمها متى وكيفما يشاء حتى لتعديل المبادئ المكرسة في الدستور رغبة في حمايتها من التغيرات السريعة العشوائية<sup>(1)</sup>. وعليه:<sup>(2)</sup>

1- "الاستفتاء حق لرئيس الجمهورية وحده لا يمكن أن يفوضه لأية سلطة مهما كانت، فإنه لا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجأ إليه في غيابه.

2- اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري يجعله يتفوق على الهيئة التشريعية التي لا تحظى بنفس المستوى من الشرعية كون، رئيس الجمهورية مختار من غالبية الشعب، أما النواب فلا يختارون إلا من قبل ناخبي دوائرهم الانتخابية، وهذه الوضعية تؤهل رئيس الجمهورية لتحكيم الإرادة العامة بخصوص قانون أو نزاع دون مشاركة البرلمان، كما أن إخطار الشعب دون قرار انفرادي صادر من رئيس الجمهورية واستجاب الشعب له تمكين رئيس الجمهورية من الحصول على قرار شعبي سيد.

3- يشكل الاستفتاء تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس فيتمكن المواطن؛ من إبداء رأيه بخصوص سياسة الرئيس أو المسألة المطروحة عليه، وبصفة غير مباشرة يقرر مدى تدعيمه لرئيس الجمهورية ومدى ثقته فيه.

4- فالاستفتاء حق محفوظ لرئيس الجمهورية يستعمله للحصول على قرار سيد قد يدعم مركزه، والأمر سيكون هينا لما يلجأ إليه رئيس الجمهورية بصفته حامي الدستور والساخر على حسن سير مؤسسات الدولة لتحقيق التوازن بين هيئات الدولة خاصة في حالة قيام نزاع بين الحكومة والبرلمان، لكن لما يتناول الاستفتاء قانوناً فهذا سيخلق تشريعاً، مما سيدعم مركز رئيس الجمهورية على حساب البرلمان، ولذلك فالاستفتاء سلاح حاد يمكن أن يستخدم في

(1) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 67.

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، نفس المرجع السابق، ص 67 وما يليها.

الدفاع عن الديمقراطية والذود بها، وتكريس مبدأ السيادة الشعبية في أعق صورة مادام في إطار المشروعية التي تصوغ اللجوء إليه.

وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: مفهوم الاستفتاء.

الفرع الثاني: طبيعة الاستفتاء والقيمة القانونية للتشريع الاستفتائي.

الفرع الثالث: موضوعات الاستفتاء ووظائفه ومجالاته.

الفرع الرابع: إجراء اقتراح الاستفتاء.

الفرع الأول: مفهوم الاستفتاء

"الاستفتاء هو طريق الممارسة الديمقراطية الشعبية شبه المباشرة ووسيلة للتعبير على الإرادة العامة للشعب مباشرة حول القضايا الوطنية الهامة والنصوص القانونية المصيرية، والاستفتاء هو الطريق الدستوري الديمقراطي الأكثر قوة ومصداقية وفاعلية في التعبير عن الإرادة العامة للشعب في ممارسة السيادة العامة طبقا لنظرية السيادة الشعبية أي أن السيادة ملك للشعب يمارسها بواسطة الاستفتاء وعن طريق ممثليه"<sup>(1)</sup>. هذا

✓ ويقصد بالاستفتاء "من الناحية الاصطلاحية كما يعرفه الفقيه Hamon كل إجراء من خلاله تستدعى الهيئة الانتخابية المشكلة من مواطنين يُستشارون وفق قواعد قانونية معينة حول مسألة ذات طابع فعلي un caractère réel .

✓ ويعرفه كذلك بأنه أخذ رأي الشعب حول موضوع ما، وعلى هذا النوع يتنوع إلى:

- استفتاء دستوري: عندما يتعلق الأمر بموضوع دستوري.

- استفتاء تشريعي: عندما يتعلق بأخذ رأي الشعب حول قانون ما.

- استفتاء سياسي في حالة إجرائه بشأن أمور السياسة.

✓ إن الاستفتاء يظهر كوسيلة مفضلة لتوسيع مشاركة الشعب في تسيير الشؤون العمومية لإضفاء المزيد من الشرعية والديمقراطية على أعمال الدولة بصدورها بعد موافقة الشعب، وهذا يسمح باعتباره ذو طابع مزدوج: فمن جهة يسمح بالتعرف على رغبة الشعب حول مسألة

(1) وسيلة وزاني، (الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 14، (نوفمبر، 2006)، ص 80.

## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

معينة، ومن جهة أخرى يمثل وسيلة لإشراك الشعب في ممارسة السلطة بصفة مباشرة دون الحاجة إلى أي وساطة"<sup>(1)</sup>.

وعليه "فالاستفتاء وسيلة دستورية وقانونية لطلب رأي الشعب في مسألة ما، وهو في الحقيقة ليس طلب الرأي والاستشارة بقدر ما هو طلب فتوى بشأن أمر ما؛ وتختلف الدساتير في النص على الاستفتاء؛

✓ ولقد اعتبر الدستور الجزائري الاستفتاء سلطة في يد صاحبها (رئيس الجمهورية) لا تقبل التفويض<sup>(2)</sup> وهي مقرره له بموجب المادة 8 من الدستور<sup>(3)</sup>، ولم يتم بتحديد مجالات لجوء رئيس الجمهورية لإرادة الشعب.

✓ بيد أن الدستور الفرنسي الذي أقر مبدأ اللجوء إلى الاستفتاء حدده في أربع فرضيات<sup>(4)</sup> الأولى: في حالة الانضمام أو التنازل أو انفصال جزء من التراب.

الثانية: في حالة المراجعة الدستورية.

الثالثة: في حالة تبني قوانين حول تنظيم السلطات العمومية.

الرابعة: في حالة طلب التصويت على المعاهدة"<sup>(5)</sup>.

مع الإشارة إلى أن "رئيس الجمهورية في الدولتين (فرنسا والجزائر) هو الذي يطرح شخصياً مشروع المبادرة على الاستفتاء الشعبي، وأنه بات إلزامياً ملاحظة أن النص الدستوري يخول لرئيس الجمهورية في الدولتين (فرنسا والجزائر) الحرية المطلقة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق

(1) سعاد بن سريّة، مركز رئيس لجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب القانون رقم 19/08) دراسة مقارنة، ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في إدارة ومالية، من جامعة بومرداس، 2009-2010، ص 85.

(2) انظر أحكام المادة 101 فقرة 2 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

(3) إذ تنص المادة 8 فقرة أخيرة على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى إرادة الشعب مباشرة".

(4) « 1- En cas d'adjonctions au territoire national, de cession, ou de sécession d'une partie de celui-ci.

2- La révision constitutionnelle.

3- L'adoption des lois portant sur l'organisation des pouvoirs publics.

4- L'autorisation de ratification d'un traité qui sans être contraire à la constitution, aurait

incidences sur fonctionnement des institutions نقل تهميش رقم 1 من يوسف حاشي، المرجع السابق، ص

176

(5) يوسف حاشي، نفس المرجع السابق، ص ص: 175، 176.

بمبدأ استفتاء الشعب، ويمنح دستور البلدين (فرنسا والجزائر) لرئيس الجمهورية في ذات الوقت إمكانية صياغة السؤال في اتجاه الفرضية التي يتوخاها، والذي ينشأ رئيس الجمهورية بمقتضاها علاقة مباشرة مع الهيئة الناخبة"<sup>(1)</sup>.

مع العلم أنه لا مجال للحديث والنظر لآلية الاستفتاء في النظام الأمريكي، لأنه بتفحص دستور الولايات المتحدة الأمريكية لا وجود لهذه الآلية بل الكونجرس من يتولى تعديل الدستور ولا دور لرئيس الجمهورية الأمريكي في ذلك.

كما أن "اعتماد الطريق الاستفتائي في استشارة الشعب حول القضايا الوطنية والنصوص الدستورية والقانونية الهامة، يحتوي على مزايا وقيم سياسية وقانونية وتنظيمية أهمها: أولاً: المشاركة في التعبير عن الإرادة الواعدة.

ثانياً: الرضا الشعبي العام وارتباطه بالمبادرات والإصلاحات والقضايا الهامة ونتائج ذلك.

ثالثاً: الفاعلية في الممارسة والتطبيق للوصول إلى الحلول للقضايا الوطنية المصيرية المطروحة.

رابعاً: المصادقة والشرعية الشعبية للإصلاحات والقرارات والمواقف الوطنية الهامة

خامساً: إيقاظ وعي الجماهير الشعبية والمواطنين،

سادساً: تعزيز ثقافة الديمقراطية وقيم وأخلاقيات المواطنة الصالحة لدى أفراد الشعب.

سابعاً: تربي ممارسة الاستفتاء الإحساس القوي بالانتماء للوطن والمجتمع"<sup>(2)</sup>.

ومنه يمكنك استخلاص خصائص الاستفتاء في الدولة الديمقراطية المعاصرة: "

1. أنه وسيلة وطريقة سياسية ودستورية قانونية ديمقراطية شبه مباشرة لممارسة الشعب

للسيادة الوطنية وللتعبير عن إرادته.

2. أنه أكثر الطرق للتعبير عن الإرادة العامة للشعب.

3. أنه الطريق الأمثل لتطبيق نظرية السيادة الشعبية السائدة في الديمقراطيات المعاصرة.

4. له العديد من القيم والمزايا السياسية والقانونية والاجتماعية"<sup>(3)</sup>.

(1) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص ص: 250، 251.

(2) وسيلة وزاني، (الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر)، المرجع السابق، ص 81.

(3) وسيلة وزاني، (الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر)، نفس المرجع السابق، ص ص: 80، 81.

### الفرع الثاني: طبيعة الاستفتاء والقيمة القانونية للتشريع الاستفتاءي

حتى نتمكن من معرفة طبيعة الاستفتاء والقيمة القانونية للتشريع الاستفتاءي لابد من التطرق إلى: 1- طبيعة الأعمال المتعلقة بإجراء الاستفتاء.

2- القيمة القانونية للتشريع الاستفتاءي.

أولاً: طبيعة الأعمال المتعلقة بإجراء الاستفتاء: لبحث طبيعة الأعمال المتعلقة

بإجراء الاستفتاء تكون من خلال الآتي:

✓ "هل يخضع معيار تكييف نص الاستفتاء للمجال المعرف بالمادتين 140 و141 من الدستور الجزائري، أو أن تحديد مجال الاستفتاء التشريعي تخضع لإرادة رئيس الجمهورية فيقرر ما يكون استفتاء تشريعي وما يكون غير ذلك؟ أو أن النصوص التي يقرها الاستفتاء ذات طبيعة تسمو حتى على القانون مهما كان موضوعها؟"<sup>(1)</sup>. وعليه:"

1. إذا اعتمد على المعيار الموضوعي الوارد في المادتين 140 و141 من الدستور

الجزائري والمحدد لاختصاص البرلمان في التشريع، نصوص الاستفتاء الواقعة في هذا المجال تعد قانوناً، أما ما عدا ذلك فهو تنظيمات مستقلة. لكن هذا المعيار؛ يخلق تدرجاً في القيمة القانونية للنصوص التي تخضع لنفس الإجراء ويقرها الشعب بالطريقة نفسها، ويجعل نصوصاً أقرها الشعب في مجال المادة 143 من الدستور أدنى درجة من القوانين البرلمانية، وهو ما لا يتماشى مع أهمية الإجراء الذي يقتضي العودة لصاحب السيادة للبت في موضوع ذي أهمية وطنية لا يمكن للهيئات التمثيلية أن تبت فيه نظراً لتعلقه بمواضيع لا يختص بالبت فيها.

2. أما إذا عاد معيار تكييف النصوص الاستفتاءية لإرادة رئيس الجمهورية لكان هذا مساساً

بمبدأ المشروعية لأن رئيس الجمهورية سيعطي للنظام القانوني تدرجاً مخالفاً لما هو مقرر في الدستور وفقاً لأهمية النص الذي عرضه على الاستفتاء بالنسبة لسياسته. فيجعله رئيس الجمهورية في مرتبة عليا بهدف فرض إرادته على بقية النصوص وتعديلها حسب النص المقرر من طرف الشعب. كما أن تكييف بقية النصوص الاستفتاءية يصبح صعباً. فما لم يكن نصاً

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 105.



دستوريا أو تشريعيا، ما هي طبيعته إذا؟ هل هي تنظيمية أم إدارية؟ كل هذا يخضع لإرادة رئيس الجمهورية مما يخلق عدم استقرار في النظام القانوني.

3. أما بالنسبة للاحتمال الثالث وهو الأكثر منطقية، فإن النصوص الاستثنائية ذات طبيعة خاصة وتسمو على القانون البرلماني، وهي مصدر شكلي للقانون لكنها لا تلحق بطائفة القوانين البرلمانية، بل تبقى مستقلة. فلا يعقل أن تكون النصوص التي يقرها الشعب مساوية للقوانين التي يضعها البرلمان أو الأوامر والتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، لأن هذا يجعلها معرضة للتعديل وفقا للإجراءات العادية لوضع القانون أو الأوامر وبالتالي لاستغلال تلك الهيئات، التي تعجز عن تمرير مشاريعها بالطريقة العادية، فتلجأ للاستفتاء لإقرارها، ثم تعدل بكل سهولة ذلك القانون لتحقيق برامجها. ولو عرض النص على الشعب بذلك التعديل لما وافق عليه، وهو ما يعد تشويها للإرادة العامة واستغلالا غير شرعي للآليات الدستورية التي تقتضي إشراك الشعب في اتخاذ القرار السياسي. هذا الاعتبار يؤدي إلى طرح تساؤل جديد: هل يمكن تعديل نص بعد أن أقره الشعب من طرف البرلمان أو رئيس الجمهورية؟ والإجابة على هذا السؤال ليس بسيطا؛

■ فمن ناحية، لا يمكن أن تقرير الأبدية لقانون حتى وإن كان مصدره شعبيا وهو أيضا حال الدستور الذي قد يعدل دون اللجوء للاستفتاء رغم أن مصدره شعبي، كما أن ضرورة تغيير القوانين بتغير الظروف السياسية للدولة تحول دون ثبات قوانين معينة.

■ ومن ناحية أخرى إذا كان من الضروري تعديل هذه النصوص وفقا للتغيرات السياسية، فلا يجوز أن تكون وفقا لإجراءات تعديل القوانين البرلمانية أو أوامر رئيس الجمهورية، لأن هذا يمس بشرعيتها التي تستمدتها من إقرار الشعب لها. فإجراءات تعديل الدستور في حالة عدم عرضها على الشعب تكون خاصة جدا. لذا يفترض على الأقل أن تخضع هذه النصوص لإجراءات خاصة أيضا في حالة تعديلها، لأنها قد تستغل من طرف البرلمان أو رئيس الجمهورية لفرض إرادتهما من خلال تعديلها، كما أن الممارسة أثبتت أن اللجوء للاستفتاء يكون على نص عام، يحتاج لنفاذه لقوانين أخرى وتنظيمات. بهذا الشكل يبقى مصدرا أسمى حتى من القوانين والأوامر والتنظيمات التي صدرت بهدف إنفاذه.

ومنه يتم الوصول إلى نتيجة مفادها أن نصوص الاستفتاء ذات طبيعة خاصة سواء تعلق بمجال المادتين 140 و141 من الدستور أو بالسلطات الخاصة لرئيس الجمهورية أو بمجال

المادة 143 وتسمو على القانون البرلماني وأوامر رئيس الجمهورية لأنها تجد أساسها في التعبير المباشر للشعب عن إرادته. تعد مصدرا للتشريع لأنها تصبح قوانين بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، مما يؤدي إلى وجود تدرج بين التشريعات في حد ذاتها<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: القيمة القانونية للتشريع الاستثنائي: "

✓ إن تحديد القيمة القانونية للتشريع الاستثنائي له أهمية بالغة في تحديد مكانة المؤسسات الدستورية، وأهمية السلطات المخولة لها، وأن القانون الاستثنائي يصبح نسا له قيمة متغيرة حسب الموضوع الذي عالجه الاستفتاء، ففي فرنسا مثلا يمكن أن يكون التشريع الاستثنائي؛ قانونا دستوريا، أو قانونا عاديا أو لائحة

✓ فهناك جانب من الفقه يرى أن القانون الاستثنائي له قيمة القانون العادي

✓ أما فريق آخر من الفقهاء، فيرى أن الاستفتاء يجب أن يقتصر على الإجراءات ذات الطابع العام؛ فإذا كانت القاعدة تقول أن الإجراءات التي تصدر إلى الاستفتاء لا يمكن المساس بها، إلا بإجراء مضاد أي باستفتاء آخر يؤدي إلى تحصين المواضيع التي تكون محلا له ضد الرقابة القضائية، إذا كانت تدخل في الاختصاص اللائحي لرئيس الجمهورية ويحول دون تعديلها أو سحبها من قبل الرئيس أو البرلمان أو أي سلطة أخرى لها حق الرقابة، إذا كانت المواضيع من اختصاص المجال التشريعي

✓ فإن تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي أو التنظيمي، يجعل تلك المجالات بعد موافقة الشعب عليها طائفة مميزة من الأعمال القانونية تسمو بحكم مصدرها على غيرها من الأعمال.

✓ وذهب فريق آخر إلى التفرقة بين تدخل الشعب باعتباره سلطة تأسيسية وبين تدخله باعتباره سلطة تشريعية، على الرغم من عرض المواضيع التشريعية على الاستفتاء الذي يضيفي على الإجراء موضوع الاستفتاء حماية معينة مصدرها الشعب، إلا أنه بديل للرجوع إلى البرلمان، بعبارة أخرى تعتبر إرادة الشعب التي يعبر عنها في الاستفتاء من قبيل إرادة المشرع العادي لا المشرع التأسيسي، ذلك أن الشعب عندما يدلي برأيه في مثل هذا الاستفتاء لا يدلي به باعتباره سلطة تأسيسية، وإنما باعتباره سلطة تشريعية. فيستنتج من هذا الرأي أن التشريع

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 105 وما يليها.

الاستفتائي يمكن أن يكون تشريعا عاديا. لذا هناك تساءل حول إمكانية تدخل البرلمان لتعديل التشريع الاستفتائي؟ إن الإجابة على هذا التساءل صعبة:

- لغياب نص يعالج هذه المسألة حتى وإن كان البرلمان هو الذي يملك أساسا سلطة التشريع في المجال المخصص له والذي كان موضوع الاستفتاء الشعبي.
- إلا أنه يجب أن لا يُنسى أن الشعب هو مصدر كل سلطة، وبالتالي فإن تدخل البرلمان للتعديل أو الإلغاء صعب جدا، وينطوي على مخاطر سياسية كبيرة إلى جانب الصعوبات القانونية للقيام بذلك.

✓ وعند لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء، فإنه (رئيس الجمهورية) يتدخل لممارسة السلطة التشريعية ويأخذ مكان البرلمان، بل يعتبر أقوى من البرلمان، لأن القوانين الاستفتائية تقلت من رقابة المجلس الدستوري عليها، إذ لا تدخل في اختصاصاته الدستورية، حيث قرر المجلس الدستوري الفرنسي بعدم اختصاصه في النظر في القوانين الاستفتائية خلافا للقوانين التشريعية. وبذلك فإن السلطة الإنشائية الشعبية تقلت من كل أنواع الرقابة، لاعتبارها من أعمال السيادة، وبالتالي لا يمكن أن يتدخل القضاء للنظر فيها.

✓ إن تحويل التشريع الاستفتائي قيمة قانونية أكبر من قيمة التشريع البرلماني يترتب عليه نتائج بالغة، إذا أسرف رئيس الجمهورية في استعمال وسيلة الاستفتاء؛ حيث يؤدي إلى التقلص التدريجي لدور البرلمان، إذ كلما عالج الاستفتاء موضوعا يندرج في مجال القانون، لن يصبح بإمكان البرلمان مخالفته<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: موضوعات الاستفتاء ومجالاته

نبين في هذا الفرع موضوعات الاستفتاء (أولا)، ومجالاته (ثانيا).

**أولا: موضوعات الاستفتاء:** "من الصعب تصنيف موضوع الاستفتاء نظرا لتنوع المسائل المطروحة، وتأثيرها المختلف على الرأي العام ورد فعل الناخبين، فقد يكون النص المعروض على الشعب دستوريا أو عضويا أو عاديا أو لائحيا.

من حيث الموضوع، هناك من الفقهاء من يميز بين ثلاثة أنواع للاستفتاء:

1. استفتاء دستوري وهو الذي يتعلق بموضوعه بقواعد دستورية.

(1) ججيقة لونا سي، المرجع السابق، ص 184 وما يليها.

2. استفتاء تشريعي، وهو الذي يتعلق موضوعه بمجال القوانين التي يصدرها البرلمان، ويتم عرض مشروع قانون على الشعب أو على جلس المجلس التشريعي.
3. استفتاء سياسي يتم على مواضيع سياسية تتعلق بأمر الحكم، ولا تكون لها علاقة بالمواضيع الدستورية.

هذا ولم يميز الدستور صراحة بين مواضيع الاستفتاء بل يعتمد ذلك على المشروع المعروض على الشعب، والهدف الذي يبتغيه صاحب المشروع من جراء اللجوء لهذا الإجراء، فقد يستخدم رئيس الجمهورية الاستفتاء لتمرير قانون ما كان البرلمان ليقبله، أو يعرض على الشعب مشروعاً يهدف منة خلاله في الحقيقة التصويت على شخصه<sup>(1)</sup>.

صف إلى ذلك أنه في "الأصل أن صياغات الدساتير المختلفة تنص على أن السيادة الشعبية بواسطة الاستفتاء، تنصب حول كل قضية ذات أهمية وطنية، وعليه تقوم إشكالية تحديد ماهية كل قضية ذات أهمية وطنية، ومن خلال تطبيقات القضاء الدستوري المقارن يمكن رصد القضية ذات أهمية وطنية أو الموضوع أو المسألة من خلال العناصر التالية:

- أولاً: أن يكون الموضوع يتعلق بقضايا أو مسائل هامة تهمة الأمة أو الشعب بصورة أساسية.
- ثانياً: أن لا يكون الدستور قد حدد أساليب أخرى أو طرق أخرى لمعالجة هذه المسائل، كأن يجعلها مثلاً من المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية وجوباً.
- ثالثاً: احترام قواعد الاختصاص الدستورية للسلطات الدستورية المختصة تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

إذن تتمثل موضوعات الاستفتاء في:

- 1- حول قضايا وطنية هامة.
- 2- النصوص القانونية مثل عملية اعتماد الدستور وتعديله.
- 3- بعض المعاهدات الهامة التي يؤثر تطبيقها على شكل الدولة.
- 4- تحكيم الشعب في بعض حالات التنازع بين السلطات الدستورية<sup>(2)</sup>.

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 96.

(2) وسيلة وزاني، (الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر)، المرجع السابق، ص 82.

ثانياً: مجالات الاستفتاء: "الدراسة مجال نصوص الاستفتاء يجب أولاً تحديد بدقة مجال تدخل رئيس الجمهورية بموجب هذا الإجراء؛ فهل يقتصر على الأعمال التشريعية والقضائية واللائحية، أم أن اختصاصه يشمل حتى النصوص الدستورية؟ ففي النظام الفرنسي: ✓ يرى جزء من الفقه أن النص الصريح على آليات تعديل الدستور يقصي إمكانية تعديله بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية عن طريق آلية الاستفتاء.

✓ وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في قرار ساران لـ 30 أكتوبر 1998، هذا النقاش طرحته المادة 11 من الدستور الفرنسي التي تتكلم عن مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة. فهل يفهم هذا بمعنى ضيق وبهذا تستثنى التعديلات الدستورية، أو بمعنى واسع فتشملها؟

✓ استقر الفقه الدستوري على الأخذ بالمعنى الضيق لأن المادة 11 لا تشير مطلقاً للمادة 89 من الدستور الفرنسي والمتعلقة بالتعديل الدستوري، لكن التفسير الواسع والذي يرى بإمكانية تعديل الدستور على أساس المادة 11 منه أكثر منطقية، لأن الأمور التشريعية العادية من اختصاص البرلمان، ولا داعي لاستدعاء الهيئة الناخبة لاستشارتها في قضايا عادية. بهذا تنصب الاستفتاءات على أمور تشريعية لها علاقة بتنظيم الحكم أو مستجدات لا تجد السلطة نفسها مؤهلة للبت فيها.

أما في النظام الجزائري: فالمادة 8 من دستور الجزائر فهي تختلف عن الحالات السابقة لأنها تنص على السلطة التأسيسية، مما يسمح بأن تكون المادة أساساً لمشروع تعديل دستوري وفقاً لإجراءات مختلفة عن تلك المقررة في المواد: 208، 209، 210، 211 من الدستور 1996 المعدل سنة 2016.

✓ ذلك ما يؤكد نص المادتين 7 و8 "السلطة التأسيسية ملك للشعب ... يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء ... لرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى إرادة الشعب مباشرة". ✓ فنية المؤسس تتصرف إلى منح رئيس الجمهورية إمكانية لتخطي كل الهيئات والإجراءات المشترطة بعمل معين واللجوء مباشرة لإرادة الشعب.

✓ هذا فيما يتعلق بالمواضيع التأسيسية، أما بالنسبة للأعمال الأخرى، وعلى خلاف الدستور الفرنسي، لم تحدد المادتان 8 و91 من الدستور الجزائري مجال نصوص الاستفتاء واكتفي المؤسس بالإشارة بأن تتعلق بقضية ذات أهمية وطنية.

✓ بهذا يمكن لقانون الاستفتاء تعديل القانون العادي أو القانون العضوي مما يؤثر سلبا على مكانة البرلمان، لأن توسيع مجال الاستفتاء يزيد من خطر تقليص اختصاصاته.

✓ فغالبا ما يكون مجال الاستفتاء التشريعي أوسع من مجال القانون، مما يسمح لرئيس الجمهورية بوضع البرلمان جانبا.

- وقد ينصب قانون الاستفتاء على أي موضوع من مجال المادتين 140 و141 من الدستور،
- كما قد يكون بشأن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 143،
- أو فيما يتعلق بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية المتعلقة بالمواد: 105، 107، 108، 109، 111 من الدستور،
- أو حتى بالنسبة لسلطة الحل في المادة 147 من الدستور. في الحالتين الأخيرتين يتعلق الأمر باستفتاء الشعب لاتخاذ قرار معين ولا ينصب على نص<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الرابع: إجراء اقتراح الاستفتاء

يعرف إقرار مشروع الاستفتاء عدة مراحل أهمها مرحلة اقتراح الاستفتاء، هذه الأخيرة

✓ يعتبر اقتراح الاستفتاء من طرف رئيس الدولة وفقا للمادة 11 من دستور فرنسا إجراء مستقلا عن التشريع البرلماني، ولا يرتبط باختصاصه في الاعتراض، فهو لا يقتضي وقف قانون برلماني، بل فتح إمكانية تشريعية أخرى في مواضيع محددة، إلا أنه لا يقرر اللجوء للاستفتاء إلا باقتراح حكومي أثناء دورة البرلمان أو باقتراح الغرفتين المجتمعيتين.

✓ على غرار الدستور الفرنسي، قرر المؤسس الجزائري سلطة الاستفتاء لرئيس الجمهورية لكنه يمارسها بشكل شخصي، فلا يعتمد تحريك الإجراء على اقتراح من البرلمان أو الحكومة، بهذا تكون هذه المرحلة غائبة في الدستور الجزائري، لأن رئيس الجمهورية يقرر بإرادته المنفردة اللجوء إلى هذا الإجراء دون أية شروط مسبقة<sup>(2)</sup>.

نبدي الملاحظات التالية عن هذه المرحلة:

✓ رئيس الجمهورية الفرنسي لا يقرر اللجوء للاستفتاء إلا باقتراح من الحكومة خلال فترة

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 103 وما يليها.

(2) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، نفس المرجع السابق، ص 102.

دورات البرلمان أو باقتراح مشترك بين المجلسين وهذا ما أشارت إليه المادة 11 من دستور فرنسا.

✓ قرر المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي وهذا ما أشارت إليه المادة 8 و 91 من الدستور الجزائري. وعليه:

أن آلية الاستفتاء تعد "لدى أغلب الأنظمة الدستورية المعاصرة وسيلة يمكن استخدامها للدفاع عن الديمقراطية وتكريس مبدأ السيادة الشعبية، أما في النظام الجزائري فإن هذه الآلية تبقى حكرا على رئيس الجمهورية وحده، يستعمله بكل حرية لتدعيم مركزه التشريعي على حساب باقي المؤسسات التشريعية في الدولة"<sup>(1)</sup>.

### 1. نكون أمام التكريس الدستوري لحق رئيس الجمهورية الجزائري في اللجوء إلى

الاستفتاء: "كرس دستور 1996 الجزائري حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة بموجب نص المادة 8 فقرة أخيرة من الدستور بنصها: "لرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى إرادة الشعب"، وكذلك المادة 91 بند 8 بنصها: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، غير أن هاتين المادتين؛ لم تحددتا مجالات لجوء رئيس الجمهورية إلى هذه الوسيلة، خصوصا وأن نص المادة 91 بند 8 من الدستور يكتنفه الكثير من الغموض حول مفهوم القضايا ذات أهمية وطنية، وحول المعيار المعتمد عليه في تصنيف هذه القضايا ضمن قضايا وطنية، ففي ظل غياب هذه المعايير وعدم وجود شروط تقيد رئيس الجمهورية في هذا المجال، فإن سلطته تبقى واسعة في اللجوء إلى الاستفتاء والتي هي سلطة محفوظة له ولا تقبل أي تفويض، كما لا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجأ إلى استعماله أثناء غيابه، ويتم اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء بناء على إخطار الشعب بقرار تنظيمي انفرادي (مرسوم رئاسي) لرئيس الجمهورية"<sup>(2)</sup>.

### 2. الاستفتاء في النظام الجزائري حق شخصي لرئيس الجمهورية: "استنادا إلى المادة

101 الفقرة 2 من الدستور، يدخل الاستفتاء ضمن الاختصاصات الدستورية الشخصية المحفوظة لرئيس الجمهورية والتي لا يجوز تفويضها، وعليه إذا طرح رئيس الجمهورية القانون

(1) حميد مزياي، المرجع السابق، ص 85.

(2) حميد مزياي، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

للاستفتاء بهذا الشكل فإنه يستهدف مباشرة شخص الرئيس؛ حيث عادة ما يعتقد الشعب أنه مدعو للتصويت ليس على نص قانوني إنما على السياسة الرئاسية، وهو ما يعرف بالاستفتاء السياسي. وما يزيد الأمر تعقيدا وتقوية لمركز وشخص رئيس الجمهورية، أن التصويت من قبل الشعب سيتم جملة Vote en bloc، مع العلم أن غالبية الهيئة الناخبة لا تفقه الأمور القانونية، بالتالي سيكون التصويت لا على القانون إنما على شخص الرئيس Vote de confiance، فأضحى الاستفتاء امتيازاً يستعمله رئيس الجمهورية ليضع خصومه في البرلمان في تعارض مع صاحب السيادة. وأن جعل الاستفتاء حق شخصي لرئيس الجمهورية الجزائري يجعل منه وسيلة لتجاوز البرلمان في التشريع.

وبهذا أصبح الاستفتاء الذي كان وسيلة لممارسة السيادة أداة فعالة للحد من هذه السيادة التي يمارسها الشعب من خلال نوابه في البرلمان<sup>(1)</sup>.

### 3. الاستفتاء حق مطلق لرئيس الجمهورية الجزائري: يلاحظ أن المادتين 8 فقرة أخيرة

و91 بند 8 فسحتا المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية لتدعيم سمو مركزه على حساب البرلمان؛ حيث لم تبين هذه المواد أي تحديد للظروف والشروط التي يتم من خلالها اللجوء إلى الاستفتاء، وهذا ما يوحي بأن هذا الأخير بهذا الشكل المفتوح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاوز سلطة البرلمان، لأن اللجوء إلى الاستفتاء يعد أمراً يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية. كما أن للاستفتاء معنى آخر حيث تمنح لرئيس الجمهورية إمكانية تجديد شرعيته عن طريق التصديق الشعبي على موضوع تحت ستار الأهمية الوطنية.

### 4. لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء يرتب آثارا على البرلمان: تظهر في أن:

1 الاستفتاء وسيلة للحد من سلطة البرلمان في التشريع: "إن خضوع إجراء الاستفتاء للسلطة التقديرية الرئاسية يجعله وسيلة يتم بها تجاوز حق البرلمان في التشريع لذا:

- ذهب أحد الكتاب إلى القول "إذا كان الاستفتاء الذي من شأنه أن يزيل كل وسيط بين الحكام والمحكومين يبدو مرادفا للديمقراطية فإن استعماله من قبل رئيس الدولة حوَّله إلى نوع الاستفتاء الشخصي الموجه ضد البرلمان، وربما ضد البرلمان والهيئة التأسيسية والمؤسسة".
- أما Burdeau فيرى أن سبب تضاعف سلطة البرلمان لا تعود فقط إلى تحديد

(1) لونا مزياني، المرجع السابق، ص ص: 222، 223.



اختصاصاته فقط، بل يعود أيضا إلى أن البرلمان لم يعد هو السلطة الوحيدة لسن القانون، من هنا فإن إمكانية الاستفتاء على القوانين قد جردت البرلمان من الامتياز في أن يكون الجهة الوحيدة المؤهلة للتعبير عن الإرادة العامة.

■ وهذا ما ذهب إليه أيضا كاري دي مالبوغ الذي يرى في الاستفتاء أداة من أدوات الحد من السيادة البرلمانية، ويستطيع رئيس الجمهورية استعمال هذا الامتياز الشخصي (الاستفتاء) ضد البرلمان في أي وقت وفي كل لحظة يشعر فيها بمعارضة البرلمان لسياسته. ويظهر من تنظيم الدستور للاستفتاء كإجراء يعمل من خلاله رئيس الجمهورية على إزاحة البرلمان والسماح بامتداد اختصاصات السلطة التنفيذية، ولا يوجد أي ضمان لاحترام المجال التشريعي للبرلمان من أن يكون محلا للاستفتاء، بسبب عدم تحديد ميدان الاستفتاء، وعدم وجود استشارة إلزامية للمجلس الدستوري تسمح له بمعارضة موضوع الاستفتاء<sup>(1)</sup>.

<sup>2</sup> التهميش الكلي لممثلي الشعب عند لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء: "يشكل الاستفتاء الشعبي تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس، حتى يتمكن المواطن من إبداء رأيه بخصوص المسألة المعروضة عليه، وبصفة غير مباشرة يقرر مدى تدعيمه لرئيس الجمهورية ومدى ثقته فيه أم لا. وإن اتخاذ قرار الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء، بعيدا عن استشارة ممثلي الشعب في البرلمان، وهذا رغم الأهمية الكبيرة التي يكتسبها إشراكه في هذه العملية، وذلك بالنظر إلى الاعتبارات التالية: ✓ أن المناقشة على مستوى كل غرفة برلمانية تسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام؛ وبالتالي إمكانية الموازنة بين سلبيات وإيجابيات المسألة المستفتى فيها، وتجنب الاختيار العشوائي الناتج عن نقص المعلومات، وأخذ الحيطة من استغلال الرأي العام من طرف السلطة التنفيذية، وهنا تكمن فرصة ممثلي الأحزاب السياسية على مستوى غرفتي البرلمان من ممارسة الوظيفة الإعلامية.

✓ يبقى الاستفتاء في غالب الأحيان حقا خالصا ومحفوظا لرئيس الجمهورية، يستعمله للحصول على قرار يدعم مركزه في الدولة، وهنا يكون الأمر سهلا عند لجوئه إليه بصفته حاميا الدستور والساهر على حسن سير مؤسسات الدولة، وهذه الوضعية تؤهل رئيس

(1) ججيقة لونا سي، نفس المرجع السابق، ص ص: 183، 184.

الجمهورية وتسمح له بتحكيم الإرادة العامة بخصوص أي قانون أو نزاع معين دون أي مشاركة من طرف البرلمان، وهذا ما يدعم مركز رئيس الجمهورية على حساب البرلمان<sup>(1)</sup>.

## 2 التشريع الاستثنائي سلب لحق التشريع البرلماني:

1. لا يكتفي الدستور بتحديد مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم، أو إقرار التفويض كحق مطلق للسلطة التنفيذية، وإنما سمح كذلك لرئيس الجمهورية بالتدخل في الاختصاص التشريعي بواسطة التشريع الاستثنائي، الذي لم يقيد فيه ولا يحتاج إلى تفويض معين.
2. وهذه الصورة من التشريع التي تتحقق لرئيس الجمهورية كاختصاص سيادي يُمكنه من سلب البرلمان حقه في التشريع في موضوعات هامة، لأن الاستثناء يمكن أن يكون خارج الدورة التشريعية، وأن ذلك يُمكن رئيس الجمهورية من تحقيق سبق له في تناول المشاريع الهامة قبل البرلمان، وبهذا سيفوت فرصة وضع قوانين للبرلمان في المجال.
3. وأن الاستثناء ليس إجراء مصاد لسيادة البرلمان عندما تكون المبادرة به في يد الشعب الذي يباشرها كمظهر من مظاهر الديمقراطية الشبه المباشرة كما يحدث في النظام السويسري، وأما عندما تكون المبادرة لإحدى السلطتين دون أخرى، أي في حالة الاستثناء الموجه والشخصي فهذا سيؤثر لا محالة على وضع التوازن بين السلطات العامة، نظرا لما يحققه من تفوق في التأثير بسبب هذه الإمكانية.

4. فالاستثناء الذي يوجه لتدعيم شرعية رئيس الجمهورية وفرض توجهاته، سيشكل سببا من أسباب اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خاصة إذا علمنا أن المجلس الدستوري لن يتدخل لرقابة القوانين الاستثنائية، وهو ما سبق أن ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي رفض التعرض للقانون الاستثنائي الصادر في 28 أكتوبر 1962. والمتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية بحجة أنه تعبير صريح لإرادة الشعب<sup>(2)</sup>.

(1) حميد مزياني، المرجع السابق، ص: 87، 88.

(2) عمر شاشوه، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في تحولات الدولة، من جامعة تيزي وزو، 2013، ص: 123، 124.

**المطلب الثاني: المعاهدة الدولية مجال خصوصي لرئيس الجمهورية**

قضت المادة الثانية فقرة 2 من الدستور الأمريكي "يكون له - رئيس الجمهورية - السلطة بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته لعقد معاهدات شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين...".

أما الدستور الفرنسي لسنة 1958 فقد جاء ضمن الباب السادس منه تحت عنوان "في المعاهدات والاتفاقيات الدولية"، أين يتضمن هذه الباب ستة (6) مواد:

\* أين تنص المادة 52 الفقرة 1 "يتفاوض رئيس الجمهورية بشأن المعاهدات ويصادق عليها"،

\* كما تنص المادة 54 "يكون للمعاهدات أو الاتفاقيات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها حسب الأصول، وعند نشرها، قوة تفوق قوانين البرلمان شريطة أن يطبقها الطرف الآخر فيما يتعلق بهذا الاتفاق أو هذه المعاهدة".

أما في الدستور الجزائري لسنة 1996: فقد جاء بالمواد التالية:

المادة 91 بند 9 "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليه".

المادة 149 "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

المادة 150 "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".

على هدي هذه النصوص الدستورية من الأنظمة المقارنة محل الدراسة، نتناول هذه المطلب بالدراسة والتحليل وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: طبيعة ومكانة المعاهدة الدولية في الأنظمة المقارنة.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية في الأنظمة المقارنة.

**الفرع الأول: طبيعة ومكانة المعاهدة الدولية في الأنظمة المقارنة**

نبين في هذا الفرع طبيعة العهدة المعاهدة الدولية (أولا) ثم مكانتها في الأنظمة المقارنة (ثانيا).

أولاً: طبيعة المعاهدة الدولية في الأنظمة المقارنة: "بسبب اعتماد المعيار الوظيفي، كان من المنطقي اعتبار بعض المعاهدات عملاً تشريعياً، وإن كان ذلك يعتمد على مضمونها وإجراءات إدماجها في النظام القانوني الداخلي للدولة، رغم اعتبار هذه الوظيفة ذات طبيعة تنفيذية في النظريات التقليدية وكان تبريرها للأمر غير عملي"<sup>(1)</sup>. هذا يستخلص أنه "من الخطأ اعتبار كل الاختصاصات الخارجية لرئيس الجمهورية ذات طبيعة واحدة على أساس مجال ممارستها - خارجياً - ، كما لا يمكن اعتبار كل المعاهدات ذات طبيعة واحدة، بل يعتمد الأمر على محتواها، وبعد إدماجها في النظام القانوني الداخلي تأخذ التكيف الذي تأخذه القواعد القانونية في الدولة لأنها مصدر من مصادر التشريع، فتعتبر تشريعية إن انصبت على مجالات القانون، وتنظيمية إن كانت في مجال التنظيم، تؤكد هذه النتيجة عدة قرارات وتعليقات من بينها:

✓ طبقاً المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية، يقصد بالقانون: "التشريعات التي

يصدرها الكونغرس ونصوص المعاهدات التي ترتبط بها الولايات المتحدة وكل القواعد التي تقرر مختلف الحقوق والحريات الخاصة بالأفراد والتي تقرر مختلف السلطات والواجبات والحصانات الخاصة بالحكومة سواء في الداخل أو في علاقاتها الخارجية.

✓ ورد في إحدى الجلسات البرلمانية في فرنسا أن الهيئة التشريعية هي ممثلة الأمة، لأنها

تعبر عن إرادة هذه الأمة بوضعها القوانين والتصدي على المعاهدات "...والملك هو الممثل الدستوري للأمة، بتصديقه على القوانين التي تصبح قابلة للتنفيذ أو برفضها، وتصديقه على الاتفاقيات التي مع الدول الأجنبية والتي تعتبر قوانين فعلية تربط دولتان"<sup>(2)</sup>.

على غرار اعتبار المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية المعاهدة الدولية بأنها قانون،

نتطرق في ما يلي لطبيعة المعاهدة الدولية في النظامين الفرنسي والجزائري على التوالي:

أولاً في النظام الفرنسي: "لا أحد ينكر الدور الهام الذي تلعبه المعاهدات الدولية

لبلورة، بل ولتطوير ورسم السياسة الخارجية الفرنسية، وهذه الطبيعة السياسية التي تمتزج بالمعاهدات الدولية في النظام الدستوري الفرنسي، ولا يمكن لأحد تجاهلها أو إنكارها في توجهات المجلس الدستوري الفرنسي عند إصداره لأحكامه في شأن التوفيق بين المعاهدات

(1) لأكثر تفصيل انظر، دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 108 وما يليها.

(2) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، نفس المرجع السابق، ص: 110، 111.

الدولية والقواعد الدستورية.

فالمعاهدة الدولية والطبيعة السياسية اللازمة لها أسهمت بدور كبير فيما تبناه المجلس الدستوري في قراراته وأحكام في شأن مسائل في غاية الحساسية والخطورة مثل مسائل تسوية الديون المستحقة على الدول الأخرى والمعاهدات المنظمة لقواعد أعضاء الدول المدينة وموقف فرنسا من هذه المديونية، وكان أبرزها اتفاقية تسوية الديون المستحقة على الشيلي، وأيضا كان لهذه الطبيعة السياسية آثارا بالغة على المجلس الدستوري الفرنسي في شأن الحكم الذي أصدره بشأن الاتحاد الأوروبي.

هذا وانعكست الطبيعة السياسية للمعاهدات الدولية على حكمه الصادر في 20 ديسمبر 1975، وغير ذلك من المسائل المهمة المتعلقة بأسهم صندوق النقد الدولي ونسب هذه الأسهم وتمثيل الدول الأعضاء فيه، كل هذه الأمور المهمة لم يعزل المجلس الدستوري نفسه عن طبيعتها السياسية، وظهر ذلك واضحا في أحكامه وقراراته التي أصدرها في هذا الشأن. فالمجلس الدستوري الفرنسي لا يبحث مسألة توافق المعاهدات مع الدستور أو العكس في معزل عن الاعتبارات السياسية بالمعاهدة ومدى ارتباطها بالمصالح العليا للدولة الفرنسية وخاصة في تلك الأمور التي تقترب من الناحية السياسية بين فرنسا وأوروبا سعيا لقيام الوحدة الأوروبية وتطوراتها وتفعيل هذه الغاية وتحقيقها<sup>(1)</sup>.

ثانيا في النظام الجزائري: بنص البند 9 من المادة 91 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016 على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها بإرادته المنفردة باعتباره المختص بتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها - البند 3 من نفس المادة -؛ مما "يعني أنه صاحب السلطة في التفاوض وإبرام المعاهدات الدولية، فهو من يحدد محتواها بالتشاور مع القيادات الأجنبية؛ فالقاعدة العامة أن إبرام والتصديق على المعاهدات اختصاص حصري لرئيس الجمهورية، لكن ورد استثناء في المادتين 111 و 149 حول إجراء إبرام المعاهدات الدولية، مما يعني اختلاف طبيعة وقيمتها القانونية.

<sup>1</sup> تبعا لنص المادة 111 التي وردت في الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالسلطة

(1) عوض عبد الجليل عوض الترساوي، المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008،

ص ص: 25، 26.

التنفيذية على أنه "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهم. ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة". ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض هذه السلطة بموجب المادة 101 من الدستور<sup>2</sup> أما المادة 149 من الدستور فتتص "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

بهذا توجد أربعة أنواع من المعاهدات في الدستور الجزائري<sup>(1)</sup>؛

المعاهدات المذكورة في المادة 111 والمتعلقة بإجراءات إنهاء الحرب أو الهدنة والتي ذكرت أيضاً في المادة 149:

1. تميزها عن بقية المعاهدات لأن المؤسس الدستوري نص صراحة على إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري السابقة في المادة 111 على خلاف المادة 149 التي لم تذكر ذلك، وهي ذات طبيعة تأسيسية تعتبر معاهدات دستورية حتى ولو لم ينص الدستور على ذلك.
2. المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والتحالف والاتحاد المذكورة في المادة 149، والتي يعتبر موضوعها تأسيسياً له علاقة بنظام الحكم فهي معاهدات دستورية أيضاً.
3. المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة. بالنسبة للمعاهدات الثانية فإن تمييزها يجد أساسه في المادة 139<sup>(2)</sup> من الدستور التي ترفض الاقتراحات البرلمانية التي تتضمن زيادة في النفقات العمومية أو تخفيضاً للموارد العمومية، وهذا حماية لميزانية الدولة، أما بالنسبة للمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص فإن تحديد مجالها غامض لأن هذا المصطلح لم يرد قط في مواد أخرى من الدستور ولا في مجال المادتين 140 و141 من الدستور؛ فماذا يقصد المؤسس بقانون

(1) بالإضافة إلى نوع خامس ذكرته المادة 149 من الدستور المعدل سنة 2016 وهي الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي؛ وهو التعديل الذي طبق على المادة 131 التي أصبحت المادة 149.

(2) هذه المادة حلت محل المادة 121 من الدستور بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

الأشخاص؟

هل يقصد كل ما له علاقة بالحقوق والحريات، وهو ما يشمل اختصاص البرلمان؟ أم أنه يقصد قانون الأحوال الشخصية وهو ما يؤكد النص الأجنبي *Traités relatifs au statu des personnes*، وهو التفسير الأقرب الذي يتعلق بمجال القانون الدولي الخاص. أما عن تمييزها عن بقية المواضيع القانونية فنظرا لخصوصيتها وارتباطها بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، والتي حددها المؤسس بموجب الباب الأول من الدستور الجزائري. لكنها معاهدات تشريعية لأنها تقع في مجال القانون في كل الأحوال.

4. بقية المعاهدات المذكورة في المادة 91 والتي يبرمها رئيس الجمهورية ويصادق عليها بإرادته المنفردة، دون أن تخضع لشروط خاصة. مهما كانت الإجراءات التي تخضع لها المعاهدة، فهي تشريعية متى استكملت إجراءات إدماجها في النظام القانوني للدولة. ولم يعد من شك في هذا الأمر، إذ أصبحت السياسة التشريعية للدولة في جزء كبير منها تخضع للاتجاه العام للمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، فبمجرد التصدي على معاهدة، تأتي موجة واسعة من التشريعات الجديدة والتعديلات التي تحاول تكييف القوانين بمحتويات نصوص المعاهدة<sup>(1)</sup>.

مما يعني أن "المعاهدات لم تعد فقط مصدرا شكليا للتشريع، بل إنها تشكل تجسيدا لبرنامج الرئيس السياسي ومحورا لتوجيه السياسة التشريعية للبلاد"<sup>(2)</sup>.

**ثانيا: مكانة المعاهدة الدولية في الأنظمة المقارنة:** "يترتب عن تصديق الدولة على

المعاهدات الدولية الالتزام بتنفيذها، مما يعني أن هذه المعاهدات بمجرد التصديق عليها تحتل مكانة قانونية معينة في النظام القانوني الداخلي للدولة، والحديث عن قوة المعاهدة في النظام القانوني لدولة ما، يعني تحديد مرتبة ومكانة المعاهدة بالنسبة لمختلف أنواع التشريعات الوطنية سواء الدستور أو التشريع العادي أو حتى التشريع الفرعي، والمرتبة التي تحتلها المعاهدة تعني أن التشريعات التي تعلو عليها مرتبة تسمو عليها، في حين تسمو المعاهدة على التشريعات

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 111 وما يليها.

(2) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، نفس المرجع السابق، ص 112.

الأقل منها مرتبة، وهذا السمو لا تظهر أهميته إلا عند وجود تعارض بين المعاهدة وأيّ تشريع آخر"<sup>(3)</sup>. وعليه نبين فيما يلي:

- 1- مكانة المعاهدات الدولية في النظام الأمريكي.
- 2- مكانة المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي.
- 3- مكانة المعاهدات الدولية في النظام الجزائري.

أولا مكانة المعاهدات الدولية في النظام الأمريكي: سبق وأن أشرنا في الفصل الأول من الباب الأول من هذه الدراسة لمكانة المعاهدات الدولية في النظام الأمريكي، إذ يُسوّي الدستور الأمريكي لسنة 1787 بين القوانين الفدرالية والمعاهدات الدولية، ويجعلهما في مرتبة واحدة.

ثانيا مكانة المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي: سبق وأن أشرنا في الفصل الأول من الباب الأول من هذه الدراسة أيضا لمكانة المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي، إذ تتمتع المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي بقيمة قانونية تفوق القوانين العادية شرط أن يتم التصديق أو الموافقة عليها وفقا للأوضاع الدستورية المقررة، ويتم نشرها في الجريدة الرسمية بنفس الطريقة التي تدرج فيها التشريعات الوطنية، بالإضافة إلى اشتراط تطبيق الطرف الآخر لها "المعاملة بالمثل". وهذا ما تقرره المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958. ويترتب عن ذلك ما يلي:

✓ عدم مشروعية القانون الصادر بالمخالفة لأحكام المعاهدة سواء كان سابقا على إبرامها أو لاحقا عليه. والقاضي الفرنسي ملزم بتطبيق أحكام المعاهدة التي تتوفر فيها شروط المادة 55 من الدستور؛

✓ مع ذلك المعاهدات في النظام الفرنسي لا تسمو على الدستور لأن المادة 54 من الدستور لا تُجيز منح الإذن بالتصديق معاهدة تتضمن بندا مخالفا للدستور إلا بعد تعديل هذا الأخير، الأمر الذي يؤكد سمو الدستور على المعاهدات الدولية،

✓ وعليه فإن المعاهدات في النظام الفرنسي تحتل مرتبة وسط بين الدستور والقانون. أما

(3) حياة حسين، التصديق على المعاهدات الدولية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، من جامعة الجزائر 1، 2016، ص 301، 302.



بخصوص آلية إدخال المعاهدة في النظام الفرنسي يكون بالنشر وليس بالإصدار.

ثالثاً مكانة المعاهدات الدولية في النظام الجزائري: على خلاف ما كرسه دستوري 1963 و1976: فدستور 1963 لم يدرج "نصاً يحدّد مكانة المعاهدات الدولية إلى أنّ طبيعة المرحلة تعكس تخوّف السلطة الجزائرية من وجود نص يحدّد مكانة المعاهدات، لأنّ أغلب المعاملات، إن لم تكن كلها، كانت قائمة مع الدول الرأسمالية، وبصفة أقل مع الدول الاشتراكية، لكونها لا تلبّي حاجات الجزائر، ولعل هذا العامل كان وراء عدم إقرار الجزائر بمكانة المعاهدات خوفاً من تأثير هذه المعاهدات على الوضع الداخلي للجزائر، لاسيما أنّ الجزائر في هذه الفترة كانت تسلك الطريق الاشتراكي"<sup>(1)</sup>.

أما دستور 1976 فقد تبني المؤسس الدستوري لسنة 1976 موقف تمتع المعاهدة بقوة القانون من خلال المادة 159 منه بنصها " المعاهدات الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقاً للأحكام المنصوص عليها في الدستور تكتسب قوة القانون"، وهذا يعني أن المعاهدة الدولية في نفس مرتبة القانون.

وحدد المؤسس الدستوري الجزائري موقفه من المعاهدة الدولية بجعلها تسمو على القانون ذلك ابتداءً من دستور 1989، وكرسه دستور 1996، وعززه التعديل الدستوري لسنة 2016. مع الإشارة أن المؤسس الدستوري الجزائري قد حصر مبدأ سمو فقط في المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، وهذا يعني استبعاد المعاهدات التي لا يصادق عليها رئيس الجمهورية من تمتعها بمبدأ سمو. وبهذا هو مظهر من مظاهر سمة التشريع الرئاسي، وبالتالي التفوق في العملية التشريعية.

ويترتب عن مبدأ سمو المعاهدات على القانون في الجزائر نتائج تظهر في:

1. "اعتبار المعاهدات الدولية نافذة مباشرة داخل الجزائر بمجرد التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية،

2. وإمكان أي متقاضين استظهارها أمام القضاء الجزائري،

3. وإعفاء الجزائر من المسؤولية الدولية التي قد تتعرض لها في حالة التناقض التي من الممكن أن تكون بين القوانين الداخلية اللاحقة للمعاهدات المصادق عليها.

(1) حياة حسين، نفس المرجع، ص ص: 328، 329.

وبهذا يمكن القول أنه بتكريس مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون أصبحت هذه الأخيرة محمية من القانون اللاحق المخالف لها في حالة صدوره. وبهذا فإن الدستور الجزائري قد أصبح مثل دساتير الدول المتقدمة المنفتحة على القانون الدولي<sup>(1)</sup>.

ضف إلى ذلك أن إعمال نص المادة 150 - 132 سابقا - من الدستور التي تجعل المعادة الدولية تسمو على القانون، أي تأتي مباشرة بعد القواعد الدستورية، "فإنه ينتج عن تلك المرتبة خضوع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية لتلك القواعد الدولية"<sup>(2)</sup>، ويتأتى ذلك على النحو التالي<sup>(3)</sup>: 1- خضوع السلطة التشريعية للقواعد الاتفاقية "يترتب عليه مجموعة من النتائج يجب على السلطة التشريعية النزول عند مقتضياتها سواء؛ أثناء سنها التشريعات، أو بالنسبة للتشريعات السارية والتي صارت باطلة لمخالفتها معاهدة صادقت عليها الجزائر لاحقا".

2- خضوع السلطة التنفيذية للقواعد الاتفاقية الدولية: أثناء مشاركتها سن التشريعات، أو أثناء سن القواعد اللائحية.

3 - خضوع السلطة القضائية للقواعد الاتفاقية الدولية: بعد المصادقة على المعاهدة الدولية ونشرها صارت نافذة، فليلتزم القاضي بتطبيقها من تلقاء نفسه دون انتظار طلب الخصوم لذلك، ويخضع في هذا الشأن لرقابة المحكمة العليا.

### الفرع الثاني: السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية في الأنظمة المقارنة

بالإطلاع على الدستور الأمريكي من خلال المادة الثانية، والدستور الفرنسي لسنة 1958 من خلال الباب السادس منه المعنون بـ: "المعاهدات والاتفاقات الدولية"، والدساتير الجزائرية لسنوات: 1963، 1976، 1989، 1996؛ الملاحظ أنها توزعت في تحديدها للسلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية. لنا تبيان ذلك في الأنظمة المقارنة والجزائر تباعا.

(1) خالد عطوي، (مبدأ سمو المعاهدة الدولية في القانون الوطني "قراءة في التعديلات الدستورية الجزائرية")، مجلة

الوحدات للبحوث والدراسات، مجلة تصدر عن جامعة غرداية، المجلد 8 عدد 2، 2015، ص 371.

(2) ميلود خيرجة، إنفاذ المعاهدات الدولية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون دولي عام، من جامعة بسكرة،

2002-2003، ص 55.

(3) لأكثر تفصيل انظر ميلود خيرجة ، نفس المرجع، ص 55 وما يليها.

أولاً: السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية في النظام الأمريكي: "بخصوص سلطة الرئيس الأمريكي في مجال إبرام المعاهدات الدولية؛ فالملاحظ أن واضعي الدستور لم يعهدوا بهذه السلطة للرئيس وحده بل يشاركه في ذلك الكونجرس بصفة عامة ومجلس الشيوخ بصفة خاصة؛

فقد نصت المادة الثانية الفقرة 2 بند 2 على أن تكون لرئيس الجمهورية السلطة بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته لعقد معاهدات، شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين، كما نصت المادة الأولى في فقرتها التاسعة بند 7 على أنه "لا يجوز أن تسحب أموال الجزية إلا تبعاً لإعتمادات يحددها القانون...". فالرئيس الأمريكي إذن مقيد في هذا المجال:

✓ بضرورة موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات الدولية وما يقرر الكونجرس من إعتمادات مالية لمباشرة الأنشطة الخارجية بصفة عامة.

✓ فالسلطة الضمنية إذا تسمح لمجلس النواب بممارسة دور لا يقل أهمية عن دور مجلس الشيوخ، نظراً للحاجة المالية لتطبيق تلك المعاهدات.

✓ وعليه فإن الرئيس في عملية التنفيذ إلى برامج وسياسات في الداخل والخارج هذا بمقتضى الضرورة أموال (تمويل)، والذي يقر الميزانية العمومية للدولة هو الكونجرس، ومن ثم يستطيع أن يؤثر بالفعل على سياسة الرئيس من ثانياً رفض اعتماده ميزانية سياسته<sup>(1)</sup>.

ثانياً: السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي: "يجب التنبيه ابتداءً على خصوصية وتفرد النظام الدستوري الفرنسي في شأن توزيع الاختصاصات المختلفة بين السلطات في الدولة؛

- فرئيس الجمهورية وفقاً للنظام الدستوري الفرنسي له اختصاصات محددة، والوزير الأول (الحكومة) لها اختصاصات أخرى تمارسه بشكل مستقل عن رئيس الجمهورية.
- إلى جانب ذلك توجد حالات نص فيها الدستور الفرنسي على ضرورة اشتراك رئيس الجمهورية والحكومة للممارسة هذه الصلاحيات والسلطات الدستورية.
- ومن جانب هذا هناك حالات استوجب فيها المشرع الدستوري الفرنسي ضرورة موافقة الجمعية الوطنية على التصرف القانوني الصادر عن الجهة المختصة به دستورياً.

(1) حنان مفتاح، المرجع السابق، ص ص: 73، 74.

والمعاهدات الدولية تتجلى فيها مظاهر توزيع هذا الاختصاص بوضوح شديد<sup>(1)</sup>.

أولا اختصاص رئيس الجمهورية الفرنسي بإبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها: "يختص رئيس الجمهورية الفرنسي بحسب الأصل دستوريا بإبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، وعلى ذلك نصت المادة 52: "يتفاوض رئيس الجمهورية ويصادق على المعاهدات. ويطلع على أية مفاوضات تهدف إلى إبرام اتفاق دولي غير خاضع للتصديق عليه"

❖ فالمعاهدة الدولية والاتفاقات الدولية بموجب نص المادة 52 من الدستور الفرنسي يكون التصديق عليها من اختصاص رئيس الجمهورية وحده، وهذا الاختصاص الأصيل لرئيس الجمهورية الفرنسي بالتصديق على المعاهدات الدولية، لا يعني استثنائه وحده بهذا المجال وحظره على المؤسسات الأخرى في الدولة (الحكومة - الوزير الأول - البرلمان)، فذلك أمر غير صحيح؛ ذلك أن الحكومة ممثلة في الوزير الأول من حقها المشاركة مع رئيس الجمهورية في إبرام بعض الاتفاقيات الدولية.

❖ فرئيس الجمهورية في فرنسا هو صاحب الاختصاص الأصيل بإجراء المفاوضات الخاصة بالمعاهدات الدولية ذات الأهمية الكبرى؛ فاختصاص رئيس الجمهورية ينصرف إلى المعاهدات الدولية بالمعنى الدقيق « Les traités » دون الاتفاقات البسيطة « Accords » التي تختص بها الحكومة وتخضع لإقرار البرلمان دون الحاجة إلى مصادقة رئيس الجمهورية عليها. ويرجع توسيع دور رئيس الجمهورية في الجمهورية الخامسة إلى إرادة الهيئة التأسيسية لتقوية وتفعيل دور رئيس الجمهورية في مجال العلاقات الدولية.

❖ كما أن رئيس الجمهورية هو المختص بالتصديق على المعاهدات الدولية الهامة بعد موافقة البرلمان الفرنسي عليها، إلا أن رئيس الجمهورية لا يملك عدم عرض المعاهدات الدولية الهامة على البرلمان الفرنسي وأخذ موافقته عليها<sup>(2)</sup>.

ثانيا اختصاص الحكومة الفرنسية بإبرام المعاهدات الدولية والاتفاقات ذات الشكل المبسط: "اعترف دستور الجمهورية الخامسة بحق الحكومة في إبرام المعاهدات الدولية، ولكن هذه الأخيرة هي المعاهدات الأقل أهمية من المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية الواردة بالمادة

(1) عوض عبد الجليل عوض الترساوي، المرجع السابق، ص: 46، 47.

(2) عوض عبد الجليل عوض الترساوي، نفس المرجع السابق، ص: 47، 48.

52 من الدستور، وبالتالي فإن الحكومة تختص بنوعين من المعاهدات الدولية:

النوع الأول: وهو الاتفاقات والمعاهدات الدولية التي لا تحتاج إلى تصديق من رئيس الجمهورية، ولا تحتاج لنفاذها موافقة البرلمان وإقراره لهذه المعاهدات؛ وكل ما تلتزم به الحكومة في هذا الشأن من الناحية الدستورية هو إبلاغ رئيس الجمهورية بالمفاوضات التي تجريها، وتعتبر هذه الاتفاقات نوعاً مختلفاً عن المعاهدات بالمعنى الدقيق والتي تمر بمراحل المعاهدات وتتعدد المقومات الأساسية ومراحلها. وكذا الاتفاقات الدولية ذات الشكل المبسط؛ هذا النوع هو من ابتداء المشرع الدستوري الفرنسي، ولعل الباعث وراء ابتداء هذا النوع من الاتفاقيات الدولية يرجع إلى مبدأ ازدواجية وتقسيم السلطة الذي تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي والذي مزج فيه بين خصائص كل من النظام الرئاسي والنظام البرلماني. ويلاحظ أن هذا النوع من الاتفاقات الدولية لا يستلزم في الدستور التصديق عليه، فهو ينفذ في نطاق القانون الداخلي بمجرد إقرار البرلمان وموافقته عليه، إلا أن هذه الموافقة دائماً ما تكون بموجب قانون يصدر من البرلمان ويتم نشره وفقاً للإجراءات والقواعد الدستورية المقررة في هذا الشأن. ومن ذلك يتبين أن دستور الجمهورية الخامسة قد عرف نوعين من المعاهدات الدولية؛ الأول هو المعاهدات الدولية الهامة وهي معاهدات بالمعنى الدقيق يختص رئيس الجمهورية بالتفاوض بشأنها والتصديق عليها بعد موافقة البرلمان.

النوع الثاني: فهو الاتفاقات الدولية الأقل أهمية وتنقسم إلى قسمين وتختص الحكومة بإبرامها ولا يستلزم الدستور الفرنسي ضرورة تصديق رئيس الجمهورية عليها، وغاية ما يستلزمه الدستور هو إعلام رئيس الجمهورية بهذه الاتفاقيات ذات الشكل المبسط لا تحتاج إلى موافقة البرلمان<sup>(1)</sup>.

ثالثاً اشتراك رئيس الجمهورية والحكومة والبرلمان في إبرام المعاهدات الدولية الواردة في المادة 53 من الدستور: "مفاد هذه المادة أنها جعلت طائفة من المعاهدات الواردة قسمة مشتركة بين البرلمان والحكومة ورئيس الجمهورية. واستلزمت موافقة هذه السلطات الثلاثة عليها، على التالي:

✓ فالتصديق وفقاً لنص المادة 52 هو من اختصاص رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي

(1) عوض عبد الجليل عوض الترساوي، نفس المرجع السابق، ص 49 وما يليها.

يعني وجوب تصديق الأخير على أيا من هذه المعاهدات، وتصديق الرئيس عليها يعني موافقته على المعاهدة ونفاذها في القانون الداخلي وتطبيقها كجزء منه.

✓ كما أن الإقرار بالمعاهدة بموجب قانون يعني ضرورة موافقة البرلمان على هذه المعاهدة وارتضائه الالتزام بها، مع ملاحظة أن القانون وفقا لقواعد توزيع الاختصاص بين البرلمان والحكومة في الدستور الفرنسي إنما يصدر من البرلمان، ومن ثم فإن القانون المتضمن لإقرار المعاهدة الدولية أو التصديق عليها، يعني اشتراك البرلمان بصورة فاعلة ومؤثرة في إبرام المعاهدات.

✓ ويبدو أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد استشعر خطورة وأهمية معاهدات الصلح والتجارة والتنظيم الدولي، وتلك التي تؤثر على المراكز القانونية للأشخاص والمتعلقة بالتراب الوطني، فاستلزم مشاركة البرلمان ورئيس الدولة والحكومة في إبرامها نظرا لأهمية وخطورة الموضوعات التي تنظمها مثل هذه المعاهدات، ولم يشأ أن يجعلها حكرا لرئيس الجمهورية وحده أو للبرلمان أو للحكومة إنما جعلها عملا مشتركا بين هؤلاء جميعا<sup>(1)</sup>.

**ثالثا: السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية في النظام الجزائري: على**

خلاف ما هو قائم في النظامين الأمريكي والفرنسي في مجال إبرام المعاهدات الدولية، "ففي الجزائر يحتكر رئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، وهو اختصاص ثابت على مستوى النصوص الدستورية والممارسات العملية، عبر مختلف مراحل التطور الدستوري إذ يتحكم الرئيس في جميع مراحل إبرامها ابتداء من المفاوضات إلى غاية الإشراف على التنفيذ"<sup>(2)</sup>. الأمر الذي يدفعنا إلى البحث والدراسة ما يلي:

- 1- السند القانوني لسلطة رئيس الجمهورية الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية.
- 2- تمتع رئيس الجمهورية الجزائري بسلطة سن قواعد إنشائية أسمى من التشريع.
- 3- دور البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية

(1) عوض عبد الجليل عوض الترساوي، نفس المرجع السابق، ص 51 وما يليها.

(2) حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، أطروحة دكتوراه في القانون

الدستوري، من جامعة باتنة 1، 2015-2016، ص 118.

## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

أولاً السند القانوني لسلطة رئيس الجمهورية الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية: منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحية إبرام المعاهدات الدولية وحده دون سواه، وهو اختصاص أصلي وشخصي يتمتع به رئيس الجمهورية، ويظهر ذلك من خلال الدساتير الجزائرية، فنجد:

- ✓ دستور 1963 من خلال المادة 42 التي منحت لرئيس الجمهورية سلطة التوقيع والتصديق على المعاهدات الدولية<sup>(1)</sup>.
  - ✓ كما أن دستور 1976 قد منح صلاحية إبرام المعاهدات الدولية لرئيس الجمهورية بدليل المادة 111 بند 17<sup>(2)</sup>.
  - ✓ هذا وأكد دستور 1989 على أن إبرام المعاهدات الدولية هي سلطة أصلية تعود لرئيس الجمهورية، وسنده في ذلك المادة 74 بند 11 "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها".
  - ✓ أما دستور 1996 فقد كرس هو الآخر على السلطة الأصلية لرئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية وذلك بموجب المادة 77 بند 11 "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها"، وكذلك من خلال المادة 97.
  - ✓ علماً أن التعديل الدستوري لسنة 2016 هو الآخر عزز صلاحية رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية بموجب المادة 91 بند 9 "يوقع المعاهدات الدولية ويصادق عليها"، كذلك المادة 111 منه.
- وعليه من خلال النصوص الدستورية المبينة أعلاه يتضح جليا بأن سيطرة وإنفراد رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، وهو اختصاص أصلي وشخصي يتمتع به رئيس الجمهورية الجزائري. كما يترتب عن هذا الاختصاص الأصلي والشخصي لرئيس الجمهورية حظر تفويض إبرام المعاهدات الدولية ويتأتى ذلك من خلال المادة 101 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

"ومن خلال التطور الدستوري الجزائري كرس هذا الأخير قاعدة دستورية تتضمن ما يلي:

(1) تنص المادة 42 من دستور 1963: "يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية، والمصادقة عليها والعمل على تنفيذها".

(2) تنص المادة 111 بند 17: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور، بالسلطات و الصلاحيات الآتية: ... 17- يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها وفقا لأحكام الدستور".

## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

"رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفق الشروط المحددة في الدستور"<sup>(1)</sup>.

ثانياً تمتع رئيس الجمهورية الجزائري بسلطة سن قواعد إنشائية أسمى من التشريع: "كأن السلطة التشريعية التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم والأوامر ومشاريع القوانين لا تكفي لإضعاف الدور التشريعي للبرلمان، ليزوده المؤسس الدستوري بأدوات أخرى تمكنه من سن قواعد إنشائية تسمو على تلك التي يضعها البرلمان أي القانون؛  
✓ والمقصود بذلك أن القواعد التي يضعها رئيس الجمهورية باستعمال هذه الأدوات تكون الأولى بالتطبيق عن تلك التي يضعها البرلمان، فهي قادرة على إلغاء أحكام القوانين المتعارضة معها.

✓ بالفعل أدى نص الدستور صراحة على سلطة رئيس الجمهورية في إقرار السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، وكذلك إبرام المعاهدات الدولية دون إمكانية تفويض هذه السلطة.  
✓ وتجعل هذه الهيمنة الرئاسية المبادرة بالتشريع في مجال الشؤون الخارجية اختصاصاً رئاسياً، وبهذا يكون التشريع الرئاسي بالمعاهدات الدولية وسيلة لتهميش البرلمان في وظيفته"<sup>(2)</sup>.

ثالثاً دور البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية: لا مجال لدور البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية ذلك أن:

✓ المعاهدات الدولية الواردة في المادة 149 ينفرد بها رئيس الجمهورية باختصاص إبرامها "فعلى الرغم من تمكين البرلمان من اختصاص الموافقة على هذه النصوص القانونية، إلا أن الموافقة شكلية فقط، طالما أن البرلمان بغرفتيه لا يُعد شريكاً للهيئة التنفيذية - رئيس الجمهورية - في سن وإعداد الاتفاق أو المعاهدة، وبالتالي فو لا يملك سوى إجراء التصويت من خلال تقديم الرأي بخصوص موضوع الاتفاق أو المعاهدة"<sup>(3)</sup>.

✓ "وعن دور البرلمان في التصديق على المعاهدات الدولية؛ لم يوجد له مورداً في دستور

(1) عبد الله بوقفة، القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 497.

(2) محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 283.

(3) حميد مزياي، المرجع السابق، ص 73.



1963 إلا دورا استشاريا. وضمن دستور 1796 تم منح المجلس الشعبي الوطني وظيفة مشاركة رئيس الدولة في عملية التصديق على المعاهدات بمقتضى المادة 158 "المعاهدات التي تعدل محتوى القانون يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني".

✓ وضمن دستور 1989 تم وضع حصر للمعاهدات التي تستوجب موافقة البرلمان، وتم نقل ذات المادة إلى المادة 131 من دستور 1996<sup>(1)</sup>.

✓ وعن دور البرلمان في الموافقة على المعاهدات الدولية: "لا يختلف دور البرلمان عن دور المجلس الدستوري في هذا المجال، فلا يعدو أن يكون وظيفة رقابية على أعمال الرئيس، وهي رقابة غير فعالة"<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثالث: تمكين رئيس الجمهورية من تعديل الدستور

عملية تعديل الدستور "لا تشكل اعتداء على سمو الدستور محل المراجعة؛ مادام أنه ينظم في قرار نصوصه إمكانية اللجوء إلى هذا المسعى وشروطه وإجراءاته، ومن ثم فإن عملية التعديل لا تتعارض مع روح وجوهر الدستور محل التعديل"<sup>(3)</sup>. ضف إلى ذلك " ما يقول نابليون بونابرت: "ما من دستور يبقى كما نشأ، مصيره دائما متعلق بالرجال والظروف". فإن الفقه يُجمع على رفض فكرة الجمود المطلق للدستور، ويرى أن جمود الدستور هو جمود نسبي ليس إلا، وذلك لاعتبارين أحدهما سياسي والآخر قانوني؛

فمن الناحية السياسية: الدستور الذي هو صميم النظام الدستوري والسياسي في الدولة ليس سوى التعبير أو الانعكاس للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في وقت معين، لمجتمع معين، وهذه الظروف بطبيعة الحال متغيرة مع الزمن، ولذلك كان طبيعيا أن يتغير النظام السياسي والدستور بتغيرها وإلا حصلت فجوة بين نصوص الدستور والواقع المطبق عليه. ومن الناحية القانونية: فإن الجمود المطلق للدستور تتعارض مع مبدأ سيادة

(1) ابراهيم بن داود، (أولوية تطوير الأداء البرلماني في مجال الرقابة على المعاهدات والاتفاقات الدولية)، مداخلة في

إطار الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ورقلة، ص: 4، 5

(2) لأكثر تفصيل انظر: دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 113 وما يليها

(3) أحسن رابحي، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 411.

الأمة، لأن الجمود المطلق يعني تنازل الأمة عن سلطتها التأسيسية بصفة أبدية، وبالتالي لم يعد بإمكانها تعديل الدستور جزئياً أو كلياً، ومن المسلم به أيضاً، إمكانية وضرة خضوع جميع الدساتير للتعديل. والحقيقة أن الدساتير المكتوبة الجامدة التي يتطلب تعديلها إجراءات وشكليات خاصة، وأن أصول تعديلها تختلف من دستور إلى آخر، إذ تهتم بوجه عام بتقادي أمرين: - السهولة التي تؤدي إلى عدم الاستقرار،

- والتعقيد إلى درجة الجمود، التي من شأنها أن تؤدي إلى إحباط كل محاولة تعديل"<sup>(1)</sup>.

الأمر الذي يدفعنا إلى دراسة وتحليل هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: الإطار المفاهيمي لتعديل الدستور.

الفرع الثاني: تعديل الدستور في الأنظمة المقارنة (فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية)

الفرع الثالث: تعديل الدستور في النظام الجزائري.

الفرع الأول: الإطار المفاهيمي لتعديل الدستور

مسألة تعديل الدستور "لها من القيمة ما يجعل حصولها حدثاً دستورياً وقانونياً وسياسياً بالغ الأهمية بالنظر إلى أن هذا التعديل ينصب على الوثيقة الدستورية التي تحمل بين طياتها المبادئ والأسس العامة التي تحكم الدولة والمجتمع والحقوق والحريات وتنظيم السلطات وتحديد صلاحياتها وضبط العلاقات فيما بينها، ذلك أن الدستور ما هو إلا انعكاس للفلسفة السياسية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية لدولة ما في فترة زمنية معينة، ولما كانت هذه الفلسفة قابلة للتغيير بتطور الظروف المحيطة بها، اعتمدت آلية التعديل من أجل جعل الدساتير متواكبة مع التطورات وإبعادها عن الجمود المطلق والتخلف"<sup>(2)</sup>.

وعليه نبين في هذا الفرع ما يلي:

أولاً: مفهوم تعديل الدستور.

ثانياً: أهمية التعديل الدستوري.

ثالثاً: ضرورة تعديل الدستور.

رابعاً: طبيعة وخصائص التعديل الدستوري.

(1) أحمد بيطام، تعديل الدستور في النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، من جامعة بانة 1،

2015-2016، ص ص: 119، 120.

(2) ميلود حمامي، (قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس

الأمة الجزائري، عدد 23، (جولية، 2009)، ص 32.

أولاً: مفهوم تعديل الدستور: تعديل الدستور "تغيير يلحق نصاً دستورياً أو جزءاً منه أو نصوصاً بأكملها في الدستور. ويجب أن يتضمن الدستور أحكاماً تعديله، ويكون التعديل إما بالإضافة أو التبدل، فيكون إما متماً أو مكملاً أو مصححاً، وعادة ما يكون التعديل مهيناً من طرف طالبه، ويعرض للمناقشة على ممثلي الأمة أو للاستفتاء على مجموع الشعب. على أن التقليد الأمريكي يحيل بمعنى كلمة تعديل النص الذي يغير أو يكمل الدستور الاتحادي"<sup>(1)</sup>. ومنه فتعديل الدستور يكون:

✓ إما بإضافة نص أو أكثر إلى نصوص الدستور.

✓ أو استبدال نص أو أكثر من نصوص الدستور بنص جديد يختلف عن النص السابق في أحكامه.

✓ أو حذف نص أو أكثر من نصوص الدستور.

ثانياً: أهمية التعديل الدستوري: "التعديل إجراء يفرض نفسه في بعض الأحيان

لأن الدستور وإن كان قانوناً سامياً فهذا لا يعني أنه خالد ثابت لا يتغير بل أن المستجدات وتغير وتطور الظروف المحيطة بالمجتمع تقتضي تعديل الدستور من أجل تكييفه وملاءمته مع تلك المستجدات والظروف. وحتى تكون الدساتير فعالة فلا بد لها من أن تسير التطور وأن تتغير بتغير الظروف، ولا يتأتى هذا إلا بتضمينها نصوصاً تسمح بمراجعتها من حين لآخر لأن الجمود المطلق قد يؤدي إلى محاولة تغييرها بالعنف، ويعتقد بأن السبب الأعظم في قيام الثورات يعود إلى أنه بينما تتطور الأمم تظل الدساتير ثابتة.

أهمية التعديل الدستوري بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا: الدساتير لا تتمتع بنفس الديمومة، وهي ليست أزلية، وقد يكون لبعضها من طول القدرة على التأقلم مع تطور الأوضاع ما ليس للبعض الآخر؛

■ فـدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي وضع منذ قرنين من الزمن ما زال نافذاً إلى

يومنا هذا، مما يجعل الولايات المتحدة الأمريكية دولة متمتعاً باستقرار دستوري واضح (رغم أن دستورها عرف حوالي 27 تعديلاً ولمواكبة التطورات التي تحدثت من حين لآخر).

■ وعلى العكس من ذلك، فإن تاريخ فرنسا يُظهر عدم التمتع بالاستقرار الدستوري ذلك أن فرنسا عرفت منذ عام 1871 ما لا يقل عن 12 دستوراً.

(1) يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 229.

أهمية التعديل الدستوري في الجزائري: التجربة الجزائرية كانت مع بداية استقلالها سنة 1962؛  
✓ مع أول دستور لها عام 1963 وإن بقي حبر على ورق، الذي عمّر 23 يوماً.  
✓ إلى غاية وضع دستور 1976 الذي طرأت عليه ثلاث تعديلات في سنة: 1979،  
1980، 1988، على أن التعديل الثالث كان أكثر أهمية فقد تحقق بموجبه للنظام الجزائري  
وجهة تختلف عن تلك التي وقع إقرارها قبل التعديل؛ بحيث انتقل من طبيعة نظام سياسي  
موحد إلى نظام سياسي تعددي، إن هذا الكم الضخم في عملية التعديلات الدستورية في فترة  
زمنية قصيرة، يعكس حقيقة الصعوبات التي يواجهها الحكام في إيجاد الحلول المقبولة لمشاكل  
الحكم، ومن جهة أخرى فإنها تكشف عن الرغبة المستمرة في البحث عن عملية تأسيس  
الدولة. وهكذا فإن حداثة الدولة الجزائرية يكشف أن كل محاولات التقليد على كل المستويات  
والجوء للنماذج الكلاسيكية للحكم لم تتمكن من إيجاد وسائل مقبولة لترشيد علاقة السلطة.  
✓ ومهما يكن الأمر فإن التعديلات الدستورية تأتي من الرغبة في حل التناقض داخل  
النظام السياسي، وأن أشكال هذا التناقض متنوعة وتوحي كل عملية تعديل نحو نظام معين.  
✓ وبالتالي فإن التحولات الدستورية ينبغي تفسيرها على مستويين الاستقرار والاستمرار،  
لكن عملياً وإن كانت عملية التعديل الدستورية دليل على الاستقرار الدستوري، تدل على عدم  
الاستقرار السياسي، وأن ما حدث الجزائر في 1988، 1989، 1996، 2008، 2016 خير  
دليل على ذلك. كانت هذه التعديلات الدستورية عند اقتراحها وإقرارها لتقدير رئيس الجمهورية،  
ومن ثمة فإنها لن تهدف بطبيعة الحال سوى للحفاظ وتقوية هيمنة السلطة التنفيذية (برئيسها  
السامي رئيس الجمهورية) في النظام السياسي. والمستفيد الأكبر بالنظر لفائدة التعديل  
الدستوري، تلك الفائدة التي يراها القانون الدستوري يجب أن تحقق ملاءمة القانون الأساسي  
مع الحياة السياسية ولعل ذلك من أهم أبعاد وأهمية التعديل الدستوري"<sup>(1)</sup>.

مع الإشارة إلى أنه "غالبا ما تطرح العديد من الأسئلة ذات الصلة بصناعة الدساتير منها  
مثلا: متى ولماذا نلجأ إلى وضع دستور جديد أو تعديله، وغالبا ما يرد على ذلك ببساطة

(1) ياسين بوخرينة، العوامل المؤثرة في الدستور والنظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من

جامعة باتنة، 2010-2011، ص 46 وما يليها.

عندما يصبح الدستور القائم غير ملائم للتطور السياسي والاجتماعي لدولة ما، ولكن ما هي الغاية من ذلك؟

إن اللجوء إلى وضع أو تعديل الدستور غالباً ما يتوخى تحقيق جملة من الأهداف منها:

- البحث عن الاستقرار السياسي في المجتمع.
- إحداث توازن في العلاقات بين مختلف السلطات الدستورية بما ينعكس إيجاباً على الحياة الاجتماعية والمجتمعية والاقتصادية
- تعزيز ثقافة الديمقراطية المتكاملة.
- تمكين المواطن من متابعة وتقييم أداء المؤسسات التمثيلية لا سيما البرلمانية منها بمناسبة ممارسة بكل شفافية لأهم وسيلة رقابية وهي الاستجواب، ليتمكن المواطن الناخب بعدها من تقدير مدى جدية وفعالية ممثليه بمناسبة اضطلاعهم بدورهم الرقابي، وصولاً إلى تعزيز الثقة بين كافة الأطراف.

▪ تعزيز وترقية دور البرلمان من خلال إجراء التعديلات الدستورية بتوسيع صلاحياته وآليات عمله للحد من الأزمات السياسية، لا سيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وسد الطريق أمام القوى السياسية التي تعتمد أسلوب الترويج والتسويق والتضليل<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً: ضرورة تعديل الدستور:** "القواعد الدستورية هي في حقيقة الأمر تعبير عن الواقع وانعكاس للأوضاع الأيديولوجية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في الدولة وعلى هذا الأساس فإن هذه النصوص شأنها شأن سائر القواعد القانونية ترتبط بهذه الأوضاع فتؤثر فيها وتتأثر بها؛ حيث أن هذه الظروف عرضة للتغيير والتطور، فلا بد للقواعد الدستورية من مواكبتها عن طريق قيام المشرع الدستوري بإجراء التعديلات اللازمة. فالتعديل الدستوري ضرورة سياسية وقانونية معاً. 1- فمن الناحية السياسية: نجد أن الدستور قابل للتعديل، لأنه يقوم بوضع القواعد الأساسية الخاصة بنظام الحكم في الدولة طبقاً للظروف السائدة عند إصداره، فإذا تغيرت تلك الظروف وتطورت، وجب تعديل النصوص الدستورية حتى تكون منسجمة مع تلك الظروف، أما إذا تطورت الظروف وجمدت النصوص الدستورية عن ملاحقة

(1) سعيد مقدم، (عمليات إعداد وصناعة الدستور)، مجلة المفكر، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة بسكرة، عدد 9، (ماي، 2013)، ص 15.

هذا التطور ومسايرته، فسوف ينفصل الواقع عن القانون، وتكون الدساتير عرضة لأن تحرضها التيارات المعارضة. ومن الناحية القانونية: فإن مبدأ سيادة الأمة يتنافى مع جمود الدستور جموداً مطلقاً، لأن هذا الجمود سيجعل عليه حرمان الأمة صاحبة السيادة من ممارسة حقها في تعديل دستورها طبقاً لتغير الظروف والأوضاع، لذلك فقد يتطلب الأمر أن يكون الدستور متصفاً بالجمود النسبي؛ بحيث يسمح للأمة بإمكانية تعديله بإجراءات معينة كلما قدرت أن ذلك لازماً حتى لا تفرض الأجيال السابقة إرادتها على الأجيال اللاحقة، لهذا كان فكرة تعديل الدستور من المبادئ الأساسية التي أعلنها رجال الثورة الفرنسية<sup>(1)</sup>.

**رابعاً: طبيعة التعديل الدستوري:** "ثار نقاش فقهي حول طبيعة المراجعة الدستورية وانقسم الفقه من خلاله قسمين؛ الأول منه يرى أن المراجعة الدستورية هي حق أصيل يعود إلى الأمة. فيما يرى الجانب الآخر أن المراجعة الدستورية هي سلطة إجرائية تعود إلى من خصه الدستور بذلك"<sup>(2)</sup>. 1- التعديل الدستوري حق أصيل يعود إلى الأمة: "يرى البعض من الفقه الدستوري أن المراجعة الدستورية (التعديل الدستوري) هي سلطة أصيلة غير قابلة للانتقال. فهي حق من اختصاص الأمة. وأن أية محاولة لتعيين جهاز أو إجراءات خاصة بذلك إنما هو عمل غير مشروع. واعتبرت سلطة التعديل في نظرهم سطواً على صلاحية هي حكراً على صاحبها الذي يمثل الأمة. لأن من يملك الكل يملك الجزء والأمة هي التي تملك التأسيس فهي وحدها التي ينبغي لها أن تملك سلطة التعديل. وبالتالي فلا بد للشعب (الذي يملك السلطة التأسيسية) بنفسه ومن دون أي قيد أو شرط كيفما كان حق تعديل الدستور أو جزء منه ولا يمكنه التنازل عن هذا الحق لأي جهة كانت، ولا يقبل هذا الحق ذاته هذا التنازل وبالتالي جاز للسلطة التأسيسية حق التدخل لإجراء تعديل الدستور. ومن الفقهاء الذين دافعوا عن هذه الفكرة:

✓ الأستاذ « Sieyes » الذي يرى أن السلطة التأسيسية الأصلية تستطيع أن تفعل أي

شيء وهي لا تخضع مقدماً لأي دستور. فالأمة التي تزاوّل أكبر وأهم سلطاتها يجب أن تكون

(1) هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 386، 387.

(2) جوهرة حويش، التعديلات الدستورية في الجزائر بين ثوابت الجمود ودواعي التغيير، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2013-2014، ص 31.

✓ حرة من كل إكراه. فهي سلطة أصلية لأنها سابقة على الدستور ولا تدين بوجودها إليه.  
✓ وعلى حد قول « Duvergé »: "إن الدستور هو الذي يستمد سلطته من العضو المؤسس وليس العضو المؤسس هو الذي يستمد سلطته من الدستور".

✓ كما وجدت هذه الفكرة ترحيباً لدى بعض الفقه الدستوري الحديث أمثال « George Burdeau » الذي يرى أن السلطة التأسيسية الأصلية سيدة الأشكال التي ترغب أن تمارس في إطارها. فهي غير ملزمة بإتباع طريقة التعديل الدستوري المنصوص عليها سابقاً حيث بمقدورها القضاء على الدستور وتغييره عن طريق الثورة، وبمعنى آخر فإن الأمة غير مقيدة بالأصول الدستورية والقانونية، فيكفي أن تظهر إرادتها مهما كان الشكل، لكي يتوقف أمامها وجود كل قانون وضعي وذلك لكونها هي المصدر والسيادة العليا لكل قانون وضعي.

✓ وأن سبب اعتناق هذا الرأي مرده الخوف من كل استبداد بالسلطة قد يغري فجأة من يتولونها، ويقول « Sieyes » بهذا الشأن "ويكفي للعبثيين لحظة من النجاح حتى يخنقوا إرادة الشعب ويزحزحوه إلى صفة الاستبداد بداعي تغيير الدستور..."<sup>(1)</sup>.

## 2- التعديل الدستوري سلطة إجرائية تعود إلى من خصه الدستور بذلك: إذ "يرى

جانب من الفقه الدستوري أن المراجعة الدستورية هي سلطة إجرائية تعود إلى من خصه الدستور بذلك. إذ لا يمكن في نظرهم إهمال السلطة التأسيسية المنشأة والالتجاء إلى السلطة التأسيسية الأصلية بشأن إجراءات التعديلات الجزئية للدستور. وحججهم في ذلك أنه :

✓ من ناحية أولى لا يمكن القول بإهمال السلطة التأسيسية المشتقة والالتجاء إلى السلطة التأسيسية الأصلية لإجراء التعديل الجزئي للدستور ما دام هناك دستورا قائما نص على وجود السلطة التأسيسية المشتقة ونظمها وحدد لها هذا الاختصاص. وأن القول بتدخل السلطة التأسيسية الأصلية في هذا الخصوص يعد تجاهلاً للنصوص الدستورية القائمة، بل ويعتبر خرقاً وانتهاكاً لها.

✓ ومن ناحية ثانية أن ما يقضي به مبدأ الشرعية أو سيادة القانون في شقه المادي هو وجوب احترام القواعد القانونية من ذات السلطة التي وضعتها. طالما أن هذه السلطة لم تقم

(1) جوهرة حويش، نفس المرجع، ص ص: 31، 32.

بتعديلها وإلغائها بالطريق القانوني. فإذا كان الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية هو الذي وضع الدستور وأناط مهمة تعديله للسلطة التأسيسية المشتقة، يغدو من غير الجائز قانونا أن تقوم هذه السلطة التأسيسية الأصلية بانتهاك ما وضعت من قواعد التي أنشأتها وتمارس هي تبعا لذلك مهمة التعديل الجزئي.

وعليه يقول "يوسف حاشي" "لو اعتبرنا أن من يملك السلطة يملك في نفس الوقت الحق لكان له مطلق الحق في التصرف في الدستور فيعدله كيفما يشاء أما إذا فرقنا بين من يملك السلطة ومن يملك الحق لقلنا أن سلطة المراجعة الدستورية متوقفة على شروط من يملك الحق أي الأمة. وإن كانت السلطة تفوض فإن الحق باق لصاحبه"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: تعديل الدستور في الأنظمة المقارنة (فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية)

لأن التعديل يتحقق بتصحيح أو إصلاح بعض القيود الدستورية التي تتمثل إما في عدم معالجة الموضوعات، أو عدم سلامة المعالجة في الدستور القائم والتي تكتشفها الممارسة السياسية للمؤسسات الدستورية. يهدف إلى حمايته ضد أي مساس به، وتطويره، وإجراءاته تبدو مشددة على نحو ما في عدد من الدساتير<sup>(2)</sup>. ونتناول في هذا المقال التعديل الدستوري في كل من فرنسا ثم الولايات المتحدة الأمريكية. على أن نخصص فرع ثالث للوضع في الجزائر.

#### أولاً: التعديل الدستوري في فرنسا: "لم تتضمن الدساتير الفرنسية الأولى أي

أصول تتعلق بكيفية تعديل الدستور. وعليه نبدي الملاحظات التالية حول التعديل الدستوري:

1. "لاحظ الفقه الفرنسي أنه في عام 1962 عدل الدستور الفرنسي بطريقة تخالف القواعد التي نص عليها في المادة 89 من دستور 1958، إذ لجأ الجنرال ديغول للتعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية من خلال تطبيق المادة 11 من الدستور التي تجيز لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة إلى الشعب من خلال الاستفتاء الشعبي لإقرار أنواع معينة من القوانين (وهي التي ترد على تنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة

(1) جوهرة حويش، نفس المرجع، ص ص: 33، 34.

(2) محمد علي سويلم، مبادئ الإصلاح الدستوري دراسة مقارنة في دساتير العالم المعاصرة، المكتب الجامعي الحديث،

الإسكندرية، 2015، ص 66.



الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة، وبالخدمات العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى التفويض بالتصديق على معاهدة، والتي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور، قد تؤثر على سير عمل المؤسسات)، ولذلك قضى المجلس الدستوري بعدم اختصاصه بمراقبة هذا التعديل"<sup>(1)</sup>.

2. خص دستور 1958 الفرنسي أحكام تعديل الدستور بمادة واحدة فقط هي المادة 89<sup>(2)</sup>
3. حددت المادة 89 الهيئات التي لها حق تعديل الدستور، إذ أنها لم تجعل هذا حكراً على رئيس الجمهورية وحده بل يشاركه في ذلك الوزير الأول الذي يقترح عليه - رئيس الجمهورية) التعديل الدستوري، وأعضاء البرلمان لهم أيضاً حق المبادرة بتعديل الدستور.
4. أشارت المادة 89 إلى إجراءات تعديل الدستور
5. كما أن المادة 89 منحت لرئيس الجمهورية أن يقرر اللجوء للاستفتاء لإقرار التعديل الدستوري، أو أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى البرلمان ويشترط لإقراره من البرلمان الحصول على ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها.
6. كما أشارت المادة 89 في الفقرتين الأخيرتين إلى قيود التعديل الدستوري.

**ثانياً: التعديل الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية:** يعتبر الدستور الأمريكي لسنة 1787 من أقدم الدساتير في العالم، ولا يزال قائماً إلى اليوم وعرف هذا الأخير تعديلات التي هي إضافات على الدستور، وبحلول عام 1992 كان هناك 27 تعديلاً. الأمر الذي يدفعنا إلى إبداء الملاحظات التالية حول التعديل الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية:

**1- يظهر الأساس القانوني لتعديل الدستور في الولايات المتحدة الأمريكية في المادة**

(1) محمد علي سويلم، نفس المرجع، ص 68.

(2) تنص المادة 89 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على: " لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من الوزير الأول، يجب أن يدرس مشروع أو اقتراح تعديل الدستور وفق الشروط الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 42 ويصوت عليه مجلسا البرلمان في صيغة موحدة. يصبح التعديل نافذاً بعد إقراره في الاستفتاء الشعبي. بيد أن مشروع القانون الحكومي الخاص بتعديل الدستور لا يعرض على الاستفتاء حين يقرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر، وفي هذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا إذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها. ويكون مكتب الجمعية الوطنية هو مكتب المؤتمر. لا يجوز البدء بإجراء أي تعديل أو مواصلته عندما تكون وحدة التراب الوطني في خطر. ولا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة".

الخامسة من الدستور، التي جاءت تحت عنوان "تعديل الدستور". تشير هذه المادة إلى:

✓ أن الدستور الأمريكي خص عملية تعديل الدستور بمادة واحدة فقط هي المادة الخامسة، مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي المشار إليه أعلاه.

✓ هذه المادة منحت الكونجرس تعديل الدستور.

✓ كما بينت هذه المادة إجراءات التعديل الدستوري وكيفية التصويت عليه.

✓ كما أن المادة منحت المبادرة بتعديل الدستور للمجالس التشريعية للولايات.

✓ هذه المادة تحرم رئيس الجمهورية من اللجوء إلى المبادرة بتعديل الدستور.

2- السلطة المختصة بتعديل الدستور وإجراءاته: تعتبر عملية تعديل الدستور في النظام الأمريكي طويلة وشاقة "فمن أجل تعديل الدستور يجب أولاً أن يكون اقتراحه من هيئة قومية ثم تصادق عليه الولايات، ينص الدستور على وسائل معينة لاقتراح التعديلات؛

✓ أن الوسيلة الوحيدة التي استخدمت باستمرار هي أن يصدر اقتراح التعديلات من

الكونجرس، مشترطاً أغلبية الثلثين على الأقل في كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ

✓ أما الوسيلة الأخرى فتتم عن طريق مؤتمر قومي يدعو إليه الكونجرس عندما يطلب

ذلك ثلثا المجالس التشريعية للولايات"<sup>(1)</sup>.

ومنه يتبين أن الدستور الأمريكي منح الكونجرس صلاحية تعديل الدستور رغم إشراك المجالس التشريعية للولايات، إلا أن الدور الأكبر يعود للكونجرس دون أي دور يذكر لرئيس الجمهورية

3- أما عملية الإجراءات فحسب "نص المادة 5 من الدستور يمر التعديل بإجراءين هما؛

اقتراح التعديل، والمصادقة عليه"<sup>(2)</sup>.

4- وعن إجراء الاقتراح سبق أن بيناه أعلاه، أما إجراء "التصديق على مشروع التعديل

الدستوري فيتم اختيار إحدى الطريقتين من طرف الكونجرس: فإما أن يقع الاختيار عن طريق

المصادقة على المشروع من طرف المجالس التشريعية للولايات، أو اختيار طريقة المصادقة

على المشروع من طرف مؤتمر وطني للولايات"<sup>(3)</sup>.

(1) ياسين محمد العيثاوي، المرجع السابق، ص: 66، 67.

(2) نصر الدين عاشور، المرجع السابق، ص 55.

(3) إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص

ص: 479، 480.

### الفرع الثالث: تعديل الدستور في النظام الجزائري

على غرار النظامين الفرنسي والأمريكي عرفت الدولة الجزائرية الظاهرة الدستورية من خلال حركات وعمليات دستورية وجوهرية تجسدت في دساتير 1963، 1976، 1989، 1996، كما تجسدت في التعديلات دستورية سنوات؛ 1979، 1988، 2002، 2008، 2016. أين جاءت كل عملية من هذه العمليات استجابة ملحة وأمنية لعوامل وأوضاع سياسية واجتماعية واقتصادية جوهرية وجدية دمغت كل دستور بطبيعتها ودواعيها وأبعادها الخاصة فيما تضمنه من مبادئ وأسس وأحكام<sup>(1)</sup>. على هدي ما تقدم نبين في هذا الفرع ما يلي:

أولاً: السلطة المختصة بتعديل الدستور في الجزائر.

ثانياً: ممارسة رئيس الجمهورية الجزائري لتعديل الدستور.

ثالثاً: دور البرلمان الجزائري في تعديل الدستور.

أولاً: السلطة المختصة بتعديل الدستور في الجزائر: لم يتفق الفقه على رأي موحد

فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور، وفي هذا الشأن ظهرت ثلاثة آراء:<sup>(2)</sup> " الرأي الأول: يذهب أنصاره أنه لإمكان تعديل الدستور يجب موافقة جميع أفراد الشعب.

ويستند هذا الرأي إلى أن الدستور المكتوب يعتبر بمثابة تحديد للعقد الاجتماعي الذي أنشأ الجماعة السياسية، وإذا كان العقد الاجتماعي لا ينعقد إلا بموافقة الشعب الاجتماعي، فإنه يجب توافر الإجماع كذلك إذا أريد تعديل هذا العقد. ويلاحظ أن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى الحكم على الدستور بالجمود المطلق، وبالتالي عدم إمكان تعديله نظراً لاستحالة اجتماع الشعب على رأي واحد. وإزاء تلك الاستحالة اضطر « Vatel » إلى التخفيف من صعوبة تطبيقه واكتفى لصحة هذا التعديل باتفاق رأي أغلبية المواطنين، مع الاعتراف للأقلية المعارضة بحق الانفصال عن الجماعة التي عدلت دستورها. بل ذهب « Vatel » للتخفيف

(1) وسيلة وزاني، (النظرية العلمية والقانونية لعملية تعديل الدستور وتطبيقاتها في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة

تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 16، (ماي، 2007)، ص 92.

(2) هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص ص: 388، 389.

من غلو هذا الرأي إلى أبعد من ذلك حيث أجاز تعديل الدستور متى كان منصوحا عليه، على أساس أن إجراء التعديل هنا يعد شرطا من شروط العقد الاجتماعي.

2 الرأي الثاني: ويتزعمه الفقيه الفرنسي « Sieyes » الذي يرى أن الدستور هو الذي أوجد السلطات الأساسية في الدولة، وبالتالي يُحظر على تلك السلطات المساس بالدستور أو إجراء تعديل في أي بند من بنوده، ولكن الدستور لا يلزم الأمة صاحبة السيادة على الإطلاق فيكون لها مطلق الحرية في إجراء هذا التعديل وفقا لمقتضيات وضرورات حياتها دون التقيد بأي شكل من الأشكال؛ ويرى « Sieyes » أن الحرية في تعديل الدستور ليست حكرا على الأمة بل يمكن منحها إلى ممثليها المنتخبين لمباشرة مهمة التعديل نيابة عنها. وفقا لهذا الرأي فإنه يكفي لإجراء التعديل اتفاق أغلبية الشعب سواء بالطريق المباشر أو الغير المباشر "النيابي".

3 الرأي الثالث: كان لهذا الرأي الغلبة في القوانين الوضعية، وهو الذي يجعل تعديل الدستور رهنا بالطريقة التي يحددها الدستور، وبمعرفة السلطة التي يعينها الدستور على هدي ما تقدم، وعلى غرار ما هو قائم في النظام الفرنسي والأمريكي كما سبق أن بيناه، ونبين فيما يلي تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور في الجزائر. وبالرجوع إلى:

1. دستور 1963 نجد أن المادة 71 منه تبين أن المبادرة بالتعديل تشترط أن تكون بمشاركة طرفين هما: رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني.
2. دستور 1976 وبقراءة المادة 191 منه نجد أن المبادرة بتعديل الدستور معقودة لرئيس الجمهورية وإقصار دور المجلس الشعبي الوطني على إقرار المبادرة.
3. دستور 1989 إن أول ما يلاحظ هو الإبقاء على حق المبادرة للرئيس بصفة انفرادية دون مشاركة المجلس، كما يتيح الدستور إمكانية عدم اللجوء إلى الشعب إذا رأى المجلس الدستوري أنه لا يمس بالأحكام التي تضمنتها المادة 164 منه مع اشتراط موافقة الأغلبية من المجلس الشعبي الوطني.
4. دستور 1996: الذي أسند المبادرة لرئيس الجمهورية وله أن يلجأ إلى البرلمان والشعب

لإقرار التعديل<sup>(1)</sup>، أو إلى البرلمان بعد أخذ رأي المجلس الدستوري لإقراره متى أحرز  $\frac{3}{4}$  أصوات أعضاء غرفتي البرلمان<sup>(2)</sup>، وقد تكون المبادرة بالتعديل الدستوري بناء على اقتراح ثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة<sup>(1)</sup>.

وعليه يتجلى من خلال ما سبق ما يلي:"

✓ أن التعديل الدستوري في كل الحالات لا يمكن أن يتحقق ولو بمبادرة  $\frac{3}{4}$  أعضاء البرلمان إلا بموافقة رئيس الجمهورية.

✓ ففي الحالة الأولى والثانية تكون المبادرة من رئيس الجمهورية بمشروع.

✓ أما الحالة الثالثة فتكون باقتراح يصعب تحقيقه إن لم نقل - حسب رأي السعيد

بوالشعير- يستحيل تحقيقه والمتمثل: في من تعود له الدعوة للمبادرة، وما هي كفيات الدعوة وإجراءاتها، ومن هو الذي يدعو البرلمان للانعقاد، ثم رئاسة اجتماع البرلمان في غرفة واحدة الذي يكون دستوريا تحت إشراف رئيس مجلس الأمة، وهل يستطيع هذا الأخير أن يتولى ذلك دون موافقة رئيس الجمهورية؟ وأن يتقدم خلال ذلك  $\frac{3}{4}$  أعضائه ( وليس الحاضرين) بمبادرة اقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي له أن يرفضه، أما إذا كان مؤيدا له، أو هو الذي كان وراءه فلا شك أنه سيحظى بالموافقة.

✓ ومن ثم يحق القول بأن واضع الدستور قد قيد تعديل الدستور بموافقة رئيس الجمهورية وأنه بدونها لن يتحقق ذلك أبدا"<sup>(2)</sup>.

وبالتالي نحن أمام حقيقة مفادها أن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري هو صاحب الاختصاص الأصيل في المبادرة بتعديل الدستور، كون هذا الأخير من منحه هذه الصلاحية، كما أن رئيس الجمهورية حامي الدستور.

(1) انظر أحكام المادة 208 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

(2) انظر أحكام المادة 210 من نفس الدستور المعدل

(1) انظر أحكام المادة 211 من نفس الدستور.

(2) السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3، ص

ثانيا: ممارسة رئيس الجمهورية الجزائري لتعديل الدستور: المتتبع للتجربة الدستورية الجزائر "يجد أن رئيس الجمهورية هو الشخص الوحيد والمؤهل لتعديل الدستور؛ حتى وإن أعطى دستور 1996 الحق للبرلمان بتعديل الدستور لكن نجده ربط هذا الحق برئيس الجمهورية، بدليل أنه رغم الامتياز الذي منحه المؤسس الدستوري للبرلمان، إلا أنه لا توجد مبادرات بالتعديل من طرف البرلمان حتى الساعة، وكل التعديلات التي عرفتها الجزائر كانت المبادرة فيها لرئيس الجمهورية"<sup>(1)</sup>. الأمر الذي يدفعنا لبحث ودراسة ما يلي:

1- مبررات تمتع رئيس الجمهورية الجزائري بتعديل الدستور.

2- الأساليب التي يستعملها رئيس الجمهورية الجزائري لتعديل الدستور.

3- أسباب لجوء رئيس الجمهورية الجزائري لتعديل الدستور.

أولاً مبررات تمتع رئيس الجمهورية الجزائري بتعديل الدستور: تكمن مبررات تمتع

رئيس الجمهورية الجزائري بتعديل الدستور في:"

✓ علو منصب رئيس الجمهورية في البلاد وتحقيقه لوحدة الأمة، عملا بالمادة 84

الجزائري، "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وله أن يخاطب الأمة مباشرة".

✓ وبما أن الدستور يمتاز بالسمو باعتباره أعلى نص قانوني في التدرج الهرمي، ويتناسب

مع سمو منصب رئيس الجمهورية باعتباره أعلى منصب في النظام السياسي والإداري، عملا

بالمادة 86 من الدستور الجزائري "يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في الحدود المثبتة

في الدستور". وبالتالي يتضح من ذلك أن رئيس الجمهورية يتقيد بأحكام الدستور ولو أن سلطته

سامية، ولا يمكن لسلطة أدناه أن تقوم بالتعديل، ما عدا البرلمان لكن بإجراءات خاصة منصوص

عليها في الدستور نفسه"<sup>(2)</sup>. هذا "وتظهر أهمية المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس

(1) نفيسة بختي، التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، أطروحة دكتوراه في القانون العام، من جامعة

تلمسان، 2015-2016، ص 75.

(2) نفيسة بختي، نفس المرجع، نفس الصفحة.

الجمهورية، في أنه لا يوجد ما يمنعه من اقتراح تعديلات من شأنها العمل على زيادة إخضاع البرلمان للسلطة التنفيذية"<sup>(3)</sup>.

ثانياً الأساليب التي يستعملها رئيس الجمهورية الجزائري لتعديل الدستور: منح دستور 1996

ثلاثة أساليب يمكنه من خلالها اللجوء لتعديل الدستور هي على التوالي:"

1. أسلوب الاستفتاء الشعبي: يحق لرئيس الجمهورية المبادرة بتعديل الدستور، فبعد أن

يصوت البرلمان على مشروع التعديل ثم يعرضه على استفتاء الشعب. فإذا وافق عليه يصدره

رئيس الجمهورية ويدخل حيز التنفيذ، وإذا ولم يوافق عليه الشعب يلغى مشروع التعديل، ولا

يمكن عرضه مرة ثانية أثناء الفترة التشريعية الجارية<sup>(1)</sup>.

2. يمكن لرئيس الجمهورية الاستغناء عن الاستفتاء الشعبي والاكتفاء فقط بعرض مشروع

التعديل على البرلمان: إذا كان مشروع التعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم

المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحياته، ولا يمس التوازنات الأساسية للسلطة

والمؤسسات الدستورية، وإذا أحرز  $\frac{3}{4}$  أصوات أعضاء غرفتي البرلمان يمكن لرئيس الجمهورية

أن يصدر التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الاستفتاء الشعبي<sup>(2)</sup>.

3. يمكن أن تنطلق عملية تعديل الدستور من البرلمان وتذهب إلى رئيس الجمهورية ثم

إلى الشعب<sup>(3)</sup>؛ لكن الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بطرح مبادرة البرلمان على الشعب، ولم

يورد جزاء في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن القيام بذلك. وبالتالي يبقى رئيس الجمهورية

صاحب القول والفصل في تعديل الدستور، وأن له كامل الحرية في تعديل الدستور، سواء

بعرضه على البرلمان فقط، أو بعرض التعديل على البرلمان أولاً ثم على الشعب، أو بالمرور

على الشعب دون البرلمان لاستفتاءه حول مشروع التعديل.

<sup>(3)</sup> لونا مزياني، المرجع السابق، ص 220.

<sup>(1)</sup> انظر أحكام المادتين: 208، 209 من الدستور المعدل سنة 2016.

<sup>(2)</sup> انظر المادة 210 من نفس الدستور.

<sup>(3)</sup> انظر المادة 211 من نفس الدستور.

## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

وبذلك فإن المؤسس الدستوري الجزائري سعى لإحكام سيطرة رئيس الجمهورية على مسألة تعديل الدستور، وهذا ما يؤكد ثقل منصب رئيس الجمهورية ومركزه القوي مقارنة بالمؤسسات الأخرى، لأن انتخابه بطريقة مباشرة يحقق له نوع من الاستقلالية تجاه البرلمان<sup>(4)</sup>.

مع الإشارة أن لجوء رئيس الجمهورية إلى البرلمان المنعقد بغرفتيه لتعديل الدستور دون المرور على الاستفتاء هي "الطريقة المستوحاة من وحي التجربة الفرنسية من دستور 1958 من خلال المادة 89 منه، وهذه التقنية غير مكلفة وعملية كونها تستثني اللجوء إلى الاستفتاء، وطالما أنه لا ينجر عنها مساس بالدستور من النواحي المذكورة في المادة 210 من الدستور

فلا مانع من اعتمادها، وقد تم اللجوء إليها ثلاث مناسبات هي: 2002، 2008، 2016"<sup>(1)</sup>. هذا وعلمنا أن رئيس الجمهورية الجزائري لجأ لتعديل دستور 1996 ثلاث مرات وكان؛ الأول بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002 تعديل الدستور<sup>(2)</sup>. أما الثاني: كان بموجب القانون رقم 09/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008<sup>(3)</sup>.

(4) فتاح شباح، (مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلة تصدر عن جامعة باتنة، عدد 5، (مارس، 2015)، ص 363.

(1) معمر بوخاتم، (دور البرلمان في عملية التعديل الدستوري بين النص والممارسة في التجربة الدستورية الجزائرية)، مجلة العلوم الإنسانية، مجلة تصدر من جامعة بسكرة، عدد 42، (نوفمبر، 2015)، ص 499.

(2) القانون رقم 03 /02 المؤرخ في 10 أفريل 2002 يتضمن تعديل الدستور، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 25 المؤرخة في 14 أفريل 2002. وعن أسباب لجوء رئيس الجمهورية لهذا التعديل، انظر مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (6 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك، المرجع السابق، ص ص: 75، 76.

(3) القانون رقم 09 /09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008. وعن أهداف وأسباب ودواعي لجوء رئيس الجمهورية لهذا التعديل، انظر:

- رسالة مجلس الأمة، (مبادرة تعديل الدستور "...دواعي مؤسساتية... وأبعاد استراتيجية...")، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 13، (جوان، 2006)، ص 5.

- رسالة مجلس الأمة، تعديل الدستور... مبادرة شعبية... وضرورة وطنية...، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 19، (مارس، 2008)، ص ص: 10، 11.

- الوثائق البرلمانية، (المراجعة الدستورية الجديدة 2008 "ترسيخ لقيم ثورة أول نوفمبر 1954...ترقية لحقوق الإنسان...تعميق للديمقراطية...وترشيد للنظام المؤسساتي")، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 21، (نوفمبر، 2008)، ص 282 وما يليها.



أما التعديل الثالث: فكان بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016<sup>(4)</sup>.

والملاحظ على هذه التعديلات الثلاثة جاءت بمبادرة من رئيس الجمهورية بلجوه للبرلمان دون عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي.

**ثالثا: دور البرلمان الجزائري في تعديل الدستور: من خلال المادة 208 من**

الدستور الجزائري يتبن أن هناك مبادرة برلمانية بهيمنة رئاسية ويظهر ذلك من خلال:"  
المرحلة الأولى: تتمثل في مبادرة ثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  أعضاء البرلمان المجتمعين معا، وأن هذه  
الكيفية لا تتفك تطرح إشكالات عميقة أخرى وخاصة، فيما يتعلق بالأغلبية المشددة نظرا لأنه  
يصعب تحقيقها في برلمان متشكل من غرفة ناتجة عن تمثيل نسبي سمح لأحزاب كثيرة  
بالوصول، وغرفة أخرى ثلثها عينه رئيس الجمهورية والثلثان منتخبان من بين ومن طرف  
أعضاء المجالس المحلية التي كان تمثيلها نسبيا أيضا؛ كل هذه الاتجاهات السياسية تعجز  
على إحداث توافق سياسي لوضع تعديل دستوري برلماني، إذ يمكن لمجلس الأمة أن يوقف  
مجري التعديلات وهذا ما جعل بعض الفقه يستنكر لهذا الحق باعتبار أقلية من الشعب تعرقل  
إرادة الأغلبية. فالمشكلة أنه قد تجتمع هذه الأغلبية لمساندة برنامج رئيس الجمهورية على  
أساس أن التوافق يجد مصدره في الحكومة التي تلم شمل الأحزاب المؤتلفة ويؤكد الثالث  
الرئاسي في مجلس الأمة. لكن إن كان الأمر يتعلق بمواجهة رئيس الجمهورية فإنه يصعب  
ذلك قانونيا وسياسيا.

إلا أنه، لهذا التشديد مزايا خاصة لحماية الدستور من التنافس الحزبي ومحاولات توجيهه  
لضمان سيطرة الأحزاب الحاكمة. فمثلا في 1875 بفرنسا أجري التصويت على قانون تعديل  
دستوري فأحرز 353 صوتا مقابل 352 صوتا فقامت الجمهورية بأغلبية صوت واحد، مما  
يعني أن فكرة الأغلبية المطلقة ليست دائما معبرة عن الإرادة العامة، وتكون الأغلبية المشددة  
أكثر تعبيراً.

(4) القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن تعديل الدستور المنشور في الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة  
في 7 مارس 2016. وعن دواعي وأبعاد هذه التعديل، انظر رسالة مجلس الأمة، (الإصلاح الدستوري الجديد "...دواعي...  
أبعاد... ومحاور...")، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 34، (جوان، 2014)، ص 8  
وما يليها.

## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

مرحلة الإعداد والإقرار والإصدار: لم ينص الدستور صراحة على إمكانية تعديل النص من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنه منحه سلطة مطلقة في عرضه على الشعب. فقد يمتنع عن المضي في الإجراءات وبالتالي تعدم المبادرة. وهنا لا يمكن التكلم عن التوافق بين الإرادتين على عكس الدستور الفرنسي؛ فإما أن يحصل توافق بين السلطة التنفيذية والتشريعية دون الاحتكام إلى الشعب، أو تضطلع السلطة التشريعية بذلك وتعرضه على الشعب في حالة عدم الاتفاق مع الحكومة.

فيجوز لرئيس الجمهورية في الجزائر أن يرفض اقتراح التعديل البرلماني لأنه وحده من يملك حق التعديل أما البرلمانين لهم سوى الاقتراح؛ على عكس رئيس الجمهورية الفرنسي لا يملك حق النقض ولا يحق له شل تعديل الدستور إلا أنه قد يتحكم في الإجراء من خلال رفضه استدعاء البرلمان كما حدث مرارا في التجربة الفرنسية في 1973، 1974، 2000.

لكن إذا أقر الشعب النص فإن رئيس الجمهورية لا يملك السلطة التقديرية وهو ملزم بإصداره، وهذه الكيفية أيضا لم تكن أساسا لأي تعديل دستوري في الجزائر نظرا لصعوبة الإجراءات التي تؤدي إلى إقصاء المبادرة البرلمانية عمليا<sup>(1)</sup>.

دائما وفي إطار مدى فعالية دور البرلمان بتعديل الدستور يتبن أن هناك عزوف للبرلمانيين للمبادرة بالتعديل الدستوري "ولعل عزوف أعضاء البرلمان عن المبادرة بالتعديل الدستوري يعود في:

✓ المقام الأول: لعائق سيكولوجي يجعلهم يحجمون عن مثل هذه المبادرات معتقدين أن رئيس الجمهورية بما يملكه من شرعية انتخابية هو الأحق بذلك.

✓ المقام الثاني: يبدوا أنه نصاب الثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  لقبول المبادرة صعب التحقيق في ظل تنوع تشكيلة البرلمان الجزائري، علما أنه نصاب معقول ما دام الأمر يتعلق بالقانون الأساسي للبلاد، تفاديا للتعديلات المتكررة، باعتبار القواعد الدستورية بطبيعتها تتطلب الثبات والاستقرار<sup>(2)</sup>.

(1) دلال لوشن، (آليات التعديل الدستوري في النظام الجزائري)، مجلة المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة بجاية، المجلد 11 عدد 1، 2015، ص 214 وما يليها.

(2) عباس عمار، (تأملات في التعديل الدستوري الجديد)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 34، (جوان، 2014)، ص 24.

ومنه يتبين من خلال ما تقدم في هذا المبحث أن رئيس الجمهورية في الجزائر يستأثر بعملية تعديل الدستور وهي مكنة منحه إياها الدستور، في حين أن الرئيس الفرنسي يشترك في ذلك مع البرلمان لتعديل الدستور، على عكس الرئيس الأمريكي الذي لا يتمتع بهذه المكنة بل يستأثر بها الكونجرس وحده.

### المبحث الثالث: رئيس الجمهورية يحل محل البرلمان بالتشريع عن طريق الأوامر

"تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، و اكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطورات تاريخية مكنتها من أن تصبح المشرع باسم الشعب. لكن ولأسباب متعددة تضاءل الدور التشريعي للبرلمانات فاسحا المجال للتدخل الحكومي بالتشريع، بل وأضحى ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة، منها البحث عن الفاعلية من جهة و شخصنة السلطة من جهة أخرى، بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، و كذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه، بل و أكثر من ذلك أن التدخل الممارس من السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي كان له علاقة مباشرة بالظروف الاستثنائية التي قد تمر بها أي دولة، ذلك أن التجربة دلت على عجز البرلمان في حل المشاكل المستعصية. فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان و كبديل عنه أحيانا أخرى، و بذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة"<sup>(1)</sup>.

(1) نورالدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في

القانون العام من جامعة قسنطينة، 2005-2006، ص 11.

والبحث سيكون في هذه الدراسة إبراز وسيلة تحدد جانبا من دور السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان ألا وهي "الأوامر الرئاسية".  
ومنه نتناول بالدراسة والتحليل هذا المبحث وفق المطالب التالية:

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للأوامر الرئاسية.

المطلب الثاني: نظام التشريع بأوامر في النظام الفرنسي.

المطلب الثالث: نظام التشريع بأوامر في النظام الجزائري.

### المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للأوامر الرئاسية

"تعتبر صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية مظهرا من

مظاهر انفلات التشريع من البرلمان وانتقاصا من مركزه وذلك لاحتكار رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر رئاسية في الحالات العادية وفي الحالة الاستثنائية<sup>(1)</sup>.

وهذا ما يدفعنا إلى بحث هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: مفهوم الأوامر الرئاسية.

الفرع الثاني: أسباب إسناد رئيس الجمهورية التشريع بأوامر.

### الفرع الأول: مفهوم الأوامر الرئاسية

"تتميز الأوامر التشريعية بكونها نصوصا قانونية جديدة ذات طبيعة مختلفة فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة، وكذلك معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي، لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام، بل أنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتكة من قبل السلطة التشريعية، وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم. لكن ممارسة هذا الاختصاص من قبل رئيس الدولة، لا يمكن التسرع في انتقاده بالقول أنه يمثل اعتداء على الوظيفة التشريعية للبرلمان طالما أن الاستعانة بهذا الحل كان نتيجة لاستعجال الظروف الواقعية التي تفرض إصدار تشريعات معينة في مجال اختصاص البرلمان. وما دام أن ذلك مقترن بغيبة هذه المؤسسة الأخيرة، فلا يمنع السلطة

(1) حميد مزياي، المرجع السابق، ص 75.

التنفيذية لتغطية هذه الحاجة التشريعية عن طريق الأوامر، ولعل ضرورة تقديم هذه النصوص لمواجهة البرلمان في أول دورة مقبلة له من أجل تحديد مصيرها، يمثل إجراء يكشف من ورائه على عودة السيطرة البرلمانية على المجال التشريعي الأصيل وعلى تعميم فكرة الاحتكار الدستوري للوظيفية التشريعية المخولة للبرلمان.

في الواقع تمثل الأوامر تشريعا حكوميا محضا يقابل التشريع البرلماني، فهي لا تشكل ممارسة عملية فقط للنشاط التشريعي، بل تمثل اختصاصا تشريعا كاملا مخولا للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور، وذلك يضمن استقرارا واستمرارا لهذه الوظيفة. ولعل جذور هذا التقليد القانوني الذي شاع استعماله في الوقت الحاضر ترجع إلى فحوى المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي منحت اختصاصا تشريعا جديدا لصالح السلطة التنفيذية علاوة على الوظيفة التنظيمية.

والحقيقة أن سيطرة السلطة التنفيذية على جل دواليب الحكم على النحو الذي يعرفه النظام السياسي الفرنسي - لا سيما بالنسبة للنظام الجزائري أيضا - قد سمح لها بإنتاج تشريع وافر عن طريق الأوامر بدون وجود معارضة برلمانية حقيقية على ممارسة هذا الاختصاص، ومن ثم فإن الموافقة النهائية على هذه المعايير لا تتعدى إطارها الشكلي، لأن حدوث ذلك فعلا على المستوى العملي، يعني معارضة إرادة رئيس الجمهورية من خلال أعمال الحكومة. وعلى العموم فإن التشريع بالأوامر قد أصبح يمثل الوسيلة المفضلة بالنسبة للسلطة التنفيذية من أجل التدخل في المجالات التشريعية الحيوية المحتكرة من قبل البرلمان، وهذه النتيجة الأخيرة كانت لها آثار في علاقة السلطتين مع بعضهما من جهة، وفي علاقة القانون بالأوامر من جهة أخرى على النحو الموضح بمقتضى العناصر التالي ذكرها:

1- يساهم التشريع بالأوامر في توسيع نطاق السلطة التنظيمية؛ حيث يسمح للسلطة التنفيذية بسن تشريعات في جميع المجالات بدون أي قيود، فهي تشرع بصفة مستقلة في المجالات الخارجة عن نطاق القانون بواسطة المراسيم الرئاسية وهي تشرع بصفة منافسة للاختصاص البرلماني بمقتضى الأوامر، وهذه النتيجة تمثل انقلابا للقاعدة التقليدية، حيث يصبح البرلمان كمشروع استثنائي، وبالمقابل تسيطر السلطة التنفيذية على النشاط التشريعي بصفة مطلقة، وذلك يجعل منها مشرعا حقيقيا غير مقيد وغير مشروط.

2- من الناحية الإجرائية، فإن إمكانية التشريع عن طريق الأوامر مرهونة بحصول

السلطة التنفيذية على تفويض من صاحب الاختصاص - البرلمان - للتشريع في المجالات المحتكرة له أثناء فترة غيابه.

3- المرونة الكبيرة والحركة الواسعة اللتين يتميز بهما التشريع عن طريق الأوامر، بالموازاة مع تذبذب عطاء القانون - إما بسبب عدم استقرار الأغلبية البرلمانية أو بسبب بطء الإجراءات التشريعية - كل ذلك مثل الأسباب الحقيقية لتعميم استعمال تقنية الأوامر. وهكذا فإن الحل الذي اعتبر كمجرد حل استثنائي ظرفي مشروط، قد تغير مدلوله القانوني ليصبح كتشريع دائم وكامل منافس للتشريع البرلماني، وهذا يسمح بالقول بأن التشريع بالأوامر يعتبر كاستلاء على كل العظمة والقدسية اللتين يمتاز بهما القانون<sup>(1)</sup>. ومنه يعبر قيام السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) بالتشريع عن طريق الأوامر عن حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان للقيام بالتشريع.

#### الفرع الثاني: أسباب إسناد رئيس الجمهورية التشريع بأوامر

"لقد كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، ومن أهم الوظائف الدستورية إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات، وباعتبار أن القانون يشكل تعبيراً عن إرادة الشعب ممثلاً في البرلمان، فإنه يكون من حق السلطة التشريعية أن تضم القانون ما تشاء من الأفكار باستثناء ما تمنعه الدساتير. لكن:

1 تعقد المشاكل وتطور الأحداث التي فرضها التقدم العلمي والتطور التكنولوجي وما يتبع ذلك من سرعة لمعالجة الأوضاع والتصدي لها.

2 أدى إلى بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية؛ حولت الأنظمة التقليدية وأظهرت له علاقة جديدة اختل التوازن لصالح السلطة التنفيذية، حيث أصبحت هذه الأخيرة العمود الفقري لمعظم الأنظمة السياسية.

3 وأمام تراجع دور البرلمان في المجال التشريعي ورجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية ظهرت الحاجة إلى تدخل الدولة وقيامها بدور فعال لتحقيق طموحات الجماهير وذلك بإعداد البرامج والمخططات الاقتصادية، وهذا يتنافى وطبيعة عمل السلطة التشريعية وما يتسم به من بطء، ولما يفتقر إليه من معرفة فنية متخصصة.

(1) أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 9 وما يليها.

4 الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تبرز إلى الوجود وتحتل الصدارة نظراً؛ لأن هذه الأمور تتطلب الدقة والتعبير الرقمي والخبرة والدراية الكافية فهي إذا بنك معلومات، ضف إلى ذلك امتلاكها للوسائل المادية والبشرية، ولم يبق لأعضاء السلطة التشريعية من سبل لمواجهة نفوذ وقوة السلطة التنفيذية سوى مباشرة وظيفتهم الرقابية اتجاهها.

5 ولعل أسباب ضعف المؤسسة التشريعية عديدة ومتداخلة ومن أهمها:

✓ عدم تمكن البرلمان من مواجهة الأزمات التي تتعرض لها العالم، وبالخصوص الحرب العالمية الأولى والثانية.

✓ وتصدت السلطة التنفيذية لهذه المشاكل نتيجة تملكها وسائل خاصة تتمشى مع متطلبات وسرعة اتخاذ القرارات.

✓ ضف إلى ذلك انتصار الأفكار الاجتماعية ألزم الدولة بتحقيق الرفاهية، وهذا لن يتأتى إلا بتوفير أجهزة متخصصة، وأصبحت الدولة الموظف المؤمن لحاجات الفرد والمجتمع.

✓ كما أن المؤسسة التنفيذية جهاز إداري قوي متخصصة أصبح المسيطر على أجهزة الدولة امتد نفوذه إلى المجال التشريعي، وأصبح يغير النصوص بل ويشارك في تقديم مشاريع القوانين ويدافع عنها، بل يحاول أن يبقياها على المستوى التنظيمي كتشريع موازي للمؤسسة التشريعية، ويحاول أن يقيد عمل البرلمان بحجة أنها لا تتماشى مع متطلبات العصر وطبيعة السرعة التي يقتضيها التطور العلمي والتكنولوجي.

✓ في مقابل افتقار البرلمان للمختصين والدقة طغى عليه الطابع العام مكن السلطة التنفيذية من اعتلاء المرتبة الأسمى.

✓ إلى جانب الأسباب السياسية كقرب السلطة التنفيذية من المنظمات الجماهيرية (المهنية) والأحزاب السياسية.

✓ هذا التجديد قلب العديد من المفاهيم الدستورية التقليدية ومن بينها القاعدة التي تجعل الوظيفة التشريعية حكراً على البرلمان - الخروج عن قاعدة البرلمان سيد ميدانه - وأصبحت السلطة التنفيذية تشارك في الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنباً إلى جنب، بل أكثر من ذلك بإمكانها ممارستها بعيداً عن البرلمان، مما أدى إلى تقليص عمل البرلمان سواء على مستوى مراقبة الحكومة أو على مستوى ممارسة الوظيفة التشريعية في مقابل تقوية مركز السلطة التنفيذية، وهذا ما تبناه الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 إذ يعتبر أول دستور يكرس هذه

التطورات ويحدث انقلابا على المفاهيم الدستورية الكلاسيكية وأطلق على هذا التجديد "مبدأ عقلنة العمل البرلماني"<sup>(1)</sup>. وهو ما كرسته المؤسس الدستوري الجزائري أيضا.

### المطلب الثاني: نظام التشريع بأوامر في النظام الفرنسي

تعتبر فرنسا أول من ابتدع نظام التشريع بأوامر من خلال دستور 1958 بناء على تفويض. وذلك "نتيجة لكثرة المراسيم التي تم اتخاذها، أدى بواضعي دستور 1958 إلى العودة صراحة إلى أسلوب التفويض التشريعي، وذلك في نص المادة 38 منه، وقد كان تبريرهم في ذلك أن البرلمان يستحيل عليه القيام بكامل العمل التشريعي، وبصورة أخص منذ اتساع المجال الاقتصادي مع وجوب مواكبة القواعد القانونية له والتي أصبحت أكثر تقنية وتعقيدا، وأخيرا رغبة البرلمان في تجنب مسؤولية التدابير الواجب اتخاذها في المجال الاقتصادي والمالي والتي قد تكون غير شعبية"<sup>(1)</sup>. ضف إلى ذلك أنه:

✓ "وبصدور دستور 1958 تقلص دور البرلمان في عملية التشريع إلى حد كبير، وفقد

هيمنته في إنتاج القوانين التي كانت له في ظل الجمهوريات السابقة، وهذا ما أدى إلى اللجوء للتفويض التشريعي وبوتيرة متزايدة بفعل المادة 38. (الأوامر).

✓ وبشأن الدستور الفرنسي لسنة 1958، أنه أضفى تعديلا عميقا على المفاهيم التي كانت تعرفها فرنسا قبل هذا الدستور، والتي كانت تقوم على السيادة البرلمانية وتفوق القانون بشكل عام، حيث وزع هذا الدستور الاختصاصات بين الحكومة والبرلمان الذي أصبحت صلاحياته محصورة بنص المادة 34، وكل ما هو خارج إطار القانون يعود للحكومة ويدخل في مجال التنظيم طبقا للمادة 37، أما إذا استحال على البرلمان أداء وظيفته، جاز له التفويض للحكومة للتشريع نيابة عنه استنادا للمادة 38 من نفس الدستور"<sup>(2)</sup>.

على هدي ما تقدم أعلاه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: أساس التشريع بأوامر في النظام الفرنسي.

(1) وليد شريط، (التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان "دراسة مقارنة")، مجلة الواحات

للبحوث والدراسات، مجلة تصدر من جامعة غرداية، عدد 16، 2012، ص 288 وما يليها.

(1) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون

العام، من جامعة تلمسان، 2015-2016، ص 59.

(2) سعاد ميمونة، نفس المرجع، ص ص: 59، 60.



الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتشريع بأوامر في النظام الفرنسي.

الفرع الثالث: شروط التشريع بأوامر في النظام الفرنسي.

الفرع الأول: أساس التشريع بأوامر في النظام الفرنسي

يظهر أساس التشريع بأوامر في النظام الفرنسي في أنه"

✓ بمقتضى النظرة القانونية الفرنسية لنظرية الظروف الاستثنائية، فإنه يمكن للحكومة في ظروف استثنائية معينة أن تشرع بأوامر، حيث تستطيع هذه الأخيرة أن تعدل أو تلغي القوانين القائمة، وذلك بشرط أن تكون هناك استحالة مادية لاجتماع البرلمان وأن تكون هناك حالة ضرورة لا يمكن معها انتظار دعوة البرلمان للاجتماع، كالحرب أو العصيان المسلح أو الإضراب العام.

✓ كما أن الفقه الغربي بريادة المدرسة الفرنسية والألمانية واللذان اتفقا على أن الأساس

القانوني الوحيد للتشريع بأوامر هو نظرية الظروف الاستثنائية وإن اختلفوا في أساسها"<sup>(1)</sup>.

هذا وقد "استقرت قرارات مجلس الدولة الفرنسي على وجوب توافر ثلاثة شروط أساسية هي:

1. قيام حالة شاذة وطارئة يكون تطبيق القانون العادي فيها غير مستقر مع قصد المشرع بحكم ما ينطوي عليه ذلك من تهديد خطير للأمن وتعطيل سير المرافق العامة الجوهرية.
2. أن تتوافر لدى السلطات العامة مصلحة جدية ومحقة في أن تتصرف أثناء قيام الظرف الشاذ.

3. أن تكون السلطة العامة ملزمة حين تتصرف بأن تمارس أعمالها على الصورة التي

مارستها فيها بحيث لا يكون لها أن تخالف القانون العادي إلا إذا كان من شأن العمل به

في الظروف الشاذة تهديد للأمن وتعطيل سير المرافق العامة.

هذه الشروط من شأنها التخفيف من خطورة نظرية الظروف الاستثنائية على الحريات العامة

وتضمن سريان مبدأ المشروعية وبقاء دولة القانون حتى في أوقات الأزمات"<sup>(2)</sup>.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتشريع بأوامر في النظام الفرنسي

(1) سعاد ميمونة، نفس المرجع، ص 39.

(2) سعاد ميمونة، نفس المرجع، ص 50.

في فرنسا خول دستورها الحالي الصادر في 1958 للحكومة سلطة واسعة، لا سيما الحق في إصدار الأوامر حسب المادة 38 منه، باعتبارها المضطلع بقيادة النشاط الحكومي؛ بيد أن هذا التحويل الدستوري بهذه الصلاحية للحكومة الفرنسية لا يعدو في معناه أن يكون مجرد إضفاء للشرعية الدستورية على تجاوزات الحكومة الفرنسية بألية المرسوم بقانون، والتي انتقده الفقيه "بول بولكور" بشدة مؤكداً على أنها: "سلطة أصلية للبرلمان وليست مجرد حق قابل للتنازل عنه للحكومة، ولا يستطيع أعضاء البرلمان المساس بها دون المساس بالدستور ذاته"<sup>(3)</sup>.

"والتساؤل الذي يثور: هو ما المقصود بمصطلح الحكومة؟ هل يقصد به الوزير الأول أم السلطة التنفيذية بأكملها أم رئيس الجمهورية؟

✓ إذا أخذ بظاهر المادة 38 يتبين أن التفويض المنصوص عليه يجب أن يطلبه الوزير الأول، إلا أن الصحيح والذي يؤيده جانب من الفقه على أن المادة 21 من الدستور تنص على أن دور الوزير الأول هو إدارة أعمال الحكومة وليس بالرئيس الفعلي للحكومة،  
✓ وإنما رئيس الجمهورية هو المقصود، فهو الذي يتراأس مجلس الوزراء طبقاً للمادة 9 من

الدستور، ويصادق على المراسيم التي يصدرها المجلس طبقاً لنص المادة 13 من الدستور،  
✓ وهذا يؤكد لنا أن حق طلب الإذن بإصدار المراسيم بقوانين (الأوامر) هو من حق رئيس الجمهورية والوزير الأول معاً"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: شروط التشريع بأوامر في النظام الفرنسي

يتبن من خلال المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أنه:"

✓ جاء نص هذه المادة صريحاً في إجازة البرلمان للحكومة في إصدار (مراسيم بقوانين)<sup>(2)</sup>، خاصة إذا قارناها بالدساتير السابقة له، حيث ترتب على إصدار قانون التفويض حرمان البرلمان الفرنسي من اختصاصه التشريعي في المجال الذي صدر قانون التفويض

(3) السعدي ساكري، التشريع بأوامر وأثره على السطة التشريعية في الجزائر، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة العامة، من جامعة أم البواقي، 2008-2009، ص ص: 31، 32.

(1) فاطمة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، أطروحة دكتوراه في القانون العام من كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2016-2017، ص 30.

بخصوصه خلال مدة التفويض، ومن ثم فإن البرلمان لا يستطيع أن يعدل المراسيم التي تصدر خلال مدة التفويض وللحكومة بموجب المادة 41 من الدستور الفرنسي، أن تعترض على كل تعديل يريد البرلمان إدخاله خلال الفترة المحددة.

✓ وضعت المادة 38 شروطا لابد من توافرها لصحة قانون التفويض وشروطا أخرى يلزم أيضا توافرها لصحة اللوائح التفويضية<sup>(3)</sup>. وتكمن هذه الشروط في الآتي:

#### 1- "شروط صحة قانون التفويض: وتتمثل هذه الشروط في: "

**الشرط الأول:** يكمن في حدوث ظروف استثنائية تبرر اللجوء إلى التفويض، إذ لم تنص المادة 38 صراحة على اشتراط توافر الظروف الاستثنائية، حيث يرى معظم الفقه الفرنسي أن السلطات المنصوص عليها في المادة 38 لا تستلزم توافر ظروف استثنائية على درجة معينة من الجسامة بل يذهب البعض إلى إمكانية تفويض الحكومة في إصدار أوامر في الأحوال العادية طالما أن المادة 38 قد جعلت الغرض من التفويض هو تنفيذ برنامج الحكومة والذي يمكن أن يكون في أي وقت.

لم تشترط المادة 38 صراحة توافر الظروف الاستثنائية لإمكانية اللجوء إلى التفويض التشريعي، بل اكتفت بالنص على ضرورة أن تكون هناك حاجة إلى تنفيذ برنامج الحكومة، إلا أن الطابع الاستثنائي للتفويض التشريعي وضرورة الحفاظ على الوظيفة الرئيسية للبرلمان ومراعاة روح دستور 1958 كل ذلك يجعل من الملأئم تقييد حق الحكومة في طلب الإذن بإصدار الأوامر بضرورة توافر ظروف استثنائية.

أما **الشرط الثاني** هو الحصول على إذن بالتفويض من البرلمان بطلب من الحكومة: وفقا للمادة 38 على الحكومة أن تطلب الإذن بالتفويض من البرلمان، إذ لا يستطيع البرلمان من تلقاء نفسه أن يفوض سلطاته للحكومة، بل لابد من أن تطلب هذه الأخيرة الإذن منه وهو المختص في الفصل في أمر التفويض.

(2) مع الإشارة أنه استعملت عبارة "مراسيم بقانون" قبل دستور 1958 الذي أخذ بمصطلح الأوامر التي تكون عن طريق

تفويض من البرلمان.

(3) فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 29.

**الشرط الثالث** هو أن يكون قانون التفويض محدد الهدف والمدة، إذ لا بد أن يحدد قانون التفويض الهدف والمدة؛

✓ بالنسبة للقيود الخاص بموضوع التفويض أجمع الفقه على ضرورة تحديد الموضوعات التي يجري فيها، والأسس التي يقوم عليها، وتقادي العبارات المطاطة التي تؤدي إلى منح الحكومات سلطات مطلقة تقلت بها من رقابة مجلس الدولة. إلا أن المادة 38 لم تذكر هذا الشرط صراحة بل نصت على ضرورة استعمال التفويض (لتنفيذ برنامج الحكومة) وهي عبارة عامة غير محددة.

✓ وبالنسبة للقيود الخاص بالمدة، عادة ما تحدد البرلمانات مدة التفويض ببضعة شهور أو بضعة أسابيع. والأصل أن تكون مدة التفويض محدودة، ومحددة، فلا يجوز إصدار تفويض مفتوح أو غير محدد المدة، ولا يمكن إصدار لوائح التفويض بعد انتهاء المدة المحددة وإلا اعتبرت باطلة وغير مشروعة لمخالفتها لأحكام الدستور المنظمة لها، ولا بد أن يكون التحديد قاطعا وحاسما، أي تحدد المدة بدقة: شهر، ثلاثة أشهر، سنة...<sup>(1)</sup>.

2- "شروط تطبيق اللوائح التفويضية: نصت المادة 38 من الدستور الفرنسي على شروط

لا بد من توافرها لصحة لوائح التفويض الصادرة من الحكومة استنادا إلى قانون التفويض، وهذه الشروط هي:

**الشرط الأول: صدور اللوائح التفويضية من مجلس الوزراء:** القاعدة في فرنسا هي اختصاص مجلس الوزراء المكون من رئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء والوزير الأول الذي يدير أعمال الحكومة ويمارس سلطته بإصدار اللوائح العادية وباقي الوزراء واختصاصاتهم جميعا بإصدار هذه اللوائح التفويضية. ويؤكد معظم فقهاء القانون أن سلطة رئيس الجمهورية في التوقيع لم تعد سلطة شكلية بل فعلية حيث يملك بموجبها الرئيس سلطة الاعتراض (المادة 13 فقرة 1: "يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء").

**الشرط الثاني: استشارة مجلس الدولة:** نصت المادة 38 على ضرورة استشارة مجلس الدولة وهو شرط شكلي واجب الإلتباع بنصها "وتصدر هذه الأوامر... بعد أخذ رأي مجلس الدولة"،

(1) فاطمة موساوي، نفس المرجع السابق، ص 29 وما يليها.

وهذا التزام يقع على عاتق الحكومة بأخذ رأي مجلس الدولة مقدما في الأوامر التفويضية، والمقصود برأي المجلس هنا هو رأي القسم الاستشاري به وفي جميع الأحوال الاستشارة كما هو معلوم غير ملزمة.

**الشرط الثالث: عرض اللوائح على البرلمان:** أوجب المؤسس الدستوري الفرنسي عرض اللوائح التفويضية على البرلمان بشرط أن لا تتعدى المدة المحددة في قانون التفويض وذلك في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا ما أودعت تلك المراسيم كان البرلمان حرا في قبولها أو رفضها، على أنها تستمر نافذة حتى يبدي البرلمان فيها رأيه<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: نظام التشريع بأوامر في النظام الجزائري

"الثابت والصحيح أن البرلمان بمجلسه الواحد كما كان عليه الشأن من قبل، أو بغرفتيه كما هو عليه الأمر الآن بعد صدور دستور 1996 هو الذي يمارس السلطة التشريعية وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها؛ وفقا لأحكام المادتين 112 و136 وغيرها من مواد في الدستور، وأحكام موجودة في القانون العضوي رقم 16-12 المنصوص عليه في المادة 132 من الدستور، وطبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

فإن الصحيح أيضا وهو أن ممارسة هذه السلطة أو المهمة لم تعد اختصاصا احتكاريا منوطا بالبرلمان وحده دون سواه، كما الشأن بالنسبة لبعض الدول، بل أصبحت مهمة تساهم فيها حتى بعض المؤسسات الإدارية كالمجلس الدستوري ومجلس الدولة، إلى جانب السلطة التنفيذية وإن كانت تتم بآليات وأساليب مختلفة وهذا لأسباب موضوعية ومبررات عملية ودستورية قانونية لعل من أبرزها ما يلي:

- أن المجالات القانونية التي يمكن أن يشرع فيها البرلمان مقيدة مضبوطة ومحددة بنص صريح وواضح في الدستور، لا سيما من خلال المادتين 140 و141.
- أن الميادين التي يمكن للرئيس السامي للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) أن يشرع فيها بأوامر تقريبا غير محددة بالرغم من أنها مقيدة من حيث الزمان.

(1) فاطمة موساوي، نفس المرجع السابق، ص ص: 31، 32.

■ والقول أن السلطة التشريعية المخولة للبرلمان أصحت مضبوطة ومحصورة في مجالات قانونية حددها الدستور على سبيل الحصر، ينبغي أن يضاف إليها قول آخر، وهو أنه حتى في هذه المجالات المحددة لا يمكن للبرلمان الاقتصار على وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات طبقا لما هو معمول به في سن أي قانون، وهذا من شأنه أن يفسح الميدان واسعا أمام السلطة التنفيذية للمشاركة أيضا في التشريع من خلال ما تصدره في هذا المضمار من نصوص قانونية (مراسيم، قرارات) تبين وتوضح فيها كيفية تطبيق المبادئ والقواعد العامة التي سنها البرلمان، ذلك أن المجال التنظيمي وتطبيق القوانين من صلاحيات رئيس الجمهورية وحكومته بقوة القانون المادة 143 من الدستور. وهكذا تشارك السلطة التنفيذية برئيسها السامي (رئيس الجمهورية) والتنفيذي (الوزير الأول) في مسار التشريع بسن وإعداد القوانين<sup>(1)</sup>.

هذا وقد أحدث دستور 1996 تغييرا جوهريا في موضوع علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية؛ حيث اهتزت أسس علاقة السلطتين لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، إذ أصبح هذا الأخير يتقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان بل الحلول محل البرلمان عن طريق آلية الأوامر<sup>(1)</sup>. على هدي ما تقدم نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: مبررات منح رئيس الجمهورية الجزائري التشريع بأوامر.

الفرع الثاني: موقف الفقه الجزائري من التشريع بأوامر.

الفرع الثالث: التشريع بأوامر من خلال دستور 1996.

الفرع الرابع: نطاق التشريع بأوامر.

الفرع الأول: مبررات منح رئيس الجمهورية الجزائري التشريع بأوامر

"المنتبع للتجربة الدستورية الجزائرية يرصد التذبذب وقلة الاستقرار على صعيد

الأوضاع الدستورية، ومما يترجم ذلك هو إصدار الجزائر لعدة دساتير تخللها العديد من التعديلات هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى معاناتها من أزمة الضلال عن الشرعية الدستورية

(1) موسى بودهان، المرجع السابق، ص: 35، 36.

(1) نورالدين رداة، المرجع السابق، ص 7.

خلال بعض الفترات والتي عكستها المراحل الانتقالية الطويلة، سُيِّرت فيها البلاد بنظام الأوامر التشريعية مع اختلاف طبيعتها من دستور إلى آخر. وقد تباينت مواقف الدساتير الجزائرية منها؛ فدستور 1963 نجده قد انتهج فكرة الأوامر التفويضية أسوة بالدستور الفرنسي 1958، لتصبح تأهيلا دستوريا مباشرا لرئيس الجمهورية في دستوري 1976 و1996 - مع الفروق الكبيرة بينهما -، في حين تولى عنها دستور 1989 وقد برر الفقه ذلك بسببين: الأول قانوني وهو اعتناقه لمبدأ الفصل بين السلطات، والثاني سياسي وهو أحداث أكتوبر 1988<sup>(2)</sup>.

وعليه "حظي تنظيم التشريع عن طريق الأوامر لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكانة الصدارة في ميزان العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، شأنه في ذلك شأن باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت تقوية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، الذي يتولى مهمة التشريع بأوامر. وأن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من الدستور هو ناتج عن تغيير في مفهوم السيادة تطبيقا للقاعدة الجديدة، والتي مفادها توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاث جهات، ما ينمي والتغيير الذي حدث في مفهوم السيادة، والتي أصبحت ملك للشعب مما يسمح بتجزئتها وتعدد ممارستها:

- فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب عن طريق الاستفتاء.
- أو بواسطة البرلمان عن طريق التشريع.
- أو رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر.

وقد كان لهذا التصور الوظيفي للسلطة التنفيذية في دستور 1996 أسباب ومبررات وعوامل مختلفة شاركت جميعا وساعدت على وجود الأوامر كأداة فعالة وأساسية في إنتاج التشريع<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: التشريع بأوامر من خلال دستور 1996

نبين من خلال هذا الفرع:

أولا: الأساس الدستوري للتشريع بالأوامر في دستور 1996.

ثانيا: انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر.

### أولا: الأساس الدستوري للتشريع بالأوامر في دستور 1996

(2) السعدي ساكري، المرجع السابق، ص: 3، 4.

(1) لأكثر توضيح وتفصيل انظر نورالدين رداة، المرجع السابق، ص 18 وما يليها.

"بالتعمق في تحليل دستور 1996 لسلطة التشريع عن طريق الأوامر، يمكن القول أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية الجزائري هي أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورها وذلك لعدة أسباب:

1- أن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بناء على تفويض برلماني، بل بموجب تفويض وتأهيل دستوري. وهدف المؤسس هو تمكين رئيس الجمهورية من وضع تدابير تدخل في مجال القانون، ولم يضع الدستور أي حدود لأخذ تلك التدابير، فهذه التدابير هي تنفيذية من الناحية العضوية والشكلية، لكنها تشريعية بالنظر إلى المعيار المادي للقانون.

2- إن تنظيم المؤسس الجزائري لسلطة رئيس الجمهورية من التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة؛ حيث يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة اختصاصات تشريعية، ليست إمدادا لاختصاصه التنظيمي. وقد استعملت المادة 142 لفظ "يُشَرع" وذلك يعني أنه "حين يتخذ رئيس الجمهورية أوامر في العطل البرلمانية، إنما يمارس الوظيفة التشريعية".

3- إن تسمية هذه التدابير بأوامر لا يثير أي حكم مسبق على العمل القانوني المتخذ من قبل رئيس الجمهورية، لأن في الدستور عدة أعمال تسمى أوامر، وهي قوانين بالمعنى الصحيح، فمثلا الأوامر التي تتخذ بموجب المادة 107 من الدستور الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تضمنتها المادة 138 من الدستور والخاصة بقانون المالية، أما الإجراء المحدد في الفقرة الأخيرة من المادة 142 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، أي موافقة البرلمان على تلك الأوامر، فيرى أحد الكتاب أنه مجرد إجراء لإظهار وجود البرلمان.

4- أخيرا أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 أدرج الأوامر في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية وليس بالفصل الخاص بالسلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

مع الإشارة أن ممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي عن طريق الأوامر بموجب المادة 142 من دستور 1996، أين اقتبس المؤسس الجزائري تقنية الأوامر من نص المادة 38 الدستور الفرنسي لعام 1958، وبالمقارنة بين المادتين يتبين ما يلي: (2) "

(1) ججيقة لوناتسي، المرجع السابق، ص ص: 253، 254.

(2) نورالدين رداة، المرجع السابق، ص 32.



1. الأوامر التي تنص عليها المادة 142 من دستور 1996 تختلف عن تلك الأوامر التي يعرفها الدستور الفرنسي لعام 1958 في مادته 38، بل أنها أوامر تكون ظاهرة خاصة يتميز بها الدستور الجزائري والممارسات التشريعية في هذا النظام.
2. أن رئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور 1996 غير مفوض في اختصاصه التشريعي من قبل البرلمان وهو يمارس هذا الاختصاص بوصفه اختصاصا أصيلا ممنوحا له بشكل دائم لا يستحق فيه أي تفويض.
3. أوامر المادة 142 هي أوامر أولية وأصلية يستخدمها رئيس الجمهورية بصفة صريحة ودستورية.
4. أوامر المادة 142 أعطت رخصة دائمة لرئيس الجمهورية بدون تفويض، هذا الحق يستمد من الدستور مباشرة.
5. المادة 142 هي صلاحية دستورية يتمتع بها رئيس الجمهورية مباشرة من الدستور بكل حرية وبدون قيد إلا القيد الشكلي المتمثل في الموافقة على الأوامر من قبل البرلمان واتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، وأخذ رأي مجلس الدولة.
6. المادة 142 حي حق شخصي لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضه طبقا للمادة 101 من الدستور".

#### ثانيا: انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر

على هدي ما تقدم أعلاه يتبين أن رئيس الجمهورية الجزائري ينفرد بالتشريع بأوامر، ذلك أن المادة 142 من دستور 1996 منحت لرئيس الجمهورية حق التشريع بصفة شخصية دون إشراك أية هيئة أخرى في هذه العملية، بمعنى أن الدستور مكن رئيس الجمهورية من إمكانية الحلول محل البرلمان في ممارسة اختصاص البرلمان وهو إعداد القانون. "ولا يشكل هذا الحلول في مفهومه اغتصابا للسلطة مادام أنه منظم دستوريا؛ حيث تجعل المادة 7 و 8 من الدستور ممارسة الشعب لسيادته عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه، وفي سبيل ذلك:

- ✓ منحت المادة 8 رئيس الجمهورية من اللجوء إرادة الشعب للتعبير عن هذه السيادة.
- ✓ في حين مكنت المادة 142 من نفس الدستور رئيس الجمهورية من حق وضع قواعد

## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

دون الرجوع لإرادة الشعب، عن طريق التشريع بأوامر رئاسية في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في العطل البرلمانية. هاتين الحالتين هما المبررتان لحلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في ممارسة التشريع، غير أن البرلمان قد يضيق من هذا الامتياز الدستوري لرئيس الجمهورية عند تنظيمه له مما استلزم تدخل المجلس الدستوري لحمايته عند رقابته لدستورية هذا التنظيم<sup>(1)</sup>.

أولاً الأوامر التشريعية حلول لممارسة التشريع: "مُكِّن رئيس الجمهورية الجزائري من ممارسة السلطة التشريعية ذاتها التي يمارسها البرلمان عن طريق التشريع بأوامر؛

✓ وهي وجه آخر لعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان، وآلية دستورية كرسها دستور 1996.  
✓ وتشكل الأوامر التشريعية امتيازاً لرئيس الجمهورية للاستثمار في مجال التشريع،  
✓ ولها ما يبررها في تاريخ النظام السياسي الجزائري، فقد تم اللجوء إليها لضمان عدم توقف الحياة العامة حالة انسداد العملية التشريعية العادية عن طريق القانون، إما لغياب البرلمان، أو تعطل سيره بعد سيطرة أغلبية برلمانية معارضة للرئاسة على المؤسسة التشريعية وأثبت الواقع إمكانية ذلك.

✓ وفي هذا الخصوص بنص المادة 142 على أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، فالتشريع وفقاً لهذه المادة هو حق دستوري كامل لرئيس الجمهورية، يمارسه حسب تقديره لتنظيم المجالات المحددة بالمواد 140 و141 من الدستور، ويحل محل البرلمان في ارتداء زي المشرع.

✓ وأن ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر لا تحتاج إلى تنازل من البرلمان ولا لتفويض منه، ليجعل الدستور هذه السلطة أصلية لرئيس الجمهورية يمارسه بإرادته الحرة، ولا ينفيد بشيء في ذلك إلا بممارستها خارج دورة البرلمان أو عند شغوره، وعن إعلان الحالة الاستثنائية للبلاد.

✓ بيد أنه في حقيقة الأمر لا تعد هذه الأحكام شروطاً تحد من حرية رئيس الجمهورية في

(1) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري من

جامعة بسكرة، 2015-2016، ص 111 .

التشريع بالأوامر، بل تشكل معيارا زمنيا، قسم به الدستور ممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية، ما دام أن موضوعها واحد.

كل هذا يضعف من سيادة البرلمان في وظيفته المعيارية لصالح شركائه، والدليل على ذلك هو كثافة الأوامر الرئاسية مقارنة مقارنة مع ندرة قوانين البرلمان، ومن جهة أخرى يكشف نظام الأوامر التشريعية عن أوجه أخرى لضعف التشريع بالقوانين أمامه؛

■ إذ تُظهر أن الممارسة العملية أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في مجالات القانون العادي ومجالات القانون العضوي

■ وفي وجه آخر لأهمية التشريع بأوامر، يملك رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بأمر داخل الدورة البرلمانية، عندما لا يصوت عليه هذا الأخير في شكل قانون ضمن أجل زمني، 75 يوما والمهم في هذا الأمر أنه غير قابل للعرض على البرلمان فلا يحتاج لا لمناقشته ولا لتصويته.

■ رغم أهمية التشريع بأوامر في استمرار الحياة العامة في الحالتين العادية والاستثنائية، إلا أن البرلمان لم يتقبل كثيرا ضعفه والانتقاص من سيادته في ممارسة الوظيفة التشريعية، فتكررت محاولات في العديد من النصوص القانونية للمساس بامتيازات رئيس الجمهورية بأوامر، الأمر الذي استوجب تدخل المجلس الدستوري<sup>(1)</sup> لحمايتها<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: موقف الفقه الجزائري من التشريع بأوامر

رغم المكنة التي منحها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر، إلا أنه؛ "انقسم موقف الفقه الجزائري من الأوامر الرئاسية إلى ثلاثة اتجاهات، الاتجاه الأول الذي يعتبر التشريع بأوامر حقا من حقوق رئيس الجمهورية يستعمله متى يشاء، أما الاتجاه الثاني فيقر بأن الأوامر هي رخصة مرتبطة بوجود ضرورة، ليأتي الاتجاه الأخير رافضا تماما السماح لرئيس الجمهورية بالتشريع عوض البرلمان.

1- الاتجاه الأول: لقد ذهب هذا الجانب من الفقه إلى اعتبار التشريع بأوامر حق من حقوق رئيس الجمهورية بموجب الدستور حيث؛

(1) لأكثر تفصيل وتوضيح انظر محمد منير حساني، المرجع السابق، ص ص: 114، 115.

(2) محمد منير حساني، نفس المرجع السابق، ص 111 وما يليها.

❖ يرى "غوئي مكاشة" بأنه ومن خلال قراءة متأنية للتعديل الدستوري (دستور 1996 يعتبره البعض مجرد تعديل لدستور 1989 وليس مراجعة أو إلغاء له)، ندرك دون أي شك وبشكل صريح حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية، وذلك في عدة حالات محددة، منها نص المادة 124 (حاليا وفي إطار التعديل الدستور لسنة 2016 أوضحت المادة 142) والتي تضمنت ثلاث حالات: الأولى بمناسبة شغور المجلس الشعبي الوطني، والثانية بين دورتي البرلمان العادية، والثالثة في الحالة الاستثنائية.

❖ وأيده في ذلك "قاسم العيد عبد القادر" عند حديثه عن مصادر المشروعية، حيث قال "بأن أغلب الدساتير الحديثة تقوم على قاعدة جديدة مفادها توزيع الوظيفة التشريعية بين عدة جهات، وهذا ما يتماشى والمفهوم الجديد للسيادة التي أصبحت ملكا للشعب، مما يسمح بتجزئتها، وبالتالي تعدد ممارستها، فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب بالاستفتاء، أو بواسطة البرلمان عن طريق التشريع، أو بواسطة الأوامر وذلك بين فترات انعقاد البرلمان".

❖ في ذات الاتجاه سار "الأسود محمد الأمين" الذي قال بأنه "من خلال استقراء المادة 124 من الدستور (حاليا المادة 142) يتضح لنا أن المؤسس الدستوري لم يجعل رئيس الجمهورية شريكا للسلطة التشريعية فحسب بل أعطى له وظيفة التشريع بدون أن تكون من صميم وظيفته التنفيذية، وبهذه الحالة يكون رئيس الجمهورية حل محل الأصل في ممارسة اختصاصه دون وجوب تفويض بذلك، كما ذهب إليه دستور الجزائر لسنة 1963 ، ولا حتى بدون وجود حالة ضرورة. ومن هنا نجد رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تشريعية حقيقية واسعة استنادا إلى الدستور الذي اعترف له بسلطة التشريع ولكن ليس بموجب قانون ولكن بموجب أوامر. من هنا يضيف "الأسود محمد الأمين" يمكن القول أن السلطة التشريعية تتصف بازدواجية الأداء البرلمان من جهة ورئيس الجمهورية من جهة ثانية، هذا الأخير يستطيع أن يحل وحده محل الجهاز التشريعي لأداء وظيفة التشريع. كما أن صياغة المادة 124 (قبل تعديل الدستور سنة 2016) توحى لنا أن ممارسة هذا الاختصاص من قبل رئيس الجمهورية هو عمل اختياري وليس إجباري فالرئيس له أن يشرع إذا أراد وله أن لا يشرع إذا لم يرغب في ذلك، فالأمر متروك لسلطته التقديرية الكاملة دون استشارة أي جهة ثانية أو أخذ الإذن منها"

2- الاتجاه الثاني: خلافا للاتجاه الأول، ذهب هذا الجانب من الفقه إلى القول بأن الأوامر

## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

التشريعية هي لوائح ضرورة، أي أن رئيس الجمهورية لا يمكنه اللجوء إلى هذا الأسلوب أو الرخصة إلا بتوافر حالة الضرورة أو ظروف استثنائية عجزت النصوص القانونية السارية عن مواجهتها.

✓ في هذا الصدد يقول محمد الإبراهيمي "بأنه يمكن تعريف الأمر على أنه إجراء استثنائي مادام يتعلق بإجراء يتدخل في الميدان التشريعي لكنه صادر عن سلطة تنظيمية، فلا يوجد توافق بين موضوع الإجراء وجهاز الإصدار الذي ليس هو الجهاز الممثل للأمة، لهذا وفي هذا الإطار يعتبر الأمر استثنائياً".

✓ وهذا ما ذهب إليه بن طيفور نصرالدين، حيث خصص إلى "أنه إذا كانت المادة 124 (قبل تعديل الدستور سنة 2016) لا تتطلب وجود ظروف استثنائية للالتجاء إليها، فإن المادة في ظل روح الدستور وأحكامه والأحكام القانونية الأخرى فضلاً عن الظروف التاريخية التي برز فيها هذا النوع من التشريعات عوامل كلها تدفع إلى الاعتقاد بأن تطبيق المادة يستوجب حدوث صعوبات غير متوقعة أو أزمة خطيرة. ولذلك فإنه من الصعب اعتبار الالتجاء إلى المادة 124 دون وجود ظروف استثنائية تبرره أمر غير دستوري لكنه على الأقل يعتبر أمراً غير ملائم وهذا ما جعلنا نعتقد أن التشريع بأوامر يعد سلطة استثنائية تضاف إلى سلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية الأخرى".

✓ كما ذهب مراد بدران هو الآخر إلى اعتبار الأوامر لوائح ضرورة بالنظر إلى شروطها، فهو يرى "أن رئيس الجمهورية لكي يتمكن من ممارسة الاختصاص التشريعي بواسطة الأوامر، فإنه لا بد من توفر شروط معينة، هذه الشروط جاء النص على بعضها بطريقة صريحة، أما البعض الآخر من الشروط فيستفاد ضمناً، ويتمثل هذا الشرط في الضرورة".

3- الاتجاه الثالث: أصحاب هذا الاتجاه لا يعترفون لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر لا كحق من حقوقه ولا كإجراء استثنائي دعت إليه الضرورة بل يعتبرونه اعتداء على السلطة التشريعية. وفي هذا الصدد يذهب فوزي أوصديق إلى القول بأن "سلطة التشريع بأوامر إجراء خطير تحوزه السلطة التنفيذية، وانتهاك صارخ لإحدى الاختصاصات الأصلية للبرلمان. كما أن هذا الإجراء سرقة وتحايل على المجلس الشعبي الوطني في دستور 1976، أما دستور 1989 فجاء خالياً من هذه الأفكار النبيلة عن مبدأ الفصل بين السلطات".

وفي هذا الإطار:

- من الضروري الأخذ بعين الاعتبار بما ذهب إليه غالبية الفقه الجزائري وهو ما ذكر في الاتجاه الثاني، الذي يعتبر التشريع بأوامر سلطة استثنائية في يد رئيس الجمهورية لا يمكن اللجوء إليها إلا في حالة الضرورة هذا الاتجاه منطقي أكثر.
- ولأن الأخذ بما ذهب إليه الاتجاه الأول باعتبار التشريع بأوامر حقا من حقوق رئيس الجمهورية سيؤدي إلى منح هذا الأخير سلطة تقديرية واسعة تجعل منه مشرعا على قدم وساق مع البرلمان، وهذا مخالف للمادة 112 (98 قبل التعديل الدستوري 2016) التي جعلت البرلمان المالك الأصلي للوظيفة التشريعية.
- كما أن الأخذ بالاتجاه الثالث القائل بأن التشريع بأوامر اعتداء من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان، يجعل من هذه الرخصة غير دستورية، إلا أن الواقع غير ذلك تماما استنادا لنص المادتين 142 و 138 من نفس الدستور<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الرابع: نطاق التشريع بأوامر

"ما دامت الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع - أي اعتبارا لتعرضها لذات المجالات المحجوزة للبرلمان - فذلك يدل أنه بإمكانها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها، أو أن تخلق مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية، وذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية. ومن الأمور البديهية أيضا، أن الأوامر لا تملك التعرض للمسائل المحرمة على القانون الصادر من البرلمان، فلا يكون مجالها أوسع من مجاله، إضافة إلى شرط عدم مخالفة الدستور وعدم مخالفة الأحكام التقليدية المتعلقة بالميزانية. واعتبارا أن القوانين العضوية لم تستثنى من حكم المادة 142 من الدستور، فذلك يدل أنه بإمكان رئيس الجمهورية التشريع فيها أيضا بمقتضى الأوامر خلال فترة غيبة السلطة التشريعية بحكم أن القوانين العضوية تتميز عن القوانين العادية من حيث إلزامية خضوعها للرقابة الدستورية، وكذا حيازتها على الأغلبية المطلوبة، وذلك يعني ضرورة تحقيق هذه المفارقة الإجرائية بينهما عندما يشرع فيها رئيس الجمهورية بمقتضى الأوامر"<sup>(1)</sup>.

(1) سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 41 وما يليها.

(1) أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ص: 68، 69.

هذا لما أقر المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية اختصاص التشريع بأوامر من خلال المادة 142 من الدستور فإن "مجال الأوامر يتعلق تحديداً بمجال القانون، ذلك أن مجال التنظيم هو من اختصاص السلطة التنفيذية ابتداءً وأصالاً ولا يحتاج التدخل فيه للأوامر، لكن هل كل أنواع القانون متضمنة في هذا المجال، أم أنه نوع معين من بينها من تشمله الأوامر لا سيما وأن الدستور أقر حالات أخرى للتشريع بالأوامر؟ وبيان ذلك يقتضي استقراء طبيعة التشريعات العضوية، التشريعات الاستثنائية والمالية والنظر في مدى استجابتها لضوابط التشريع بالأوامر التي فرضتها المادة 142 من الدستور"<sup>(2)</sup>.

**أولاً: التشريعات العضوية:** "يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة واسعة وغير محدودة في اللجوء إلى التشريع بأوامر في الظروف العادية؛ بحيث يمكن اتخاذ الأوامر في جميع مجالات القانون التي تعود أصلاً للبرلمان ومن دون أي استثناء. لكن إذا كان لجوء رئيس الجمهورية إلى الأوامر لا يثير أي إشكال في حالة تدخله في المجال المخصص للقوانين العادية، فإن الإشكال يثار بحدة لما تتعلق هذه المسألة بالمجال المخصص للقوانين العضوية، على اعتبار أن هذه الطائفة الأخيرة من القوانين تتطلب شروطاً خاصة عند وضعها، مقارنة بتلك الشروط التي يتطلبها سن القوانين العادية، وعلى ذلك هناك:

➤ من يرى بأنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للقانون العضوي<sup>(1)</sup>.

➤ بينما هناك من ذهب إلى القول بأنه لا يجوز إطلاقاً لرئيس الجمهورية أن يتدخل للتشريع بالأوامر في هذا المجال<sup>(2)</sup>"<sup>(3)</sup>.

"وفي ظل اختلاف المواقف حول مدى جواز تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في مجال القانون العضوي، فإن ذلك جائز من الناحية القانونية على أساس أن المادة 142 من دستور

(2) سمير شعبان وأحمد غراب، (مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور)، مجلة الباحث للدراسات

الأكاديمية، مجلة تصدر عن جامعة باتنة 1، عدد 7، (سبتمبر، 2015)، ص 101.

(1) لأكثر تفصيل عن مبررات هذا الرأي، انظر حميد مزباني، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)،

أطروحة دكتوراه في القانون العام من جامعة تيزي وزو، 2016، ص ص: 200، 201.

(2) لأكثر تفصيل عن مبررات هذا الرأي، انظر نفس المرجع، ص 203.

(3) نفس المرجع، ص 200.

1996 جاءت بصيغة عامة، ولم تستبعد أي مجال على رئيس الجمهورية عند لجوئه إلى اتخاذ الأوامر التشريعية، فهذه المادة لم تقم أي تمييز أو فرق بين مجال القانون العضوي ومجال القانون العادي، وهو ما يجعل سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر يمكن أن تمتد لتشمل جميع المجالات المخصصة لكل من القانون العادي والقانون العضوي على حد سواء، لكن يبقى الإشكال الوحيد المطروح في هذه المسألة متعلقا بمدى استيفاء جميع الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية التي تتطلبها عملية سن القوانين العضوية في حالة ما إذا اتخذت بموجب أوامر تشريعية، وهو ما يمكن أن يحدث إذا تصورنا مثلا قيام رئيس الجمهورية بتعديل القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، أو القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وذلك بمقتضى أمر وبصورة إستعجالية، فيقوم رئيس الجمهورية أولا بعرض مشروع الأمر الرئاسي على المجلس الدستوري الذي يطلب منه دراسته بسرعة<sup>(4)</sup>، وبعد صدور رأي المجلس الدستوري يقوم رئيس الجمهورية بإصدار نص ذلك الأمر في الجريدة الرسمية للجمهورية ويصبح نافذا، ومباشرة بعد دخول البرلمان في دورته العادية، يصادق عليه وفقا للشروط والإجراءات القانونية التي يصوت بها على القوانين العضوية، وفي هذه الحالة تكون كل الشروط والإجراءات القانونية التي تستوجبها عملية سن القوانين العضوية متوفرة في الأمر الذي اتخذته رئيس الجمهورية، وهو ما يتناقض مع حجج الرأي القائل بعدم جواز تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية.

يتبين من خلال المقارنة مع النظام الدستوري الفرنسي، بأن سلطة التشريع بالقوانين العضوية هي سلطة مخولة ومعقودة للبرلمان دون سواه، وهو ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي حين رفض أي تفويض لرئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية، حيث قضى في قراره رقم 82-134 المؤرخ في 5 جانفي 1982 بأن لجوء الحكومة إلى التشريع بالأوامر التفويضية طبقا للمادة 38 من دستور 1958، لا يمكنه أن ينطبق على المجال المخصص للقوانين العضوية على أساس أن الضمانات الدستورية الخاصة واللازمة لاتخاذ هذه القوانين، والتي حددتها المادة 46 من دستور 1958 تكون غير متوفرة إذا ما تم اتخاذها

(4) علما أن الإخطار بشأن القوانين العضوية يقتصر فقط على رئيس الجمهورية، انظر المادة 186 من دستور 1996



بموجب أوامر، خصوصا ما يتعلق بشرط رقابة المطابقة الوجوبية للدستور، والتي يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي قبل صدور القوانين العضوية، وكذا حق "الفييتو" الذي يتمتع به مجلس الشيوخ عند إقرار القوانين العضوية المتعلقة به.

مع الإشارة إلى أنه في ظل عدم جواز التشريع بالأوامر في مجال القانون العضوي، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى أسلوب الاستفتاء لاعتماد قوانين عضوية، بحيث تهدف هذه الطريقة إلى التهرب من إجراءات تعديلها، بما فيها الإجراءات المتعلقة بعرضها وجوبا على رقابة المطابقة للدستور من طرف المجلس الدستوري، على اعتبار أن المجلس الدستوري أخرج من نطاق اختصاصاته الرقابية جميع القوانين التي تتم المصادقة عليها عن طريق الاستفتاء<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: التشريعات المالية: التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال المادة 138

منه، ولم يكن مقرا في أحكام التي سبقت دستور 1996 هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في الآجال القانونية. الأمر الذي يدفعنا إلى بحث: 1- سبب التشريع بأوامر في المجال المالي.

2- مبررات انفراد الحكومة بالجانب المالي.

3- خصائص الأوامر المتخذة في المجال المالي.

### أولا سبب التشريع بأوامر في المجال المالي: "أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب

وحيد، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما، وهذا ما تضمنته الفقرة 10 من المادة 138 من الدستور حيث نصت على "وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

فالمقصود بعبارة "في الأجل المحدد سابقا" الواردة في المادة السابقة، هي مهلة 75 يوما التي تضمنتها الفقرة 9 من المادة 138.

وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها 75 يوما تحسب ابتداء

(1) حميد مزياي، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، المرجع السابق، ص 203 وما يليها.

من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة. وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسبها الميزانية في الدولة. وقد نصت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة على المدة التي يصادق عليها مجلسا البرلمان على قانون المالية، أين منحت للمجلس الشعبي الوطني مهلة 47 يوما تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس. في حين منحت نفس المادة من القانون العضوي الناظم للعلاقة مهلة 20 يوما حتى يصادق مجلس الأمة على القانون المصوت عليه، وإذا ثار خلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تتدخل اللجنة المتساوية الأعضاء ولها مدة 8 أيام. وتتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية من خلال الفرضيتين التاليتين:

1. فقد يتعثر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو

مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما للمصادقة.

2. وقد تتحقق عدم المصادقة، في حالة ما إذا مضت مهلة 8 أيام دون أن تفصل اللجنة

المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، وهنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية، كما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر<sup>(1)</sup>.

ثانيا مبررات انفراد الحكومة بالمجال المالي: "هناك إجماع فقهي يتجه نحو منح

الحكومة<sup>(2)</sup> لوحدها تحضير مشاريع القوانين المالية هو من اختصاص الحكومة ومصالحها المالية في مقدمتها وزارة المالية التي تلعب دورا تقنيا هاما، ويعود سبب منح الحكومة لوحدها هذا الاختصاص إلى بعض الترتيبات:

(1) أحمد بركات، المرجع السابق، ص 10 وما يليها.

(2) مع الإشارة أن الحكومة في الجزائر عبارة عن جهاز تابع لرئيس الجمهورية، كون هذا الأخير من يتولى تعيينها وإنهاء مهامها وهي مسؤولة عن إعداد مخططاتها لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، كما أن الحكومة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية، وأمام البرلمان.

1. الترتيبات السياسية: تعتبر الميزانية وسيلة جد خاصة وآلية هامة لإعادة توزيع الناتج الوطني؛ بحيث يتم توزيعها بصفة دقيقة، والأخذ بعين الاعتبار الناحية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ويتم التعبير عن هذا الدخل من خلال أرقام لبرنامج نشاط الحكومة. ولهذا فللحكومة مطلق الحرية في تحضير وإنهاء الميزانية بأدق التفاصيل والعناصر المالية.

2. الترتيبات التقنية: تعتبر الحكومة السلطة الوحيدة التي تملك معرفة دقيقة لحاجات الإدارات العامة والتوقعات الممكنة للإيرادات، فأصبحت عملية المبادرة المالية بمثابة وظيفة إدارية متخصصة تسير وفق مخطط هائل.

فالحكومة إذن تقوم بعملية تحضير مشروع قانون المالية الذي يظهر كعملية إدارية بحتة تجري حسب مخطط مماثل في أغلب الدول. ويعتبر انفراد الحكومة بإعداد قوانين المالية له ما يبرره:

✓ على اعتبار أن الحكومة هي السلطة الوحيدة التي تملك من المعلومات الكافية بتقدير الإيرادات وتحديد الأعباء بمراعاة التوازن المالي.

✓ فالسلطة التنفيذية لها الإلمام الكافي بكل الأوضاع القانونية.

✓ كما أن لديها الأجهزة والخبرات الكافية لوضع المخططات المستقبلية خاصة وأنها هي المكلفة بإدارة المرافق العامة.

هذا ويلعب رئيس الجمهورية دورا مهما على اعتبار أنه يترأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص<sup>(1)</sup>.

ثالثا خصائص الأوامر المتخذة في المجال المالي: تتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص، تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، وهذه الخصائص هي كالتالي:

1- أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، هي سلطة غير مقيدة شكلا وموضوعا وأداة:

✓ فمن الناحية الشكلية، فرئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية

(1) سامية نوري، عقبات الممارسة لتشريعية لغرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة،

## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

إجراءات أو أشكال دستورية. فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى.

✓ أما من الناحية الموضوعية، فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى. فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون عادي، أن يقوم بإصداره.

✓ وهي سلطة مقيدة من ناحية الأداة، لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية وهي الأمر.

2- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص دستوري صريح وهو نص المادة 138 منه، ومن ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذها.

3- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية. فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع، بمرور 75 يوماً التي يمنحها لها الدستور للمصادقة على قانون المالية. إضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية. وهذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة، حيث نصت الفقرة الأخيرة من هذه المادة " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

4- كما يرى بعض شراح القانون، أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملاً دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه، ولا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوح مكانه لدى الغرفة الثانية.

5- إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية. فالملاحظ أن المادة 138 فقرة 10 لم ترد ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى مهام رئاسة الدولة القيام بها، ومن ثم فله اتخاذ أوامر في المجال المالي. وهذا يرجع للأهمية التي يتمتع بها قانون المالية كونه يشكل شريان حياة الدولة.

6- ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر،

وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في 75 يوما، إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه. وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي للدولة، وإن كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الأجل المقررة قانونا، بل لم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية<sup>(1)</sup>.

**ثالثا: التشريعات الاستثنائية:** لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بتحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، بل أتاح له كذلك ممارسة هذه السلطة في الحالة الاستثنائية التي تعتبر إحدى أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة. وللتشريع بالأوامر لا بد من التطرق إلى: أفلا مفهوم الظروف الاستثنائية: "الظروف الاستثنائية هي الظروف الشاذة الخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن العام والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال، وهي نظرية قضائية أوجدها مجلس الدولة الفرنسي"<sup>(1)</sup>.

**ثانيا** شروط قيام الحالة الاستثنائية في الجزائر: أشارت المادة 107 من الدستور للشروط الواجب توافرها لإعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية:

1. الشروط الموضوعية: تتمثل في:

■ وجود خطر داهم: لقد اشترطت المادة 107 وجود خطر داهم، على أن الخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى حالة واقعية تُنذر بضرر يصيب مصالح حيوية، فيهددها بالزوال أو الانتقاص. وإمكانية القول بتوفر شرط الخطر، لا بد أن يتوفر فيه شرطين هما: أن يكون الخطر جسيما وحال. والخطر الجسيم هو الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة، أما الخطر الحال فيقصد به الخطر الذي يكون قد بدا فعلا ولم ينته بعد أنه مستقبل. أما الخطر المحتمل فلا يعتبر من قبل الأخطار التي تسمح بإعمال المادة 107، على أن تقدير جسامه الخطر متروك لرئيس الجمهورية.

(1) أحمد بركات، المرجع السابق، ص 12 وما يليها.

(1) محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

2009، ص 46.

▪ أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على مؤسسات الدولة الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها: لقد حددت المادة 107 من دستور 1996 الموضوعات التي يقع عليها الخطر على سبيل الحصر؛ وهي المؤسسات الدستورية للبلاد، أو استقلالها أو سلامة ترابها.

▪ السلطات الاستثنائية التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يمارسها: المادة 107 من الدستور الجزائري أعطت سلطات استثنائية واسعة لرئيس الجمهورية دون أن تبين نطاقها. فطبقا للمادة 142 من نفس الدستور، فيجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية ومعنى ذلك أن له الحق في أن يتدخل في المجال المخصص دستوريا للبرلمان. وبالرجوع إلى المادة 107 من نفس الدستور فقد ألزمت انعقاد البرلمان بقوة القانون خلال الحالة الاستثنائية، لكن هذا لا يعني بالضرورة منع رئيس الجمهورية من ممارسة حقه في التشريع بأوامر، ذلك أن دور البرلمان لا يتعدى سوى رقابة رئيس الجمهورية ولا يصل إلى حد التشريع أثناء هذه الحالة.

▪ المجال الزمني للحالة الاستثنائية: ما يلاحظ أن المادة 107 من الدستور المتعلقة بالحالة الاستثنائية لم تحدد مدة سريانها وكذا الإجراءات الصادرة استنادا لها، وعليه أن ينتهي العمل بالمادة 107 بمباشرة بمجرد زوال الظروف الاستثنائية وعودة السلطات إلى ممارسة اختصاصه بصورة منتظمة"<sup>(1)</sup>.

2. الشروط الشكلية: "وتتمثل هذه الشروط في جملة من الاستشارات اللازمة من حيث مبدأ إجراءاتها، والاختيارية من حيث الأخذ بها"<sup>(2)</sup>. وهذه الشروط ما هي إلا شكلية تتوقف عند الاستشارة لا غير، وما يؤكد أن المادة 107 "قاطعة في هذا الصدد، لأنها تعقد لرئيس الجمهورية وحده سلطة تقدير الخطر وتقرير الحالة الاستثنائية"<sup>(3)</sup>. وهي:

1- استشارة رئيس المجلس الشعبي ورئيس مجلس الأمة: فُرض سماع رأي رئيسي غرفتي البرلمان لأن "لهذه الاستشارة العملية في ظل نظام التعددية الحزبية، ومبدأ الفصل بين السلطات، فرئيسا الغرفتين يمثلان النواب وأعضاء مجلس الأمة، وعليهما مراعاة الموقف العام

(1) سعاد ميمونة، (التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية)، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة تيارت، عدد 3، (مارس، 2016)، ص ص: 62، 63.

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 89.

(3) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 149.

لممثليهم في الغرفتين وتظهر أهمية هذه الاستشارة إذا كان رئيس الجمهورية لا يتمتع بالأغلبية في الغرفتين"<sup>(4)</sup>. وهذا تأكيداً على أهمية دور البرلمان كممثل أول وأصيل للسيادة الشعبية. إلا أن الواقع والحقيقة أن دور هذه الاستشارة ما هو إلا إجراء شكلي، ما يضيء الدور الصوري والمجازي للبرلمان، كون المسألة تكمن في طبيعة السلطة الرئاسية التي يواجه بها رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، حيث تتوسع توسعاً يؤدي بها إلى تجاوز نطاق الدستور التي تستمد منه شرعيتها، لنكون أمام البسطة الرئاسية بتحويل من الدستور<sup>(5)</sup>.

2- استشارة رئيس المجلس الدستوري: باعتبار المجلس الدستوري الهيئة المكلفة باحترام الدستور. "فالملاحظ بأن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد استبدل استشارة كل أعضاء المجلس الدستوري التي كان يتطلبها الدستور في المادة 93 قبل هذا التعديل، باستشارة رئيسه فقط، فما الهدف من وراء ذلك؟ وهل يمكن أن يكون الغرض من التعديل الأخير الذي وقع للمادة 93 من الدستور وأضيف للمادة 107، هو استبعاد لرأي الأغلبية المنتخبة الموجودة في هذا المجلس؟ خاصة ونحن نعلم بأن رئيس هذا المجلس يعين من قبل رئيس الجمهورية، فهل ستكون استشارته مخالفة لما سيريد رئيس الجمهورية اتخاذه؟ لكن، حتى ولو أخذ بهذا الطرح - استبعاد رأي الأغلبية المنتخبة في المجلس الدستوري - فسوف يصطدم مع واقع آخر، هو أن كل من هو موجود في هذا المجلس لا يمكنهم مواجهة رئيس الجمهورية، ليس فقط المعينين بل حتى المنتخبين. لأن هؤلاء المنتخبين إما أن يكونوا قضاة تم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، أو أعضاء من البرلمان جاؤوا من الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني أو أغلبية 3/2 أعضاء مجلس الأمة المنتخبين والموالين لرئيس الجمهورية، أو جاؤوا من الثلث الذي يعينه رئيس الجمهورية.

بهذا يكون الطرح السابق الذي يقضي بأن استبدال استشارة المجلس الدستوري باستشارة رئيسه فقط، غرضه تفادي رأي الأغلبية المنتخبة التي قد تواجه رئيس الجمهورية لا محل له. لأن الهدف الأساسي من ذلك هو المساواة في مصدر الاستشارة، فمن غير المعقول طلب استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، في حين يتم استشارة هيئة كاملة هي المجلس الدستوري. وما يؤكد

(4) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 85، 86.

(5) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 342.

على هذا أن الرأي غير ملزم بالنسبة لرئيس الجمهورية حتى ولو كان في غير صالح هذا الأخير. لنزيد تأكيدا على ذلك بالسؤال التالي، لماذا المؤسس الدستوري الجزائري لم يقر بالعكس، أي عوض استبدال استشارة المجلس الدستوري باستشارة رئيسه، لماذا لم يجعل الاستشارة صادرة من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري؟ إلا أنه لن يقوم بذلك خوفا من المعارضة، فعلى الرغم من أن رأيها لن يكون ملزما للرئيس، إلا أنها قد تثير بلبلة في غنى بالنسبة لرئيس الجمهورية.

وعليه بالرجوع إلى المادة 107 يتبين أن الاستشارة تعد مسألة إجبارية، حتى ولو كان الرأي الناتج عنها غير ملزم في حد ذاته. لذلك فإذا لم يقر رئيس الجمهورية بتلك الاستشارة كان عمله غير دستوري يجوز الطعن فيه قضائيا من صاحب الصفة والمصلحة بدعوى تجاوز السلطة، إلا إذا وجدت ظروف يستحيل معها القيام بالاستشارة كقوة القاهرة، على أن الاستحالة يجب أن تكون مطلقة<sup>(1)</sup>.

3- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن: هنا ورد مصطلح الاستماع بدل مصطلح الاجتماع الذي جاء في المادة 105 المتعلقة بحالتي الطوارئ والحصار، ولا وجود لأهمية التمييز بين المصطلحين كون الاستماع لا يكون إلا عن طريق الاجتماع، وتكمن الحكمة من سماع رأي المجلس الأعلى للأمن في تشخيص حالة الخطر الوشيك تشخيصا أمنيا بتحليل مواطنه وأسبابه وتحديد سبل المقاومة<sup>(1)</sup>.

4- الاستماع إلى مجلس الوزراء: "هو هيئة دستورية يرأسها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 91 بند 4 ويتشكل من مجموع الوزراء اللذين يتألف منهم الطاقم الحكومي، ولا شك أن عرض الأمر على هذه الهيئة يمثل صورة من صور توسع دائرة الاستشارة، ويجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية"<sup>(2)</sup>.

(1) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص ص:

59، 60.

(1) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة 1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010،

ص 64.

(2) عمار بوضياف، نفس المرجع، نفس الصفحة.



## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

علما أن المجلس الشعبي الوطني اثر إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية يجتمع بقوة القانون مما يعني عدم إمكانية تعرضه للحل<sup>(3)</sup>. وبالتالي لم يوضح المؤسس الدستوري الهدف من هذا الاجتماع والدور المنوط به، غير أنه يمكن اعتبار هذا الاجتماع كوسيلة لتمكين نواب الشعب وممثليه من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار وعن قرب وكذا لتدعيم شرعية قرارات رئيس الجمهورية في هذه الحالة<sup>(4)</sup>.

وطبقا لما تقدم، "يبدو أن الأوامر الرئاسية، قد جردت البرلمان من دوره الأساسي، وحصرت في الموافقة الشكلية فقط، خاصة في ظل غياب أية قيود على تدخل الرئيس عن طريق التشريع بأوامر قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، لكن اللافت في ظل هذا التعديل أن رئيس الجمهورية أصبح مقيد بالتشريع عن طريق الأوامر في مسائل عاجلة لا تنتظر الإبطاء وعلاوة على ذلك يتعين عليه الحصول على رأي مجلس الدولة قبل أن يشرع بأوامر"<sup>(5)</sup>.

على هدي ما تم دراسته من خلال هذا الفصل يتبين أن مظاهر تفوق رئيس

الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة تكمن في:

✓ أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة إنشائية موازية لسلطة البرلمان التشريعية، فكل ما يخرج من ميدان اختصاص البرلمان المحدد دستوريا، يدخل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية الذي يمارسه عن طريق المراسيم الرئاسية، أين تعتبر هذه الأخيرة وسيلة دائمة للتشريع الرئاسي؛ فبعد ما انهار المبدأ المكرس لقاعدة عدم تقييد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان الذي جعل دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع ينحصر في تنفيذ القوانين الموضوعة من طرف البرلمان، أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تنظيمات في المجالات غير المخصصة للقانون وهي مجالات واسعة تشكل اختصاصا عاما لرئيس الجمهورية. على أن رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بصفة منفردة في مجال التشريع الموازي، ويشترك رأسا

(3) المادة 107 فقرة 4 من الدستور المعدل سنة 2016 بنصها "ويجتمع البرلمان وجوبا".

(4) Abdelaziz Ben arafa, **Les circonstances exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976**, mémoire de magister universitaire d'alger, 1979, p96.

(5) فاتح خلاف وعزيزة شبري، (سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016)،

مجلة أبحاث قانونية وسياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة جيجل، عدد 2، (ديسمبر،

2016)، ص 113.

## الباب الثاني: علاقة تفوق رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة

السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية والوزير الأول) في فرنسا بالتشريع الموازي، لنجد أن الرئيس الأمريكي لا يتمتع بالتشريع الموازي.

✓ ضف إلى ذلك تمتع تشريعات رئيس الجمهورية بالسمو، من خلال المعاهدات الدولية في الجزائر على خلاف فرنسا والولايات المتحدة، واستعمال رئيس الجمهورية لآلية الاستفتاء بالرجوع المباشر إلى الشعب، كما يتمتع الرئيس الفرنسي بحق الرجوع إلى الشعب عن طريق الاستفتاء، مع الملاحظ أن الرئيس الأمريكي لا يتمتع بهذه الصلاحية لعدم وجود نص في الدستور الأمريكي يخول الرئيس حق الاستفتاء، وتمكين رئيس الجمهورية من تعديل الدستور؛ وهو حق ينفرد به رئيس الجمهورية الجزائري، على أن الرئيس الفرنسي لا ينفرد بتعديل الدستور بل يشاركه في ذلك أعضاء البرلمان، إلا أن الرئيس الأمريكي لا يتمتع بحق تعديل الدستور، بل هو حق خالص يعود للكونجرس وحده.

✓ على أن لرئيس الجمهورية إمكانية الحل محل البرلمان عن طريق الأوامر الرئاسية، التي ينفرد بها رئيس الجمهورية في الجزائر، على أن الرئيس الفرنسي لا يستطيع الحل محل البرلمان عن طريق الأوامر إلا بتفويض منه، ليحرم الدستور الأمريكي الرئيس الأمريكي من الحل محل الكونجرس بعدم النص على ذلك.

### الخلاصة

ختاما لموضوع الدراسة الموسومة بـ "دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة" أن التشريع نتاج العملية التشريعية هذه الأخيرة التي تشترك فيها هيئات وسلطات من أجل صناعة قانون ذي جودة. على أن البرلمان يعتبر من أهم المؤسسات الأساسية في الدولة لأنه يعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في صياغة التشريع من خلال العملية التشريعية؛ بحيث يستمد قوته من الإرادة الشعبية باعتباره ممثل الشعب وهو الذي يقوم بترجمة رغبات الشعب من خلال سن التشريعات، وهو ما أكدته دساتير الأنظمة المقارنة محل الدراسة (الجزائر، الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا). على أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها السامي رئيس الجمهورية لا يعمل على تنفيذ القوانين فقط بل يتدخل في العملية التشريعية وبالتالي في التشريع الذي يعود للبرلمان.

وإجابة على إشكالية الدراسة نجد من أن صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة وتأثيرها على السلطة التشريعية، تتسع وتضيق من من نظام لآخر: فنجد أن لرئيس الأمريكي دور ضيق إلى أبعد الحدود، كون الكونجرس من يسيطر على العملية التشريعية وبالتالي الكفة تميل للكونجرس. ومقارنة بالرئيس الفرنسي الذي يتأتى دوره في العملية التشريعية في مرتبة متوسطة كون الوزير الأول والبرلمان لهما دور معتبر في العملية التشريعية، فالكفة لا تميل لرئيس الجمهورية الفرنسي ولا تميل للوزير الأول، ولا تميل للبرلمان ولا وجود للتوازن بينهم. إلا أن الرئيس الجزائري يتسع دوره في العملية التشريعية وتأثيره على السلطة التشريعية إلى أبعد الحدود. كون البرلمان الجزائري في مركز ضعيف مقارنة برئيس الجمهورية، ومنه يتبين أن الكفة تميل لصالح رئيس الجمهورية الجزائري، أما البرلمان لا يتمتع بذلك رغم ما منحه له التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومنه نقدم ما توصلنا إليه من نتائج متبوعة بتوصيات وفق ما يلي:

#### نتائج الدراسة:

لقد عرفت الأنظمة المقارنة محل الدراسة تدخلا لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي لدرجة مكنته من فرض سيطرته علي زمام العملية التشريعية خاصة رئيس الجمهورية.

✓ النظام الذي عمل المؤسس الدستوري الجزائري على تشييده لا يعكس التوازن النظري

## الخلاصة

الذي تقوم عليه المؤسسات في الأنظمة المقارنة محل الدراسة، بل يسعى دائما إلى جعل النظام يرتكز على مؤسسة واحدة هي مؤسسة رئيس الجمهورية ويحرص على ضمان فعالية سلطاتها وعلى وقايتها من رقابة المؤسسات الأخرى.

✓ ولأن العملية التشريعية عملية مركبة تتطلب عدة مراحل ومشاركة عدة هيئات من بينهما مجلس الدولة في كل من النظامين الدستوريين الجزائري والفرنسي، باعتباره جهازا فنيا متخصصا يساهم كثيرا في صناعة قانون ذي جودة، ويساهم مجلس الدولة في العملية التشريعية عن طريق وظيفته الاستشارية. ولا وجود لهذه الهيئة في النظام الأمريكي، وإلى جانب مجلس الدولة يوجد المجلس الدستوري في كل من الجزائر وفرنسا يساهم في العملية التشريعية من خلال دوره الرقابي على دستورية القوانين.

✓ وبسبب التطورات التي شهدتها الولايات المتحدة الأمريكية في شتى المجالات، وأمام عجز الكونجرس عن مواجهة تلك التطورات، أخذ دور السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس الأمريكي بالتنامي على حساب السلطات التشريعية للكونجرس، هذا التنامي يجد سنده في الأدوات التي منحها الدستور للرئيس، والتي تمكنه من التأثير في العملية التشريعية بمراحلها المختلفة، الأمر الذي أدى إلى استحواد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على اقتراح معظم مشروعات القوانين.

✓ والمتتبع لهذه الدراسة سيلاحظ أن هناك تباعد وتقارب لدور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة. كما أن هناك اتساع صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة وتأثير ذلك على السلطة التشريعية؛ ويتأتى ذلك على النحو التالي:

1- أن لرئيس الجمهورية الأمريكي دور رئيسي ومحوري في عملية صنع القرار، كما أن تطور السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بالتنامي على حساب السلطة التشريعية ممثلة في الكونجرس، هذا التنامي سنده الأدوات والآليات التي منحها الدستور للرئيس والتي تمكنه من أن يكون له دور من التأثير في العملية التشريعية بمراحلها المختلفة.

2- أما رئيس الجمهورية الفرنسي لم يجد عن الرئيس الأمريكي بتمتع به دور فعال أكثر

## الخلاصة

في العملية التشريعية من البرلمان الذي تم عقلمته من خلال الآليات التي منحها الدستور الفرنسي لسنة 1958 للرئيس وتشاركه في العملية التشريعية أيضا الحكومة كون السلطة التنفيذية في فرنسا ذات طابع ثنائي على خلاف الأمريكية التي تتميز بالطابع الأحادي.

3- أما رئيس الجمهورية الجزائري هو الآخر لم يحد على ما هو عليه الرئيس الأمريكي والفرنسي بتفوق دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية عن دور البرلمان، هذا الأخير رغم أنه يتمتع بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ضف إلى ذلك التعديلات الدستورية التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 لتقوية البرلمان الجزائري في العملية التشريعية إلا أنها لا توازي تفوق رئيس الجمهورية العملية التشريعية من خلال الآليات التي منحها إياها الدستور، بل تعدى دور رئيس الجمهورية إلى تمتعه بسلطة إنشائية موازية للتشريع لسلطة البرلمان التشريعية (التنظيم المستقل)، تزويد المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بآليات تشريعية تسمو على تشريعات البرلمان؛ حيث يترتب عليه آثار جد سلبية على الوظيفة التشريعية للبرلمان (العملية التشريعية)؛ من خلال تجاوز البرلمان بالجوء إلى صاحب السيادة عن طريق الاستفتاء، كما يتمتع رئيس الجمهورية الجزائري بالتشريع عن طريق المعاهدات الدولية، كما خصه الدستور بتعديل الدستور، بل وحلول رئيس الجمهورية محل البرلمان عن طريق الأوامر.

### توصيات الدراسة

من خلال الدراسة والنتائج المتوصل إليها أعلاه نبدي التوصيات التالية:

1- لأن الدراسة كانت عن دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة (الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، الجزائر)؛ مع التركيز في الدراسة على دور الرئيس الجزائري، على المؤسس الدستوري الجزائري إعادة الاعتبار للبرلمان في مجال دوره الأصيل في العملية التشريعية.

2- تمكين البرلمان الجزائري من سيادته في إعداد القانون والتصويت عليه تطبيقا للمادة 98 ثم المادة 112 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- الحد من دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية بجعل قيود عليها عند الرغبة في ممارستها.

## الـخاتمة

---

- 4- على المؤسس الدستوري الجزائري أن يقتدي بالمؤسس الدستوري الأمريكي بجعل المترشحين لعضوية البرلمان من ذوي الكفاءات.
- 5- كما لا يفوتنا أن نوصي على أولوية تطوير الأداء البرلماني في الجزائر من خلال العملية التشريعية لتجسيد سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، والحد من سلطة رئيس الجمهورية في ذلك.
- كل هذا لأجل تحقيق وتجسيد الجودة في القانون.

### قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة النصوص القانونية

#### 1- الدساتير الوطنية:

- دستور 1963 الجزائري.
- دستور 1976 الجزائري.
- دستور 1989 الجزائري.
- دستور 1996 الجزائري.

#### 2- دساتير الأنظمة المقارنة:

- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787.
- دستور فرنسا لسنة 1958.

#### 3- القوانين العضوية في الجزائر:

- أ- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 1 جوان 1998.
- ب- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات المنشور بالجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016 .
- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

#### 4- القوانين:

- القانون رقم 02/03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 يتضمن تعديل الدستور، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 25 المؤرخة في 14 أفريل 2002.
- القانون رقم 98/09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

## قائمة المصادر والمراجع

▪ القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن تعديل الدستور المنشور في الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

### 5- الأوامر:

الأمر رقم 70- 86 المتضمن قانون الجنسية مؤرخ في 15 جانفي 1970 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 105 المؤرخة في 18 ديسمبر 1970 معدل ومتمم بالأمر 05- 01 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 27 فيفري 2005.

### 6- التنظيمات:

المرسوم الرئاسي رقم 99- 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 31 أكتوبر 1999. المرسوم التنفيذي رقم 98- 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يتضمن تحديد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخة في 30 أوت 1998.

### 7- بعض آراء المجلس الدستوري:

رأي رقم 16/01 ر.ت.د/ م د مؤرخ في 28 جانفي سنة 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6 ، المؤرخة في 3 فيفري 2016.

## أولاً: قائمة المراجع

### 1- الكتب:

- 1/ ابراهيم بن داود، المعاهدات في القانون الدولي، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010.
- 2/ ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة المقارنة المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 3/ \_\_\_\_\_، النظم السياسية الدول والحكومات، الطبعة 1، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2006.
- 4/ إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.



## قائمة المصادر والمراجع

- 5/ \_\_\_\_\_، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
- 6/ أحسن رابحي، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 7/ \_\_\_\_\_، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.
- 8/ أحمد اسكندري ومحمد ناصر بوغزالة، محاضرات في القانون الدولي العام المدخل والمعاهدات الدولية، الطبعة 1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998.
- 9/ أحمد السعيد الدقاق ومصطفى سلامة حسين، مصادر القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003 .
- 10/ أحمد بلقاسم، القانون الدولي المفهوم والمصادر، الطبعة 3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- 11/ أحمد شوقي محمد عبد الرحمان، المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005.
- 12/ أحمد عبد الحميد الخالد، القانون الدستوري والنظم السياسية الديمقراطية الرئيسية: دراسة مقارنة، دار الكتاب القانونية، مصر، 2011.
- 13/ أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان دراسة مقارنة، الطبعة 1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.
- 14/ اسحاق ابراهيم منصور، نظريتا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، الطبعة 8، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 199.
- 15/ السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 2، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 16/ \_\_\_\_\_، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 17/ \_\_\_\_\_، النظام السياسي الجزائري، الجزء 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

## قائمة المصادر والمراجع

- 18/ الوتيز لاري ترجمة المركز الثقافي للتعريب والترجمة، الحكومة والسياسة أسس نظام الحكم التجربة الأمريكية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
- 19/ أندريه هوريو ، القانون الدستوري المؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الجزء 1، الطبعة 2، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت: لبنان، 1977.
- 20/ أندريه هوريو ، القانون الدستوري المؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الجزء 2، الطبعة 2، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت: لبنان، 1977.
- 21/ بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
- 22/ جمال محي الدين، القانون الدولي العام المصادر القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 23/ حبيب ابراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة 8، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 24/ حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة -، الطبعة 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 25/ حمدي عطية ومصطفى عامر، رقابة الدستورية - دراسة مقارنة -، الطبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.
- 26/ دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، الطبعة 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010.
- 27/ دلين سردار زهدى النوري، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي، الطبعة 1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2016.
- 28/ رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، الطبعة 1، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
- 29/ رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، الطبعة 1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- 30/ \_\_\_\_\_، الوجيز في القانون الدولي العام، الطبعة 1، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2016.

## قائمة المصادر والمراجع

- 31/ رعد نزيه، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، الطبعة 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.
- 32/ سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 33/ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010،
- 34/ \_\_\_\_\_، صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، 2012.
- 35/ صالح طاليس، محاضرات في مادة القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012.
- 36/ صلاح الدين أحمد حمدي، دراسات في القانون العام، الطبعة 1، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 37/ عباس الصراف، المدخل إلى علم القانون، الطبعة 15، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
- 38/ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 39/ \_\_\_\_\_، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، الطبعة 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 40/ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان.
- 41/ عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر.
- 42/ عبد القادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين "دراسة مقارنة"، الطبعة 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016.
- 43/ عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 44/ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة

## قائمة المصادر والمراجع

- للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 45/ ———، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 46/ ———، القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 47/ ———، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، الطبعة 4، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 48/ ———، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 49/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 50/ عبد المومن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، الطبعة 1، دار الألمعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 51/ عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006.
- 52/ عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 53/ عذاري سالم محمد الصباح، الموازانات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
- 54/ عزالدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
- 55/ عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابة الأعمال الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 56/ عصام أنور سليم، أسس الثقافة الاقانونية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2001.
- 57/ عصام نجاح، القانون المقارن والأنظمة القانونية الكبرى، دار العلوم للنشر والتوزيع،

## قائمة المصادر والمراجع

عناية، 2011.

58/ عصام سلمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.

59/ عطا الله بوحميده، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

60/ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للطبع والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

61/ \_\_\_\_\_، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

62/ علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

63/ علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014.

64/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

65/ \_\_\_\_\_، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962-2000، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الجزائر.

66/ \_\_\_\_\_، المدخل إلى العلوم القانونية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

67/ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة 1، دار الفكر العربي، 1980.

68/ عمر حوري، القانون الدستوري، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.

69/ عوض عبد الجليل عوض الترساوي، المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

70/ غالب علي الداودي، المدخل إلى علم القانون، الطبعة 3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.

## قائمة المصادر والمراجع

- 71/ فاطمة الزهراء غريبي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
- 72/ فوزي أوصديق، الوفاي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 3، الطبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 73/ كرم غازي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 74/ مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، ط 5، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 75/ مراد بقالم، نظام الازدواجية البرلمانية وتطبيقاتها في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري - دراسة مقارنة -، الطبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
- 76/ مجيد زيرك، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014.
- 77/ محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006.
- 78/ \_\_\_\_\_، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 79/ محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، الدار العلمية الدولية ودر الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
- 80/ محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 81/ محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون، الجزء 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- 82/ محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2006.
- 83/ محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007.

## قائمة المصادر والمراجع

- 84/ محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، الطبعة 17، الجزائر، 2008.
- 85/ محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 86/ محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه - دراسة مقارنة، النسر الذهبي، مصر، 2002.
- 87/ محمد علي الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، الطبعة 1، المكتبة الوطنية، الأردن، 2008.
- 88/ محمد علي سويلم، مبادئ الإصلاح الدستوري دراسة مقارنة في دساتير العالم المعاصرة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015.
- 89/ محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري الدولة الحكومة الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2008.
- 90/ محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014.
- 91/ مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003.
- 92/ منذر الشاوي، فلسفة القانون، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 93/ موريس دوفرليه ترجمه جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت: لبنان، 1992.
- 94/ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (6 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس، الجزائر، 2017.
- 95/ مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، موفم للنشر، الجزائر، 2010.
- 96/ ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 97/ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

## قائمة المصادر والمراجع

- 98/ نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، الطبعة 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 99/ هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007،
- 100/ ياسين محمد العيثاوي، الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي، الطبعة 1، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 101/ يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

### 2- الرسائل الجامعية:

- 1/ أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون من معهد الحقوق والعلوم الإدارية من جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 2/ أحمد بيطام، تعديل الدستور في النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، من جامعة بانة 1، 2015-2016.
- 3/ السعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه في القانون من جامعة الجزائر 1984.
- 4/ ججيفة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في القانون من جامعة تيزي وزو.
- 5/ حميد مزياني، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام من جامعة تيزي وزو، 2016.
- 6/ حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، من جامعة بانة 1، 2015-2016.
- 7/ حياة حسين، التصديق على المعاهدات الدولية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، من جامعة الجزائر 1، 2016.
- 8/ دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام من جامعة بانة 1، 2011.



## قائمة المصادر والمراجع

- 9/ سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، من جامعة تلمسان، 2015-2016.
- 10/ عائشة دويدي، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية \*دراسة مقارنة\*، أطروحة دكتوراه في القانون العام عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة سيدي بلعباس، 2017-2018.
- 11/ فاطمة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، أطروحة دكتوراه في القانون العام من كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2016-2017.
- 12/ قدور ظريف، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام من جامعة سطيف 2، 2016-2017.
- 13/ محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون من جامعة تيزي وزو، 2013.
- 14/ محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه في القانون العام من جامعة الجزائر 1، 2012.
- 15/ محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري من جامعة بسكرة، 2015-2016.
- 16/ وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة تلمسان، 2011-2012.
- 17/ نفيسة بختي، التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، أطروحة دكتوراه في القانون العام، من جامعة تلمسان، 2015-2016.
- 18/ ابتسام العقون، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة باتنة، 2014-2015.
- 19/ ابراهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، مذكرة ماجستير في قانون تحولات الدولة في إطار مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية من جامعة تيزي وزو، 2012.

## قائمة المصادر والمراجع

- 20/ أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، من جامعة تلمسان، 2007-2008.
- 21/ أحمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق من جامعة تلمسان، 2015/2016.
- 22/ السعدي ساكري، التشريع بأوامر وأثره على السطة التشريعية في الجزائر، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة العامة، من جامعة أم البواقي، 2008-2009.
- 23/ باديس سعودي، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام من جامعة قسنطينة، 2005-2006.
- 24/ توفيق بوقرن، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين مع - الجزائر نموذجا -، ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2011-2012.
- 25/ جوهرة حويش، التعديلات الدستورية في الجزائر بين ثوابت الجمود ودواعي التغيير، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2013-2014.
- 25/ حميد مزياني، عن واقع الازدواجية والعمل التشريعي في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في فرع تحولات الدولة، من جامعة تيزي وزو، 2011.
- 26/ حنان مفتاح، رئيس الجمهورية بين الدستوريين الجزائري والأمريكي - دراسة مقارنة -، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2003-2004.
- 27/ دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، عن كلية الحقوق من جامعة عنابة، 2006-2007.
- 28/ رابح شامي، مكانة مجلة الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، من جامعة تلمسان، 2011-2012.
- 29/ سامية بعلي الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة باتنة، 2014-2015.

## قائمة المصادر والمراجع

- 30/ سامية نوري، عقبات الممارسة لتشريعية لغرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2013-2014.
- 31/ سعاد بن سرية، مركز رئيس لجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب القانون رقم 08 / 19) دراسة مقارنة، ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في إدارة ومالية، من جامعة بومرداس، 2009-2010.
- 32/ سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية . دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2013-2014.
- 33/ سمير بن أحمد، آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2013/2014.
- 34/ طارق إسماعيل الغزالي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مذكرة ماجستير في القانون العام من كلية الحقوق من جامعة دمشق، 2012.
- 35/ عبد القادر مداني، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه من جامعة الجزائر 1، 2014-2015.
- 36/ عمر شاشوه، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في تحولات الدولة، من جامعة تيزي وزو، 2013.
- 37/ قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في قانون المؤسسات من جامعة الجزائر 1، 2011-2012.
- 38/ لونس مزياي، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة من جامعة تيزي وزو، 2011.
- 39/ محمد عفرون، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، من جامعة الجزائر، 2007.
- 40/ محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير من جامعة بومرداس.
- 41/ محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة ماجستير في التحولات الدولية في إطار مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية من جامعة تيزي وزو، 2013.

## قائمة المصادر والمراجع

- 42/ ميلود خيرجة، إنفاذ المعاهدات الدولية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون دولي عام، من جامعة بسكرة، 2002-2003.
- 43/ نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2013-2014.
- 44/ نصر الدين عاشور، السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة وأثرها في النظام الجزائري، ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، 2002-2003.
- 45/ نورالدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام من جامعة قسنطينة، 2005-2006.
- 46/ ياسين بوخریصة، العوامل المؤثرة في الدستور والنظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري من جامعة باتنة، 2010-2011.

### 3- المقالات العلمية:

- 1/ احمد العزي النقشبندی، (سمو النصوص الدستورية دراسة مقارنة)، مجلة النهضة، مجلة تصدر عن جامعة جيهان أربيل العراقية، المجلد 13، العدد 2، (أفريل، 2012).
- 2/ أحمد طرطار، (دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 17، (سبتمبر، 2007).
- 3/ أحمد قارش، (السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 33، (ديسمبر، 2013).
- 4/ الأمين شريط، (التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 4، (أكتوبر، 2003).
- 5/ الطاهر خويضر، (دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية))، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 5، (أفريل، 2004).
- 6/ العيد عاشوري، (إجراءات ومراحل إعداد القانون)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 3، (جوان، 2003).

## قائمة المصادر والمراجع

- 7/ الوثائق البرلمانية، (أحكام المادة 120 من الدستور والعملية التشريعية في البرلمان الجزائري، أسس دستورية... ضوابط قانونية... وتغيرات وظيفية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 19، (مارس، 2008).
- 8/ \_\_\_\_\_، (المراجعة الدستورية الجديدة 2008 "ترسيخ لقيم ثورة أول نوفمبر 1954... ترقية لحقوق الإنسان... تعميق للديمقراطية... وترشيد للنظام المؤسساتي")، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 21، (نوفمبر، 2008).
- 9/ \_\_\_\_\_، (المركز الدستوري لمنصب رئيس الجمهورية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 22، (مارس، 2009).
- 10/ \_\_\_\_\_، (نظام الدورة البرلمانية العادية الواحدة في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 39، (أكتوبر، 2016).
- 11/ بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، (الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلة تصدر عن جامعة ورقلة، عدد 8، (جانفي، 2013).
- 12/ بوزيد لزهاري، (عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 9، (جويلية، 2005).
- 13/ \_\_\_\_\_، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 7، (ديسمبر، 2004).
- 14/ \_\_\_\_\_، (اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 1، (ديسمبر، 2002).
- 15/ \_\_\_\_\_، (حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 4، (أكتوبر، 2003).
- 16/ بوجمعة صويلح، (مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 25، (أفريل، 2010).

## قائمة المصادر والمراجع

- 17/ جازية صاش، (الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الدولية والعملية التشريعية في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 20، (جويلية، 2008).
- 18/ حسن البحري، (سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين دراسة تحليلية)، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مجلي تصدر عن جامعة دمشق، المجلد 28، عدد 1، 2012.
- 19/ حسين فريجة، (هل الدستور أصبح ضرورة حتمية)، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية عن جامعة بسكرة، عدد 4، (مارس، 2008).
- 20/ حسينة شرون، (علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي)، مجلة الباحث، مجلة تصدر عن جامعة ورقلة، عدد 5، 2007.
- 21/ حفيظ نقادي، (وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلة تصدر عن جامعة ورقلة، عدد 10، (جانفي، 2014).
- 22/ خالد عطوي، (مبدأ سمو المعاهدة الدولية في القانون الوطني "قراءة في التعديلات الدستورية الجزائرية")، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، مجلة تصدر عن جامعة غرداية، المجلد 8 عدد 2، 2015.
- 23/ دلال لوثن، (آليات التعديل الدستوري في النظام الجزائري)، مجلة المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة بجاية، المجلد 11 عدد 1، 2015.
- 24/ ———، (المخطط الدستوري لأغراض التنمية السياسية لنظام الحكم - النظام الجزائري)، مجلة المفكر، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة بسكرة، عدد 8، (نوفمبر، 2012).
- 25/ رابح شامي، (مدى اختصاص البرلمان الجزائري)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة مسيلة، المجلد 3 عدد 4، (جانفي، 2019).

## قائمة المصادر والمراجع

- 26/ رسالة مجلس الأمة، (مكانة مجلس الأمة في النظام الوطني وفي التعديل الدستوري الجديد 2016)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 39، (أكتوبر، 2016).
- 27/ \_\_\_\_\_، (الإصلاح الدستوري الجديد "...دواعي... أبعاد... ومحاور...")، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 34، (جوان، 2014).
- 28/ \_\_\_\_\_، (مجلس الأمة عهدتان للتأسيس المؤسساتي والانجازات البرلمانية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 24، (جانفي، 2010).
- 29/ \_\_\_\_\_، (تعديل الدستور... مبادرة شعبية... وضرورة وطنية...)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 19، (مارس، 2008).
- 30/ \_\_\_\_\_، (مجلس الأمة عامه التاسع .. تأسس عصري .. وانطلاقة نوعية ..)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 14، (نوفمبر، 2006).
- 31/ \_\_\_\_\_، (مبادرة تعديل الدستور "...دواعي مؤسساتية... وأبعاد استراتيجية...")، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 13، (جوان، 2006).
- 32/ \_\_\_\_\_، (تعديل الدستور... مبادرة شعبية... وضرورة وطنية...)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 19، (مارس، 2008).
- 33/ \_\_\_\_\_، (البرلمان وسياسة الإصلاحات الوطنية الشاملة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 9، (جويلية، 2005).
- 34/ \_\_\_\_\_، (مجلس الأمة عهدة... وتجربة...)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد خاص، (ديسمبر، 2003).
- 35/ رشيد خلوفي، (مجلس الدولة)، مجلة الموثق، مجلة تصدر عن الغرفة الوطنية للموثقين، عدد 2، (جويلية . أوت، 2001).
- 36/ رياض دنش، (المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996)، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة تصدر عن جامعة بسكرة، عدد 4، (مارس، 2008).

## قائمة المصادر والمراجع

- 37/ زهرة أقشيش، (ملاح العملية التشريعية في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 38، (فيفري، 2016).
- 38/ حسين فريجة، (هل الدستور أصبح ضرورة حتمية)، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية عن جامعة بسكرة، عدد 4، (مارس، 2008).
- 39/ سعاد عمير، (النظام القانوني لمجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 15، (فيفري، 2007).
- 40/ \_\_\_\_\_، (دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن جامعة الوادي، عدد 14، (أكتوبر، 2016).
- 41/ سعاد ميمونة، (التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية)، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة تيارت، عدد 3، (مارس، 2016).
- 42/ سعيد مقدم، (عمليات إعداد وصناعة الدستور)، مجلة المفكر، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة بسكرة، عدد 9، (ماي، 2013).
- 43/ سمير شعبان وأحمد غراب، (مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلة تصدر عن جامعة باتنة 1، عدد 7، (سبتمبر، 2015).
- 44/ سمية لكحل، (المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016)، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، مجلة تصدر عن جامعة الجلفة، عدد 6، (جوان، 2017).
- 45/ شوقي يعيش تمام، (مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 28، (نوفمبر، 2011).
- 46/ عبد الرحمان بلعياط، (مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 2، (مارس، 2003).



## قائمة المصادر والمراجع

- 47/ عبد المجيد جبار، (دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 2، (مارس، 2003).
- 48/ عباس عمار، (تأملات في التعديل الدستوري الجديد)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 34، (جوان، 2014).
- 49/ ———، (مبادرة الإصلاحات السياسية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 28، (نوفمبر، 2011).
- 50/ ———، (دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور)، مجلة المجلس الدستوري، مجلة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، عدد 1، 2013.
- 51/ عبد الحليم مرزوقي، (حق رئيس الدولة في حل البرلمان)، مجلة العلوم الإنسانية، مجلة تصدر من جامعة بسكرة، عدد 26، (جوان، 2012).
- 52/ عقيلة خرباشي، (حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 24، (جانفي، 2010).
- 53/ علي الصاوي، (الصياغة التشريعية الرشيدة ودورها في تقنين أسس الحكم الرشيد)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 19، (مارس، 2008).
- 54/ عمار عوابدي، (رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 4، (أفريل، 2004).
- 55/ ———، (فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 2، (مارس، 2003).
- 56/ ———، (مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد تعددية الاختصاصات القضائية)، مجلة فكر برلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 13، (جوان 2006).
- 57/ عمار بوضياف، (إصلاح القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، عدد 29، (أفريل، 2012).
- 58/ عمر العبد الله، (الرقابة على دستورية القوانين \*دراسة مقارنة\*)، مجلة جامعة دمشق، مجلة تصدر عن جامعة دمشق، المجلد 7، عدد 2، 2001.

## قائمة المصادر والمراجع

- 59/ فاتح خلاف وعزيزة شبري، (سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة جيجل، عدد 2، (ديسمبر، 2016).
- 60/ فتاح شباح، (مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلة تصدر عن جامعة باتنة، عدد 5، (مارس، 2015).
- 61/ فتحة عمارة، (سلطة رئيس بالمبادرة بالقوانين - دراسة مقارنة -)، مجلة الشريعة والقانون، مجلة تصدر عن جامعة الإمارات العربية المتحدة، عدد 25، (جويلية، 2013).
- 62/ لمين شريط، ( عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 3، (جوان، 2003).
- 63/ محمد بركات، (ملاحظات حول المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية من جامعة الوادي، عدد 14، (أكتوبر، 2016).
- 64/ محمد بوديار، (مجلس الأمة الجزائري كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 11، (جانفي، 2006).
- 65/ محمد عباس محسن، (اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية... مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي)، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، مجلة تصدر عن جامعة العراق، عدد 11، (جانفي، 2014).
- 66/ محمد هلال الرفاعي، (تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي "دراسة تحليلية")، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلة تصدر عن جامعة دمشق، المجلد 26، العدد 2، 2010.
- 67/ محمود علاونة، آلاء حماد، رزان البرغوثي، نضال برهم، (دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني)، دليل صادر عن جامعة بيرزت والمجلس التشريعي الفلسطيني وبرنامج الأمم المتحدة الإنساني، 2013.

## قائمة المصادر والمراجع

- 68/ مسعود شهبوب، (إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 3، (جوان، 2003).
- 69/ \_\_\_\_\_، (المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة)، مجلة النائب، مجلة تصدر المجلس الشعبي الوطني الجزائري، عدد 2، 2003.
- 70/ مقران آيت العربي، (نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد خاص، (ديسمبر، 2003)،
- 71/ معمر بوخاتم، (دور البرلمان في عملية التعديل الدستوري بين النص والممارسة في التجربة الدستورية الجزائرية)، مجلة العلوم الإنسانية، مجلة تصدر من جامعة بسكرة، عدد 42، (نوفمبر، 2015).
- 72/ موسى بودهان، (مبدأ الفصل بين السلطات)، مجلة النائب، مجلة تصدر عن المجلس الشعبي الوطني الجزائري، عدد 2، 2003.
- 73/ ميلود ذبيح، (آليات رقابة الكونجرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 27، (أفريل، 2011).
- 74/ ميلود حمامي، (قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 23، (جويلية، 2009)،
- 75/ \_\_\_\_\_، (دور الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 17، (سبتمبر، 2007).
- 76/ نادية خلفة، (خصائص الدستوري الأمريكي وإمكانية تطبيقه في الجزائر)، مجلة العلوم الإنسانية، مجلة تصدر عن جامعة بسكرة، عدد 15، (أكتوبر، 2008)،
- 77/ نبيلة أقوجيل، (القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف)، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة تصدر عن جامعة بسكرة، عدد 4، (مارس، 2008)،
- 78/ نسيمة بلحاج، (العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية (...ضوابط دستورية... وضمانات المشروعية...))، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 19، (مارس، 2008).
- 79/ نصرالدين معمري، (تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر)، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلة تصدر عن جامعة سطيف، عدد 25، (ديسمبر 2017).

## قائمة المصادر والمراجع

- 80/ نوال بن الشيخ ومحمد بن محمد، (سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلة تصدر عن جامعة ورقلة، العدد 16، (جانفي، 2017).
- 81/ نوالدين بن دحو، (سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية "دراسة في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم")، مجلة الاتحاد، مجلة تصدر عن الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين الجزائريين، منشورات سيدي بلعباس، عدد 4، (ديسمبر، 2014).
- 82/ نورالدين فكير، (ملاحح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 10، (أكتوبر، 2005)،
- 83/ وردة بلجاني، (المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة في النظامين السياسيين الجزائري والأمريكي)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن جامعة الوادي، عدد 10، (جانفي، 2015)،
- 84/ وسيلة وزاني، (الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 14، (نوفمبر، 2006).
- 85/ وسيلة وزاني، (النظرية العلمية والقانونية لعملية تعديل الدستور وتطبيقاتها في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 16، (ماي، 2007).
- 86/ \_\_\_\_\_، (مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، عدد 21، (نوفمبر، 2008).
- 87/ وليد شريط، (إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر"دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري")، مجلة المجلس الدستوري، مجلة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 3، 2014.
- 88/ وليد شريط، (التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان "دراسة مقارنة")، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، مجلة تصدر من جامعة غرداية، عدد 16، 2012.

## قائمة المصادر والمراجع

89/ ياسين ربوح، (الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة الوادي، عدد 15، (جانفي 2017).

90/ يوسف أزروال، (الدبلوماسية البرلمانية: دراسة في الدور الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، مجلة تصدر من الأغواط، عدد 6، (جوان، 2017).

### 4- الملتقيات:

1/ ابراهيم بن داود، (أولوية تطوير الأداء البرلماني في مجال الرقابة على المعاهدات والاتفاقات الدولية)، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ورقلة.

2/ عبد الجليل مفتاح، (الإصلاحات الدستورية والقانونية وأثرها على حركة التحول الديمقراطي الجزائري)، مجلة كراسات الملتقى الوطني الأول التحول الديمقراطي في الجزائر، نشرية لأعمال الملتقى الوطني الأول حول التحول الديمقراطي في الجزائر، المنعقد يومي 10 و 11 ديسمبر 2005 بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة.

3/ كلمة وزير العلاقات مع البرلمان في اليوم الدراسي تحت عنوان "قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور"، المنعقد بالجزائر يوم 9 ديسمبر 2013 بنادي الجيش الوطني الشعبي بني مسوس

4/ يحي بوخاري، مداخلة حول آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، في إطار اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، يوم 15 فيفري 2009، بالجزائر (نزل الأوراسي).

### 5- المراجع باللغة الأجنبية:

1/ Michel de Villiers, le Divellec, Dictionnaire du droit constitutionnel, 7<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2009.

2/ Abdelaziz Ben arafa, Les circonstances exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976, mémoire de majister universitaire d'alger, 1979.

### 6- المواقع الالكترونية:

## قائمة المصادر والمراجع

---

- 1/ [www.projet français. com](http://www.projetfrançais.com)
- 2/ <https://www.almaany.com>
- 3/ [www.dampres](http://www.dampres.com)

الفهرس

مقدمة

الباب الأول: عملية التشريع والمركز القانوني لرئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة

المقارنة ..... 5

الفصل الأول: النظام القانوني للعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة ..... 6

المبحث الأول: ماهية التشريع ..... 7

المطلب الأول: التعريف بالتشريع ..... 7

7

الفرع الأول: تعريف التشريع ..... 8

الفرع الثاني: مبررات التشريع ..... 10

الفرع الثالث: أهمية التشريع ..... 11

الفرع الرابع: خصائص التشريع ..... 12

المطلب الثاني: أنواع التشريع ..... 13

الفرع الأول: التشريع الأساس (الدستور) ..... 14

أولاً: تعريف الدستور ..... 14

ثانياً: نشأة الدستور في الأنظمة المقارنة ..... 18

ثالثاً: الطبيعة القانونية للقواعد الدستورية ..... 20

رابعاً: مبدأ سمو الدستور ..... 21

الفرع الثاني: المعاهدات الدولية ..... 26

أولاً: تعريف المعاهدة الدولية ..... 27

ثانياً: أهمية المعاهدة الدولية ..... 27

ثالثاً: خصائص المعاهدة الدولية ..... 28

رابعاً: إجراءات ومراحل إبرام المعاهدة الدولية ..... 28

خامساً: الالتزام الداخلي بالمعاهدة الدولية ..... 30

الفرع الثالث: التشريع العضوي ..... 37

38	أولاً: تعريف القانون العضوي .....
42	ثانياً: نشأة وتطور القانون العضوي .....
44	ثالثاً: أسباب تبني الدستور الجزائري للقوانين العضوية .....
47	رابعاً: خصائص القانون العضوي .....
48	خامساً: وظائف القانون العضوي .....
49	سادساً: القيمة القانونية للقانون العضوي .....
53	سابعاً: إجراءات سن القانون العضوي وإصداره .....
54	الفرع الرابع: التشريع العادي .....
57	الفرع الخامس: التشريع الفرعي (التنظيمات) .....
58	أولاً: تعريف التشريع الفرعي .....
58	ثانياً: خصائص التشريع الفرعي .....
59	ثالثاً: السلطة المختصة بسن التشريعات الفرعية .....
61	رابعاً: أنواع التشريع الفرعي .....
70	خامساً: مكانة التشريع الفرعي .....
72	سادساً: التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية .....
76	المبحث الثاني: إجراءات ومراحل العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة .....
77	المطلب الأول: المبادرة بالتشريع .....
77	الفرع الأول: تعريف المبادرة بالتشريع .....
78	الفرع الثاني: طبيعة المبادرة بالتشريع .....
79	الفرع الثالث: دور المبادرة بالتشريع .....
79	الفرع الرابع: التنظيم الأمثل للمبادرة بالتشريع .....
82	الفرع الخامس: السلطة المختصة بالمبادرة بالتشريع .....
85	المطلب الثاني: تنظيم المبادرة بالتشريع في الأنظمة المقارنة .....
85	الفرع الأول: تنظيم المبادرة بالتشريع في النظام الفرنسي .....
86	أولاً: دور رئيس الجمهورية الفرنسي في مرحلة المبادرة بالتشريع .....
90	ثانياً: المبادرة بالتشريع من حيث الإجراءات في النظام الفرنسي .....



94	الفرع الثاني: تنظيم المبادرة بالتشريع في النظام الأمريكي
112	الفرع الثالث: تنظيم المبادرة بالتشريع في النظام الجزائري
112	أولاً: تنظيم المبادرة بالتشريع في دستور 1963
114	ثانياً: تنظيم المبادرة بالتشريع في دستور 1976
117	ثالثاً: تنظيم المبادرة بالتشريع في دستور 1989
117	رابعاً: تنظيم المبادرة بالتشريع في دستور 1996
142	المطلب الثالث: الإجراءات اللاحقة على المبادرة بالتشريع في الأنظمة المقارنة
142	الفرع الأول: مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان
143	أولاً: أهمية المناقشة
143	ثانياً: أهمية ودور التصويت
143	ثالثاً: تنظيم مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان في النظام الفرنسي
147	رابعاً: تنظيم مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان في النظام الأمريكي
150	خامساً: تنظيم مناقشة وإقرار التشريع من قبل البرلمان في النظام الجزائري
170	الفرع الثاني: تصديق رئيس الدولة على التشريع
172	الفصل الثاني: المركز القانوني لرئيس الجمهورية والبرلمان في الأنظمة المقارنة
174	المبحث الأول: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة
174	المطلب الأول: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية
176	الفرع التمهيدي: التعريف بنظام الانتخاب
176	أولاً: ماهية الانتخاب
177	ثانياً: التكييف القانوني للانتخاب
178	ثالثاً: الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر
178	رابعاً: طرق اختيار رئيس الجمهورية
180	الفرع الأول: الرئاسة في الولايات المتحدة الأمريكية
183	الفرع الثاني: نظام انتخاب الرئيس الأمريكي
183	أولاً: الشروط الواجب توافرها للترشح لمنصب الرئاسة في النظام الأمريكي
183	ثانياً: الانتخابات الرئاسية في الولايات المتحدة الأمريكية

- 184 ..... ثالثا: تنظيم عهدة رئيس الجمهورية الأمريكي وانتهاء مهامه
- 185 ..... الفرع الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية الأمريكي
- 190 ..... الفرع الرابع: مسؤولية رئيس الجمهورية الأمريكي
- 191 ..... أولا: واقع مسؤولية رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية
- 193 ..... ثانيا: مصدر مسؤولية رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية
- 194 ..... ثالثا: التحديد الدستوري المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى
- 195 ..... رابعا: المعنى الضيق للخيانة العظمى وفقا للدستور الأمريكي
- 196 ..... خامسا: إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية الأمريكي
- 196 ..... المطلب الثاني: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في فرنسا
- 197 ..... الفرع الأول: الرئاسة في فرنسا
- 198 ..... الفرع الثاني: نظام انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسي
- 199 ..... أولا: كيفية اختيار وانتخاب رئيس الجمهورية الفرنسي
- 200 ..... ثانيا: نظام تولية منصب رئيس الجمهورية
- 201 ..... الفرع الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية الفرنسي
- 204 ..... الفرع الرابع: مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي
- 205 ..... أولا: مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي قبل التعديل الدستوري لسنة 2008
- 208 ..... ثانيا: مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008
- 211 ..... المطلب الثالث: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر
- 212 ..... الفرع الأول: الرئاسة في الجزائر
- 214 ..... الفرع الثاني: نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر
- 214 ..... أولا: أهمية الانتخابات الرئاسية
- 216 ..... ثانيا: كيفية تولي منصب الرئاسة في الجزائر
- 225 ..... الفرع الثالث: عهدة رئيس الجمهورية في الجزائر
- 226 ..... أولا: مدة العهدة الرئاسية
- 227 ..... ثانيا: تجديد العهدة الرئاسية في النظام الجزائري
- 231 ..... الفرع الرابع: صلاحيات ومهام رئيس الجمهورية في الجزائر

- أولاً: واقع صلاحيات واختصاصات رئيس الجمهورية الجزائري ..... 231
- ثانياً: منبع ومصدر صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية الجزائري ..... 233
- ثالثاً: وظائف رئيس الجمهورية الجزائري ..... 234
- الفرع الخامس: مسؤولية رئيس الجمهورية في الجزائر ..... 235
- المبحث الثاني: المركز القانوني للبرلمان في الأنظمة المقارنة ..... 247
- المطلب الثاني: المركز القانوني للبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية ..... 247
- الفرع الأول: التعريف بالبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية ..... 247
- الفرع الثاني: هيكل البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية ..... 250
- الفرع الثالث: صلاحيات البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية ..... 255
- الفرع الرابع: آليات رقابة البرلمان على أعمال رئيس الجمهورية الأمريكي ..... 262
- المطلب الثالث: المركز القانوني للبرلمان في فرنسا ..... 265
- الفرع الأول: التقنين الشديد للنشاط البرلماني في ظل الجمهورية الخامسة ..... 266
- الفرع الثاني: تكوين البرلمان الفرنسي ..... 268
- الفرع الثالث: تنظيم هيكل وسير عمل البرلمان الفرنسي ..... 271
- الفرع الرابع: صلاحيات البرلمان الفرنسي ..... 273
- المطلب الرابع: المركز القانوني للبرلمان في الجزائر ..... 276
- الفرع الأول: تبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر ..... 278
- الفرع الثاني: تشكيل وهيكل البرلمان في الجزائر ..... 290
- الفرع الثالث: سير عمل البرلمان في الجزائر ..... 300
- الفرع الرابع: صلاحيات البرلمان في الجزائر ..... 304
- الباب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية في الأنظمة المقارنة ..... 336
- الفصل الأول: الآليات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية لممارسة العملية التشريعية
- في الأنظمة المقارنة ..... 337
- المبحث الأول: تدخل رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر في العملية التشريعية ..... 338
- المطلب الأول: إعداد وتحضير جدول الأعمال ..... 339
- الفرع الأول: جدول الأعمال ..... 340

- 340 ..... الفرع الثاني: الجهات المكلفة بإعداد جدول الأعمال ودور الحكومة فيه
- 344 ..... الفرع الثالث: أسباب تفوق الحكومة في إعداد وتحديد جدول الأعمال
- 347 ..... الفرع الرابع، الانعكاسات الناجمة عن أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال
- 348 ..... المطلب الثاني: التدخل في عملية المناقشة والتصويت
- 350 ..... الفرع الأول: تدخل الحكومة على مستوى اللجان
- 351 ..... الفرع الثاني: تدخل الحكومة على مستوى إجراءات المناقشة والتصويت
- 352 ..... أولاً: مظاهر تدخل الحكومة في دراسة ومناقشة القانون
- 353..... ثانياً: مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القانون
- 353 ..... المطلب الثالث: فض النزاع بين غرفتي البرلمان
- 354 ..... الفرع الأول: التجارب الأجنبية المقارنة في حل الخلاف
- 354 ..... أولاً: حل الخلاف في الولايات المتحدة الأمريكية لجان الندوات
- 356 ..... ثانياً: حل الخلاف في فرنسا
- 357 ..... الفرع الثاني: التجربة الجزائرية في حل الخلاف
- 358 ..... أولاً: مفهوم الأحكام محل الخلاف
- 359 ..... ثانياً: دور مجلس الأمة في خلاف
- 361 ..... ثالثاً: طبيعة دور اللجنة المتساوية الأعضاء
- 361 ..... رابعاً: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء
- 362 ..... الفرع الرابع: دور الحكومة في فض النزاع بين غرفتي البرلمان
- 366 ..... المطلب الرابع، رئيس الجمهورية وعمل البرلمان
- 367 ..... الفرع الأول: رئيس الجمهورية وتكوين البرلمان
- 371 ..... الفرع الثاني: رئيس الجمهورية يوجه خطاب إلى البرلمان
- 373 ..... الفرع الثالث: رئيس الجمهورية يدعو البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية
- 374 ..... الفرع الرابع: رئيس الجمهورية يحل البرلمان
- 375 ..... أولاً: الإطار المفاهيمي والقانوني لحل البرلمان
- 377 ..... ثانياً: حل البرلمان في النظام الدستوري الأمريكي
- 379 ..... ثالثاً: حل البرلمان في النظام الدستوري الفرنسي

- 382 ..... رابعا: حل البرلمان في النظام الدستوري الجزائري
- المبحث الثاني: إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون
- 388 ...
- 389 ..... المطلب الأول: طلب إجراء مداولة ثانية (حق الاعتراض)
- 393 ..... الفرع الأول: تعريف سلطة الاعتراض (مداولة ثانية)
- 391 ..... الفرع الثاني: ضرورة طلب إجراء مداولة ثانية
- 392 ..... الفرع الثالث: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الأنظمة المقارنة
- 393 ..... أولا: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية
- 403 ..... ثانيا: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في فرنسا
- 404 ..... ثالثا: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الجزائر
- 413 ..... المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين
- 413 ..... الفرع الأول: دور الرئيس الأمريكي في الرقابة على دستورية القوانين
- 415 ..... الفرع الثاني: دور الرئيس الفرنسي في الرقابة على دستورية القوانين
- 416 ..... الفرع الثالث: دور الرئيس الجزائري في الرقابة على دستورية القوانين
- 416 ..... أولا: المساهمة الفعالة لرئيس الجمهورية في تحديد تشكيلة المجلس الدستوري
- 417 ..... ثانيا: ارتباط عمل المجلس الدستوري بإجراء الإخطار
- 420 ..... المطلب الثالث: إصدار ونشر القانون
- 420 ..... الفرع الأول: إصدار القانون
- 420 ..... أولا: مفهوم الإصدار
- 422 ..... ثانيا: السلطة المختصة بإصدار القوانين حسب الأنظمة المقارنة محل الدراسة
- 425 ..... ثالثا: القيمة القانونية لإصدار القوانين
- 430 ..... الفرع الثاني: نشر القوانين
- 430 ..... أولا: مفهوم نشر القوانين
- 430 ..... ثانيا: أهمية النشر
- 431 ..... ثالثا: عملية نشر القوانين في الأنظمة محل الدراسة

الفصل الثاني: مظاهر تفوق رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة

435	المقارنة .....
436	المبحث الأول: تمتع رئيس الجمهورية بالتشريع الموازي .....
437	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .....
438	الفرع الأول: مفهوم السلطة التنظيمية ومدلولها .....
441	الفرع الثاني: أسباب ومبررات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .....
441	أولاً: مبررات وجود التنظيم إلى جانب القانون .....
442	ثانياً: الغرض من إسناد سلطة التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية .....
444	ثالثاً: الأسباب المنطقية والواقعية للسلطة التنظيمية لرئيس لجمهورية .....
445	المطلب الثاني: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الفرنسي والأمريكي .....
445	الفرع الأول: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الفرنسي .....
447	الفرع الثاني: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الأمريكي .....
450	المطلب الثالث: نظام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الجزائرية .....
453	المبحث الثاني: سمو التشريع الرئاسي عن التشريع البرلماني .....
454	المطلب الأول: حق اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة .....
455	الفرع الأول: مفهوم الاستفتاء .....
458	الفرع الثاني: طبيعة الاستفتاء والقيمة القانونية للتشريع الاستفتاءي .....
458	أولاً: طبيعة الأعمال المتعلقة بإجراء الاستفتاء .....
460	ثانياً: القيمة القانونية للتشريع الاستفتاءي .....
461	الفرع الثالث: موضوعات الاستفتاء ومجالاته .....
461	أولاً: موضوعات الاستفتاء .....
463	ثانياً: مجالات الاستفتاء .....
464	الفرع الرابع: إجراء اقتراح الاستفتاء .....
469	المطلب الثاني: المعاهدة الدولية مجال خصوصي لرئيس الجمهورية .....
469	الفرع الأول: طبيعة ومكانة المعاهدة الدولية في الأنظمة المقارنة .....

- 470 ..... أولاً: طبيعة المعاهدة الدولية في الأنظمة المقارنة
- 473 ..... ثانياً: مكانة المعاهدة الدولية في الأنظمة المقارنة
- 476 ..... الفرع الثاني: السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية في الأنظمة المقارنة
- 477 ..... أولاً: السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية في النظام الأمريكي
- 477 ..... ثانياً: السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي
- 480 ..... ثالثاً: السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية في النظام الجزائري
- 483 ..... المطلب الثالث: تمكين رئيس الجمهورية من تعديل الدستور
- 484 ..... الفرع الأول: الإطار المفاهيمي لتعديل الدستور
- 485 ..... أولاً: مفهوم تعديل الدستور
- 485 ..... ثانياً: أهمية التعديل الدستوري
- 487 ..... ثالثاً: ضرورة تعديل الدستور
- 488 ..... رابعاً: طبيعة وخصائص التعديل الدستوري
- 490 ..... الفرع الثاني: تعديل الدستور في الأنظمة المقارنة (فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية) ..
- 490 ..... أولاً: التعديل الدستوري في فرنسا
- 491 ..... ثانياً: التعديل الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية
- 493 ..... الفرع الثالث: تعديل الدستور في النظام الجزائري
- 493 ..... أولاً: السلطة المختصة بتعديل الدستور في الجزائر
- 495 ..... ثانياً: ممارسة رئيس الجمهورية الجزائري لتعديل الدستور
- 498 ..... ثالثاً: دور البرلمان الجزائري في تعديل الدستور
- 501 ..... المبحث الثالث: رئيس الجمهورية يحل محل البرلمان بالتشريع عن طريق الأوامر .....
- 501 ..... المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للأوامر الرئاسية
- 502 ..... الفرع الأول: مفهوم الأوامر الرئاسية
- 504 ..... الفرع الثاني: أسباب إسناد رئيس الجمهورية التشريع بأوامر
- 505 ..... المطلب الثاني: نظام التشريع بأوامر في النظام الفرنسي
- 506 ..... الفرع الأول: أساس التشريع بأوامر في النظام الفرنسي
- 507 ..... الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتشريع بأوامر

508	الفرع الثالث: شروط التشريع بأوامر
510	المطلب الثالث: نظام التشريع بأوامر في النظام الجزائري
512	الفرع الأول: مبررات منح رئيس الجمهورية الجزائري التشريع بأوامر
513	الفرع الثاني: التشريع بأوامر من خلال دستور 1996
513	أولاً: الأساس الدستوري للتشريع بالأوامر في دستور 1996
615	ثانياً: انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر
517	الفرع الثالث: موقف الفقه الجزائري من التشريع بأوامر
520	الفرع الرابع: نطاق التشريع بأوامر
533	الخاتمة
537	قائمة المراجع
561	الفهرس