

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -



كلية الحقوق



مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر

تحت إشراف الأستاذ :

د. بن عمار محمد

من إعداد الطالبة :

رمضاني فاطمة الزهراء

أعضاء اللجنة :

- | | |
|---------------------------|---|
| الأستاذ : كحلولة محمد | أستاذ التعليم العالي - جامعة تلمسان - رئيسا |
| الأستاذ : بن عمار محمد | أستاذ التعليم العالي - جامعة تلمسان - مقرر |
| الأستاذ : بن حمو عبد الله | أستاذ التعليم العالي - جامعة تلمسان - عضوا |
| الأستاذ : دايم بلقاسم | أستاذ محاضر - جامعة تلمسان - عضوا |

السنة الجامعية



34.07.1025



جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان
كلية الحقوق
المكتبة
رقم الجرد : 88 903
تاريخ الدخول : 09/03/2006

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شكر الأفاضل

أحمد الله على عونه الكريم في إتمام هذا العمل مع كثرة الأعباء وثقل الواجبات التي ارتبطنا بها في ميدان الحياة ، ولقد كان حبيبا إلى نفسي أن أخلص للعلم وأن أعكف على الدراسة وآمل أن يكون الأساتذة الكرام قد تقبلوه مني وتغاضوا عن زلاتي وأسأل الله أن يجعله بذرة خير في ضمير من طالعه.

ولا يسعني وأنا أقدم هذه المذكرة إلا أن أتوجه بالعرفان والتقدير إلى الأستاذ المشرف " الدكتور بن عمار محمد " أستاذاي المحترم وملهمي طريق البحث في هذا المجال، أشكره على تواضعه وصبره وكل الملاحظات والتوجيهات القيمة التي أفادني بها والتي إن عبرت عن شيء فعن حنكة تأطيره الناجح والمميز.

كما أقدم شكري للأستاذ " كحلولة محمد " الذي قبل ترأس لجنة مناقشة هذا العمل المتواضع.

وشكري الخالص للأستاذ الدكتور " بن هو عبد الله " الذي تعلمت منه الكثير من المعلومات القيمة ، وما بخل بها يوما عتا.

وشكر جزيل للأستاذ " دايم بلقاسم " على قبوله مناقشة مذكرتي هذه.

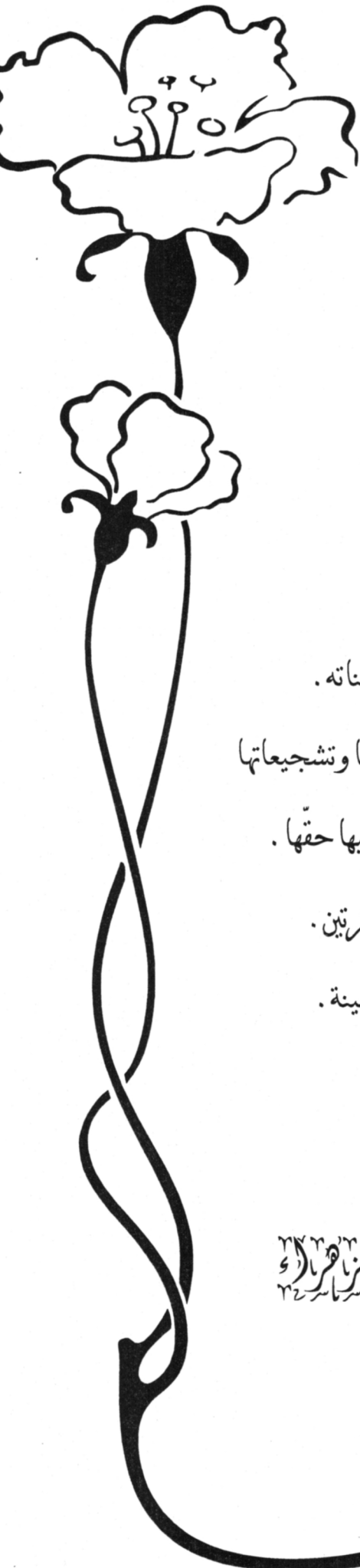
وشكر خاص للأستاذ " خيزاوي بوسيف " الذي فتح لي كل أبواب البحث وهون لي كل العقبات في سبيل ذلك.

كما أتوجه إلى الأستاذ " فهاض بن عمر " بالشكر لما التمسته منه من تشجيع.

كما لا يسعني في الختام إلا أن أنوه بفضل السادة " سليمان درويش " ، " بلمقدم بومدين " ، " لعابد هشام " الذين قدّموا لي تسهيلات في المكتبة.

كما أتوجه بالشكر إلى الأخ كمال والأخ محمد اللذين قاما بطبع هذه المذكرة ونسخها.

وأخيرا أتقدم بالشكر الجزيل إلى من تتلمذت على أيديهم منذ طفولتي إلى غاية المرحلة الجامعية وخاصة أساتذة كلية الحقوق.



إهداء

أهدي خلاصة تجربتي وثمره جهدي وعطائي :

* إلى روح أبي الطاهرة رحمه الله وأسكنه فسيح جناته .

* إلى أمي الحبيبة التي ما لبثت تسهر على تربيتي وتحفني برعايتها وتشجيعاتها

والتي لا أجد الكلمات في وصفها ومهما حاولت فلن أوفيها حقها .

* إلى تغمراني بالحنان وتعيناني بدعواتها جدتاي العزيزتين .

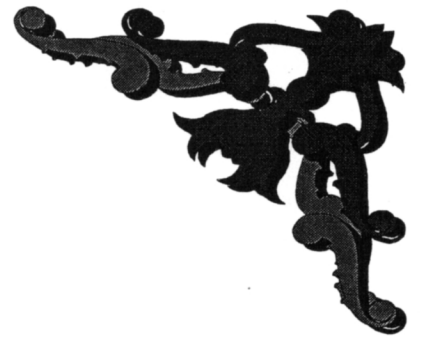
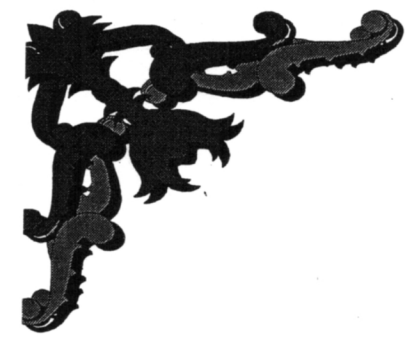
* إلى أخي الوحيد وأختي الغالية : عبد الحكيم وأمينة .

* إلى كل أفراد عائلتي الكريمة .

* إلى كل الزملاء والزميلات .

فاطمة الزهراء
أبوابها
٢٠٢٢

المقدمة



المقدمة

إنَّ وجود الدولة الحديثة وتسييرها يتطلب بالضرورة منظمات أو هيئات متنوعة ومتخصصة في تدبير الشأن العام بأبعاده القانونية والسياسية ، تعرف هذه الهيئات بالمؤسسات أو السلطات العمومية أو السياسية.

فالدولة قامت على إثر عوامل مختلفة ، أدت إلى ترابط مجموعة من الأفراد للاستقرار على إقليم معيّن ، تحكمها ظاهرة السلطة ، وهي ظاهرة خطيرة وأساسية في حياة المجتمعات.

وبالرجوع إلى التاريخ والبحث عن نشأة المجتمعات وقيام السلطة فيها نجد أنَّ نضال الشعوب - بفعل نضج الوعي الثقافي - بفضل جهود المفكرين قد توجَّح بسيادة النظام الدستوري، حيث تمَّ فصل السلطة عن شخص الحاكم وتمَّ إلزامه بموجب قواعد الدستور والقانون¹.

فقد نشأت الدولة لتحقيق أغراض معينة ولتباشر وظائف مختلفة ، ولا شكَّ في أنَّ هذه الأغراض والوظائف كانت بالغة البساطة في أوّل الأمر ثمَّ أخذت تنمو وتتعدّد على مرّ الأيام ، فظهر للعيان أنَّ أعمال الدولة ليست كلّها من طبيعة واحدة ، وبذلك فكّر الناس في وضع تقسيم عملي لها.

يفذهب أرسطو إلى تقسيمها إلى 3 أنواع : أعمال صادرة عن جمعية عامة ، هيئة الحكم أو الموظفين، المحاكم².

¹ - بوقفة العربي ، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل الدستور الجزائري لعام 1963، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة الجزائر، 1997، ص 1 ، 2.

² - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري،(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1988، ص185.

وهي تجسد دستوريا وسياسيا السلطات الثلاث في الدولة ، بخاصة وظيفتي وسلطتي التشريع والتنفيذ لأنهما المبادرتان عادة بممارسة مظاهر السلطة والحكم في المجتمع وبخاصة وظيفة صنع القانون.

وعلى هذا الأساس ليس غريبا تركيز كل الدساتير في نظمها حول هاتين السلطتين وحول العلاقة التكاملية بينهما في إطار مبدأ الفصل بين السلطات.

ولعل " Luks " أول من أدرك فائدة هذا المبدأ بين سلطتي التشريع والتنفيذ ، وإن لم يصر على الضرورة المطلقة له ، فقد قسّم سلطات الدولة إلى أربعة (4) وظائف مخالفا بهذا تقسيم أرسطو ، فقال بسلطة التشريع وأعطاهم الغلبة مدخلا فيها القضاء ، ثم السلطة التنفيذية وجعلها تابعة للسلطة التشريعية والسلطة الاتحادية ثم السلطة الرابعة والتي تعبّر عن مجموع ما كان للتاج الأمريكي من امتيازات وحقوق آنذاك¹.

فمن خلال تفسير مبدأ الفصل بين السلطات تفرز لنا أنظمة مختلفة ، فالفصل الجامد يترتب عليه استقلال كل سلطة عن الأخرى وينتج عنه النظام الرئاسي الذي يتميز بوحدة السلطة التنفيذية وعدم مسؤولية البرلمان أمام الحكومة أما الفصل المرن القائم على وجود نوع من التوازن والتعاون بين السلطات ونوع من التكامل والرقابة بواسطة أدوات قانونية يفرز لنا النظام البرلماني.

فالأصل أن يتولّى الوظيفة التشريعية هيئة تتمثل مهمتها في التعبير عن إرادة الأمة في شكل تشريعات ملزمة للكافة ، ولا يكون لرئيس الدولة سوى التصديق عليها ، مع الاعتراف له بحق الاعتراض التوقيفي إلا أن التطور قد منح الهيئة التنفيذية صلاحية إصدار اللوائح التي تتناول حياة الناس بالتنظيم والتأثير عليها².

¹ - سليمان الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 185.

² - حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة (الكتاب الأول) ، نظرية المرافق العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984 ،

فأصبح معروفا في جميع الدول الدور الذي تضطلع به السلطة التنفيذية والاختصاصات الممنوحة لها والتي قد تضيق أو تتسع حسب إرادة الدول، أهمها على الإطلاق الاعتراف لها بسلطة تقريرية.

فسماع هذا العنوان "سلطة التقرير" قد يؤدي إلى الاعتقاد بوجود سلطة جديدة لم نكن على اطلاع بها، لكن الحقيقة هي غير ذلك، فالسلطة في الدولة تبقى واحدة لا تتجزأ.

فسلطة التقرير تتصل، من جانب، بصورة من صور وظائف السلطة العامة في الدولة وهي الوظيفة الإدارية، ومن جانب آخر، بالأعضاء أو الهيئات الممثلة للدولة في هذا المجال أي الجهاز التنفيذي (الإدارة، الحكومة) لاسيما إحدى صور الوظيفة الإدارية والمتعلقة بإصدار قرارات عامة¹.

فهذه الطبيعة التقريرية للأعمال القانونية الصادرة من السلطة التنفيذية، من شأنها أن تجعل هذه الأعمال مؤثرة في النظام القانوني، أي أنها قادرة بقوة القانون على المساس بحقوق الأفراد والتزاماتهم².

فالاعتراف للحكومة بسلطة تقريرية كان يشكل الهدف الرئيسي للمؤسس الدستوري عبر مراحل الحياة الدستورية التي عرفتها الدول وتنطوي هذه السلطة التقريرية على مفهومين يوحى لنا الاعتراف للحكومة بوظيفتين:

- الوظيفة التابعة المتوقفة على تدخل السلطة التشريعية، والتي تمنح الحكومة اتخاذ قرارات إدارية عامة لازمة لإدخال القانون حيز التنفيذ.
- الوظيفة المستقلة حيال العمل التشريعي التي تمنح الحكومة صلاحية تنظيم كل موضوع ما لم يتعرض له المشرع.

¹ - رأفت فوده، سلطة التقرير المستقلة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 07.

² - عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 5، العدد 1، 1995، ص 49.

ففي فرنسا وبداية من دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية الصادر في سنة 1799 ،
حوّلت السلطة التنفيذية الاختصاص التنظيمي ، وأصبح هذا الإسناد منذ ذلك الوقت
مبدأ ثابتاً ونهائياً¹.

وبما أنّ الجزائر كانت مستعمرة فرنسية، فمن الطبيعي أنّ يكون القانون العام
الفرنسي مصدراً لقانوننا العام، وعلى هذا الأساس حوّلت الجزائر غداة الاستقلال الجهاز
التنفيذي ممارسة السلطة التنظيمية، مما يعني الاعتراف له بسلطة تقريرية.

والدستور الجزائري، المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28 كرّس المبدأ القاضي
بإسناد السلطة التنظيمية للهيئة التنفيذية، فقد أسند بموجب مادتيه 3/83 و2/125 لرئيس
الحكومة سلطة تقريرية تابعة متمثلة في تنفيذ القوانين والتنظيمات.

هذه التنظيمات صادرة عن رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية تكيف
قانوناً أنّها لوائح مستقلة منحدرة من سلطة التقرير المستقلة التي يجوزها رئيس الجمهورية
دستوريا بموجب المادة 1/125 من الدستور : " .بممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية
في المسائل غير المخصصة للقانون " .

بحيث يمكن لرئيس الجمهورية تنظيم أية مسألة قانونية أو إدارية -وبدون حصر-
لم يحجزها الدستور للبرلمان (بموجب نص المادة 122 أو غيرها من مواد الدستور التي
تحدّد مجالات تدخله) هذا بخلاف رئيس الحكومة الذي عليه انتظار تدخل البرلمان أو
رئيس الجمهورية أولاً ، ثمّ الإيعاز أو الإحالة منهما إليه بالتدخل لينفذ ما صدر عنهما
ويدخله حيز التطبيق ، حيث مهمّته الرئيسية وضع التفاصيل والجزئيات ودقائق الأمور
التي لا يمكن للجهاز الأول الإحاطة بها كاملة أثناء وضعها ، ليطبّق على المدينين : القريب

¹ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996 ، رسالة لنيل شهادة الماجستير - قانون
العام ، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجليلي الياس، سيدي بلعباس ، 1998-1999 ، ص 01.

والبعيد ، وهذه من أخص وظائف القاعدة القانونية العامة والمجردة التي ما وجدت إلا لتطبق آتيا ومستقبلا¹.

هذا وإن كانت دراستنا ستصبّ في لبّ الوظيفة الإدارية على سلطة التقرير المسندة للجهاز التنفيذي (للحكومة ، الإدارة)، فهذا لأسباب متعدّدة منها :

- ندرة الدراسات في هذا المجال ، وإن وجدت دراسات قليلة فهي سطحية وغير معمقة.

- الأهمية والدور الجديد الذي تلعبه اليوم السلطة التنفيذية، والمكانة التي تحتلها هذه السلطة (لاسيما المستقلة) في مجال صنع القواعد العامة والمجردة بعدما كان حكرا على البرلمان صاحب السيادة العامة الذي اختارته الأمة ، هذا الواقع الذي فرض على الحكومة أو الإدارة بفعل تعيّر نمط الحياة العصرية ، وعدم قدرة البرلمانات على تلبية متطلبات الأفراد.

- الاعتراف للحكومة بسلطة تقريرية عامة يعني الاعتراف لها بوظيفة في مجال صنع القانون، تنافس بها صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال.

فدراسة السلطة التقريرية من شأنها كشف المركز القانوني الذي يحتله الشخص الحائز لها - رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة - وتسمح بمعرفة القواعد المنظمة لها وضوابط وحدود ممارستها وكذا الضمانات الممنوحة لها.

كما أنّ ربط هذه الدراسة بالواقع العملي من شأنه إزالة الستار لمعرفة مدى تأثير القواعد العامة والمجردة المتخذة من طرف السلطة التقريرية (مراسيم رئاسية وتنفيذية) على المجتمع ومدى تلبيتها لحاجيات الشعب وتطلعاته.

لذا فالإشكالية الأساسية والتي نحاول الكشف عنها هي كيف تساهم هذه السلطة في عملية صنع القانون. والمقصود في معناه الواسع أو الموضوعي.

¹ - عزاوي عبد الرحمن ، النظام القانوني لممارسة الأنشطة و المهن المنظمة (دراسة مقارنة)، عالم الكتب ، طبعة أولى، الجزائر، 2004 ، ص 72 ، 73.

فكيف قسّم الدستور باعتباره التشريع الأساسي في الدولة الصلاحيات في إطار مبدأ الفصل بين السلطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاسيما في موضوع صنع القانون ؟

وإلى أيّ حدّ يصل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ؟ وما هو المركز الذي يحتلّه كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة فيه باعتبارهما قطبي سلطة التقرير ؟ متى نقول أنّ رئيس الجمهورية ينافس البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في عملية صنع القانون (بمفهومه الموضوعي) ومتى يتحوّل إلى مشرع أصلي ؟ ما مدى فعالية الجهاز المكلف بالرقابة في حالة وجود نزاع بين البرلمان وسلطة التقرير حول موضوع الاختصاص ؟ وما هو الحلّ في حالة تدخل أحدهما في صلاحيات واختصاصات الآخر ؟

هذه الأسئلة وغيرها نحاول الإجابة عليها بتبني الخطة التالية :

- الباب الأوّل: منافسة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في عملية صنع القانون في النظام الدستوري الجزائري.
- الباب الثاني: مساهمة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية والضمانات المقرّرة لحماية سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري.

الباب الأول

منافسة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية

في علمية صنع القانون في

النظام الدستوري الجزائري

الباب الأول

مناقسة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية

في عملية صنع القانون

في النظام الدستوري الجزائري

تركز معظم دساتير الدول على وظيفتي التشريع والتنفيذ باعتبارهما أحد مظاهر السلطة ، وكأصل عام تتولى الهيئة التشريعية مهمة التعبير عن الإرادة الشعبية من خلال سنّ القوانين ، غير أنّ هذا الدور سرعان ما تراجع ، حيث أصبحت الهيئة التنفيذية تتمتع بدور أوسع مما اعترف به لها سابقا ، حيث تمّ الاعتراف لها بسلطة التقرير المستقلة إلى جانب سلطة التقرير التابعة التي عُرف بها الجهاز التنفيذي.

إذ أصبح مسلما به في جميع الدول اضطلاع هذه السلطة بصلاحيات واختصاصات متشعبة خاصة في مجال مناقسة البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في عملية صنع القانون.

ولالإلمام بهذا الدور سنتعرّف على ماهية سلطة التقرير المعترف بها للهيئة التنفيذية وكذا القائمين بها ، وهم رئيس الجمهورية الحائز على سلطة التقرير المستقلة ، ثمّ وسيلة ممارسة هذا الاختصاص وهي المراسيم الرئاسية ، إلى جانب رئيس الحكومة الحائز على سلطة التقرير التابعة ووسيلة ممارسته لها وهي المراسيم التنفيذية التي تلعب دورا تكميليا في عملية صنع القانون.

الفصل الأول

طائفة سلطة التقرير

بعدما مثلت البرلمانات المنتخبة ردّة فعل على سيطرة الملوك والأباطرة ، على إثر نجاح الثورة الفرنسية سنة 1789 ، والتي كانت من أهم نتائجها ظهور مبدأ " سيادة الأمة " ، إذ نقل من الفكر الفلسفي إلى الفكر القانوني ، وذلك في إعلان حقوق الإنسان والدساتير المتعاقبة ، تحولت بمرور الوقت إلى أجهزة مستبدة بفعل الغرور الذي أصابها ، فعجزت عن مواجهة متطلبات الحروب ومخلفاتها لاسيما الحريين العالميتين .

إنّ ما أصاب البرلمان من عجز في مواجهة المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخطرة التي عرفتها الشعوب الأوروبية ، وعدم قدرته على مسايرة التطور السريع وكثرة المطالب أدّى إلى تراجع له لصالح السلطة التنفيذية (الحكومة) والتسليم لها باحتلال الصدارة - ولو عمليا - في النظام السياسي ، مما تطلّب الاعتراف لها بضرورة تملك وسائل خاصة للتدخل من أجل مواجهة متطلبات العصر ، وبالتالي الاستيلاء على معظم الوسائل التي كانت السلطة التشريعية تتمتع بها أو تمّ تسخيرها لها .

فاستعملت هذه السلطة ليس فحسب من أجل استقرار النظام العام ، ولكن لإيقاف كل محاولة تهدف إلى عرقلة تدخلها لإنجاز برامجها وتحقيق أهدافها المتعدّدة . فتجمعت بذلك في يدها التقنية التي فرضت بها نفسها كنظام لحل المشاكل التي كان الشعب يعاني منها¹ .

وهكذا تحولت الأنظار إلى دور السلطة الإدارية التي يميّز عملها بالسرعة والدقة والفعالية بالمقارنة مع الإجراءات البرلمانية التي يتطلبها التشريع ، فهي كثيرة وبطيئة ومطوّلة ، لذلك اتجه البرلمان إلى تجنب التشريع بنفسه .

¹ - سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1990 ، ص 231 ، 232 .

وأمام كل هذه العوامل رجحت كفت الحكومة من حيث توسيع نطاق دورها ومن حيث الاعتراف لها بسلطة تقريرية عامة¹.

لم يتم الاعتراف بهذه السلطة للهيئة التنفيذية إلا ابتداء من دستور السنة (8) الثامنة للثورة الفرنسية الصادر في 1799. وهكذا أصبحت السلطة التنفيذية تعرف بالسلطة " التنفيذية التنظيمية " بالنظر لما تتمتع به من سلطة تقريرية عن طريق اللوائح بنوعها بنوعها:

- التنفيذية : للزيادة من توضيح القانون وتفصيل جزئياته.
- المستقلة: لتنظيم الموضوعات التي هم مقتضيات حياة المواطن الإدارية والاقتصادية ونظام الخدمات كإنشاء المرافق العامة.
هذا ويرى أحد شراح القانون الدستوري المصري " رأفت فوده " أن الاعتراف للحكومة - السلطة التنفيذية - بسلطة تقرير عامة ، يعني الاعتراف لها بمهمة تشريعية تنافس فيها صاحب الاختصاص الطبيعي في مجال التشريع أو البرلمان². وهذا ما نحن بصدد بحثه في هذا الباب.

لذا من المناسب التقديم - للإلمام بمماهية السلطة التقريرية - بدراسة كيفية توزيع الاختصاص بين الحكومة والبرلمان والاعتراف للإدارة بسلطة تقرير تابعة " subalterne ou dérivée " كمرحلة أولى ثم سلطة تقرير مستقلة " autonome " والتي تنافس من خلالها السلطة التنفيذية البرلمان في صنع القواعد العامة والمجردة.
ثمّ التعرض لمبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه في النظام الدستوري الجزائري للتعرف على طبيعة العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

ولإتمام دراسة هذا الفصل سنتعرض لمجال كل من اللوائح والقانون أي نطاق كل من السلطة التقريرية والتشريعية.

¹ - رأفت فوده، المرجع السابق، ص 149.

² - رأفت فوده ، المرجع نفسه ، ص 146.

المبحث الأول

طرق وضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين

التشريعية والتنفيذية وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

إنّ العلاقة بين السلطات هي إحدى القواعد التي يمكن على أساسها تحديد النظام السياسي الذي يسود في أيّ دولة ، إذ أنّ شكل ممارسة السلطة السياسية يتجسّد حتماً في التنظيم الذي يأخذ به المؤسس الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين مختلف السلطات المكونة للسلطة العامة ، هذا الأخير الذي يجد نفسه أمام مجموعة من الخيارات وهو بصدد توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يعدّ أحد مظاهر تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة القانونية الحديثة. هذا المبدأ الذي أصبحت تغلب عليه - على المستوى العالمي - صفة التعاون المتزايد بين الحكومة والبرلمان من خلال وسائل التأثير المتبادلة بينهما ، يبقى الآلية الدستورية التي تحمي الحريات عبرها وتعطي ديناميكية للنظام السياسي السائد في الدولة.

وللتوسيع أكثر في هذه النقاط سنتناول في هذا المبحث مطلبين :

- الأول : طرق وضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

- الثاني : مبدأ الفصل بين السلطات وكذا تطبيقه في الحياة الدستورية الجزائرية.

المطلب الأول : طرق وضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية.

إنّ عملية توزيع الاختصاص بين السلطات على نفس القدر من الأهمية والخطورة. فالأهمية تظهر من حيث إيجاد وظيفة لكل هيئة دستورية تلتزم وفقها ، والخطورة بالنظر للتأثيرات التي قد تكتنف واضعي الدستور الذين يميلون لترجيح كفة سلطة على حساب

أخرى ، الأمر الذي يؤدي لا محالة إلى تعسف سلطة على حساب أخرى بالنظر للصلاحيات المخولة لها.

فالغموض فيما يتعلق بالصلاحيات يمكن أن يكون مزعجاً بالنسبة للممارسة حق التقرير، ولا ننسى ما يمكن أن ينجر عن سوء التوزيع من الأزمات التي قد تكون في بعض الأحيان مضمينة لبقاء الدولة¹.

فهذه التأثيرات التي تعترض واضعي دستور الدولة تطرح إشكالات عديدة من بينها، تحديد ما هو العمل التشريعي الذي يدخل في نطاق عمل السلطة التشريعية، ثم العمل الذي يدخل في حدود السلطة التنفيذية التنظيمية. وهو ما يجعل واضعي دستور الدولة يعتمدون على الدساتير المقارنة وعلى طرق الاستنتاج والاستنباط بما يتماشى مع ظروف وطبيعة أنظمتهم، بالإضافة إلى المسحة الشخصية التي تطبع القواعد الموضوعية من قبلهم بالنظر لثقافتهم ومنهجياتهم.

ويمكن تلخيص العوامل التي يتأثر بها هؤلاء الأشخاص (مؤسسين دستوريين) والخيارات المعروضة عليهم في قيامهم بعملية توزيع الاختصاص في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : العوامل والمعطيات المؤثرة في إدارة المؤسس الدستوري.

هناك جملة من العوامل التي قد تؤثر في إرادة المؤسس الدستوري وترشده عند قيامه بعملية توزيع الاختصاصات بين مختلف السلطات خاصة بين السلطة التشريعية والتنفيذية تتلخص خاصة في عامل أو معيار أهمية الموضوع وكذا الظروف المحيطة بواضعي الدستور.

¹ - انظر بشأن الأزمات التي يمكن أن تنشأ عن التوزيع الغامض للسلطات الأزمة الاجتماعية التي عقدت الثورة الطلابية بشكل خطير ، أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية [ترجمة علي مقلد ، شفيق حدّاد ، عبد الرحمن سعد] ، دار الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 1977 ، ص 318 - 319 وما بعدها.

فبالنسبة لمعيار الأهمية السياسية والقانونية للموضوع المراد تنظيمه، فهي متعلقة بدرجة خطورة هذا الموضوع وكذا اتصاله بحياة الأفراد وحقوقهم وحررياتهم وكذا المؤسسات الدستورية في الدولة.

ويقول الدكتور رأفت فوده¹ في هذا الشأن : « المشرع الدستوري يلجأ أحيانا إلى معيار " أهمية الموضوع " ويتولى غربلة النظام الجاري تقنينه ، ليجعل من أهمها أو الأكثر أهمية يدخل في نصاب البرلمان ، والموضوعات الأقل أهمية تكون من نصيب سلطة التقرير الإدارية ، بحيث ظلّت بالتبعية لذلك موضوعات معينة بالنظر لأهميتها على مرّ الزمان ضمن الاختصاص الأصيل المعترف به للمشرّع ، بل المحجوز له ، ليشرع فيها بقوانين (عادية أو عضوية) ، من موضوعات تتعلق بحالة الأشخاص كموضوع الجنسية ، وأهليتهم ونظام أحكام الأسرة من زواج وطلاق ونسب والنظم المالية للزواج من تركات وميراث وهبات - موضوع التأميم والخصوصة - حماية الملكية العامة - الحريات الفردية وحرمة المسكن - الحقوق السياسية والمدنية للمواطن - حق الدفاع - نظام العقوبات وإنشاء الهيئات القضائية وتنظيمها واختصاصاتها - حرية الصحافة والنشر ووسائل الإعلام - إنشاء الضرائب والتكاليف العامة -... فمثل هذه المواضيع هي في حاجة إلى نقاش واسع وتنظيم وتنظير ، وتمكين ممثلي الشعب من التعبير عن هموم وانشغالات المواطنين عن طريق سبر آرائهم ، وهذا لا يمكن أن يتمّ بالقرارات الإدارية التي يمكن أن تتخذ وتصدر دفعة واحدة دون حاجة لمداومات ، فهي ليست مرتبطة بمشروع بناء مجتمع برمته ، بل فقط لإيجاد حلول لمسائل عالقة. بينما يسند ذات المشرع مواضيع أخرى أقل أهمية من الأولى وأقل خطورة بالنظر لطبيعتها التقنية إلى السلطة التنفيذية التنظيمية لما تتمتع به من سلطة تقريرية عن طريق نوعين من اللوائح : تنفيذية في إطار سلطة التقرير التابعة " Le pouvoir décisionnel dérivé " وهذا للزيادة في توضيح أحكام القانون وتفصيل جزئياته ، والمستقلة في إطار سلطة التقرير المستقلة " Le

¹ - رأفت فودة ، المرجع السابق ، ص 37.

" pouvoir décisionnel autonome " لإنشاء قواعد مبتدئة مستقلة عن أي تشريع قائم لتنظيم بعض المسائل ذات العلاقة بحياة الأفراد الاقتصادية والإدارية ، كاللوائح المتعلقة بإنشاء الموافق العامة وتنظيمها ، أو تلك الصادرة في إطار المحافظة على النظام العام بكل أبعاده .»

هذا وقد يتأثر المؤسس الدستوري أثناء قيامه بتوزيع الاختصاص بين السلطات إلى حدّ أبعد بكثير من هذا ، عند سماحه في بعض الأنظمة باستعمال التفويض التشريعي : "يقوم البرلمان بتفويض الرئيس سلطاته التشريعية ، فيحل الرئيس محل البرلمان في مباشرة هذه الاختصاصات في الحدود التي يبينها قانون التفويض ، ويترتب على ذلك أن تكتسب قرارات الرئيس خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان " . هذه النظرية التي لاقت انتقادا شديدا من الفقه في بداية ظهورها حيث أن قوانين التأهيل (Habilitation) تنقل سلطة البرلمان التشريعية إلى رئيس الجمهورية، وهي بهذا تخالف الدستور الذي يوزع الاختصاصات بين السلطات العامة، إلا أنّها مخالفة تبرّرها اعتبارات عملية¹.

وأياضا بسماحه بسنّ القوانين المرنة كالقانون الإطار الذي يترك مجالا معتبرا لعمل اللوائح .

أمّا العامل الثاني الذي قد يعترض نفسية واضعي دستور الدولة ويؤدّي بالتأثير عليهم في عملية توزيع الاختصاص هو عامل الظروف والأوضاع السياسية السائدة حيث لا يمكن أن نتصور دستور في معزل عن المعطيات الاجتماعية ، إذ أنّه لم يأت سوى لتنظيم حياة أفراد هذا المجتمع .

فكثيرا ما يتأثر المؤسس الدستوري (السلطة التأسيسية الأصلية وحتى المنشأة) عند صياغة مواد الدستور وتقسيم مواضيعه وتصنيفها وتبويبها بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية بل وحتى المناخية والأمنية ، وهو ما سيظهر عند توزيع

¹ - عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى، (بدون مكان النشر) ، 1980 ، ص 346 و350.

الاختصاصات بين مختلف السلطات ، فيميل واضعوا الدستور إمّا لصالح السلطة التشريعية أو لصالح السلطة التنفيذية.

وهكذا يتمّ توسيع إمّا صلاحيات السلطة التشريعية بإطلاق يدها في عملية صنع القانون من أجل تنظيم الشأن العام باعتبار البرلمان صاحب الولاية العامة في صنع القانون، أو العكس ؛ أي إطلاق يد الحكومة - السلطة التنفيذية التنظيمية - في تدبير الشأن العام وجعل مجال البرلمان محدودا.

ويمكننا أن نستشهد في هذا المقام بالظروف والمعطيات التي رافقت وضع أول دستور جزائري لسنة 1963 غداة الاستقلال ، حيث وقع الخلاف بين القادة على النظام الذي سيتبناه هذا الأخير : فاتجاه تحرري رأسمالي واتجاه اشتراكي واتجاه ينادي بوحدة القيادة وآخر بتعددها فما الحلّ إذن ؟ كان لا بدّ من التوفيق بين الاتجاهات المتعاكسة أي بين أنصار ترجيح كفة البرلمان وأنصار ترجيح كفة السلطة التنفيذية ، حيث يجب التركيز على دور الإدارة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومنه توسيع مجال اللائحة على حساب القانون ، وهو الأمر الذي لم يسلم منه لا دستور 1963 ولا التعديلات الدستورية اللاحقة له¹.

الفرع الثاني: الحلول المعروضة على المؤسس الدستوري في عملية توزيع الاختصاص.

توصلنا إلى نتيجة أنّ المؤسس الدستوري بتأثره بالعوامل السابق عرضها يميل لحساب سلطة على أخرى²:

* إمّا بالتوسع من مجال تدخّل البرلمان ، وقد رافقت هذه الوضعية الاختصاص المطلق للبرلمان في الوظيفة التشريعية والتي حدثت كنتيجة طبيعية لنجاح الثورة الفرنسية لسنة 1789 التي أسفرت على مبدأ سيادة الأمة. هذا المبدأ الذي سرعان ما انتقل من التنظير الفلسفي إلى الفكر القانوني. حيث اعتبر البرلمان (الهيئة النيابية المنتخبة) معبرا عن هذه

¹ - لتفاصيل أكثر حول ظروف ومعطيات دستور 1963 انظر : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 52 ، 53 ، 139 .

² - ارجع إلى الصفحة 12 من هذه الدراسة .

السيادة، ولذا كان من الطبيعي أن يسمو البرلمان على غيره من الهيئات وكذا القانون باعتباره وسيلة البرلمان في التعبير عن الإرادة الشعبية.

* أو من التوسع في مجال تدخل الحكومة ، حيث يقوم المؤسس الدستوري بتوزيع الاختصاص بينهما في مجال صنع القانون ، فيعترف للسلطة التنفيذية بضرورة تملك وسائل خاصة للتدخل من أجل مواجهة مقتضيات الأمور.

وقد حدث هذا بعد العجز الذي أصاب البرلمانات - بعدما مثلت ردّة فعل على سيطرة الملوك والأباطرة - في مواجهة المشاكل السياسية والاقتصادية الخطيرة التي عرفتها الشعوب الأوروبية ، وعدم قدرتها على مواكبة التطور السريع ، مما أدى إلى تراجعها لحساب السلطة التنفيذية التي استعملت سلطتها ليس فقط من أجل استقرار النظام العام، بل كذلك لإيقاف كل محاولة تهدف عرقلة تدخلها لإنجاز أهدافها المختلفة ، فاجتمعت بذلك في يدها التقنية التي فرضت بها نفسها كنظام حلّ المشاكل التي يعاني منها الشعب والسلطة التي تمكّنها من اتخاذ القرار السريع لمواجهة الوضع¹.

إذن فالمؤسس الدستوري أثناء قيامه بتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يواجه عدّة خيارات يمكننا إيجازها فيما يلي :

* أن يمنح المؤسس الدستوري للمشرع العادي (البرلمان) اختصاصا عاما ، شاملا ومطلقا في مجال الوظيفة التشريعية تماشيا مع قاعدة " البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع ". وعليه فهو يحتكر كل شيء. ودور السلطة التنفيذية هو التذكير بوجود القانون ودرجة احترامه من قبل الأشخاص المخاطبين بأحكامه ونشره ليصل إلى علمهم، فعملها آلي أو ميكانيكي، وليس للسلطة التنفيذية أي دور في عملية صنع القانون².

1 - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 230.

2 - هذا الطرح لم يبق ، وقد كان سائدا في بداية ظهور عهد البرلمانات ، وهو مرفوض باعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات هو مرن ، ومن ناحية أخرى أصبح اليوم يعترف للسلطة التنفيذية بدور آخر غير تطبيق القانون ، وهو الإسهام في صنع القواعد القانونية الذي قد يضيق أو يتسع حسب إرادة المؤسس الدستوري.

* أن يجعل المؤسس الدستوري مجال تدخل المشرع العادي (البرلمان) شاملا ، ولكن ليس مطلقا ، أي تنظيم كل الموضوعات ذات العلاقة بتدبير وتسيير الشأن العام. بموجب قواعد قانونية عامة ومجردة تتخذ تسمية القانون وشكله أي الاعتراف للمشرع بالاختصاص العام ، وفي المقابل يعترف الدستور للسلطة التنفيذية بالصلاحيية لاتخاذ الإجراءات أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون ، غير أنها لا تتدخل بصورة مبتدئة، بل عليها انتظار تدخل المشرع أولا ، ثم الإيعاز أو الإحالة منه إليها بالتدخل ثانيا. والنتيجة القانونية لهذا الوضع أن يكون مجال اللائحة هو فقط مجال القانون وما تركه لها من هامش للحركة والتصرف، ولكن الإشكال الذي يثار هو: ما مصدر تدخل السلطة التنفيذية لإدخال القانون حيز التنفيذ؟ هل من الأنسب أن يحيل المشرع إليها بالتدخل أو أن يصمت؟

إن المصدر الذي تستمد منه اللوائح هو الدستور، ولكن لا يمكن استبعاد إرادة المشرع، لأنه من الناحية العملية بدون تدخل المشرع تتدخل الحكومة لتنفيذ عدم.

* أن يجعل المؤسس الدستوري للمشرع العادي باعتباره صاحب الولاية العامة في التشريع اختصاصا عاما ولكنه ليس شاملا شمولية مطلقة ، بمعنى أن يعترف للسلطة التنفيذية بمجال وهامش معتبر للحركة والتصرف بتنظيم بعض الموضوعات غير المخصصة للمشرع ، وهذا دون حاجة لتدخل أو إحالة منه إليها بالتنظيم. مما يعني الاعتراف للسلطة التنفيذية بسلطة تقرير مستقلة إلى جانب سلطة التقرير التابعة المتعلقة بتنفيذ القانون.

وبعبارة أخرى الاعتراف للسلطة التنفيذية بسلطة محدودة مستمدة مباشرة من الدستور ، والاختصاص بتنظيم موضوعات بعينها على سبيل الحصر ، فلا تتعداها إلى غيرها وإلا كان تصرفها غير مشروع دستوريا ، ومثال ذلك : الاعتراف لها بإصدار اللوائح المستقلة في مجالي الضبط الإداري وإنشاء المرافق العامة وتنظيمها ، ولكن دون تقرير أية حماية دستورية لهذه السلطة ، بحيث لا يمتنع على المشرع إعادة تنظيم هذه

الموضوعات بقوانين إذا رأى لهذه العملية - إعادة التنظيم - فائدة عملية أو سياسية ترحى.

* أن يحدّد المؤسس الدستوري مجالات تدخل البرلمان في اختصاصات أو موضوعات معينة ويحجزها له ، بحيث لا يمكن أن تطلها يد السلطة التنفيذية بالتنظيم ابتداءً ، وفي المقابل يحدّد المؤسس الدستوري ويحجز موضوعات أخرى للحكومة ويسند إليها أمر تنظيمها بلوائح مستقلة المستمدة من سلطة التقرير المستقلة " Pouvoir décisionnel autonome " تنطوي على معنى القانون من الناحية الموضوعية لتضمّن قواعده عامة ومجرّدة. بالإضافة إلى اللوائح التنفيذية المستمدة من سلطة التقرير التابعة " Pouvoir décisionnel subordonné dérivé " لتنفيذ القانون.

وبهذه الصفة تشارك السلطة التنفيذية المشرع العادي في وظيفة التشريع ، ويترتب على هذا القول :

- الاعتراف للبرلمان بسلطة التشريع العامة مع حجز مواضع له لا يمكن للحكومة التدخل في تنظيمها وإلا كان علمها غير دستوري.

- للبرلمان أن يتدخل لتنظيم الموضوعات المسكوت عنها باعتباره صاحب الولاية العامة في التشريع أصلاً.

- الاعتراف للسلطة التنفيذية - الحكومة - بالتدخل بوسائلها القانونية : اللوائح التنفيذية سواء بإحالة من المشرع أو حتى بدون إحالة باعتبارها المكلفة بتطبيق القانون.

- الاعتراف للسلطة التنفيذية بسلطة تقرير مستقلة لتنظيم الموضوعات المحجوزة لها بنص الدستور. بموجب لوائح مبتدئة مستقلة عن أي قانون.

- الاعتراف للحكومة بسلطة تقرير مستقلة لتنظيم الموضوعات المسكوت عنها من قبل المؤسس الدستوري ، طالما لم يسبقها المشرع العادي (البرلمان) لتنظيمها بقانون عادي ولم يحظر عليها تنظيمها بلوائح ، وهذا منعا لتراكم النصوص المنظمة لموضوع واحد ، ومن درجات وطبيعة قانونية مختلفة.

* أو أن يجعل المؤسس الدستوري نطاق البرلمان عاما وليس شاملا مع الاعتراف للسلطة التنفيذية بسلطة تقرير مستقلة في موضوعات محدّدة على سبيل الحصر مع منع المشرع من تنظيمها، وهو ما يترتب عليه : منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية لتطبيق القانون وكذا سلطة تقريرية محددا حصرا في موضوعات بعينها مع تقرير حماية دستورية للمجال الخاص بالسلطة اللائحية (التقرير المستقلة) ضدّ كل تدخل أو إقحام من المشرع العادي بحيث يغدو القانون غير دستوري إذا حدث العكس.

* أمّا الخيار السادس المعروف على المؤسس الدستوري هو أن يجعل اختصاص المشرع العادي عاما ، ويعطيه إمكانية التنازل جزئيا عن بعض اختصاصاته لصالح الحكومة في مجالات معينة بصفة مؤقتة وفقا لنصوص قانون التفويض ، وفي هذا يرى الفقيه Georges Vedel¹ :

« La loi d'habilitation prévoyait que, pendant un certain laps de temps, et pour un objet déterminé (mais généralement formulé en termes très extensifs), le gouvernement était autorisé à prendre par voie de décret les mesures nécessaires " nonobstant toutes dispositions législatives contraires " (c'est-à-dire au besoin en abrogeant ou en modifiant des lois et en intervenant dans le domaine législatif ».

• وأخيرا قد يتبع المؤسس الدستوري سبيلا مغايرا تماما لما قيل في عملية توزيع الاختصاص بين السلطتين حيث يتخذ موقفا أكثر سلبية من البرلمان وأكثر إيجابية من الحكومة ، حيث تقلب الموازين ويتحوّل صاحب الولاية العامة في التشريع إلى صاحب الدور المكمل والثانوي (البرلمان) ، فحين تحتلّ الحكومة الصدارة ، بحيث يحجز موضوعات معينة للبرلمان على سبيل الحصر ، وتطلق يدسلطة التقرير المستقلة غير المحدودة سوى بما هو محجوز للبرلمان ، وهو ما فهمه وفسّره العديد

¹ - Georges Vedel, Droit administratif, 34^{ème} édition, presses universitaires de France Paris, 1976, p216.

من شرح القانون الدستوري من صياغتي المادتين 34 و37 من الدستور الفرنسي
لـ 1958¹.

المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات.

من أهمّ المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة الدستورية الحديثة مبدأ الفصل بين السلطات إذ تناط بكل هيئة دستورية وظيفية يحددها الدستور ، فقد جاء في المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لـ 1789 :

« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution ».

فهذا المبدأ هو قبل كل شيء دستوري تقني يهدف إلى الحدّ من تعسف الحكام وضمان للحرية ومنع الاستبداد بالسلطة، فهذا المبدأ يحدّد إعطاء السيادة إلى الممثلين وخاصة توزيعها بينهم².

وهذا ما سنقوم بتحليله بشكل دقيق، ثمّ نحاول معرفة مدى اقتراب أو ابتعاد النظام الدستوري الجزائري منه، وهذا من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين مستقلين.

الفرع الأول: دراسة مبدأ الفصل بين السلطات من الناحية النظرية.

يهدف المبدأ أساسا إلى التفريق بين ثلاث وظائف أساسية للدولة وإسناد ممارستها لثلاثة هيئات مختلفة.

وجد هذا المبدأ عند فلاسفة الإغريق كأفلاطون وأرسطو ، حيث قاما بتقسيم وظائف الدولة وأسنداها إلى هيئات مختلفة متباينة دون القول بضرورة الفصل بين

¹ - هو ما سنتعرّض له بالتفصيل في البحث الثاني من هذا الفصل، وكذا تحديد موقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذه الحلول والخيارات بعد التعرف على مجال القانون واللوائح.

² - J. Gicquel et A. Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, édition Montchrestien, Paris 1985, p 185.

السلطات التي تقوم بهذه الوظائف¹ ، وبقي كذلك إلى غاية مجيء " LUKS " الذي حث على ضرورة التفريق بينها لاسيما السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وبالرغم من تنظير الفلاسفة بهذه الفكرة إلا أن " منتسكيو " الفرنسي في شرحه للدستور الإنجليزي يعتبر كأنه خلق هذا المبدأ من عدم ، وتأثرت به الولايات المستقلة عن بريطانيا ، إذ كانت تفصل بين سلطاتها فصلا مطلقا².

وربما كانت الثورة الأمريكية ثم الفرنسية أول من أعطاه بعدا عمليا وسياسيا حيث جاء واضحا في نص المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 16 أوت 1789 السابق بيانه وهو ما يؤكده عدّه فقهاء فرنسيين³ :

« ... Grâce notamment à la révolution Américaine, puis à la révolution Française, la postérité de la théorie de la séparation des pouvoirs sera considérable et demeure d'une parfaite actualité ».

ويتفق جميع هؤلاء المفكرين على أنه لا يجب أن تسند كل السلطات في الدولة إلى شخص واحد أو هيئة واحدة لأن ذلك سيدفع لا محالة إلى استبداد الحكام.

وفي هذا يقول " مونتسكيو " : « إذا جمع شخص واحد أو هيئة واحدة السلطتين التشريعية والتنفيذية انعدمت الحرية... وكذلك الشأن إذا اجتمعت السلطات الثلاث... في يد واحدة ولو كانت بيد الشعب ذاته ». ويذهب به تفكيره إلى القول بتعبيره الشهير: « يجب بقوة الأشياء أن السلطة توقف السلطة ».

« Montesquieu était convaincu, dans son analyse de la constitution Anglaise que le pouvoir arrê le pouvoir... afin d'éviter l'absolutisme et l'arbitraire du

¹ - سليمان محمد الطماوي ، القانون الدستوري والنظم المعاصرة ، المرجع السابق، ص 185 .

² - مزود أحسن، مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1996، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2000، ص 43.

³ - Patrice Gelard, Jacques Meunier, Institutions politiques et droit constitutionnel, 3^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1999, p 76.

pouvoir royal, il faut qu'il existe à côté du roi d'autres organes qui participent au pouvoir et dont les missions sont clairement établies »¹.

وقد كان لهذا المبدأ مبررات سياسية وأخرى قانونية، من بينها: - منع الاستبداد وصيانة الحريات - ضمان مبدأ الشرعية² ، كما أنه يحقق المزايا المترتبة على تقسيم العمل ، من احترام كل هيئة لحدود عملها والالتزام به...

غير أن هناك من يرى أنه لا فائدة من هذا المبدأ ، وأنه يؤدي إلى الإنقاص من سيادة الدولة ، فقد كان محل مهاجمة من الفكر الماركسي والشيوعي وكذا الاشتراكي الذي لا يسلم إلا بوجود تقسيم عملي بين هيئات الحكومة ، أي مجرد توزيع للوظائف وليس مبدأ الفصل بين السلطات³.

ومن خلال التفسير الذي يعطى لهذا المبدأ يمكننا الوقوف على أهم خصائصه ، حيث أن كل تفسير يفرز لنا نظاما حكوميا معيناً.

* الفصل الجامد للسلطات : ومعناه بقاء كل سلطة بعيدة عن الأخرى منفصلة عنها انفصالا عضويا ووظيفيا ، حيث لا تتدخل أي سلطة في وظيفة الأخرى ، إذ نجد ثلاث هيئات و ثلاث وظائف ، تتميز هذه الهيئات بثلاث مبادئ هي :

مبدأ المساواة الذي من شأنه المحافظة على التوازن داخل السلطات ، إذ لا تملك أية سلطة من السلطات سيادة الدولة لوحدها ، مبدأ الاستقلالية ، حيث تستقل كل هيئة وظيفيا وعضويا عن الأخرى.

« Le pouvoir a trois fonctions essentielles à assurer : la fonction législative qui consiste à élaborer la règle de droit, la fonction exécutive qui

¹ - Patrice Gelard, Jacques Meunier, Op.cit, p 76.

² - هذا المبدأ يقتضي أن تتسم القواعد بالعمومية والتجريد ، وأن تطبق على الجميع عند توفر الشروط ، وهذا لن يتحقق إلا إذا فصلنا بين المشرع والمنفذ.

³ - كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية، الطبعة الخامسة، مطبعة الرياض، دمشق 1978، ص 173.

consiste à assurer l'exécution de la règle de droit et la fonction judiciaire qui a pour but de contrôler l'application et le respect de la règle de droit »¹.

ثمّ مبدأ التخصص الذي على أساسه تقوم كل هيئة بوظيفة معيّنة في إطار التركيب المؤسساتي للدولة.

* الفصل المرن للسلطات : تقسم هيئات الدولة إلى ثلاثة ، والتي لكلّ منها وظيفة معيّنة

غير أنّ هذا الفصل لا يعني انعدام أي تعاون سواء كان عضويا أم طبيعيا :

أ) التعاون العضوي: حيث يمكن مثلا اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان، فهذا التعاون يسمح بازدواج الصفة بالنسبة للنائب أو الوزير.

ب) التعاون الوظيفي : يمكن من خلاله للسلطة التنفيذية أن تشارك السلطة التشريعية في وظيفتها مثلا : مشاريع القوانين بل أكثر من ذلك يمكنها مناقشتها في عملية صنع القانون (الاختصاص التنظيمي) أو الحلول محلّها في ظروف وأوضاع معيّنة ، كما تملك كل من السلطتين وسائل التأثير على بعضها البعض ، فتملك السلطة التنفيذية حلّ البرلمان ، ويملك هذا الأخير حقّ إسقاط الحكومة.

الفرع الثاني : مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري.

منذ الاستقلال عرفت الجزائر 4 دساتير من ذلك دستور 63 ، 76 ، 89 و 96. فهل عرفت هذه الدساتير تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ؟ وإلى أيّ حدّ يصل تجسيده في الممارسة العملية ؟

هناك فرق جوهري بين دستوري 63، 76 من جهة ودستوري 89، 96 من جهة أخرى، حيث أنّ الأولين كرّسا الأحادية السياسية في ظلّ اتجاه اشتراكي تحت قيادة الحزب الواحد، بينما كانت التعددية الحزبية والتعاون بين السلطات أهمّ ركائز دستوري 89، 96.

¹ - Patrice Gelard, Jacques Meunier, Op.cit, p120.

فقد أدى النظام السياسي المنبثق على دستوري 63 و76 إلى الابتعاد عن مبدأ الفصل بين السلطات ، فالجزائر وعلى غرار العديد من الدول الحديثة العهد بالاستقلال اعتبرت هذا المبدأ كعنصر لعدم الاستقرار وتعطيل سير المؤسسات في البلاد.

وذهب النظام السياسي إلى احتكار السلطة من خلال الحزب، إذ كانت الهيئات التنفيذية منبثقة عنه بواسطة الترشيح، ولم تكن السلطات تسير في ظلّ مبدأ: السلطة توقف السلطة¹. وإنّ الممارسة المتفرقة للسلطة عن مختلف هيئات الدولة كانت ناتجة عن ضرورة التقسيم التقني لعمل الحكومة ووظائف الدولة وليس تطبيقا لمبدأ الفصل.

وكأنّ الحكام عن طريق الدستور والحزب أرادوا تركيز السلطات في يد السلطة التنفيذية والتي يجسدها رئيس الجمهورية، ولا يخفى ما يمكن أنّ ينجرّ على تركيز السلطات في بلد اشتراكي من رقّ وعبودية باسم الحرية، إذا ما انحرفت السلطة الحاكمة².

فدستور 63 تكلم عن السلطات بدل الوظائف التي جاء بها دستور 76، غير أنّ مبدأ الفصل بين السلطات لم يكن مجسّدا، وهذه السلطات المنصوص عليها في متن دستور 63 ما هي إلاّ أدوات في يد الحزب لتحقيق برنامجه السياسي³.

وكنتيجة طبيعية لعدم الفصل بين السلطات وضع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية الذي اعتبر القابض لفتح قبة النظام السياسي⁴ فرئيس الجمهورية هو المسيطر في دستور 63⁵.

¹ - براهيم محمد، مدى توازن العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في دستور الجزائر لسنة 1996، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة وهران، 1997، ص 36.

² - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث (دراسة مقارنة)، الطبعة 4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 487.

³ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري المرجع السابق، ص 50، 51.

⁴ - سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 58.

⁵ - إبراهيم بولحية، السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23-24 أكتوبر 2000، ص 59.

أما دستور 76 الذي تكلم عن الوظائف هو الآخر رجع كفة رئيس الجمهورية القائم على رأسها وهو الأمر الذي جعل النظام الجزائري يعرف وحدة السلطة مما أدى إلى تداخل الوظائف حتى لا نقول السلطات.

وإذا كان النظام السياسي تمكن من الحصول على التقسيم المتخصص للوظائف مبتعدا على الفصل بين السلطات، فإن حتى التقسيم الوظيفي كان لصالح السلطة التنفيذية.

ودستور 89 فقد تبني التعددية الحزبية كأساس للحياة السياسية في النظام الجزائري، وذهب على نفس نهجه دستور 1996، وكنتيجة طبيعية للتعددية الحزبية أوجد مبدأ الفصل بين السلطات، ولو أن كلا الدستورين لم يتكلم عنه صراحة.

لقد حاول دستوري 89 و96 إيجاد نوع من التوازن والتعاون بين السلطات خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا يمكن ذلك إلا إذا كان هناك نظام جديد قد قام بين الهيئتين والذي من الأکید لو طبّق على الواقع السياسي لكان سيعطي للنظام التوجه الديمقراطي لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات¹.

فهذا النظام الدستوري الجديد يهدف إلى القطيعة مع نظام الحزب الواحد، هذا الحزب الذي يحتكر لوحده الشرعية، وفي المقابل جاء دستوري 89 و96 بما يمكن أن نطلق عليه بالشرعية الديمقراطية²، فقد جاء تنظيم السلطات في الباب الثاني (2) من دستور 89، والباب الثاني (2) من دستور 1996، وهذا مؤشر من المؤسس الدستوري على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، لكن يتبادر إلى أذهاننا التساؤل التالي: هل طبّق بالفعل من الناحية الواقعية، أم أنه يبقى مجرد حبر على ورق كما يقال؟

¹ - تشوار جلول، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وقائع الملتقى الوطني لنظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية، الجزء 1، (الأوراسي، الجزائر)، 29-30 أكتوبر 2002، ص 61.

² - عمار عباس، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1989، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة وهران، 1995، ص 27.

نجيب أنه من الناحية العملية تصعب جدًا الإحاطة أو الوقوف على تكريس هذا المبدأ غير أنه ومن خلال العلاقة بين السلطات من خلال دستوري 89 و1996 نلاحظ أن المؤسسين الدستوريين اعتمدوا مبدأ التعاون بين السلطات ، ولكن هل هذا التعاون يتم في إطار التوازن بين السلطات أم بتغليب كفة سلطة على حساب أخرى ؟ هذا وإن كان الدستور لم يتكلم على التوازن فإن المجلس الدستوري كان صريحاً في قراره الصادر في 1989/08/30 إذ جاء في حيثياته : " يجب أن تبقى كل سلطة في حدود اختصاصاتها ، وذلك لضمان التوازن المؤسسي... ". وبما أن دستور 96 سار على نفس النهج الذي جاء به دستور 89، فإن القول نفسه سينطبق عليه¹.

غير أن الواقع العملي قد يبين تدخل إحدى السلطات في صلاحيات السلطة الأخرى ، وهنا يبرز دور المجلس الدستوري لكبح تهور السلطات والإبقاء على التوازن بينهما.

¹ - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 37 ، الصادرة في 1989/09/04 ، ص 879.

المبحث الثاني

التمييز بين القانون واللوائح ومجال كل منهما.

بعد كل الذي قلناه¹ بشأن طرق وضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ننتقل لنتيجة هامة وأساسية مرتبة على هذا التوزيع ألا وهي تحديد مجال عمل كل هيئة منهما ، وهو ما سنقوم به في المطلب الثاني من هذا المبحث مقسمين إياه إلى فرعين نتناول في الأول مجال القانون واللوائح في كل من فرنسا ومصر وتونس والمغرب ، لنتعرف في الفرع الثاني منه على موقف المؤسس الدستوري الجزائري من تحديد مجال كل من القانون واللوائح. لكن قبل هذا سنتطرق لسبب وجود اللوائح إلى جانب القوانين ، وكذا تعريف كل عمل قانوني صادر عن الهيئتين التشريعية والتنفيذية ، وهذا في المطلب الأول من هذا المبحث.

المطلب الأول: التمييز بين القانون واللوائح.

ينحدر التمييز بين القانون واللوائح ضمن علاقة السلطتين المخول لهما أمر إصدارهما بالإرادة الشعبية والتعبير عنها. وما يلاحظ أن الدول في دساتيرها تتبع إحدى الطريقتين للتمييز بين القانون واللوائح، إما بأن تمنح للبرلمان باعتباره الجهاز الوحيد الناتج عن الإرادة الشعبية مركز الارتقاء والسمو عن باقي السلطات ومنها التنفيذية. وإما أن تأخذ بالعكس، بحيث تعترف للسلطة التنفيذية بدور في عملية صنع القواعد العامة والمجردة.

¹ - انظر الصفحات من 11 إلى 18 من هذه الدراسة.

وفي هذا الإطار قد يتبادر إلى الذهن تساؤل: هل هناك موضوعات معينة يتحتم تنظيمها بقانون وأخرى بلائحة؟ أو بعبارة أخرى: هل يستقل كل من القانون واللائحة بموضوعات متميزة؟

الفرع الأول: حكمة وجود اللائحة بجوار القانون.

إن إنشاء القواعد العامة والمجردة طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات هو من اختصاص البرلمان، غير أن الدول التي تطبق هذا المبدأ بمفهومه المرن تمنح الإدارة - السلطة التنفيذية - حق إصدار اللوائح، وهو الأمر المثير للتساؤل: ما الداعي إلى منح الإدارة مثل هذه السلطة؟

إن الإجابة عن هذا السؤال بسيطة، ومردّها إلى الضرورات العملية وحسن السياسة الإدارية.

فمن المعلوم أن المشرع عند وضعه قاعدة معينة فإنه مهما بلغ تدقيقه وإطلاعه لا يمكنه الإحاطة بجميع التفاصيل ولا إحصاء دقائق الأمور المتعلقة بالموضوع الذي يشرع فيه. والسلطة التنفيذية بحكم اتصالها بالجمهور أقدر على معرفة هذه التفاصيل، فهي أكثر احتكاكاً وتفاعلاً مع المجتمع¹، والمفروض أن القانون يوضع ليطبّق على المدى البعيد، في حين أن شروط تطبيقه تتغير وفقاً للظروف، لذلك لو وضعت تفاصيل القانون الدستوري والنظم المعاصرة تطبيقه في مته لأدى ذلك لتغيير القانون في فترات متقاربة وهو ما يزيد من عبء البرلمان من ناحية، ويحول دون الاستقرار القانوني، لذلك تمّ إسناد تنفيذ القوانين للسلطة الإدارية عن طريق اللوائح التي يسهل تغييرها كلما اقتضت الأوضاع ذلك. كما أنه حسب القاعدة العامة أن مسألة تنظيم المرافق العامة ووظيفة إدارية، وعليه يجب أن يترك هذا التنظيم لحرية الإدارة، وما تراه مناسباً في شأنها ووسيلتها في ذلك هي اللوائح والمنشورات الإدارية²، كما أن سياسة اللامركزية

¹ - سليمان محمد الطماوي القانون الدستوري والنظم المعاصرة، المرجع السابق، ص 495.

² - عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة (اللوائح الإدارية) في النظام القانوني الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 3 و4، 1986، ص 790.

والإدارة المحلية اقتضت أن يسند للهيئات الإقليمية مسألة تنظيم أمورها بلوائح لأنها أكثر دراية بحاجات أفراد إقليمها.

كما أن مسألة اتخاذ أي قانون تقتضي وقتا طويلا قد يمتد إلى سنين قبل إصداره. و البرلمانات لا تعتقد باستمرار ، والحياة الاجتماعية الحديثة مليئة بالأزمات والمفاجآت التي لا بد من مواجهتها باتخاذ إجراءات سريعة.

إذن ، فطبيعة الوظيفة الإدارية والخبرة التي تتميز بها السلطة التنفيذية والمقدرة على مجابهة مطالب الحياة الحديثة وسرعة وضع اللوائح وتغييرها... يجعل من اللائحة أمرا لا غنى عنه بجوار القانون ، وعليه نجد الدساتير المختلفة تنص على اللوائح في صلبها هذا وحتى في الحالة التي لا يوجد فيها نص صريح على نوع معين من اللوائح ، نجد العرف الدستوري والتقاليد توجد مثل هذه الوسائل¹ ، لكن في إطار حتمية اللوائح بجانب القانون ، فهل يستقل كل من القانون واللائحة بموضوعات متميزة ، بحيث يوجد موضوعات يجب تنظيمها بقانون وأخرى لا بد لتنظيمها إصدار لائحة ؟

في الحقيقة اختلفت آراء الفقهاء بهذا الشأن ، فمنهم من يرى ضرورة تحديد مجال محدد مستقل لكل من القانون واللائحة ، وهذا استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات والحدّ الفاصل بين القانون واللائحة عند هذا الفريق² هو حالة الأفراد " Le statut juridique individuel " ، فكل قاعدة عامة من شأنها المساس بالحالة القانونية للأفراد لا بد أن يصدر لتنظيمها قانون ، ويترك اللائحة وضع القواعد المتعلقة بتنفيذ القانون غير أن هذا التقييد لن يقيد سوى السلطة التنفيذية من الاعتداء على مجال القانون دون أن يمنع العكس ، وعلى هذا الأساس ذهب الفريق الآخر³ إلى هدم كل حدّ فاصل بين مجالي القانون واللائحة.

1 - أندريه هوريو ، المرجع السابق ، ص 403 ، 405.

2 - من أنصار هذا الفريق العميد " هوريو " .

3 - من أنصار هذا الفريق الفقيه " كاري ذي مالبرغ " Carrée De Malberg .

فالقانون مصدره البرلمان، وهو لا يمثل إرادة الأمة فحسب، بل هو الوسيلة الوحيدة التي تستطيع الأمة بواسطتها أن تنال ما تريد، وعليه فالقانون وسيلة البرلمان يجب أن يسمو غيره من القواعد، إذ لا يوجد مجال لللائحة لا يمكن للقانون تناوله. بل يستطيع كل منهما التدخل في مجال الآخر لأنّ الفارق بينهما ليس فارقا موضوعيا، بل فقط من حيث القوة القانونية.

فاللائحة هي في وضع ثانوي تبعي بالنسبة للقانون، لأنّ مهمتها قاصرة على تنفيذه، أمّا سلطة القانون فهي مبتدئة. غير أنّ هذه النظرة لا تفسّر لنا طائفة اللوائح المستقلة التي تتخذ بصفة مبتدئة مستقلة عن أي قانون قائم.

الفرع الثاني : مفهوم القانون واللوائح.

إنّ وضع تعريف دقيق للقانون واللائحة أمر ذو أهمية بالغة لأنّه يؤدي إلى الكشف على الأجهزة القائمة بوضع كلّ منهما. وفيما يلي سنقوم بتعريف القانون واللائحة وفقا لدستور 1996/11/28.

يمكننا تحديد مفهوم القانون إمّا انطلاقا من الجهاز المختصّ بإصداره أو من خلال مضمونه.

فبالنظر للمادة 98 من دستور 96: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

وانطلاقا من نصّي المادتين 122 و123 من الدستور تعطينا تعريفا للقانون بالنظر للجهاز المختصّ بسنّه، ويختصّ الدستور بتحديد القواعد المتعلقة بتشكيله وكيفية إنشائه، إذ تنصّ المادة 101 على هذه القواعد¹.

¹ - تقابل المادة 98 من دستور 96، المادة 92 من دستور 89، ونصّ المادة 101 من دستور 96 نصّ المادة 95 من دستور 89.

" La loi se définissait comme l'acte voté par le parlement (législateur) ...", Jean Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris2000, p224

كما أن المفهوم العضوي للقانون يقتضي من جهة أخرى تحديد طرق وإجراءات سنّ القانون وتمثّل هذه الإجراءات فيما يلي :

* المبادرة بالقوانين : حسب نصّ المادة 1/199 ، هذا الحقّ يخوّل إمّا لرئيس الحكومة (تقديم مشاريع قوانين) ، وإمّا للنواب (يقدمون اقتراحات بقانون)¹.

ودائمًا حسب نصّ المادة السابقة ينبغي أخذ رأي مجلس الدولة إذا تمّت المبادرة بالقانون من قبل الحكومة.

مجلس الدولة هذا الجهاز القضائي الإداري يتحوّل برغبة من المؤسس الدستوري إلى جهاز استشاري للسلطة التنفيذية، فما الغاية من ذلك لاسيما إذا علمنا أن الرأي الذي يبيده هذا الأخير غير ملزم للسلطة التنفيذية ؟

بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله بالخصوص مادته 12 نجدتها تنصّ: " يبيد مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتمّ إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 4 أعلاه ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية"².

كما بإمكان مجلس الدولة تنبيه الحكومة إلى انتماء أحد أحكام المشروع إلى الاختصاص العام للمشرع العادي ، وفي هذا دعم لفكرة الرقابة السابقة.

وهذا الاختصاص الذي يقوم به مجلس الدولة في هذه الحالة هو اختصاص استشاري³. وبعد المبادرة بالقوانين وأخذ رأي مجلس الدولة ، تعرض هذه الأخيرة على مجلس الوزراء الذي يكون رئيس الجمهورية رئيسا له⁴ ، ليتمّ مناقشتها بعد موافقة هذا المجلس من قبل المجلس الشعبي الوطني أوّلا ، وهذا طبقا للفقرات 1، 2، 3 من المادة 120 من الدستور ، ثمّ لتنتقل بعدها إلى مجلس الأمة ويتمّ المداولة على النصّ الذي يتمّ المصادقة

¹ - ويطلق الدستور تسمية النواب على أعضاء المجلس الشعبي الوطني فقط دون أعضاء مجلس الأمة.

² - انظر الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998 الصادرة في 01 ماي 1998 ، ص 4.

³ - انظر رأي المجلس الدستوري رقم 06/ر.ق.ع/م د/98 المؤرخ في 19/05/1998.

⁴ - انظر المادة 4/77 من دستور 1996.

عليه بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه ، على أن تتم المناقشة بطريقة علنية حسب نصّ المادة 116 من الدستور ، كما أن محاضر المناقشات والمداولات البرلمانية يتمّ نشرها في الجريدة الرسمية للمداولات الخاصة بكل غرفة من غرفتي البرلمان حسب المادة 126 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني¹ ، ونصّ المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة².

من خلال ما سبق نقول أنه لا يمكن لأيّ قانون أن يرى النور إذا لم يمرّ بالمراحل والإجراءات السابق ذكرها ، وفي ظلّ طول العملية التشريعية تتحقق المزايا التالية :

- يتجنب اتخاذ إجراءات غير مناسبة إذ يترتّب البرلمان ولا يكون عرضة للضغوطات القائمة.

- إعطاء مختلف التيارات والأحزاب المجال للتعبير عن نفسها ، وهذا من خلال المداولات والمناقشات لمشاريع القوانين.

أمّا من حيث المضمون، فالقاعدة القانونية عبارة عن خطاب موجّه إلى الأشخاص يأمرهم بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل. وما القاعدة القانونية إلاّ الوحدة التي يتكوّن منها القانون بمختلف فروعها ، وهي تنشأ في صيغة عامة ومجرّدة ، حكمها لا يخاطب شخصا معينا بالذات بل هو موجّه للكافة مع تحديد الأوصاف التي تميّز الأشخاص المخاطبين³.

فهذه العمومية ضمانات لكلّ فرد من التمييز أو الحرمان من التمتع ببعض الحقوق التي قد يعترف بها القانون. وهذا ما هو مؤكّد من خلال نصّ المادة 29 من الدستور. غير أن العمومية التي تجسّد القاعدة القانونية هي نسبية لأنّه لو أخضعنا كافة الأفراد

¹ - انظر الجريدة الرسمية رقم 53 لسنة 1997.

² - انظر الجريدة الرسمية رقم 08 لسنة 1998.

³ - د. هجيرة دنوبي ، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق ، الطبعة 2 ، الدار الجزائرية للمنشورات الجامعية ، الجزائر ، 2003 ،

لنفس القواعد بالرغم من اختلاف أوضاعهم نكون قد مسنا بأحد المبادئ الهامة وهو مبدأ المساواة¹.

وقد حدّد المؤسس الدستوري أدوات عمل البرلمان بموجب نوعين من القواعد:

* قوانين ذات المبادئ : يقتصر دور المشرع في تنظيم بعض الموضوعات على تحديد وضبط القواعد والمبادئ العامة من هذه الموضوعات ، النظام العام للدفاع الوطني ، التعليم ، الحق النقابي...

* والقوانين ذات القواعد ، التي يتولّى المشرع فيها تنظيم المواضيع بصفة مفصلة دون ترك أي مجال للسلطة اللائحية ، وهي عادة المواضيع المتعلقة بحقوق الأفراد المدنية ، ومنها أيضا نزع الملكية للرقابة ، الخوصصة ، تحرير الجرائم والعقوبات المقررة لها ، الجنسية ، الأهلية... وفي هذا يرى George Vedel² :

« L'article 34 définit le domaine législatif de deux façons : certaines matières sont remises dans leur totalité au législateur qui peut à volonté descendre aussi loin qu'il lui plaît dans le détail des mesures qu'il juge utiles ou laisser au gouvernement le soin d'arrêter les mesures d'application ».

وبناء على كلّ ما ذكر يمكننا الوصول إلى تعريف القانون كما يلي:

هو عمل يشرع فيه البرلمان - ممثل الإدارة الشعبية - بغرفتيه أو بغرفة واحدة بعد إتباع الإجراءات المحددة دستوريا لإعداد القوانين ، ذو طبيعة تشريعية له صيغة عامة ، ويشمل أيضا النصوص التي يعرضها رئيس الجمهورية للاستفتاء طبقا لنصّ المادة 4/3/7 من الدستور ، كما يدخل في تعريف القانون كل أمر يتخذه رئيس الجمهورية حسب الإجراءات المحددة بمقتضى المادة 124 من الدستور.

¹ - ففي الرأي رقم 04 المؤرخ في 13/06/1998 اعتبر المجلس الدستوري أنّ مبدأ المساواة أمام القانون يقتضي من المشرع إخضاع الأفراد المتواجدين في نفس الأوضاع إلى نفس القواعد، والعكس كلّما احتلف الأمر، للمزيد انظر الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 1998، ص 4، انظر الملحق الأوّل.

² - George Vedel, Op.cit, p 210.

أما بالنسبة للوائح، تنص المادة 125 من الدستور: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة "

ويقول أحد الفقهاء عن السلطة التنظيمية :

« Le pouvoir réglementaire est le pouvoir de faire des règlements. C'est-à-dire de prendre des décisions exécutoires de caractère général et impersonnel »¹.

انطلاقاً من المادة والتعريف المعطى لهذه السلطة يمكننا استنتاج التعريف الشكلي للوائح (التنظيمات) بأنها صادرة عن سلطتين، إما رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة. وكما هو الشأن بالنسبة للجهاز المختص بإصدار القانون الذي يحدّد الدستور تشكيله وإنشائه يفعل بالنسبة للسلطة المزدوجة المختصة بإصدار اللوائح (التنظيمات ، المراسيم ، الترتيبات) .

فحسب نصّ المادة 70 من الدستور " يعتبر رئيس الجمهورية رئيس الدولة ويجسّد وحدة الأمة وهو حامي الدستور، ويجسّد الدولة داخل وخارج البلاد، وله أن يخاطب الأمة مباشرة " .

كما تنصّ المادة 1/71 على أنه ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري². أما رئيس الحكومة فتنبصّ المادة 83 من الدستور بشأنه على أنه : " يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وبخلاف ما أقرّه الدستور بالنسبة للقانون لا يوجد نصّ يبيّن أشكال اللوائح والإجراءات التي تمرّ بها عملية اتخاذها ، كما أنه لا يوجد جهة تبادر بهذه

¹ - George Vedel, Op.cit, p 209.

² - في ظلّ دستور 63 نصّت المادة 21 على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويكون مرشحاً من الحزب وينتخب عن طريق الاقتراع العام والسري والمباشر لمدة 5 سنوات. وحسب المادة 53 يقوم بالإشراف على تطبيق القوانين. أما في ظلّ انقلاب 19 جوان 1965 نصّت المادة 05 من الدستور المصغر لـ 1965 : مجلس الثورة يجوز السلطات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة وحياء الأمة. والمادة 06 على أن تدابير وقرارات الحكومة تتخذ حسب نوعيتها في شكل مراسيم أو أوامر ، أما في ظلّ دستور 76 ، فأسندت الوظيفة التنفيذية إلى الحكومة تحت إشراف رئيس الجمهورية.

التنظيمات ، ولم يشترط لا على رئيس الجمهورية ولا على رئيس الحكومة اتخاذها في مجلس الوزراء ، ولم يشترط اتخاذ رأي أي هيئة استشارية.

أمّا من حيث المضمون فإنّ المعيار الجامع بين اللائحة والقانون هو المعيار الموضوعي ، فتعرّف التنظيمات أو اللوائح أنّها : « فئة القرارات الإدارية تتضمّن قواعد عامة موضوعية وبمجردة تتعلق بجملة من الحالات أو المراكز القانونية ، والأفراد المخاطبين بها غير محدّدين بدوائهم ، ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء المراكز أو الحالات القائمة»¹.

كما تتسم القرارات الإدارية التنظيمية بجملة من الخصائص من بينها تميزها بالثبات - والجمود النسبي - مثل القانون، حيث لا يستنفذ مضمونها وآثارها بمجرد تطبيقها لأول مرة بل تظل قائمة للتطبيق كلّما توفّرت شروط وظروف تطبيقها².

كما تمتاز أيضا بالعمومية والتجريد مثلها مثل القانون، غير أنّ خاصية العمومية تتجسّد في التنظيم أكثر من القانون³ غير أنّها تظل نسبية.

ومن خلال التعريف السابق يتضح لنا أنّ اللوائح تساهم في حكم سلوك الأفراد إذ قد تعدّل المراكز القانونية القائمة من خلال فرض قواعد ملزمة لكلّ الأفراد الذين يشتركون في أوضاع معيّنة.

ومن أمثلة القرارات التنظيمية (اللوائح) اللوائح المستقلة (المراسيم الرئاسية) الصادرة عن رئيس الجمهورية انطلاقا من سلطته التنظيمية بمقتضى المادة 125 من الدستور والتي تتضمن أحكاما مبتدئة، ثمّ اللوائح التنفيذية وهي التي تصدر مرتبطة بالقانون.

¹ - عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، دار هومة للطباعة ، الجزائر ، (بدون سنة نشر) ، ص 111.

² - عمار عوابدي ، المرجع نفسه ، ص 112.

³ - بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 43، وحول طبيعة القانون واللائحة انظر:

- Louis Favoreu et Loïc Philip, grands arrêts (les grands décisions du conseil constitutionnel), 9^{ème} édition, DALLOZ, Marseille, 1997, p 36.

المطلب الثاني: مجال القانون واللوائح في النظام القانوني الجزائري

وبعض الأنظمة المقارنة.

انطلاقاً من نصّ المادة 98 من الدستور الحالي التي تنصّ: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "

وعلى اعتبار أنّ عملية صنع القانون من أبرز المظاهر التي تعبّر الدولة من خلالها عن سيادتها الداخلية وهي المستمدّة من الشعب وتمارس بالنيابة عنه ، فقد قضت المادة 2/7 من الدستور بأن يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها ويمارسها حسب الفقرة الثالثة من ذات المادة بواسطة ممثليه المنتخبين عن طريق الاستفتاء. فمن خلال هذه المادة، وبتفحص مواد أخرى من الدستور (بطريقة غير مباشرة) يتبيّن لنا مدى سلطة البرلمان في صنع القانون، إذ توصف هذه السلطة بأنّها - سيّدة - .

ولنا أن نتساءل بعد هذا عن نطاق ومجال ممارسة هذه السلطة ؟ وهل الاختصاصات المسندة للبرلمان بمقتضى المادة 122 من الدستور تمثل تعداداً حصرياً أم تعداداً حجزياً ؟ وهل الصيغة المطلقة الواردة في نصّ المادة 125 من الدستور من شأنها تأكيد أم نفي سيادة سلطة البرلمان في عملية صنع القانون، خاصة إذا علمنا أنّ هناك اختلافاً في الصياغة المعطاة لهذه المادة باللغة الفرنسية عن الصياغة بالعربية ؟

الفرع الأول : مجال القانون واللوائح في بعض الأنظمة المقارنة.

إنّ تحديد مجال القانون واللوائح في الجزائر يؤدي بنا إلى إلقاء نظرة على موقف المؤسس الدستوري الفرنسي لمعرفة مدى تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالقانون الفرنسي ، وبهذا الخصوص نتساءل عن نصّ المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958¹ المحدّدة لاختصاصات البرلمان ومجال القانون ، فهل هذا التعداد ورد على سبيل الحصر ؟ أم أنّه تعداد حجزى لحماية لنطاق القانون من اعتداء السلطة اللائحية ؟

¹ - ما يلاحظ على هذا الدستور أنّه استحدث تجديداً يعتبر خروجاً عن جميع المبادئ المستقرة في هذا الخصوص.

يرى بعض الفقهاء أنّ مجال القانون محدّد حصراً بما ورد في نصّ المادة 34¹ :

« L'article 34 de la constitution énumère limitativement les domaines d'intervention du législateur ».

« ...originellement, l'article 34 de la constitution on détermine à l'aide d'une énumération qui est limitative par définition, la consistance du domaine réservé au parlement ».

غير أنّنا نرى أنّ الإجابة عن الأسئلة المطروحة تتطلب دراسة نصّ المادة 34،

خاصة فقرتها الأخيرة التي تنصّ:

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

أي أنّ بنود وأحكام هذه المادة يمكن تحديدها وتكملتها بقانون عضوي. وكذا يجب أخذ في الحسّاب ما تقضي به نصّ المادة 37 التي تنصّ على:

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

أي أنّ الموضوعات غير المدرجة في القانون لها صفة التنظيم. وفي هذا يجب شرح القانون الدستوري الفرنسيين بالقول :

« L'énumération que donne la constitution ne semble pas limitative, puisque la liste des matières pourrait être précisée et complétée par une loi organique, malgré quelques tentatives, cette possibilité n'a pas été utilisée jusqu'à présent »².

أي أنّ التعداد الوارد في نصّ المادة 34 لا يبدو حصرياً ، طالما يمكن تحديد وتكملة قائمة الموضوعات الواردة في نصّها بواسطة قانون عضوي ، غير أنّ هذه الإمكانية لم توظف بالرغم من بعض المحاولات.

¹ - Jean Paul Jacqué, Op.cit, p 224.

² - Philippe Georges, organisation constitutionnelle, 3ème édition, Paris, 1995, p 95.

كما يرى العميد " الطماوي " أنه إذا كانت المادة 34 عدّدت موضوعات التشريع البرلماني ، فإنّ هناك مواد أخرى من الدستور أوجبت إصدار قانون بالنسبة لأمر بعينها ، فبعض المعاهدات يتعيّن طبقاً لنصّ المادة 53 المصادقة عليها بقانون¹.

وتأكيداً لهذا الموقف يرى البعض :

« la lecture complémentaire de l'article 34 montre que l'article 34 n'épuise pas son domaine, le conseil constitutionnel (décision de 2/07/1965) invoque d'autres articles de la constitution (article 3 : droit électoral,... art 53 : autorisation de ratifier certains arrêtés... »².

وهناك اجتهاد قيّم لأحد شراح القانون العام العرب " رأفت فوده " يقول معلّقاً على أحكام المادتين 34 و37 مجتمعتين ما يلي :

" ... إنّ الدراسات التي تحصر نطاق القانون في المادة 34 ، ونطاق سلطة التقرير في المادة 37 هي بالضرورة دراسات قاصرة ، غير ملّمة بعناصر النظام السياسي الفرنسي ، وتضفي بلا مبرر هالة كبيرة على سلطة الإدارة المنفصلة أو على الأقلّ تفخّم على غير الواقع من هذه السلطات " ³.

وفي هذا يرى " شارل ديباش " :

« L'inflation législative et réglementaire c'est-à-dire la progression incontrôlée des règles écrites a force obligatoire »⁴.

يفي إلى جانب نصّ المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 نجد مصادر أخرى للقانون فيه أهمّها القوانين الأساسية التي تتطلّب قانوناً صادراً عن الجمعية العامة.

¹ - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 503.

² - Hauriou Jicquel, Op.cit, p 894 et Jean Paul Jacqué, Op.cit, p 225.

³ - رأفت فوده، المرجع السابق، ص 88.

⁴ - Charles Debbasch, Droit administratif, 6^{ème} édition, Economica, Paris, 2001, p 91.

هذا وإن كان الفقه يجمع على أن الفقرة الأخيرة من نص المادة 34 قد حصرت نطاق القانون، يجب علينا إيضاح المقصود بكلمتي: " précisées " et " complétées " أي " تحديدها " و " تكملتها " ؟

فهذه الفقرة تعني أنه: يمكن بواسطة قانون عضوي تحديد معنى ومدلولات كل بند من المواد التشريعية الموجودة في المادة 34 وتكملتها بموضوعات إما من نفس طبيعتها (الموضوعات المعالجة) أو مختلفة عنها في الطبيعة.

إذن، فتحديد مجالات تدخل القانون ضيقاً أو اتساعاً يتوقف على إرادة المشرع، ولا مجال للحديث عن أسلوب الحصر¹.

أما بالنسبة للدستور المصري الصادر في 11 ديسمبر 1971، فقد حدّد بعض الموضوعات التي لا يمكن تنظيمها إلاّ بناء على قانون² مثل نص المادة 6 المتعلقة بالجنسية أو المادة 17 لفرض الأعباء على المواطنين ، المادة 44 الخاصة بجرمة المسكن... بمعدّل 65 مادة ، لا يتسع المقام لسردها.

كما حدّدت مواد أخرى بنص صريح حق السلطة التنفيذية في تنظيم موضوعات معينة بلوائح منها مثلاً نص المادة 74 الخاصة بالحالة الخطرة المهدّدة لسلامة البلاد، المادة 107 عن حالة الضرورة، المادة 45 الخاصة بلوائح الضبط... ما يفيد وجود مجال محجوز للقانون ، وآخر للتنظيم والمواضيع المسكوت عنها يتنافس فيها كل من البرلمان والسلطة التنفيذية.

هذا عن مصر ، أمّا في المغرب³ فيلّي جانب وجود مادة تعدّد بعض المواضيع التي تدخل في مجال القانون ، فهناك مواد أخرى تدخل في مجاله متناثرة في الدستور ممّا يثبت أنّ مجاله غير محصور فيما ورد في المادة 45 التي تنصّ : " يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين الآتية :

¹ - رأفت فوده، المرجع السابق، ص 88.

² - سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 505.

³ - إنّ الدستور المغربي لسنة 1972 يستعمل مصطلح الفصل بدل المادة، كما هو الشأن عليه بالنسبة للدستور التونسي 1958.

- الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من هذا الدستور.
- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها والمسطرة الجنائية والمسطرة المدنية وإحداث أصناف أخرى من المحاكم.
- النظام الأساسي للقضاة.
- النظام الأساسي للوظيفة العمومية.
- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.
- النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية.
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية.
- إحداث المؤسسات العمومية.
- تأميم المنشآت ونقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- مجلس النواب الصلاحية للتصويت على قوانين تضع إطار للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

فحسب هذه المادة هذه الاختصاصات واردة على سبيل المثال ، إذن بإمكان المشرع الخروج عن هذه المجالات بشرط أن لا يتجاوز ما هو محدد له بمقتضى الدستور. وما يؤكد ذلك هو عبارة " فصول أخرى " كما أنه باستقراء مواد هذا الدستور نجد نصوصاً أخرى تدخل في مجال المشرع منها مثلاً المواد : 21 ، 42 ، 43 ، 48 ، 49 ، 79 ، 86 ، 87 ، 88.

ولتأكيد ذلك نجد نص المادة 46 : " المواد الأخرى التي لا يشملها اختصاص القانون يختص بها المجال التنظيمي " ¹.

أما عن الوضع في تونس ، فقد كان مجال القانون غير مقيد ، يتدخل المشرع في كل الميادين دون قيود ، ما عدا ما يدخل في اختصاص السلطة التأسيسية ، لكن تعديل 8 أفريل 1976 أثار إشكالا لاسيما من خلال المادتين :

¹ - قد يتخطى الملك البرلمان بالرجوع إلى الشعب حسب المادة 68-98 من الدستور.

* المادة 34 : " تتخذ شكل القوانين النصوص المتعلقة :

- بالأساليب العامة لتطبيق الدستور ما عدا ما يتعلق منها بالقوانين الأساسية.
- بإحداث الدواوين والمؤسسات العمومية والشركات والمؤسسات القومية.
- بالجنسية والحالة الشخصية والالتزامات.
- بالإجراءات أمام مختلف أصناف الحكم.
- بضبط الجرائم والجنح والعقوبات المنطبقة عليها.
- بالعفو التشريعي.
- بضبط قاعدة الأداء ومقادير لفائدة الدولة ما لم يعط التفويض في ذلك لرئيس الجمهورية بمقتضى قوانين المالية والقوانين الجبائية.
- بنظام إصدار العملة.
- بالقروض والتعهدات المالية للدولة.
- بالضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين "

* المادة 35 : " يضبط القانون المبادئ الأساسية :

- لنظام الملكية والحقوق العينية.
 - للتعليم ، - الصحة العمومية ، - لقانون الشغل والضمان الاجتماعي "
- لكن هل هتين المادتين هما المجال الوحيد الذي يختص فيه مجلس النواب أم أن هناك

مجالات أخرى ؟

إن استقراء مواد هذا الدستور تبين لنا أن هناك مجالات أخرى يختص المجلس بتنظيمها (المواد 4 ، 10 ، 28 ، 33 ، 48 ، 66 ، 67 ، 70 ، 71) .

الفرع الثاني: مجال القانون واللوائح في النظام الدستوري الجزائري.

لم يكن مجال القانون في ظل نظام الجمعية التأسيسية مقيدا ، فقد كانت هي الهيئة المعبرة عن السيادة ، والمكلفة بوضع دستور البلاد ، واستمر الوضع على هذا الحال حتى

في ظلّ أحكام دستور 08 سبتمبر 1963¹. بالرغم من تأثره بالنظام الفرنسي إذ جاء في المادة 28 منه : " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي ". وبالرغم من وجود نصّ المادة 58 التي تنصّ على أنّه يمكن لرئيس الجمهورية طلب تفويض من الجمعية الوطنية ليشرع بموجبه ولمدة معينة عن طريق الأوامر التي تتخذها الحكومة وتعرض للمصادقة عليها أمام الجمعية الوطنية في مدّة ثلاثة أشهر من صدورها يظلّ اختصاصها مطلقا دون أي قيد ، كما منحها حق المراقبة على عمل الحكومة ، فهذا الدستور كما هو واضح ضيق من سلطة رئيس الجمهورية في المساهمة في صنع القانون من خلال تقديم مشاريع القوانين ، نشرها بعد مصادقة الجمعية الوطنية عليها وإرسالها في ظرف 10 أيام.

لا يمكن الحديث عن مجال القانون واللائحة في مرحلة الانقلاب العسكري ، لصعوبة وجود معيار فاصل بينهما لاجتماع السلطات في يد رجل واحد : " رئيس الجمهورية " هواري بومدين" هو رئيس مجلس الثورة ، رئيس الحكومة ، رئيس مجلس الوزراء ، ووزير الدفاع الوطني. وكان المعيار الوحيد للتمييز بين أعمال السلطة التشريعية والتنفيذية هو اتخاذ الأوامر بالنسبة للمواضيع ذات الطبيعة التشريعية والمراسيم التي تصدر لتنظيم أمور البلاد ظل الحال على هذا الوضع إلى غاية صدور دستور سنة 1976 الذي تأثر لحدّ ما بالدستور الفرنسي.

٤

¹ - سعيد بوشعير ، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس ، المحلّة المدرسة الوطنية للإدارة ، مجلدة 1 ، عدد 2 ، مركز التوثيق والبحوث الإدارية ، منشورات دحلج ، الجزائر ، 1991 ، ص 16.
تمّ إعداد مشروع الدستور في 31 جويلية 1963 بندوة الإطارات بقاعة سينما " الماجستيك " لإقرار المشروع ، وتمّ تقديم المشروع كاقترح مشروع على المجلس الوطني التأسيسي في 29 أوت 1963 وقد وافق عليه 139 نائب وعارضه 29 وامتنع 8 عن التويت وتغيب 22 نائبا. وفي 08 سبتمبر 1963 ، تمّ عرض المشروع للاستفتاء الشعبي ، فوافق عليه الشعب بـ 51166185 صوتا من أصل 5271597 ، وتمّ إصداره في 10 سبتمبر 1983.
عن ظروف وملابسات إنشاء دستور 1963 ، انظر ، فوزي أوصديق ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة - القسم 1 - (النظرية العامة للدولة) ، دار الكتاب الحديث ، البلدة ، 1999 ، ص 49.

في ظل أحكام دستور 08 سبتمبر 1963¹. بالرغم من تأثيره بالنظام الفرنسي إذ جاء في المادة 28 منه : " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي ". وبالرغم من وجود نص المادة 58 التي تنص على أنه يمكن لرئيس الجمهورية طلب تفويض من الجمعية الوطنية ليشرع بموجبه ولمدة معينة عن طريق الأوامر التي تتخذها الحكومة وتعرض للمصادقة عليها أمام الجمعية الوطنية في مدة ثلاثة أشهر من صدورها يظل اختصاصها مطلقا دون أي قيد ، كما منحها حق المراقبة على عمل الحكومة ، فهذا الدستور كما هو واضح ضيق من سلطة رئيس الجمهورية في المساهمة في صنع القانون من خلال تقديم مشاريع القوانين ، نشرها بعد مصادقة الجمعية الوطنية عليها وإرسالها في ظرف 10 أيام.

لا يمكن الحديث عن مجال القانون واللائحة في مرحلة الانقلاب العسكري ، لصعوبة وجود معيار فاصل بينهما لاجتماع السلطات في يد رجل واحد : " رئيس الجمهورية " هواري بومدين" هو رئيس مجلس الثورة ، رئيس الحكومة ، رئيس مجلس الوزراء ، ووزير الدفاع الوطني. وكان المعيار الوحيد للتمييز بين أعمال السلطة التشريعية والتنفيذية هو اتخاذ الأوامر بالنسبة للمواضيع ذات الطبيعة التشريعية والمراسيم التي تصدر لتنظيم أمور البلاد ظل الحال على هذا الوضع إلى غاية صدور دستور سنة 1976 الذي تأثر لحد ما بالدستور الفرنسي.

¹ - سعيد بوشعير ، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس ، المجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، مجلد 1 ، عدد 2 ، مركز التوثيق والبحوث الإدارية ، منشورات دحلب ، الجزائر ، 1991 ، ص 16.
تم إعداد مشروع الدستور في 31 جويلية 1963 بندوة الإطارات بقاعة سينما " الماحستيك " لإقرار المشروع ، وتم تقديم المشروع كاقترح مشروع على المجلس الوطني التأسيسي في 29 أوت 1963 وقد وافق عليه 139 نائب وعارضه 29 وامتنع 8 عن التويت وتغيب 22 نائبا. وفي 08 سبتمبر 1963 ، تم عرض المشروع للاستفتاء الشعبي ، فوافق عليه الشعب بـ 51166185 صوتا من أصل 5271597 ، وتم إصداره في 10 سبتمبر 1983.

عن ظروف وملابسات إنشاء دستور 1963 ، انظر ، فوزي أوصديق ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة - القسم 1 - (النظرية العامة للدولة) ، دار الكتاب الحديث ، البلدة ، 1999 ، ص 49.

حدّد هذا الدستور مجال القانون وأطلق ميدان التنظيم ، لكن بالرغم من تقييد السلطة التشريعية ، فهذا لا يعني أن اختصاصها لا يخرج عن نطاق المادة 151 مثلما يرى البعض ، لأنه من خلال دراسة الفصل الخاص بالوظيفة التشريعية وغيره من المواد التي لها صلة بالموضوع ، واستنادا إلى المادة 151 في ذاتها التي تنصّ على : " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خوّلها له الدستور ، تدخل كذلك في مجال القانون...".

فمحتوى المادة 151 من دستور 1976 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي الوطني، لأنّ المؤسس الدستوري لو أراد حصر مجالات المشرع في هذه المادة لنصّ مثلا: " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المواضيع التالية..."¹.

ولتأكيد ما تمّ ذكره نورد مواد أخرى من الدستور ترجع إلى اختصاص المشرع وتخرج عن مواضيع المادة 151، كالمواد مثلا: 130، 135، 140، 143... فضلا عن كون المجلس يمارسا اختصاصا تشريعيا آخر يتمثل في إضفاء صفة القانون على المعاهدات التي يتمّ المصادقة عليها وذلك وفقا لأحكام المواد 158، 159 من الدستور.

وزيادة للتأكيد نورد المادة 152 التي تنصّ: " كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون هي من المجال التنظيمي ". وكان بإمكان المؤسس الدستوري لو أراد حصر مجالات المشرع أن يقول : " ما عدا تلك الواردة في نصّ المادة 151 "².

إذن من خلال استقراء أحكام دستور 1976 يتضح لنا أنّ مجال القانون غير منحصر في نصّ المادة 151 بل يتعدّاه ، غير أنّه بقراءة أحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مجتمعة يتبيّن لنا أنّ المؤسسة التنفيذية تملك عدّة وسائل لعرقلة المؤسسة التشريعية عن أداء مهمّتها ، فإلى جانب الوسائل السياسية والمتمثلة في ترشيح أعضاء الحزب ، وإمكانية عزلهم ، نجد أنّ هناك قيودا دستورية تحدّد من حرية النواب تعتمد عليها الحكومة للتقليص من فعالية دور المجلس منها نصّ المادة 149 التي تعتبر قيودا مطلقا على النواب في المبادرة باقتراح قانون يكون مضمونه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة

¹ - سعيد بوالشعير ، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس ، المرجع السابق ، ص 17.

² - سعيد بوالشعير ، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس ، المرجع نفسه ، ص 18.

النفقات العمومية إلا في حال ما إذا كان مصحوبا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة. كما أن الحكومة تلجأ إلى التفسير الضيق للمواد التي تتخذ اختصاص البرلمان خاصة عندما يقتصر دور المجلس على وضع القواعد العامة لموضوع ما.

أما في ظلّ دستور 23 فبراير 1989¹ فإنّ النظام الدستوري قد تغيّر باعتماد أولوية الطابع القانوني في الدستور على الاتجاه الإيديولوجي².

وقد انتقل نقلة نوعية هامة متجها نحو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، فقد استعمل هذا الدستور مصطلح السلطة بدل الوظيفة ، وفصل بين السلطات لحدّ منعه السلطة التنفيذية من التدخل لممارسة اختصاص التشريع سواء عن طريق الأوامر التي كانت في ظلّ المادة 153 من دستور 1976 او عن طريق تقنية التفويض التشريعي في المادة 58 من دستور 1963 ، وقد اتخذ هذا الدستور موقعا وسطا بين النظامين الرئاسي والبرلماني ، وهذا بإحداث هيئات مستقلة ومتوازنة تعمل بالتعاون مع بعضها ، كما تبني الدستور ثنائية السلطة التنفيذية كقاعدة عامة ، إذ نجد من جهة رئيس الجمهورية ومن جهة أخرى رئيس الحكومة غير أنّها ثنائية غير متوازنة ، إذ تضع رئيس الجمهورية في مركز أسمى³. فقد جاء في المادة 92 من تعديل (دستور) 1989 على أن: " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمّى المجلس الشعبي الوطني، وله السيادة في إعداد

¹ - عن إعداد هذا الدستور ، انظر ، فوزي أوصديق ، المرجع السابق ، ص 336.

² - يميز الأستاذ سعيد بوالشعير بين دساتير قوانين Constitution-Loi وهي دساتير العالم الحر المتقدم حيث نصوصها محترمة وبين دساتير برامج Constitution-Programme وهي دساتير الأنظمة الاشتراكية التي يطغى عليها الطابع السياسي بالمقارنة مع الطابع القانوني ، لكونها تتضمن برامج وأهداف مثالية أكثر من التزامات قانونية. (للمزيد انظر : سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء 1 ، (النظرية العامة للدولة) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 4 ، 2000 ، وأيضا فوزي أوصديق ، المرجع السابق ، الجزء الثاني، ص 56 ، 59).

³ - كما سبق توضيحه في المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل ، للمزيد ، انظر : زغوم كمال ، وبوديار حسني ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، المرجع السابق ، ص 100.

القانون والتصويت عليه ". وبنفس الصياغة - كما سبق وأن بيّنا في نصّ المادة 98 من تعديل (دستور) 1996 - ما عدا إضافة الغرفة الثانية للبرلمان ممثلة في مجلس الأمة¹.

فبموجب نصّي هتين المادتين يجوز البرلمان ممثل السلطة التشريعية ومجسدها هيكلية وتنظيما (بغرفة واحدة حسب الدستور 1989 أو بغرفتين حسب الدستور 1996) السلطة الكاملة في ممارسة اختصاص أو سلطة صنع القانون في الدولة.

إلى هتين المادتين نضيف المادتين 115 و122 على التوالي من دستوري 89 و96 حيث تنصّان وبنفس الصياغة تقريبا على : (يشرع المجلس الشعبي الوطني) في (المجالات - الميادين) (التي حوّها إياه الدستور - التي يخصصها له الدستور) (ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي - وكذلك في المجال الآتية) .

غير أن ما يهّمنا أكثر في الموضوع هو هل التعداد الوارد في نصّي المادة 115، 122 تعداد حصري أم حجزى ؟ وبعبارة أخرى هل اختصاصات البرلمان وسلطاته في مجال التشريع سلطات محصورة في المواضيع الواردة في بنود هتين المادتين أم أنه يمكن أن يمتدّ اختصاص البرلمان إلى مجالات أشير إليها في الدستور إمّا بشكل مباشر أو غير مباشر؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات، تقتضي منا دراسة المادتين السابقتين مجتمعتين مع نصّي المادة 116 و125 على التوالي من دستوري 89 و 1996 - والمتعلّقتان بالسلطة التنظيمية التي يجوزها رئيس الجمهورية بمساعدة رئيس الحكومة - وضرورة إحداث توليفة بينهما Une combinaison.

¹ - قد تفاجأ البعض لو علم أنّ الغرفة الثانية هي الأسبق في الوجود تاريخيا عن الغرفة الأولى ، وهذا بزمن غير قصير. فنظام النيابة أو التمثيل في المجال السياسي بدأ دأ أواخر القرون الوسطى في إنجلترا بصفة أساسية منذ بداية القرن 13م ، حيث أنشأت غرفة اللوردات سنة 1215 عند فرض نبلاء وبارونات إنجلترا على الملك " Jeans Sans trre " عدم فرض الضريبة إلا بعد استشارتهم ، وقد دوّن هذا الاتفاق في الوثيقة التي أصدرت تحت اسم " Magna Cart " وأنشأ (المجلس الكبير Magmme conallum) الذي تحول إلى غرفة اللوردات ثم بعد ذلك جاءت غرفة العموم (الغرفة السفلى حاليا وهي الأولى ، ثم بدأ نشأة نظام الغرفتين في الوم.أ بموجب دستور 1787 لأسباب فدرالية. [ملين شريط : واقع البيكاميرالية في العالم ومكان التجربة الجزائرية فيها ، بحث في إطار الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، الأوراسي 29-30 أكتوبر 2002 ، ص 23] والغاية من وجود الغرفة الثانية إقامة نوع من التوازن بين السلطات والحدّ من استبداد وجموح مجلس النواب كممثل وحيد للإرادات الشعبية وإدماج فئات أخرى للمجتمع في عملية صنع القرار. [محمد بوسلطان ، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة ، المرجع السابق ، ص 75] .

ففي هذا الخصوص يرى الأستاذ سعيد بوالشعير¹ أن اختصاصات البرلمان إنما هي واردة على سبيل المثال لا الحصر ، إذ يقول : " رغم تحديد مجال اختصاص السلطة التشريعية ، إلا أن ذلك لا يعني أن اختصاصها لا يخرج عن نطاق المادة 115 ذلك أنه من خلال دراسة السلطة التشريعية على ضوء المواد المنظمة لها واستناد المادة 115 بذاتها التي تنص على : " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خوّلها إياه الدستور " ، وتضيف الفقرة الثانية : " يدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي... " نستطيع القول أنه تماشياً مع النص وروحه بأن محتوى هذه المادة ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الوطني ، وما يثبت ذلك عبارة : " يشرع... في المجالات التي خوّلها إياه الدستور... ". ولو أراد المؤسس التحديد على سبيل الحصر لفعل مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 34.

ولكي يبرّر ما ذكره أورد الأستاذ عبارات ومواد على سبيل المثال لا الحصر تنظم موضوعات خارجة عن المادة 115 ولكنها تعود للبرلمان منها: المادة 5 ، 16 ، 20 ، 48 ، 160/ف.أخيرة، المادة 97.

وما يؤكد أيضا أن نصّ المادة 115 ليس المجال الوحيد للقانون هو فقرتها الثانية التي تنصّ : " يدخل كذلك في مجال القانون " ، فهذا يعني وجود مجالات أخرى خاصة بالتشريع لأنّ كلمة كذلك تفيد الإضافة.

ودائما في إطار التأكيد على أن نصّ المادة 115 ليس المجال الوحيد للقانون يورد الأستاذ سعيد بوالشعير نصّ المادة 116 : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة ". فلو كان مجال التشريع محّدا على سبيل الحصر في المادة 115 لاكتفى المؤسس الدستوري بالقول : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات غير

¹ - سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 363.

المحددة في المادة 115 " أو " كل المسائل التي لم تدرج في المادة 115 تدخل في المجال التنظيمي"¹.

وعليه لو كان التعداد الوارد في نص المادة 115 من دستور 1989 حصريا يكون المشرع (البرلمان) قد شرع فيما يخص القانون رقم 91-16 المؤرخ في 05 ربيع الأول 1412هـ الموافق لـ 14 سبتمبر 1991 المتعلق بالمجاهد والشهيد في غير مجاله ، وبالتالي هذا غير دستوري².

غير أننا نجد بالعكس مبادرة الحكومة لإصدار المرسوم التنفيذي رقم 93-226 المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1414هـ الموافق لـ 5 أكتوبر 1993 المتعلق بتطبيق مواد القانون 91-16 ، بمعنى أن الحكومة لم تنازع البرلمان في تشريعه في ميدان المجاهد والشهيد بالرغم من أنه لم يرد في نطاق المادة 115³.

وبالنسبة للمادتين 122 و125 من دستور 1996، فإن قراءتهما قراءة متمعنة تفيد عكس الاعتقاد السائد من أن السلطة التنظيمية قد غدت صاحبة الولاية العامة في صنع القانون والبرلمان صاحب الاختصاص الاستثنائي.

وفي هذا الخصوص يقول الأستاذ A.Djebbar⁴ :

« la répartition des domaines d'intervention du parlement et de l'exécutif par lois et règlement interposés que prévoit la constitution, semble inverser le sens de l'idée venue d'outre-mer selon laquelle l'exécutif est " le législateur de droit commun ", alors que le parlement n'est qu'un "législateur de compétence". La lecture combinée des articles 122 et 125 semble à priori contre dire ce sens dans la mesure où ils est explicitement

¹ - سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 364.

² - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 1991.

³ - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 64 لسنة 1993.

⁴ - A. Djebbar : La loi et le règlement, dans la constitution de 28 novembre 1996, revue IDARA n° 1, Alger, 1997, p 8.

indiqué à l'article 125 que : “ Les matières autres que celles réservées à la loi, relèvent du pouvoir réglementaire du Président de la république ”.

En vérité, la place et la valeur de la loi et du règlement ne pourront être convenablement situées qu'à la lumière de la relation exécutif parlement. La constitution de 1996 n'apporte aucune innovation en la matière sauf que le domaine de la loi est élargi et par voie de conséquence celui du règlement se trouve rétréci. Face à cette situation, est-il permis d'affirmer ipso facto que le parlement retrouve sa présence législative ou bien s'agit-il seulement d'une simple fiction comme il en existe tellement en droit ? En fait, l'équilibre ou le déséquilibre institutionnel est demeuré le même ».

بمعنى أنه رغم أن دستور 1996 لم يأت بأي جديد حول العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية سوى توسيع نطاق القانون بمقتضى المادة 123 المتعلقة بالقوانين العضوية ، فالأمر يدعو للتساؤل حول حقيقة استعادة البرلمان لمكانه السيادي في مجال التشريع ؟ أم أن الأمر لا يعدو أن يكون محض الخيال ؟

ويضيف قائلاً :

« Ainsi et pour paraphraser les spécialistes du droit administratif, le parlement jouit d'une compétence d'attribution. De cette façon, si le domaine de la loi s'apparente au royaume du législateur et à son donjon bien entendu, il constitue également sa prison bien fermée au risque d'ailleurs de se voir sanctionné par le conseil constitutionnel en cas de dépassement seul donc compétent dans les matières précisées par la constitution, il devient alors interdit de légiférer dans les matières échappant à sa compétence. Ces derniers relèvent du pouvoir réglementaire qui se trouve du coup investi d'une compétence générale ou de principe, puisque capable dorénavant de produire des règles générales dans tous les domaines restants. Et de conséquence en conséquence, en arrive à affirmer que le jurislatureur (le

détenteur du pouvoir règlementaire où l'exécutif) et le législateur de droit commun »¹.

أي أنه بالرغم من اتساع نطاق القانون بمقتضى المادة 123 ، فإنّ المشرع يبقى حبيس الاختصاصات المحددة له بمقتضى الدستور ، ولا يمكنه أن يتعدّها إلى غيرها من المجالات وإلاّ كان المجلس الدستوري مختصا بالقول بعدم دستورية هذه الأعمال الصادرة من البرلمان. وعليه ستجد السلطة التنظيمية نفسها صاحبة الاختصاص الأصيل في عملية صنع القانون ما دامت مختصة بوضع قواعد عامة ومجرّدة لتنظيم ما تبقى مما حجز للبرلمان.

هكذا وبعد استعراضنا لمجال القانون واللائحة ، وخلصنا أنّه يبقى البرلمان حبيس اختصاصات محدّدة في الدستور لا يمكنه تجاوزها تحت رقابة المجلس الدستوري² ، نشير إلى ملاحظة هامة جدّا وهي الاختلاف في الصياغة المعطاة للمادتين 115 و 122 من دستوري 89 و 96 وكذا المادة 116 و 125 منها للتعرف على ما يمكن أن يسفر عنه هذا الاختلاف في الصياغة من نتائج.

ففي حين أنّ المؤسس الدستوري استعمل في نصّ المادة 122 عبارة : " التي يخصصها له الدستور " وهذه العبارة تفيد أنّ هذه الموضوعات محجوزة للبرلمان دون سواه ، جاء النص المقابل باللغة الفرنسية : " qui lui attribue la constitution " ، وهي تعني ترجمتها³ : نسب إلى ، حوّل ، أسند ، وهي المستعملة في دستور 1989 : " التي حوّلها إياه الدستور " وهي تعني أنّ هذه الموضوعات محصورة أي أنّ اختصاص البرلمان مقيد في نصّ هذه المادة.

¹ -A Djebbar, O.p.cit, p 9.

² - انظر الملحق الثاني.

³ - Belot Classique, Français – Arabe, Dar El Machrek, édition Beyrouth, 1991, p 51.

إذن، يتبع النص العربي نجد أن اختصاص البرلمان محجوز¹. ويتبع الصياغة الفرنسية نجد أن اختصاصه محدود (domaine assigné) كذلك الشأن بالنسبة للمادة 125 في النص العربي : " يمارس رئيس الجمهورية... " ، وفي النص الفرنسي :

" Les matières autres que celles réservées à la loi, relèvent du... "

كلمة " يمارس " تقابلها بالفرنسية: exerce وليس relèvent التي تعني لغويا² تندرج ضمن اختصاصاته لتصبح حكرا عليه : dépendre de, du domaine de .

ما نتوصل إليه بعد هذا الجهد المبذول للإفصاح عن ماهية السلطة التقريرية نتوصل إلى نتيجة هامة كون مسألة توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أصعب الأمور التي يمكن أن تواجه المؤسس الدستوري وهو يضع دستور الدولة أو يدخل عليه تعديلات ، ونخلص إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري حاول تبني الاتجاه العالمي (الخيار السابع) بتحديد مجال السلطة التشريعية في موضوعات معينة محجوزة لها على سبيل الحصر ، وفي المقابل أطلق يد السلطة التنفيذية التنظيمية في تنظيم ما تبقى من موضوعات بالنظر لطبيعة عملها وسرعتها في إيجاد الحلول المناسبة للمسائل المعروضة عليها.

لكن ما يتبادر إلى أذهاننا هو حقيقة المركز الدستوري والسياسي الذي تحتله السلطة التنفيذية التنظيمية - ومنه معرفة اختصاصها في مجال صنع القانون - وهل الواقع العملي يثبت تفوق هذه السلطة أم تفوق البرلمان ؟ وهل هناك حماية كافية لنطاق كل من القانون واللائحة ؟ وما هي الضمانات التي وضعها المؤسس الدستوري الجزائري لحماية مجال كل سلطة ؟

¹ - كان على المؤسس الدستوري استعمال كلمة "réserver" باللغة الفرنسية حتى تماشى مع الاختصاص المحجوز المعطى لهذه المادة.

² - voir la Rousse petit dictionnaire français, entreprise national du livre, (sans lieu d'édition) 1987, p 554.

الفصل الثاني

قطب سلطة التقرير

بعدها تعرّفنا في الفصل الأوّل على أنّ الضرورات العملية تطلبت من المؤسسين الدستوريين الاعتراف للإدارة (الحكومة، السلطة التنفيذية) بجزارة سلطة تقريرية مستقلة تنافس من خلالها هذه الأخيرة البرلمان - صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع - في عملية صنع القواعد العامة والمجرّدة ، بعدما كان دورها قاصرا على مجرد تطبيق القوانين - بعدما كان يعترف لها فقط بسلطة تقرير تابعة - نتعرّض في هذا الفصل إلى أقطاب أو القائمين على هذه السلطة ، إذ يسند الدستور للهيئة التنفيذية - بقطبيها - سلطة وضع اللوائح اللازمة لتسيير شؤون البلاد ، حيث يجوز رئيس الجمهورية على سلطة التقرير الأصلية أو المستقلة Le pouvoir décisionnel autonome ، ورئيس الحكومة سلطة التقرير التابعة Le pouvoir décisionnel dérivée .

فيتولّى رئيس الجمهورية بمقتضى هذه السلطة تنظيم كل المسائل ذات العلاقة بتنظيم وتسيير الشأن العام ، ويشمل هذا المجال كل ما يخرج عن ما هو مخصّص للقانون، إلى جانب مجال آخر يتمثل في كل ما لا يعود لرئيس الحكومة الذي يملك بمقتضى سلطته التقريرية التابعة وضع اللوائح اللازمة لتطبيق القانون.

وُعلى هذا الأساس سنعالج الهيئات المسند لها سلطة التقرير - الأصلية والتابعة -

كل في مبحث خاص:

- الأوّل: مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

- الثاني: مركز رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري.

المبحث الأول

مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

يلعب رئيس الجمهورية دوراً أساسياً في أي نظام دستوري، لذا سنحاول تتبع مركزه من خلال التطورات التي عرفت بها البلاد عبر مختلف الدساتير، فالدستور هو الذي يحدد كيفية اختيار رئيس الجمهورية ومكانته من خلال الضمانات والاختصاصات التي يخولها له.

لذا سنتطرق في هذا المبحث إلى الاختصاصات التي يحوزها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية والاستثنائية وهذا في مطلب مستقل، ثم إلى طبيعة سلطة التقرير التي يحوزها رئيس الجمهورية والتي تمنحه حق إصدار اللوائح المستقلة في مطلب ثان.

المطلب الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية

والاستثنائية.

إن دراسة وتحليل السلطات المخولة لرئيس الجمهورية لا يمكن إعطاؤها مفهومها الصحيح إلا بدراسة مواد الدستور، هذه الأخيرة تساعدنا في تحديد مركز رئيس الجمهورية في نظامها القائم، والتي سنتعرض لها من خلال الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: سلطات أو اختصاصات رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.
- الفرع الثاني: سلطات أو اختصاصات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: سلطات أو اختصاصات رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.

يجوز رئيس الجمهورية في هذا المجال اختصاصات تنفيذية وأخرى تشريعية¹. وتتجلى السلطات التنفيذية في: إصدار ونشر القوانين، سلطة التنظيم، سلطة التعيين ورئاسة مجلس الوزراء، وسنتبّع هذه السلطات عبر الدساتير التي عرفتها الجزائر. (أ) سلطة إصدار ونشر القوانين Promulgation et publication:

جاء في نصّ المادة 49 من دستور 1963: "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار ونشر القوانين بعد مصادقة الجمعية الوطنية عليها"² كما جاء ذلك في نصّ المادة من دستور 1976، وهو مؤكّد بموجب نص المادة 177 من دستور 1989 وكذا نص المادة 126 من تعديل سنة 1996.

ولا يمكننا أن نكيف هذه السلطة أنّها إجراء تنظيمي شكلي مثلما يرى بعض الفقه، يقوم به رئيس الجمهورية لإخراج القانون الذي اكتمل للوجود. بموجب الموافقة عليه من قبل البرلمان دون أن يترتب عن إصداره جزاءات توقع عليه³. أمّا بالنسبة للنشر فهو ذلك التصرف المادي الذي بموجبه يعلم رئيس السلطة التنفيذية الكافة بالقانون.

Elle ordonne l'exécution de la loi⁴.

فيكون القانون ملزماً بمضي يوم كامل من تاريخ نشره (في العاصمة) وبعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية بمقرّ الدائرة (في غير العاصمة) ويشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول⁵.

¹ - سنتعرّض لاختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي في الباب الثاني من هذا البحث.

² - العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، (بدون دار النشر)، طبعة 1، الجزائر، 2002، ص 81.

³ - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 228.

⁴ - Patrice Gélard, Jacques Meunier, Op.cit, p 280.

⁵ - انظر المادة الرابعة من التقنين المدني الجزائري.

ب) سلطة التنظيم¹.

ج) أيضا يجوز رئيس الجمهورية سلطة التعيين التي قلصت بموجب أحكام دستور 1996 لصالح رئيس الحكومة (المادة 77-79) ، وهذا يقترب شيئا ما من دستور 1963 الذي لم يكن يقيد رئيس الجمهورية سوى باختيار $\frac{2}{3}$ أعضاء الحكومة من نواب البرلمان حسب المادة 47 منه ، كما منحت له سلطة التعيين في مختلف المناصب العسكرية والمدنية بمقتضى نص المادة 54 ، وهذا بخلاف دستور 76 الذي منح للرئيس حرية اختيار وتعيين مساعديه (حسب المادة 113-114-115) أمّا في ظلّ دستور 1989 فإنّ سلطات رئيس الجمهورية قلصت هي الأخرى لصالح رئيس الحكومة (المادة 5/74 ، المادة 75).

كما يتّأسر رئيس الجمهورية طبقا للمادة 4/778 من دستور 1996 مجلس الوزراء

[Il préside le conseil des ministres, au sein duquel les projets de loi sont délibérés et adoptés².]

وفي الحقيقة ، الوجود القانوني لهذا المجلس في الجزائر يرجع إلى أمر 10 جويلية 1965 (أمّا الوجود الواقعي فسبق ذلك إلى ما بعد الاستقلال بإطلاق على رئيس الحكومة المعين من المجلس الوطني التأسيسي اسم رئيس مجلس الوزراء) وبموجب نصّ المادة 8/111 من دستور 1976 أسند اختصاص رئاسة هذا المجلس لرئيس الجمهورية وظلّ هذا المنصب أيضا في ظل دستور 1989.

٤

¹ - يدور الحديث في هذا المجال عن سلطة التنظيم التي يجوزها رئيس الجمهورية في مناقسة البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة، لذا لا داعي لإعادة سرد ما تمّ دراسته.

غير أنّ ما يلفت الانتباه في نص م 122 من الدستور بعدما توصلنا إلى كون الموضوعات الواردة فيها هي على سبيل الحجز للمشروع ، هو الفقرة 7 منها التي أغفلت التطرق للمخالفات ، وتطرقت فقط مجال البرلمان في التشريع في قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم الجرمين ، والسؤال المطروح : هل يملك المشرع حق التشريع في مجال المخالفات أم لا ؟

يمكن اعتبار عدم النصّ على المخالفات هو إغفال من المؤسسة الدستورية يكمن تداركه ويمكن للمشرع التشريع في مجال المخالفات عملا بقاعدة من يملك الكل يملك الجزء.

² - Hauriou et Jean Jicquel, Op.cit, p 793.

الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة مما يسمح لهم بإبداء رأيهم الذي وإن كان استشاريا لما له من أثر على قرار الرئيس ، ذلك أن هذا الأخير ينبغي عليه باعتباره حاميا للدستور وضامن استقرار المؤسسات ، قبل اتخاذ قراره ، أن يستنفذ جميع الطرق التوفيقية بين البرلمان والحكومة كون قراره في ظل التعددية الحزبية يمكن أن يصطدم بمعارضة الشعب فيعيد انتخابه بنفس الأغلبية مما يجعل الرئيس في موقف حرج¹.

(و مهمة قيادة الشؤون الخارجية:

وهذا بمقتضى الفقرة 3 من نص المادة 77 من دستور 1996 ، كما يعين السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم ، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب حسب المادة 78 ، وكان هذا الاختصاص مخول له حسب نص المادة 41 من دستور 63 وكذا المادتين 106 و 69 على التوالي من دستوري 1976 و 1989.

وأسند إليه ممارسة السلطة السامية بمقتضى نص المادة 72 من دستور 1996 والتي تقابلها المواد 64 و 106 و 69 على الترتيب من دساتير 63-76-89. كما خول رئيس الجمهورية حق العفو، وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها² بموجب نص المادة 77/7 من دستور 1996 ، وحق رئاسة المجلس الأعلى للقضاء حسب المادة 154 من الدستور ، وكذا التعديل الدستوري.

وما يلاحظ في الجزائر أن الشؤون الخارجية وقيادة الدفاع الوطني مجال محتكر من طرف رئيس الجمهورية نظرا لضرورات استقرارهما وابتعادهما عن التأثيرات السياسية التي تعرفها مجالات أخرى³.

¹ - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 254.

² - انظر مثلا، المرسوم الرئاسي رقم 2000-71 المؤرخ في 19 ذي الحجة عام 1420هـ الموافق لـ 25 مارس 2000 المتضمن تخفيضا جزئيا لباقي عقوبة ، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 2000-72 المؤرخ في 19 ذي الحجة عام 1420هـ الموافق لـ 25 مارس 2000 المتضمن استبدال عقوبة ، الجريدة الرسمية رقم 16 لسنة 2000 ، ص 7.

³ - أحمد وافي، بكر إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي في ظل دستور 1989، الجزائر ، 1989 ، ص 237 - 239.

الفرع الثاني: سلطات أو اختصاصات رئيس الجمهورية في ظل الظروف غير العادية.

منح الدستور لرئيس الجمهورية في حالة الظروف غير العادية صلاحيات واسعة تمكنه من اتخاذ ما يراه مناسباً من إجراءات لمواجهة هذه الحالات.

ويستند الفقهاء لتحليل أو إعطاء الأساس القانوني للسلطات التي يجوزها رئيس الجمهورية في ظل هذه الظروف إلى نظرية الضرورة، حسب نصي المادتين:

- المادة 16¹ من الدستور الفرنسي: « عندما تتهدد مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية على نحو جسيم حال، ينشأ عنه انقطاع السير المنتظم للسلطات الدستورية العامة، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها الظروف بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي البرلمان، وكذلك المجلس الدستوري، ويخبر الأمة برسالة.

ويجب أن تكون الإجراءات مستلزمة من الرغبة في ضمان قيام السلطات العامة الدستورية بأدائها مهامها في أقصر فترة ممكنة ويستشار المجلس الدستوري بشأن موضوعها ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.»

- والمادة 74 من الدستور المصري: « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذ من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها.»

وقد ظهرت هذه الفكرة في القانون الدستوري مع أواخر القرن 19 في ألمانيا، إذ كانت الدساتير الملكية تعترف للأمير بسلطة اتخاذ أوامر مستعجلة (Notveordnugen) لها قوة القانون، اعتماداً على حق الضرورة العمومية (Nécessité publique)

¹ - ملاحظة: المادة 16 المقصودة هي دستور 4 أكتوبر 1958 ودستور 1971 المصري، وجدي ثابت غابريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها. (دراسة تحليلية مقارنة بالمادة 16 من الدستور الفرنسي شاملة الإجراءات المتخذة تطبيقاً للمادتين 74، 16 في الظروف الاستثنائية)، منشأة المعارف، الإسكندرية 1988، ص 15، 25، 26.

(Stats notreeth) وكذلك الوضع في إيطاليا، غير أنها لم تظهر في فرنسا إلا عند الاستعداد للحرب العالمية الأولى.¹

غير أن الفقه يرى أن إقرار الظروف الاستثنائية لا يمنع من خضوع الأعمال المتخذة بسببها (إجراءات ومراسيم) إلى الرقابة القضائية.²

وفي هذا الصدد أقر دستور 1996 لرئيس الجمهورية إقرار حالي الطوارئ والحصار وهذا بمقتضى المادة 91 وإقرار الحالة الاستثنائية حسب المادة 93 منه وحالة الحرب حسب نص المادة 95 - 96 (المادة 86 - 91 من دستور 1989، المادة 119 - 24 من دستور 1976).

وقد حدد نص المادة 91 شروطا موضوعية (ضرورة ملحة، مدة معينة) وأخرى شكلية (اجتماع المجلس الأعلى للأمن، استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، رئيس الحكومة واستشارة رئيس المجلس الدستوري واجتماعهم).

أما نص المادة 93 فنص أن يكون الخطر (داهم) وشيك الوقوع، أما الشروط الشكلية فتتمثل في استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ثم المجلس الدستوري نظرا لأهمية القرار ومساهمته بحريات الأفراد، ثم الاستماع للمجلس الأعلى للأمن (ليس اجتماع: تقديم التقارير، الإدلاء بآراء معتمد على حقائق) واجتماع المجلس الشعبي الوطني. أما عن حالة الحرب فتتمثل الشروط الموضوعية لإقرارها في وقوع عدوان أو أن يشك الوقوع، أما بالنسبة للشروط الشكلية فتتمثل في اجتماع مجلس الوزراء ثم الاستماع للمجلس الأعلى للأمن حسب المادة 3/95 من دستور 1996.

هذا فيما يخص السلطات التي يجوزها رئيس الجمهورية في حالة وجود ظروف غير عادية تدهم البلاد، لكن الذي يهمننا أكثر في هذا المقام هو البحث عن صلاحيات

¹ - Lamarque Jean, la conception traditionnelle de la nécessité en droit constitutionnel, RDP et Sc. Po.LGDJ, Paris, 1961, P55 à 569.

و أيضا عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة دار الفكر العربي، القاهرة 1980، ص 317 - 320.

² - وحدي ثابت غربال، المرجع السابق - مجال الرقابة القضائية على الإجراءات الاستثنائية، ص 458.

هذا الأخير في مجالي التشريع والتنظيم في ظل هذه الظروف خاصة معرفة حدود هذه الصلاحيات للتعرف على مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون بمفهومه الواسع في ظل إقرار حالة الطوارئ التي عرفت بها البلاد بموجب المرسوم الرئاسي 92 - 44 المؤرخ في 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ وذلك بناءً على مواد الدستور المادة 6/74 - 86 - 1/116 (هذه الحالة التي لا تزال قائمة وهي غير دستورية لأنّ تمديد حالة الطوارئ يتطلب موافقة البرلمان وهذا لم يتم)¹. حيث تمّ إجراء أول انتخابات تشريعية بتاريخ 1991/12/26 تلاها حل المجلس الوطني في 1991/12/31 ليعلن الرئيس عن استقالته بتاريخ 1992/01/11 وأمام هذا الفراغ الدستوري والسياسي، ورفض رئيس المجلس الدستوري تولي منصب رئاسة البلاد، قام رئيس الحكومة باستدعاء المجلس الأعلى للأمن للاجتماع من أجل إيجاد حل للوضع الراهن حيث قرر هذا المجلس إنشاء هيئة تتولى رئاسة البلاد، وهذا من أجل ضمان استمرارية الدولة وحسن سير مؤسساتها إلى غاية انتهاء الفترة الرئاسية التي كانت مقررة في 1993/12/31.

كان ذلك بموجب بيان 1992/01/14 حيث تم إنشاء المجلس الأعلى للدولة المكون من 5 أعضاء يترأسه الرئيس الراحل " محمد بوضياف "².

وحسب المادة 2 من البيان السابق: « يتولى المجلس الأعلى للدولة اختصاصات رئيس الجمهورية في هته الفترة ».

وحسب المداولة 92/1 للمجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 19 جانفي 1992: «لرئيس المجلس الأعلى للدولة صلاحية توقيع جميع النصوص التنظيمية والقرارات الفردية و يترأس مجلس الوزراء ».

وحسب المداولة 92/2 المؤرخة في 14 أفريل 1992 « للمجلس الأعلى للدولة سلطة اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة

¹ - انظر الملحق الثالث.

² - عاد من المنفى في 1992/01/17 وتم اغتياله في 1992/06/29.

حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري. بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي¹.

وما يلاحظ بالنسبة لنص المادة 86 من دستور 1989 التي تمنح لرئيس الجمهورية إقرار حالي الطوارئ والحصار، تحول لرئيس الجمهورية (الذي هو رئيس المجلس الأعلى للدولة كما أوضحنا في إقرار حالة الطوارئ التي عرفتها الجزائر) سلطة تقرير مستقلة بعيدة المدى لمواجهة الظروف الاستثنائية وهذا حماية لمؤسسات الدولة وحفاظا على استقلالها الداخلي والخارجي. إذ جمعت بين يديه سلطتي التشريع والتنفيذ يمارسها بمقتضى سلطة التقرير المستقلة، وهذا لا يعني أنه يتخذ القواعد العامة والمجردة والقواعد المنفذة، لها، فالمقصود من الجمع بين سلطتي التشريع والتنفيذ أن يكون لرئيس الجمهورية الحق في أن يستولي على المهام - الاختصاصات - التشريعية المنصوص عليها في المادة 115 ومواد أخرى من الدستور وكذا مهام الحكومة التقريرية المشار لها في المادة 116.

ومقابل انفراد رئيس الجمهورية بهذه السلطة الواسعة النطاق نجد نصوصا هذه المواد (التي تقر حالة الطوارئ، الحصار، الحرب...) تتضمن العديد من الضمانات الدستورية من شأنها منع قيام ما يمكن أن نسميه - إن صح التعبير - "دكتاتورية رئاسية" وهي عبارة عن الشروط الموضوعية والشكلية السابق الإشارة إليها.

المطلب الثاني: طبيعة سلطة التقرير التي يجوزها رئيس الجمهورية.

يختلف الفقه في تعريف سلطة التقرير التي يجوزها رئيس الجمهورية - سلطة التقرير المستقلة - بحسب اعترافه بتوسيع اختصاصات ووظائف الحكومة أي السلطة التنفيذية وحسب درجة اقتناعه بإعطاء مفهوم حديث لها - الإدارة -.

¹ - فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 344 - 346. وللمزيد من التفاصيل حول هذه المرحلة ارجع إلى: العيفا أويحي، المرجع السابق، ص 152، 153، 211، 221، 222، 223.

فحسب المنظور الضيق¹: لا بد من إبعاد الإدارة بقدر الإمكان عن صناعة القواعد العامة، المجردة، فهي مهمة محجوزة على مدار السنين للبرلمانات، أمّا الإدارة فتظل تابعة عضويا وموضوعيا لها.

أمّا المفهوم الواسع: فيعطي الإدارة مفهوما يتماشى مع متطلبات العصر يؤدي بالاعتراف لها بسلطة تقرير مستقلة، بمقتضاه يكون للحكومة تنظيم كل موضوع لم يتطرق له المشرع إما لكونه لا يدخل أصلا في اختصاصه، أو يكون المؤسس الدستوري قد سكت عن تنظيمه.

فسلطة التقرير الأصلية - المستقلة - التي يحوزها رئيس الجمهورية تمكنه من اتخاذ اللوائح المستقلة بكل سيادة، فهو يحوز هذه السلطة في المسائل غير المخصصة للقانون بمقتضى الفقرة الأولى (1) من نص المادة 125. وفي المجالات التي لا تعود لرئيس الحكومة حسب الفقرة الثانية (2) من المادة 125.

وعلى هذا الأساس سنتطرق لكل من السلطتين للتعرف على خصائصهما وطبيعتهما في فرعين مستقلين.

الفرع الأول: سلطة التقرير في المجالات غير المخصصة للقانون.

إنّ سلطة التقرير سلطة لصيقة بشخص رئيس الجمهورية تمكنه من إصدار اللوائح المستقلة (التنظيم المستقل، المراسيم الرئاسية) في المسائل التي تخرج عن نطاق القانون ويتضح من خلال استقراء مواد الدستور أنّ هذه السلطة غير قابلة للتفويض وإن كان الدستور لم يشر إلى ذلك بشكل مباشر وصريح.

لأنّه على ضوء دراسة المادة 87 من دستور 1996 التي تحدد سلطات رئيس الجمهورية التي لا يجوز له تفويضها مهما كانت الأوضاع، نجد نص المادة 77 إذ يمنع تفويض السلطات المقررة في هذه المادة، ونجد هذه المادة في فقرتها 6: يوقع المراسيم الرئاسية.

¹ - رأفت فوده، المرجع السابق، ص 160، 169.

فإذا كانت المادة 87 لا تخول لرئيس الجمهورية تفويض أحد سلطاته المنصوص عليها في المادة 77 ومنها توقيع المراسيم الرئاسية، فمن باب أولى أن لا يخول الرئيس مسألة تفويض صنع هذه المراسيم، وهذا ما يؤكد كون السلطة التقريرية التي تمنحه حق إصدار المراسيم الرئاسية غير قابلة لأي تفويض.

فعدم إدماج هذه السلطة ضمن السلطات الغير قابلة للتفويض لا يعني أبدا كونها قابلة للتفويض، لأن القول بذلك يكون إقرار الشيء لم ينص عليه الدستور، هذا إلى جانب كون سلطات أخرى لم يتناولها نص المادة 87 مع أنها غير قابلة أبدا للتفويض منها المادة 4/77 رئاسة مجلس الوزراء.

وقد فصل مجلس الدولة في رأيه الرابع المؤرخ في 19/02/1997 « المؤسس الدستوري باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها الدستور صراحة¹.

وإذا كان الدستور يخول لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بموجب أوامر في حال غياب البرلمان أو شغوره، فهل يعترف لهيئة ما بسلطة التقرير المستقلة عن حدوث مانع أو شغور منصب رئيس الجمهورية؟

في هذا الخصوص تنص المادة 90 من الدستور على: « لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه ».

يستقيل رئيس الحكومة القائمة وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية، ويمارس وظيفة رئيس الحكومة حينئذ أحد أعضائها الذي يعينه رئيس الدولة.

¹ - جريدة رسمية رقم 15 - 97 الصادرة في 19/03/1997، ص 29.

لا يمكن في فترتي 45 يوما و60 يوما المنصوص عليها في المادة 88 و المادة 89 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و8 من المادة 77 والمواد 74 - 176 - 177 - 79 - 124 - 129 - 136 - 137 - من الدستور.

لا يمكن خلال هاتين الفترتين تطبيق أحكام المواد 91, 93, 94, 95, 97 من الدستور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بعد استشارة المجلس الدستوري وللمجلس الأعلى للأمن.

باستقراء أحكام المواد السابقة يتضح أن السلطة التقريرية لرئيس الجمهورية لم تدرج ضمن سلطات رئيس الجمهورية التي يمنع تطبيقها عند حدوث المانع أو شغور منصبه، فلا يمكن ممارستها من قبل أية هيئة وهو ما يؤكد مرة أخرى ارتباط هذه السلطة بشخص رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: سلطة التقرير في المجالات الخارجية عن اختصاص رئيس الحكومة.

يحوز رئيس الجمهورية سلطة تقريرية مستقلة تخرج عن سلطة رئيس الحكومة التابعة وذلك إما من خلال مجالات محددة دستوريا أو تستفاد ضمينا من خلال المركز الذي يحتله رئيس الجمهورية في البلاد.

فاختصاص رئيس الجمهورية في المجال الخارج عن اختصاص رئيس الحكومة حسب ما هو محدد دستوريا يعرف بالمجال المحمي، ولم يأتي الدستور بتعريف لهذا المجال، لذلك يرى الأستاذ سعيد بو الشعير¹ أن رئيس الجمهورية يحوز إلى جانب سلطة التقرير المستقلة صلاحية ممارسة السلطة التنفيذية في المجالات التي لا تدخل في اختصاص رئيس الحكومة.

أما الأستاذ فوزي أوصديق يرى أن اختصاص التنظيم في المجال المحمي هو تنفيذي، يصدر بموجبه رئيس الجمهورية العديد من اللوائح².

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 238.

² - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء 3، السلطات الثلاث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1، 1994، ص 118 و122.

وإن كان المشكل لا يطرح بالنسبة للاختصاص رئيس الجمهورية في المجالات المستبعدة دستوريا عن اختصاص رئيس الحكومة. بموجب نصوص الدستور فالأمر أكثر تعقيدا بالنسبة للمجالات التي تستبعد ضمينا من اختصاص رئيس الحكومة لعدم وجود معيار واضح فاصل ويبقى الأمر بيد رئيس الجمهورية للتنظيم في المجالات التي لا يستند فيها الدستور صراحة لرئيس الحكومة كما أن الدستور لا يتعرض من خلال مواده إلى الكيفية التي يمارس بموجبها رئيس الجمهورية سلطته التقريرية في المسائل التي تخرج عن اختصاص رئيس الحكومة، فالممارسة العملية توضح لنا 3 طرق تتخذ بموجبها التنظيمات في هذا الخصوص :

- بناء على تقرير الوزير المعني بالنسبة لقطاعه.
- بناء على تقرير وزاري مشترك.
- دون الاستناد إلى أي تقرير¹.

كما أن سلطة التقرير التي يحوزها رئيس الجمهورية في المجال الحمي غير قابلة للتفويض ذلك لأن نص المادة 87 ينص على سلطات رئيس الجمهورية التي لا تقبل التفويض من بينها نص المادة 2/77 - 3 المتعلقين بتولي رئيس الجمهورية مسؤولية الدفاع الوطني وتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها. فما يسري على السلطة يسري على أداها² مادام لا يمكن تفويض هاتين السلطتين فلا يمكن تفويض سلطة التقرير في هذا المجال والتي تمنح لرئيس الجمهورية اتخاذ المراسيم في هذا المجال وذلك لضرورة الحفاظ على استقرار وحياد هذا المجال وإبعاده عن مختلف التأثيرات.

كما أن خلو الدستور من ما يشير إلى إمكانية أو عدم إمكانية ممارسة اختصاص التنظيمي في المجال الخارج عن اختصاص رئيس الحكومة في حالة حدوث المانع أو شغور منصب رئيس الجمهورية يؤكد مرة أخرى انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التقرير في

¹ - بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 102.

² - بن مالك بشير، المرجع نفسه، ص 107.

المجالات التي لا يختص بها رئيس الحكومة وهذا انطلاقاً من نص المادة 90 التي تتضمن طائفتين من السلطات، واحدة لا يمكن ممارستها في حالة حدوث المانع أو شغور منصب رئيس الجمهورية، وأخرى يمكن ممارستها بمراعاة عدة شروط في هذا الصدد.

المبحث الثاني

مركز رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري.

يعتبر رئيس الحكومة الهيئة التنفيذية الثانية التي تملك سلطة إصدار اللوائح (التنفيذية) بعد رئيس الجمهورية وهذا طبقا للفقرة 2 من م 125 من الدستور وإذا كان رئيس الجمهورية يجوز سلطة التقرير المستقلة التي تخوله إصدار مراسيم رئاسية بصفة مستقلة عن القانون على اعتبار أنه ناتج عن اختيار الشعب له وهو يصدر عن إرادته ويجوز سلطة إصدار مراسيم رئاسية في المجالات التي لا يختص بها رئيس الحكومة انطلاقا من مكانته السامية. فرئيس الحكومة هو الآخر يملك سلطة تقرير تابعة *dérivé* تمكنه من إصدار مراسيم تنفيذية انطلاقا مما منحه له الدستور وتماشيا مع مكانته في ظل النظام الجزائري.

وللتعرف أكثر على مركزه في ظل النظام الجزائري سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

- الأول: الوظائف الدستورية لرئيس الحكومة.
- الثاني: طبيعة سلطة التقرير التي يجوزها رئيس الحكومة.

المطلب الأول: الوظائف الدستورية لرئيس الحكومة.

يسند الدستور لرئيس الحكومة مجالات محددة يمارس في نطاقها اختصاصاته المسندة إليه بنص صريح من الدستور، ويجوز على سلطات ومكنات للقيام بالوظائف في إطار هذه المجالات وللتعرف أكثر على وظائف رئيس الحكومة قسمنا هذا المطلب إلى:

الفرع الأول : التحديد الدستوري لأهم وظائف رئيس الحكومة.

إن مهام رئيس الحكومة تتمثل في تنفيذ وتنسيق البرنامج الحكومي الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني بعدما يعرضه في مجلس الوزراء حسب المادة 2/79 وبعد الموافقة عليه المادة (80) يتولى تنفيذه وتنسيقه وهو ما تنص عليه المادة 83. وتتمثل عملية التنفيذ بالنسبة لرئيس الحكومة في القيادة والإشراف والمراقبة والتوجيه للقائمين بهذه العملية من أعضاء الحكومة أو وزراء، كما يملك صلاحية إصدار القرارات اللازمة في هذا الشأن.

أما التنسيق فيتمثل في سهره على تحقيق الانسجام بين القطاعات الوزارية القائمة بتنفيذ برنامجه وكذا التدخل لحل الخلافات التي قد تعترض سبيل القائمين بهذه العملية.¹ كما أن من أهم مهام رئيس الحكومة هو السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات من أجل المحافظة على النظام العام في البلاد. غير أن تعبير تنفيذ القوانين قد يحمل عدة تأويلات ومعان وفي هذا يقول « Georges Vedel » إن مضمون تنفيذ القوانين قد يعني :

1- نشر القوانين والتذكير بأحكامها.

2- استعمال الإكراه والقوة لضمان تنفيذها.

3- اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في اختصاصات الحكومة.

4- القيام بالتنفيذ مع الحفاظ على النظام العام.

هذا ويرى الأستاذ سعيد بو الشعير أن مفهوم تنفيذ القانون في الجزائر يعني قيام رئيس الحكومة بممارسة اختصاصه التنظيمي (المادة 2/125) لتنفيذ القانون الصادر عن البرلمان أو مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية.

¹ - هذا الطرح لم يكن معروفا في دستور 1963 لكون رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية (م 53) ويرسم سياسة الحكومة ويقودها (م 48) ويوقع المراسيم التنفيذية (م 49)، وجاء نفس م 11 من دستور 1976 على أن تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية لكن التعديل 3 نوفمبر 1988 أدخل رئيس الحكومة (م 111) وم 113 يضبط رئيس الحكومة برنامجه وينفذه وهو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني أما دستور 1989 م 3/76 برنامج رئيس الحكومة م 5/13 من أرضية 1994 تحدد اختصاصات الحكومة م 1/7 تنص على إعداد الحكومة برنامجا انتقاليا حسب أهداف الأرضية ويداول في مجلس الوزراء.

2- قيادة رئيس الحكومة للوظيفة الإدارية المنوط بها مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات¹.

ويرى عبد القادر بولسان² أن تنفيذ القوانين هي وظيفة إدارية تعني :

- قيام رئيس الحكومة بتنفيذ القوانين التي يصوت عليها البرلمان.
- قيام رئيس الحكومة بتنفيذ التنظيمات التي يتخذها رئيس الجمهورية.
- اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتنفيذ هذه الأعمال.
- إن سلطة التنسيق والتحكيم حاسمة لتطبيق السياسة العامة للحكومة ، حيث يقول:

Le chef du gouvernement veille à l'exécution des lois et règlements cette disposition constitutionnelle renferme plusieurs significations.

Elle signifie, en premier lieu, que le chef de l'exécution mette en application à travers des instruments réglementaires (décrets exécutifs) les lois votées par l'APN.

- Elle signifie, ensuite que le chef du gouvernement doit mettre en œuvre les règlements pris par le président de la république dans le cadre du pouvoir réglementaire autonome (non induit par un texte de loi) que lui reconnaît la constitution.
- Elle signifie, encore, le chef du gouvernement est le détenteur principal du pouvoir administratif et qu'à ce titre il doit prendre les actes administratifs essentiels et contrôler l'administration publique.
- Elle signifie, enfin que le pouvoir de coordination et d'arbitrage du chef du gouvernement est déterminant pour la mise en œuvre de la politique générale du gouvernement.

¹ - سعيد بوالشعير ، النظام السياسي، المرجع السابق، ص 237 - 303.

² - A .Boulssane, les services du chef du gouvernement , revu de l'école national d'administration , IDARA, volume 4, n°1, Alger , 1994 , p 63- 64.

أمّا بوبكر إدريس وأحمد وافي فيعتبران تنفيذ القوانين والتنظيمات يمتد لكل من القوانين الموضوعة من طرف البرلمان والمراسيم الموضوعة من رئيس الجمهورية¹. ويرى أحد الباحثين² أنّ تنفيذ القوانين ؛ بمفهوم ضيق : لا يتجاوز المدلول العرفي للعبارة ويشمل:

* إصدار المراسيم اللازمة لتنفيذ قوانين البرلمان مع احترام ما يعود لرئيس الجمهورية من سلطة تنفيذية.

* إصدار المراسيم اللازمة لتنفيذ الأوامر مع احترام ما يعود لرئيس الجمهورية من سلطة تنفيذية.

* إصدار المراسيم اللازمة لتنفيذ المراسيم الرئاسية التي يتخذها رئيس الجمهورية. وبمفهوم واسع : خلق وتوفير الإطار العام والضروري الذي يكفل تنفيذ القوانين والتنظيمات في مجموعها وفي كافة الأوقات والأحوال من أجل المحافظة على استمرار الحياة الاجتماعية الوطنية وتجنب الاضطراب ويندرج تحت هذا المفهوم ما يلي :

* تحديد صلاحيات الوزراء وتنظيم وزاراتهم ما عدا ما يدخل في اختصاص رئيس الجمهورية في هذا المجال.

* المحافظة على النظام العام.

* إنشاء وتنظيم وحل المرافق العامة وضمان استمراريتها وحسن أدائها مع احترام ما يعود لاختصاص رئيس الجمهورية في هذا الشأن.

وما يلاحظ أنّ رئيس الحكومة يمارس هذه الوظيفة مباشرة من الدستور وليس للقانون أو التنظيم دور سوى من الناحية العملية كما أنّ مفهوم تنفيذ القوانين مفهوم مرن يتغير بتعيين المكان والزمان.

¹ - أحمد وافي، بوبكر إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، الجزائر ، 1992 ، ص 205.

² - بن مالك بشير ، المرجع السابق ، ص 117 - 118.

كما أن القضاء هو الآخر لعب دورا مهما في تحديد مفهوم تنفيذ القوانين بحيث جاء في أحد قرارات مجلس الدولة الفرنسي : " إيريس " المؤرخ في 1918/06/28 : « لما كان رئيس الجمهورية طبقا للمادة 03 من القانون الدستوري المؤرخ في 1875/02/25 رئيسا للإدارة الفرنسية ومكلفا بضمان تنفيذ القوانين فيتوجب عليه السهر على سير المرافق العامة التي تنشؤها القوانين والتنظيمات، في كل الأوقات وعلى ألا تعرقل مصاعب الحرب أدائها...» وقرار " لابون " المؤرخ في 1919/08/08 الذي اسند فيه المجلس للمادة 03 من القانون السابق التي تكلف رئيس الدولة بضمان تنفيذ القوانين والحرص عليه : «يعود لرئيس الدولة وخارج أي تفويض تشريعي وطبقا للسلطات الخاصة التي يملكها أن يضع إجراءات الضبط التي يجب في كل الأحوال أن تطبق في كامل أرجاء الإقليم¹.

وإلى جانب هته الوظائف يكلف رئيس الحكومة بالسهر على حسن سير الإدارة العامة (المادة 6/85)². إن تنصيب الدستور على مثل هذه الوظيفة لرئيس الحكومة ليس تكليف جديد له إنما في إطار التذكير بتنفيذ القوانين والتنظيمات لأن السهر على حسن سير الإدارة العامة أحد مظاهر ممارسة اختصاص تنفيذ القوانين والتنظيمات. ولهذا يملك رئيس الحكومة اتخاذ كافة الإجراءات والقرارات الإدارية الأساسية ومراقبة الإدارة العمومية³.

الفرع الثاني: الاختصاصات المشتركة لرئيس الحكومة مع غيره من السلطات.

يشترك رئيس الحكومة في بعض الاختصاصات مع غيره، مثل وظيفة التعيين المسندة لرئيس الجمهورية، حيث جاء في نص المادة 5/85 من الدستور: «يعين في وظائف الدولة». دون المساس بـ المادة 7/77، وهي صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين وقد ظلت سلطة رئيس الحكومة في هذا المجال غامضة في حين كان رئيس

¹ - Georges Vedel, Op. cit, p 22.

² - ما يلاحظ أن دستور 1989 لم يشر إلى هذا الاختصاص لكن هذا لا يعني أن رئيس الحكومة غير مكلف بذلك لأن مضمون تنفيذ القوانين يتضمن رئاسة الحكومة للإدارة العامة حسب سعيد بو الشعير.

³ - A Boulssane, Op. Cit P63 64 120

الجمهورية يتمتع بإطلاق في ممارسة هذه السلطة، لذلك جاء المرسوم الرئاسي 89 - 44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 الذي حدد الوظائف المدنية والعسكرية المخول التعيين فيها لرئيس الجمهورية¹.

وعن مرسوم 89 - 44 يقول عبد القادر بولسان :

« Ce décret donne la liste des emplois de l'état dont la nomination relève du président de la république ainsi que les modalités (décrets présidentiel, décret présidentiel pris en conseil des ministres, désignation en conseil des ministres) l'article 5 du décret sous énoncé dispose que le chef du gouvernement pourvoit autres emplois civiles de l'état ; ainsi, en matière de nomination tout ce qui relève au président de la république relève du chef du gouvernement »².

ثم جاء المرسوم التنفيذي 91 - 307 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الذي حدد الوظائف التي يتم التعيين فيها من طرف رئيس الحكومة³.

كما صدر مرسوم، الأول: المرسوم الرئاسي 99 - 239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتضمن إلغاء المرسوم 89 - 44 والمرسوم التنفيذي 91 - 307.⁴ ثم الثاني: المرسوم الرئاسي 99 - 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁵.

وهذا المرسوم أعاد الاحتكار لرئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية بعدما كان يشاركه فيها رئيس الحكومة حسب المادة 85 الفقرة الخامسة (5) دستور 1996.

¹ - الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 89، ص 383.

² - A Boulssane, Op.cit, p 65.

³ - الجريدة الرسمية رقم، 43 لسنة 91، ص 1631.

⁴ - الجريدة الرسمية رقم، 76 لسنة 99، ص 09.

⁵ - الجريدة الرسمية رقم، 76 لسنة 99، ص 03.

كما أن رئيس الحكومة بقيامه بوضع برنامج حكومة، لا ينفرد بذلك إن يشترك معه الوزراء ورئيس الجمهورية (في مجلس الوزراء) والمجلس الشعبي الوطني عن طريق المناقشة وكذا الموافقة أو الرفض.

كما أن رئيس الحكومة بإمكانه المبادرة بمشاريع قوانين، وهنا تظهر مساهمة السلطة التنفيذية بفضل قطبها الثاني في عملية صنع القانون - محل الدراسة - لاسيما بعد عرضها على مجلس الوزراء لمناقشتها، وموافقة المجلس الشعبي الوطني عليها ومجلس الأمة ثم إصدارها من قبل رئيس الجمهورية.¹

إذ جاء في نص المادة 119 من الدستور: « لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقوانين ».

فمشروع القانون المقدم من الحكومة يعرض على مكتب المجلس، مرفوقا بعرض الأسباب وكذا الوثائق الضرورية وهذا في أجل محدد، كما يحق لرئيس الحكومة سحب مشروعه في أي وقت، وهذا حسب نص المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.²

وبمجرد إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس يتولى طرحه على اللجنة المختصة التي تجمع باستدعاء من رئيسها، أو بطلب من الحكومة. وبعد الانتهاء من دراسة مشروع القانون تعد اللجنة تقريرا يعرض على المجلس حسب المادة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

كما أن رئيس الحكومة يعد مستشارا لرئيس الجمهورية لإقرار حالي الطوارئ والحصار، وكذا في الحالة الاستثنائية أو إعلان الحرب، وكذا عند حل المجلس الوطني أو تقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.³

¹ - كانت المبادرة بمشاريع قوانين في ظل دستور 1976 مخرولة لرئيس الجمهورية، انظر سعيد بو الشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، الفصل الثاني: المبادرة بالتشريع، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة 2، العدد 2، 1992، ص 33.

² - الجريدة الرسمية رقم 53 لسنة 1997.

³ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 307.

المطلب الثاني: سلطة التقرير التي يجوزها رئيس الحكومة.

يجوز رئيس الحكومة سلطة تقرير تابعة يخول بمقتضاها ممارسة اختصاص تنظيمي يتعلق بتنفيذ القوانين (الفرع الأول) ولتحديد طبيعة هذه السلطة سنقوم بتحديد خصائص سلطة التنظيم التي يجوزها رئيس الحكومة بمقتضى سلطته التقريرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاختصاص التنظيمي التابعة المقرر لرئيس الحكومة بمقتضىسلطة التقرير.

كما سبقت الإشارة إليه، إن اختصاص رئيس الحكومة المحدد في الفقرة الثانية (02) من المادة 125 ليس سوى تذكير بحيازة رئيس الحكومة على الاختصاص التنظيمي في مجال تطبيق القوانين ويتحدد مسؤوليته وفقا لهذا الاختصاص، فالسلطة التقريرية التي يملكها رئيس الحكومة والتي تسمح له بممارسة اختصاصه التنظيمي مستمدة من الدستور و يستعين في ممارسة سلطته التقريرية بالوزارات.

فالوزير هو رجل سياسي وبهذه الصفة يمارس سلطة سياسة يعتبر مسؤولا عنها أمام الحكومة وهو أيضا رئيس إدارة الوزارة، وبهذه الصفة يمارس نشاطا إداريا واسعا يمكنه من اتخاذ القرارات الإدارية¹ (وبالمفهوم الموضوعي تتضمن هذه القرارات قواعد عامة ومجردة وبهذه المثابة يساهم هو الآخر في صنع القانون بمفهومه الواسع).

كما أنه يتولى طبقا للقانون:

- سلطة رئاسية Le pouvoir Héarchique
- سلطة وصائية Le pouvoir de tutelle
- سلطة تنظيمية² يرى جانب من الفقه أنه لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يأذن القانون بذلك صراحة وهذا بغية وضعه موضع التطبيق، وفي حال أن

¹ - ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول (التنظيم الإداري)، الطبعة الثانية، (دون دار النشر)، الجزائر 2001، ص 89.

² - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، طبعة 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 148 - 149.

لا يعطيه القانون مثل هذه السلطة يعترف له بالحق بصفته رئيس الإدارة، أن يتخذ قرار تنظيمي داخلي متعلق بحسن سير العمل في الإدارة الموضوعة تحت سلطته، وفي هذا الموضوع هناك قرار مبدئي لمجلس الدولة (arrêt de principe) الصادر في 1936/02/07 بقضية جامار (R.G.J.A) يضع قاعدة تقول أن الوزراء يتمتعون سلطة اتخاذ إجراءات عامة وتنظيمية إلا إذا سمح لهم القانون بذلك وسبب ضرورات العمل، وعلى كل فإن التحليل القانوني البحث والشكلي لا يكفي للإحاطة بالواقع فالكل يعرف أن الوزير يشارك في إعداد المراسيم التنظيمية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية.

كما هو الشأن بالنسبة للمادة 17 من قانون رقم 83 - 03 المتعلق بحماية البيئة التي تتحد على أنه " يجوز بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالبيئة، تصنيف مناطق من تراب البلدية أو عدة بلديات بين حظيرة وطنية أو محميات طبيعية عندما ينطوي وسط طبيعي على فائدة خاصة تتعين صيانتها من كل أثر من آثار التدهور الطبيعي ووقايتها من كل عمل غير طبيعي من شأنه أن يشوه قوامه وتطوره. ويجوز تمديد التراب المحدد إلى المجال البحري الوطني أو المياه الواقعة تحت رعاية القانون الجزائري " ¹.

الفرع الثاني: طبيعة سلطة التقرير التي يجوزها رئيس الحكومة:

يقصد بسلطة التقرير التابعة، الصلاحيات المعترف بها قانون للإدارة في اتخاذ قرارات إدارية عامة لازمة لوضع قانون معين موضع التنفيذ، وهي ما ينتج عن استخدامها أو ممارستها ما يعرف باللوائح التنفيذية. وسلطة التقرير التابعة بالإضافة لذلك تساهم في إخراج النص القانوني من دائرة النظرة العامة المجردة إلى التطبيق في أرض الواقع.

¹ - قانون 83 - 03 الجريدة الرسمية رقم 6 - 1983 ص 383 - والأمثلة كثيرة في هذا السياق لمزيد من المعلومات ارجع إلى عزوي عبد الرحمن، النظام القانوني للمنشآت المصنفة، من أجل حماية البيئة، (مقارنة في كل من القانون الجزائري والفرنسي والمصري) عالم الكتب طبعة أولى، الجزائر، 2003، ص 42 - 43 - 44 - 45.

وهذه السلطة هي حق دستوري يعترف به المؤسس الدستوري للإدارة - الحكومة - ويجعلها من نصيبها، وهذا ما ينفي عنها وصف - الرخصة - مما يعني أنها حق للسلطة التنفيذية مستمد من الدستور تمارس دون حاجة لتصريح أو إذن أو حتى دعوة من البرلمان.

وقد أجمع الفقه على ضرورة وجود مثل هذه السلطة في يد الإدارة لأن القانون يقتضي على وضع المبادئ العامة للتشريع، فالمشروع ليس بإمكانه التنصيص على الأحكام التفصيلية الخاصة بكل المواضيع، فالإدارة أقدر على ذلك بحكم طبيعتها وطبقتها وعلاقتها المستمرة والمباشرة مع الجمهور.

فالدستور يكلف رئيس الحكومة بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وكذا السهر على حسن سير الإدارة العمومية، فهذه الوظائف الدستورية لصيقة بشخص رئيس الحكومة ومرتبطة به فهو ينفرد بهذه الصلاحية، وما يثبت ذلك هو عدم وجود أي مادة من الدستور تجيز لرئيس الحكومة تفويض سلطته التقريرية التي تخول له الاختصاص التنظيمي الذي يمكنه من اتخاذ المراسيم التنفيذية.

وما يؤخذ على المؤسس الدستوري الجزائري هو اعتباره السهر على تنفيذ القوانين والسهر على حسن سير الإدارة العمومية بمثابة صلاحيات يمارسها رئيس الحكومة، في حين أنها وظائف دستورية يتطلب ممارستها تخويل رئيس الحكومة صلاحيات واسعة¹.

فالإدارة تتمتع بحق دستوري في مجال تنفيذ القوانين، وهذا الحق هو تابع للقانون، يخول للإدارة - الحكومة وعلى رأسها رئيسها - سلطة تقريرية تابعة ومقيدة في نفس الوقت، حيث يقع على عاتق الحكومة الالتزام بالتنفيذ دون أن يكون لها سلطة تقديرية² لأن هذه القوانين أو التنظيمات ما وجدت إلا لتطبق.

1 - بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 122.

2 - رأفت فودة، المرجع السابق، ص 141.

غير أن الواقع يبين لنا أنه كثيرا ما تتجاوز السلطة التنفيذية في قطبها الثاني - الحكومة - صلاحياتها الدستورية النظرية وهذا انطلاقا من المجال العام المسند لها بمقتضى م 3/85 و 2/125 فتتجاوز دورها في التطبيق الحرفي للقانون أو المرسوم إلى التنظيم ابتداء أو الإضافة التي تكمل دور المشرع في تنظيم بعض النشاطات والمهن كالمرسومين التنفيذيين 97 - 39، 97 - 40 المؤرخين في 18 يناير 1997 حيث تجاوز المرسوم الثاني ما أحال إليه أمر 96 - 07 المؤرخ في 10 يناير 1996 المعدل للقانون 90 - 22 المتعلق بالسجل التجاري¹.

نفس الأمر يمكن ملاحظته بالنسبة للمادة 10 من المرسوم التنفيذي 94 - 215 المؤرخ في 23 جوان 1994 المتعلق بتنظيم أجهزة الولاية وهيكلها حيث رخصت للوالي تفويض صلاحياته لرئيس الدائرة في مجال ممارسة السلطة الوصائية على البلديات بالتصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي الأمر الذي لم ينص عليه لا في قانون البلدية 90 - 08، ولا في قانون الولاية 90 - 09² بل لم يرد أي ذكر للدائرة فيهما. ومشروعية التفويض في القانون الإداري كما هو معروف مربوطة بوجود النص القانوني الآذن.

فهذه الوضعية تثبت بجلاء حالة مرسوم تنفيذي الذي تجاوز بكثير المجال المخصص لتطبيق القانون، وأعاد تنظيم ممارسة السلطة الوصائية وفي هذا خرق لمبدأ تدرج القواعد القانونية³.

ومن ذلك أيضا المرسوم التنفيذي رقم 97 - 01 المؤرخ في 04 يناير 1997 والذي يحدد شروط ممارسة عمل الدفاع المشروع في إطار منظم، وقد نص حيثياته أنه يبين كيفية تطبيق المادتين 39 و 40 من قانون العقوبات والمتعلقين بالدفاع المشروع، حيث

¹ - المرسومين موجودين في الجريدة الرسمية رقم: 05 لسنة 1997، أما الأمر في الجريدة الرسمية رقم 03 لسنة 1996.

² - القانونين في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990، ومرسوم 94 - 215 في الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 1994.

³ - عزاوي عبد الرحمن، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة، عالم الكتب، طبعة 1، الجزائر، 2004، ص 44.

الفصل الثالث

أدوات ممارسة سلطة التقرير

بعدما قمنا بتحديد الهيئات الحائزة على سلطة التقرير، ثمّ المجال الذي تمارس فيه هذه الهيئة اختصاصاتها، سنتطرق في هذا الفصل إلى الوسائل والآليات التي خولها الدستور بيد هاته الهيئات لممارسة اختصاصها التنظيمي المنبثق عن سلطة التقرير. ولذا

سنقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: أداة الهيئة الحائزة على سلطة التقرير المستقلة.
- المبحث الثاني: أداة الهيئة الحائزة على سلطة التقرير التابعة.

الفصل الثالث

أدوات ممارسة سلطة التقرير

بعدما قمنا بتحديد الهيئات الحائزة على سلطة التقرير، ثمّ المجال الذي تمارس فيه هذه الهيئة اختصاصاتها، سنتطرق في هذا الفصل إلى الوسائل والآليات التي خولها الدستور بيد هاته الهيئات لممارسة اختصاصها التنظيمي المنبثق عن سلطة التقرير. ولذا سنقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: أداة الهيئة الحائزة على سلطة التقرير المستقلة.
- المبحث الثاني: أداة الهيئة الحائزة على سلطة التقرير التابعة.

المبحث الأول

أداة الهيئة الحاكمة على سلطة التقرير المستقلة

انطلاقاً من نص المادة 6/77 من الدستور : " يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية" يتبين أنّ كل المراسيم التي يتخذها رئيس الجمهورية بما فيها تلك التي يصنعها في المجالات التي تعود له ولا يختص بها رئيس الحكومة تصدر في شكل مراسيم رئاسية، لأنّ نص المادة 1/125 جاء عاماً دون التفريق بين هذه التنظيمات.

فالمراسيم الرئاسية هي الأداة الدستورية التي يمارس بها رئيس الجمهورية اختصاصه التنظيمي، وتفرغ التنظيمات في هذا الشكل - مراسيم رئاسية - دون الحاجة إلى نص صريح من الدستور يقضي بذلك.

وحتى لو تضمن الدستور نصاً كهذا، فهو لا ينشئ بذلك سلطة جديدة لرئيس الجمهورية بل يؤكد فقط على ممارسة هذا الاختصاص.¹

وللتعرف أكثر على هذه الأداة سنقسم المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: المرسوم الرئاسي أداة ممارسة سلطة التقرير المستقلة.

يعتبر رئيس الجمهورية من الهيئات الدستورية المعبرة عن الإدارة الشعبية، وهو أقرب إلى هذه الإدارة بحكم انتخابه المباشر. ويعبر رئيس الجمهورية عن هذه الإدارة بحكم إطلاعه على الواقع المعاش، وهذا عن طريق المراسيم التي يصدرها لتنظيم جميع المسائل الخارجة عن القانون (مراسيم رئاسية) أو عن طريق (مراسيم التنفيذية) ذلك لأنّ نص المادة 125 لا يقر إطلاق السلطة التنفيذية لرئيس الحكومة، حسب فقرتها الثانية.

¹ - بن مالك بشر، المرجع السابق، ص 104.

الفرع الأول: مفهوم المراسيم الرئاسية وسلطة رئيس الجمهورية في اتخاذها.

المراسيم Décrets: هي تلك النصوص التي تصدر في مجال تنظيم البلاد. ويرى الأستاذ " ناصر لباد " أن المراسيم هي نوع من القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح التنظيمية¹.

وهناك من يرى أن اللوائح المستقلة (المراسيم الرئاسية) نتجت عن توسع اختصاص السلطة التنفيذية، وهو ما أدى إلى ظهور نوعان من المراسيم لا علاقة لها بالقوانين الصادرة.²

وما يميز اللوائح المستقلة هو كونها مبتدئة، تتخذ لمعالجة المسائل بصفة مستقلة عن أي قانون وكونها غير خاضعة لأي شروط لإصدارها سوى تلك المقررة في الدستور. ويمكن تحديد هذه اللوائح إما بالنظر للموضوع الذي تتضمنه وتقوم بمعالجته وفي هذا الصدد نجد:

- المراسيم الصادرة لتنظيم المرافق العامة إذ يحوز رئيس الجمهورية في هذا المجال الاختصاص الاستثنائي، لأن رئيس الحكومة هو صاحب الاختصاص كمبدأ عام انطلاقاً من وظيفته في السهر على حسن سير الإدارة العمومية.

- المراسيم الصادرة بهدف المحافظة على النظام العام وهي ما يعرف بلوائح الضبط ولوائح البوليس، الهدف من هذه المراسيم توفير الأمن والطمأنينة للمواطن وتجنبيه مخاطر الأمراض والأوبئة.

ولنا أن نتساءل عن شرعية هذه المراسيم- الضبط الإداري - لأنها قد تمثل قيوداً على ممارسة الحريات العامة؟

بالرجوع للفقهاء المصري³، نجد أنه قد اختلف حول الأساس الذي يسند به للإدارة ممارسة هذا الحق: منه من حاول إسناد هذه اللوائح لنص المادة 44 من الدستور، ومنه

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 36.

² - بوقفة العربي، المرجع السابق، ص 39.

³ - سليمان الطماوي، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص 512.

من يرى أنها تستمد قوتها من قاعدة دستورية نشأت بالعرف والعادة، ومنه من يرجعها إلى الضرورات العملية (Les nécessités pratiques) باعتبار أن مسائل البوليس دقيقة وتحتاج إلى السرعة، والسلطة التنفيذية أقدر من البرلمان للتشريع فيها. وأخيرا أرجع جانب من الفقه هذه اللوائح إلى نص المادة 395 من قانون العقوبات المصري : « من خالف أحكام اللوائح العمومية الصادرة من جهات الإدارة العمومية أو البلدية أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على العقوبات المقررة للمخالفات ».

فلسلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح الضبط الإداري ولو لم يتضمن الدستور نصا يجيزها.¹

وهذا انطلاقا من الوظيفة المنوطة بها وهي تسيير وضبط أمور البلاد بما يحقق النظام العام.

كما أن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية - مراسيم الضرورة - تخرج عن نطاق القانون وتصدر مستقلة عنه، تختلف عن المراسيم الرئاسية التي نحن بصدد الحديث عنها من حيث عدم خضوع هذه الأخيرة لأية إجراءات وشكليات معينة من أجل اتخاذها وخضوعها لرقابة المجلس الدستوري، في حين أن مراسيم الضرورة تخضع لإجراءات شكلية محددة (المواد 91، 93، 94، 95) إلى جانب إخراجها من طائفة الأعمال الخاضعة لرقابة الهيئات الدستورية.²

هذا ويمكن تحديد هذه المراسيم أيضا بالنظر للجانب الشكلي الذي يصدر وفقه المرسوم.

¹ - بوقفة العربي، المرجع السابق، ص 63. وما يلاحظ في هذا الشأن أن دساتير الجزائر لم تنص على مراسيم الضبط الإداري، بينما

دستور مصر لسنة 1971 نص على هذه المراسيم بموجب المادة 145: « يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط ».

² - يرجع الفقه في مصر استبعاد هذه المراسيم من رقابة الهيئات الدستورية أو القضائية، لتكييفها أنها من أعمال السيادة، انظر وجدي ثابت عبريال، المرجع السابق، ص 423.

فإذا كان المرسوم متخذاً بناءً على مادة من الدستور أو عدة قوانين يكون المرسوم تنفيذياً، أما إذا كان يشير إلى أحكام الدستور فقط أو إلى مراسيم أخرى كان المرسوم رئاسياً.¹

* فقد يتخذ المرسوم الرئاسي بناءً على مواد من الدستور فقط، وفي هذا الصدد نذكر المرسوم الرئاسي رقم 96 - 113 المؤرخ في 04 ذي القعدة عام 1416 الموافق لـ 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.²

* أو بناءً على مواد من الدستور وإشارة إلى عدة قوانين، مثلاً المرسوم الرئاسي - 256 95 المؤرخ في أول ربيع الثاني عام 1416 الموافق لـ 27 غشت 1995 المتضمن إحداث المجلس الأعلى للشباب.³

* أو بناءً على الدستور ومراسيم أخرى مثل المرسوم الرئاسي 91 - 179 المؤرخ في الموافق لـ 28 ماي 1991 المتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى والملغى بالمرسوم الرئاسي 98 - 33.⁴

كما أنه لا يفرض على رئيس الجمهورية أخذ رأي أي جهة مهما كانت، كما هو الشأن بالنسبة لرأي مجلس الدولة فيما يتعلق بمشاريع القوانين.

كما أن الدستور جاء خالياً من التزام عرض المراسيم واتخاذها في مجلس الوزراء وكل ما جاء فيه هو نص المادة 6/77 التي تخول رئيس الجمهورية توقيع المراسيم الرئاسية. إن هذه الخصائص تؤكد أن المراسيم الرئاسية أداة لصيقة بشخص رئيس الجمهورية. بمقتضى سلطته التنظيمية المقررة له استناداً لسلطته التقريرية يحتكر مسألة اتخاذها وتوقيعها.

1 - أوصد يق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 124.

2 - انظر: الجريدة الرسمية رقم 20 لسنة 1996 (الملحق الرابع).

3 - انظر: الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 1995 (الملحق الخامس).

4 - انظر: الجريدة الرسمية رقم 27 لسنة 1991 (الملحق السادس).

الفرع الثاني: مجال المراسيم الرئاسية.

كما سبق توضيحه من خلال الفصل الأول من هذه الدراسة، إن مجال المراسيم الرئاسية التي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقاً لسلطته التقريرية المستقلة تشمل كل المجالات التي تخرج عن نطاق القانون والمحددة حصراً في مواد الدستور. فمهما اتسع مجال القانون، فإن المشرع سيجد نفسه حبيس الاختصاصات المحددة له بمقتضى الدستور.

فتنظيم الحياة الاجتماعية لا يتم فقط عن طريق التشريعات (قوانين برلمانية) إذ تنظم السلطة التنفيذية التنظيمية مجالات لا يختص بها البرلمان. فوجود التنظيم المستقل (لوائح مستقلة، مراسيم رئاسية) حتمية دستورية ومجاله يبقى عام ومطلق بحسب نص المادة 1/125 من الدستور.

غير أن هناك مجالات معينة بذاتها يجب تنظيمها بموجب لوائح مستقلة، وهو ما يستتج ضمناً من خلال كون هذه المجالات غير مخصصة للقانون أولاً، وغير ممنوع على السلطة التنظيمية التنفيذية تنظيمها ثانياً. كإسناد الدستور مثلاً مسألة تنظيم كل من المجلس الدستوري، والمجلس الإسلامي والمجلس الأعلى للأمن المواد 171، 172 و 173 لمثل هذه المراسيم.

ويملك رئيس الجمهورية وحده تقدير المسألة وتنظيمها بموجب مرسوم رئاسي ولا يخضع في ذلك لأية شروط شكلية سوى ما يفرضه الدستور من أجل اتخاذها. هذا وأمام هذه الحرية الواسعة واللامحدودة لرئيس الجمهورية يحيط الدستور هذا التقدير بضوابط موضوعية¹ لا يمكن تجاوزها وهذا بمقتضى المادتين 08 و 09 من الدستور. إذ تنص المادة 08: « يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي:

- المحافظة على الاستقلال الوطني ودعمه،
- المحافظة على الهوية، والوحدة الوطنية ودعمهما،

¹ - بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 79.

- حماية الحريات الأساسية للمواطن والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة،
 - القضاء على استغلال الإنسان لأخيه الإنسان،
 - حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس، أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة».
- أمّا المادة 09 : « لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي :
- الممارسات الإقطاعية، والجهوية، والمحسوبية،
 - إقامة علاقات الاستغلال والتبعية،
 - السلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر.

المطلب الثاني: طبيعة المراسيم الرئاسية وحقها بالعمل الحكومي.

إنّ دراسة طبيعة المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية يحتم علينا التعرّض لمكانة هذه المراسيم ضمن التدرج الهرمي للقواعد وهو ما سنتعرّض له في الفرع الأوّل من هذا المطلب ، أمّا الثاني فخصصناه لعلاقة هذه المراسيم بالعمل الحكومي لكون التفرقة بين التنظيم والتنفيذ غير واضحة المعالم في النصوص الدستورية الجزائرية.

الفرع الأوّل: قيمة المراسيم الرئاسية.

تظهر أهمية المراسيم الرئاسية المخول أمر إصدارها إلى رئيس الجمهورية في أنّه يعتبر بوصفه الرئيس الإداري الأعلى، أكثر قدرة من السلطة التشريعية على الإطلاع بالواقع المعاش وأكثر احتكاكا وتفاعلا معه، كما أنّه المؤسسة الكفيلة بتحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام في المجتمع.

وتستمد هذه المراسيم أساسها من الدستور الذي يمنح الأساس القانوني الدستوري لاختصاص السلطة التنفيذية الإدارية العامة التنظيمية¹.

¹ - عمار عوايدي، القرارات الإدارية العامة في النظام الجزائري، ص 764.

وتظهر أهمية هذه المراسيم في بساطة إجراءاتها بالمقارنة مع ما يتطلبه إعداد القانون من إجراءات مطولة ومعقدة ونقاشات ومداولات.

ولما كانت هذه المراسيم تعبير عن إرادة الشعب من خلال ممثلهم المباشر رئيس الجمهورية فبدون شك هي تكتسي أهمية بالغة من تلك التي تكتسبها المراسيم التنفيذية¹ وما يؤكد أهمية هذه المراسيم هو الهيئة المخول لها أمر اتخاذها وهو رئيس الجمهورية أعلى هيئة في الدولة، ومن خلال موضوعها الذي يتناول كل ما يخرج عن القانون وهو الأمر الذي يجعلها تكتسب أهمية سياسية بالغة.

غير أنها من الناحية القانونية تبقى أقل درجة من القانون الذي تجتمع معه في خاصيتي العمومية والتجريد، إذ لا يمكنها الصدور بالمخالفة لهذه القوانين أو بمخالفة أحكام الدستور.

هذا ويختص رئيس الجمهورية كذلك بإصدار مراسيم في المجالات التي لا يختص بها رئيس الحكومة وتكتسي هذه التنظيمات طبيعة تنفيذية.²

وكما يقول Charles Debbasch:

" Le règlement autonome est un acte administratif à ce titre il est subordonné aux normes qui sont au-dessus de lui comme la constitution et les lois. Il est également contestable devant le Juge administratif: on peut exercer un recours pour excès de pouvoir pour obtenir l'annulation d'un règlement pour illégalité".³

غير أن الواقع يثبت عدم احترام هذا التدرج القاعدي، ونستدل في هذا بالمرسوم الرئاسي رقم 02 - 250 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1423 الموافق لـ 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية إذ جاء في نص مادته 153 :

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 236.

² - بن مالك بشير، مرجع سابق، ص 147.

³ - Charles Debbasch, , Op.cit, p 104.

"Les disposition de l'ordonnance n°67 – 90 du 17 Juin 1967 portant code des marchés publics et du décret exécutif n° 91 – 434 du 9 Novembre 1991 portant réglementation des marchés publics, modifié et complété, sont abrogées".¹

فهل يعقل أن يلغي مرسوم رئاسي قانون ؟

الفرع الثاني: علاقة المراسيم الرئاسية بالعمل الحكومي.

توصلنا إلى أن المراسيم التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى سلطة التقرير هي وسائل للتعبير عن إرادة الشعب وإن أفراد رئيس الجمهورية بها وعدم تدخل رئيس الحكومة في هذا المجال ممكن أن ينجر عنه تضارب مع ما قد يصدر من هذا الأخير من أعمال قانونية بصدده قيامه بوظائفه الدستورية، ولهذا فإن مسألة عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء ليس عملاً اعتباطياً (غير مقصود)، بل يسمح لرئيس الجمهورية إجبار رئيس الحكومة على تنفيذ سياسة معينة.

فرئيس الجمهورية، ليس بغريب عن البرنامج الحكومي (إن تعين رئيس الحكومة يتم بناء على الثقة الموضوعة فيه من قبل رئيس الجمهورية)، وهذا ما يبعد كل احتمال لعدم انسجام المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية مع البرنامج الحكومي. وتتجلى أهمية المراسيم الرئاسية في هذا المجال في وضع القيود والضوابط التي يجب أن يسير وفقها العمل الحكومي.

وتقر الممارسة بوجود وظيفتين للوائح المستقلة لرئيس الجمهورية في هذا المجال: وظيفة كاجبة: تأسيس وسيط الجمهورية بموجب المرسوم 96 – 113 المؤرخ في 23 مارس 1996 فحسب المادة 2: " وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية "².

¹ - Voir Journal officiel : 52 du 28 Juillet 2002.

² - انظر الملحق الرابع.

وظيفة دافعة للعمل الحكومي: كإنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها الذي تم تأسيسه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 233 المؤرخ في 02 - 07 - 1996 الذي وضع لدى رئيس الحكومة حسب المادة 1. وتنص المادة 2 منه : " يساهم المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها في إضفاء الشفافية على الحياة الاقتصادية والإجراءات العمومية وكذلك الوقاية من الرشوة ومحاربتها..."¹.

¹ - الجريدة الرسمية رقم 41 لسنة 1996.

المبحث الثاني

أداة الهيئة الحائزة على سلطة التقرير التابعة

يتضح من نص المادة 4/85: " يوقع المراسيم التنفيذية "، على أن وسيلة رئيس الحكومة في ممارسة اختصاصه التنظيمي المقرر له بمقتضى نص المادة 2/125 هي المراسيم التنفيذية (اللوائح التنفيذية).

هذا وإن كان رئيس الجمهورية يصدر المراسيم الرئاسية انطلاقاً من اعتباره وليد الإرادة الشعبية وممثلها والمعبر عنها، فإن رئيس الحكومة يستمد سلطة في إصدار اللوائح التنفيذية من الدستور مباشرة انطلاقاً من حكم مكانته في النظام السياسي وموقعه فيه. ولدراسة هذه الأداة القانونية سنقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: المراسيم التنفيذية أداة ممارسة سلطة التقرير التابعة.

يعتبر رئيس الحكومة هو الآخر معبراً عن الإرادة الشعبية انطلاقاً من كونه مختاراً من طرف رئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من الشعب والممثل له، وهو يجوز على سلطة التقرير التابعة التي تخول له إصدار لوائح تنفيذية، وللتعرض لهذه اللوائح سنقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مفهوم المراسيم التنفيذية وسلطة رئيس الحكومة في اتخاذها.

تعرف اللوائح التنفيذية (المراسيم التنفيذية) بأنها اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين الغرض من هذه اللوائح إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون، وهي بهذا المعنى تعد

الصورة الأصلية للوائح، لأنّها تتحقق حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح: فالقانون كما ذكرنا يقتصر عمله على وضع المبادئ العامة¹.
فالسطة التنفيذية بحكم قربها من الجمهور، أقرب معرفة للتفصيلات اللازمة لوضع المبادئ العامة موضع التنفيذ وعلى هذا الأساس نجد جميع دول العالم تمنح الإدارة هذا الاختصاص.

فقد نص دستور مصر لسنة 1923 في المادة 37 على: " الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ".
أمّا في ظل دستور 1956 فقد جاء النص في المادة 137: " يصدر رئيس الجمهورية... اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وقد نقلت هذه المادة إلى رقم 122 في ظل دستور 1964 أمّا الدستور الحالي 1971 جاء نص المادة 144: " يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها وله أن يقوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه " وعلى هذا الأساس فإنّ الاختصاص منعقد في مصر بشأن إصدار اللوائح التنفيذية إمّا إلى:

- رئيس الجمهورية في شكل قرارات جمهورية.
 - أن يفوض رئيس الجمهورية غيره في إصدارها.
 - أن ينص القانون صراحة على الجهة التي ينعقد لها هذا الاختصاص.
- أمّا الدستور الفرنسي لسنة 1958 فقد جاء في مادته 21 : il assure ... " " l'exécution des lois وممارسة الوزير الأول لهذا الاختصاص ليست اختيارية إذ يمكن قيام مسؤولية الدولة في حال إخلاله بهذا الواجب وفي هذا يرى Charles Debbasch :
« L'exercice par le premier ministre du pouvoir réglementaire n'est pas facultatif. Il a, en particulier, l'obligation d'édicter les mesures

¹ - سلمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 512.

nécessaires à l'entrée en vigueur des lois. S'il ne le fait pas, la responsabilité de l'Etat peut se trouver engagée devant les Juridictions administratives »¹.

أمّا المؤسس الدستوري الجزائري فقد منح هذا الاختصاص إلى رئيس الحكومة إذ جاء ذلك في نص المادة 2/125 وهو ما يؤكد نص المادة 2/85.

الفرع الثاني : مجال المراسيم التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري.

كما سبق توضيحه أنّ مجال المراسيم التنفيذية يتحدد طبقا لتدخل القانون وفقا للشكل الذي يعالج البرلمان به المسائل المحددة له دستوريا.

هذا إذن إذا كان مجال اللوائح التنفيذية هو الهامش الذي يتركه لها القانون للتصرف والحركة، فإتساع مجالها أو ضيقه يتوقف على نوع القانون الصادر : إذا كان القانون العادي يتسع فيه المجال للتدخل المراسيم التنفيذية فإنّ الأمر خلاف ذلك بالنسبة للقوانين العضوية وهذا بالنظر لطبيعة الموضوعات التي تعالجها هذه القوانين، ونفس الشيء بالنسبة للقوانين العادية بحسب القواعد التي تتدخل لها البرلمان لتنظيم ممارسة الحريات أو غيرها من النشاطات.

ففي بعض الأحيان وبالنظر لأهمية بعض الموضوعات ، قد يرى المؤسس الدستوري ضرورة حجزها للمشرع العادي ، دون غيره لتنظيمها ، مما من شأنه تقليص دور السلطة التنفيذية فيها يتعلق باختصاصها في إصدار اللوائح اللازمة لتطبيق القانون ، إذ يقتصر هذا الدور على وضع التفصيلات والجزئيات اللازمة لتنفيذ القانون دون الإضافة إلى أحكامه وهذا احتراماً لموقف المؤسس الدستوري ورغبته في تنظيم موضوعات بذاتها من قبل السلطة التشريعية بالنظر لأهميتها واتصالها بحقوق الأفراد وحررياتهم. (هذا القول ينطبق على القوانين ذات المبادئ) أمّا في الحالة التي يتناول فيها المشرع تنظيم موضوع ما يوضع القواعد والأحكام والتفاصيل الضرورية، ففي هذه الحالة ليس اللائحة سوى إدخال هذه القواعد حيز التنفيذ إذ أنّه مهما بلغ التنظيم الجزئي

¹ - Charles Debbasch, Op.cit, p 149, et Patrice Gelard et Jacques Meunier, Op.cit, p 297.

أو التفصيل الديق من قبل المشرع لموضوع ما بهذه الطريقة، لا يمكن استبعاد اللائحة التنفيذية مقدا، لأن الضرورة قد تستوجب فيما بعد مثلا إصدار هذه اللائحة (مرسوم) لمواجهة الظروف الجديدة¹.

وليس للقانون أن ينص صراحة على استبعاد الحق في إصدار اللائحة التنفيذية له فمثل هذا التصرف يعتبر اعتداء على سلطة المؤسس الدستوري في تنظيم الأمور، ومصادرة لحد من حقوق السلطة التنفيذية وطمس إرادتها.

هذا ويلاحظ أنه في الحالة التي يقوم فيها المشرع بتنظيم موضوع ما بمقتضى مبادئ عامة، فتدخل السلطة التنفيذية لوضع القواعد اللازمة لتنظيم الموضوع في ظل المبادئ المذكورة في متن نص القانون، يوضح بشكل جلي الدور الإنشائي التكميلي الذي تلعبه اللائحة التنفيذية في مجال صنع القانون : حيث تحدد بجرية تامة الطرق والوسائل التي تراها مناسبة لتحقيق إرادة المشرع في تنظيم موضوع ما والتي اقتصر على بيان الهداف والمبادئ الأساسية المتعلقة بالموضوع المنظم، ويضيق هذا الدور في الحالة التي يقوم المشرع بتنظيم موضوع ما بموجب قوانين ذات القواعد - ويبدو نادرا في حالة تنظيم للمواضيع بموجب قوانين عضوية - بالنظر لخصائص (المجال المتروك لللائحة ضيق بالمقارنة مع القوانين العادية، ففي حين أن قانون الانتخابات أعال 17 مرة للتنظيم لم يحد قانون الأحزاب السياسية لها ولو مرة واحدة).

هذا وإن كان الدستور لا يقيد رئيس الجمهورية بمجال زمني أو إجراءات شكلية لاتخاذ المراسيم الرئاسية فإن هناك إجراءات وأشكال معينة ينبغي إتباعها من قبل رئيس الحكومة لاتخاذ مراسيم تنفيذية قد تصل إلى حد رسم وتعيين إطار العمل التنظيمي لرئيس الحكومة².

¹ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 549.

² - بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 153.

1- من حيث الإجراءات والأشكال : هذه الحالة تفرض على رئيس الحكومة لما يفرض القانون أو المرسوم الرئاسي عليه اتخاذ مراسيمه وفقا لإجراءات وأشكال معينة كاستشارة هيئة معينة أو اتخاذ المرسوم في مجلس الوزراء¹.

ويترتب على اشتراط هذه الإجراءات لاتخاذ المرسوم ضرورة إتباعها عند إلغاء أو تعديل المرسوم المتخذ. من هذا القبيل ما نصّت عليه المادة 6 من قانون 91-21 المؤرخ في 04 ديسمبر 1991 المعدّل والمتّم للقانون رقم 86-14 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلّق بأنشطة التنقيب والبحث عن المحروقات واستغلالها ونقلها بالأنايب على أن : تعدّل وتتمّ المادة 21 من القانون رقم 86-14 المؤرخ في 19 أوت 1986 المذكور أعلاه كالآتي: "تحقيقا للاشتراك المذكور في المادة 20 السابقة يبرم مقدا عقد بين المؤسسة الوطنية والشخص المعنوي الأجنبي أو الأشخاص المعنوية الأجنبية يحدّد الشروط التي يخضع لها الاشتراك لاسيما فيما يخصّ الاستثمارات وبرامج العمل وكذا انتفاع الشريك الأجنبي ، تتمّ الموافقة على العقد المشار إليه أعلاه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء"².

2- من حيث المدة الزمنية لإصدار المراسيم التنفيذية : وهذا في الحالة التي ينصّ فيها القانون أو المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية ضرورة إصدار مرسوم تنفيذي خلال مدة معينة وهذا بغرض الإسراع في إدخال القوانين أو المراسيم الرئاسية حيز التنفيذ³.

3- من حيث تحديد مسار المرسوم التنفيذي : هذا الآخر في الحالة التي ينصّ فيها المرسوم أو القانون على إعطاء المرسوم التنفيذي دوارا محدّدا ، كأن يتمّ الموافقة على نظام داخلي لهيئة معينة بمرسوم تنفيذي.

¹ - بن مالك بشير، نفس المرجع ، ص 153.

Par ex : décrets en conseil d'état, lorsqu'une loi exige que les actes pris pour son exécution soit précédés d'un avis du conseil d'état, Patrice Gelard, Jacques Meunier, Op.cit, p 296.

² - الجريدة الرسمية 63-1991 ص 2393، من بن مالك بشير ، ص 153.

³ - سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 512.

غير أنه في المجال التنظيمي الذي يرجع لرئيس الجمهورية دون أن يختص به رئيس الحكومة يرجع الاختصاص في إصدار المراسيم التنفيذية المتعلقة بالمراسيم الرئاسية لرئيس الجمهورية مثلما سبق توضيحه.

وسواء دعت القوانين أو المراسيم الرئاسية في مضمونها على تدخل رئيس الحكومة بالمراسيم التنفيذية أم لم تنصّ ينعقد له الاختصاص بإصدار المراسيم التنفيذية المتعلقة بتطبيقها انطلاقاً من الدستور الذي يكلفه بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

المطلب الثاني : طبيعة المراسيم التنفيذية وتمييزها عن المراسيم

الرئاسية وعن القانون.

ستعرض في هذا المطلب إلى طبيعة المراسيم التنفيذية والتي تهدف إلى إدخال القانون أو التنظيم المستقلّ حيّز التنفيذ وبالتالي تساهم السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الحكومة في إنهاء عملية صنع القانون بمفهومه الموضوعي ، كما ستعرض لعلاقة هذه المراسيم بالمراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية وتمييزها عنها وعن القوانين الصادرة لتنفيذها.

الفرع الأول : طبيعة المراسيم التنفيذية.

يختلف الفقه في تحديد طبيعة المراسيم التنفيذية ، إذ يركز جانب منه على موضوع هذه المراسيم حيث تعتبر هذه المراسيم إجراءات منفذة للقوانين أو مراسيم رئيس الجمهورية ، ويركز جانب آخر على الغاية من هذه المراسيم وهي إدخال القانون أو المرسوم حيّز التنفيذ ، وبالتالي تكملة عملية صنع القانون بمفهومه الواسع ، إذ تظل عملية صنعه متوقفة على الإجراءات اللازمة لتطبيقه ليقوم بوظيفته المنوطة به وهي تنظيم أوضاع وعلاقات الأفراد.

من الفقه من يقوم بتقسيم الأحكام القانونية إلى نوعين : أحكام قانونية وأحكام إجرائية (Léon Duguit) وعلى هذا الأساس يدخل هذا الجانب من الفقه المراسيم

التنفيذية ضمن الأحكام القانونية الإجرائية التي توضع لتوضيح كفاءات وإجراءات تطبيق الأحكام الموضوعية للقانون.

وفي رأي فقهي آخر أن المراسيم التنفيذية هي ذات طبيعة تنفيذية اعتبارا من كونها تكمل القانون وتعمل على تنفيذه وإدخاله إلى الواقع العملي ، ومن أنصار هذا الاتجاه Georges Vedel.

أما بالنسبة للنظام القانوني الجزائري - فكما سبق شرحه - أن نصّ المادة 83 من الدستور تحدّد إطار هذه المراسيم من خلال اختصاص تنفيذ وتنسيق البرنامج الحكومي لرئيس الحكومة ، وهو ما يتضح بشكل جليّ في نصّ المادة 85 التي تكلفه بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات والسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

ومن خلال هذا كله يتبيّن أن طبيعة المراسيم التنفيذية التي يتخذها رئيس الحكومة هي " تنفيذية بحتة " ، إمّا من خلال قيامه بدوره في تنفيذ وتنسيق البرنامج الحكومي الذي يقضي تنفيذ قوانين ومراسيم رئاسية صادرة عن رئيس الجمهورية أو من خلال سهره على حسن سير الإدارة العامة بالنظر للدور المنوط بها في الضبط.

وعن هذه الطبيعة يقول " Charles Debbasch "

« Dans la tradition française, le pouvoir réglementaire dérivé est expliqué par des décrets exécutifs, qui se trouvent dans une position subordonnée par rapport à la loi à laquelle ils ne peuvent ni ajouter, ni retrancher. Ils n'ont qu'une valeur relative, ils peuvent toujours être contesté devant le juge administratif »¹.

إلا أن الممارسة الجزائرية تثبت عدم احترام هذه القيمة التي يتحدث عنها الأستاذ

" Debbasch " ونأخذ على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي رقم 93-139 المؤرخ في 14

¹ - Charles Debbasch, Op.cit, p 93.

يونيو 1993 الذي يتضمن تعديل القانون الأساسي للمعهد الوطني لحماية النباتات¹. فهل يعقل ضمن قاعدة التدرج الهرمي للقواعد أن يعدّل مرسوم تنفيذي قانونا؟

الفرع الثاني: علاقة المراسيم التنفيذية بالقانون والمراسيم الرئاسية.

تشارك المراسيم التنفيذية مع المراسيم الرئاسية والقانون في كونها تضع قواعد عامة ومجرّدة لإدخالها حيز التنفيذ.

وتعبّر المحكمة الإدارية العليا لمصر عن هذا الارتباط الوثيق بين القانون ولائحته التنفيذية في احد أحكامها وهو الصادر في 17 ديسمبر 1966 في القضية رقم 1581 للسنة القانونية السابعة بقولها: " إن اللوائح التنفيذية إنّما تستمد وجودها وقوّتها من القانون الذي تصدر تنفيذاً لأحكامه... لأنها إنّما تنبثق عن القانون ويتوقف مصيرها وجوداً وعدمًا"².

فدور سلطة التقرير التابعة هو مجرد قناة يصل من خلالها التنظيم التشريعي إلى المادة محلّ التنظيم، فهي عامل مساعد وليست سلطة خلاقية أو مبتدئة³. فتبقى هذه المراسيم تابعة للقانون أو المراسيم الرئاسية كما عبّر عنها Charles Subordonnée " Debbasch".

غير أنّ التبعية لا تعني التطابق المطلق، بل يجب فقط أن لا يخرج المرسوم التنفيذي عن مضمون التشريع أو يحرفه، لأنّ وقوع مثل هذا يشكّل خروجاً عن مقتضيات تبعية المرسوم التنفيذي الصادر عن رئيس الحكومة وخضوعه للقانون، وما يسري بالنسبة للقانون يسري في مواجهة المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية⁴. كما أنّ الواقع يثبت أيضاً تأخر الهيئة الدستورية الحائزة على سلطة التقرير التابعة عن أداء مهمّتها في إدخال القوانين والمراسيم الرئاسية حيز التنفيذ، غير أنّ هذا التأخر

¹ - انظر الجريدة الرسمية رقم 41 لسنة 1993، جاء في المادة 31 من هذا المرسوم التنفيذي: " يلغى الأمر 75-11 المؤرخ في 25 فيفري 1975، المتضمن إنشاء المعهد الوطني للنباتات".

² - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 539.

³ - رأفت فودة، المرجع السابق، ص 155.

⁴ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 238.

غير مقترن بجزء كما هو الشأن في بعض الأنظمة ، فمثلا في فرنسا تم اقتراح قانون دستوري مؤرخ في 13 جوان 1972 من قبل البرلمان يتضمن تدخل المجلس الدستوري في حالة عدم نشر المراسيم التطبيقية خلال سنة من تاريخ إصدار القانون ، وإعداد محضر عجز وإعذار الوزير الأول باتخاذ المراسيم خلال شهرين ، ثم تم اقتراح القانون الدستوري المؤرخ في 02 ماي 1973 المتضمن حلول اللجان البرلمانية مكان المالح الوزارية لاتخاذ النصوص التنظيمية التطبيقية التي لم تصدر بعض انقضاء الأجل الذي يحدده القانون لذلك.

أما عن النظام الجزائري ، فلا يوجد نص في الدستور يقيم مسؤولية رئيس الحكومة في حال تأخره عن إصدار مراسيم تنفيذية ، كما أن آراء وقرارات المجلس الدستوري منعدمة في هذا المجال وهذا بالنظر إلى كونه الهيئة المخول لها السهر على كفالة احترام أحكام الدستور ، ويمكن اعتبار سهو المؤسس الدستوري على نص مثل هذا يقيم مسؤولية رئيس الحكومة بمثابة ثغرة قد يفهم منها سمو مركزه على إرادة البرلمان ورئيس الجمهورية ، غير أنه بالرجوع إلى النص الدستوري الذي يكلف رئيس الحكومة بالسهر على تنفيذ القوانين والمراسيم الرئاسية يمكننا استنتاج ضرورة تجنب التأخير من قبل رئيس الحكومة في إصدار المراسيم التنفيذية من خلال التعبير عن الحرص على التنفيذ.

ويتفق الفقه على أن التأخر في التنفيذ يعدّ خروجاً على إرادة البرلمان ، إذ يرى البعض فيه إفراغاً للقانون من محتواه ، ويرى سعيد بوالشعير في عملية التأخير إعداما للقانون أو المرسوم الذي يعبر عن إرادة الشعب.

ولمعالجتها يرى ضرورة وضع نص يحدّد المدّة القصوى لإصدار النصوص التنفيذية

للقوانين¹.

¹ - سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 230.

الباب الثاني

مساهمة السلطة التنفيذية في الوظيفة

التشريعية والضمانات المقررة لحماية سلطة التقرير

في النظام الدستوري الجزائري

الباب الثاني

مساهمة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية

والضمانات المقررة لحماية سلطة التقدير

في النظام الدستوري الجزائري

إلى جانب المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية استنادا لسلطته
التقريرية المستقلة والتي تظهر بوضوح منافسة السلطة التنفيذية للمشرع الأصلي في عملية
صنع القانون ، تتدخل هذه الأخيرة في المجال التشريعي أي لتنظيم الموضوعات الداخلة
أصلا في اختصاص السلطة التشريعية ، وهذا طبعا بعد توفر حالات وظروف محددة ،
وهكذا تتحوّل السلطة التنفيذية إلى مشرع أصلي إلى جانب تدخلها في بعض الإجراءات
التشريعية كالمبادرة بالقوانين أو الاعتراض عليها ، وهذا في إطار العلاقات المتبادلة بين
هتين السلطتين وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات. وضمن هذه العلاقة تخضع السلطة
التنفيذية لحماية دستورية ، إذ يقصد بحماية السلطة التقريرية الضمانة المقررة دستوريا
لحماية اختصاصها التنظيمي ، وهذا طبعا بإقرار مبدأ الرقابة على دستورية القوانين
والتنظيمات ، وهي مسألة مرتبطة ابتداءً وانتهاءً بسيادة القانون ، وبالتحديد بسيادة
قاعدة " سمو الدستور " ، لأن مبدأ سيادة القانون يوجب خضوع كل المؤسسات
الدستورية القائمة للقانون - بوجه عام - وللدستور - بوجه خاص - : باعتباره يمثل
ضمانة لسيادة مبدأ المشروعية في التصرفات القانونية في المجتمع ، وبخاصة في ظل علاقات
السلطات العامة بالأفراد ، ثم علاقتها ببعضها البعض. وبعبارة أخرى كل التصرفات
والأعمال القانونية الصادرة في الدولة ، أي القوانين واللوائح (التنظيمات) يجب أن لا
تصدر مخالفة - في شيء - لنصوص الدستور ، بل ولروحه أيضا ، إذ يجب أن تكون
مطابقة لأحكامه ومتوافقة معه.

وأول محاولة لإرساء هذه الرقابة كانت في عهد دستور السنة الثالثة لإعلان الجمهورية الفرنسية ، فقد حاول الفقيه "Sieyes" أن يوجد هيئة مكونة من (108) عضو تعينهم الجمعية التأسيسية ، دورها إلغاء جميع القوانين المخالفة للدستور ، غير أن هذه المحاولة فشلت ، لسيادة الاعتقاد أن بقاء هذه الهيئة سيؤدي إلى أن تصبح سلطة فوق السلطات¹.

وقد أصبح هذا المبدأ - الرقابة على دستورية القوانين - مبدأ عالمياً تكاد كل النظم الديمقراطية تعتمده ، فهو ضمانات حتى لصيانة مبدأ الفصل بين السلطات. وتختلف الدول في نوع الرقابة التي تعتمدها ، فهناك :

* الرقابة السياسية أو السابقة².

* الرقابة القضائية أو اللاحقة، وهناك تقنيتان قانونيتان لممارسة هذه الرقابة ، وهما الدعوى القضائية (الأصلية) وطريقة غير مباشرة وهي ما يعرف بالدفع بعدم الدستورية.

- فبالنسبة للأولى : Le contrôle par voie d'action : أي مهاجمة القانون المطعون بعدم دستوريته أمام محكمة مختصة لطلب إبطاله.

- أما الثانية: Le contrôle par voie d'exception: والذي تقضي بمهاجمة القانون لدى تطبيقه على شخص نتيجة مخالفة ارتكبتها لا تتفق ونصوص القانون المطعون بدستوريته، فهذه الطريقة لا تهدف إلى إلغاء القانون، بل إلى عدم تطبيقه³.

¹ - فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، (النظرية العامة للدساتير) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص 186.

² - سميت هذه الرقابة السابقة لأنها في الحقيقة تنصب على مشاريع القوانين أي على القانون قبل اكتمال وجوده، وسميت بالسياسية لسببين:

- طغيان الطابع السياسي على تركيبة الجهاز المكلف بهذه الرقابة.

- لكونها سابقة فهي وقائية تهدف إلى تجنب وقوع المشاكل بين الهيئات الدستورية والدستور ، والحوول دون صدور قانون مخالف للدستور.

أما الرقابة اللاحقة ، سميت هكذا لأنها تنصب على القانون بعد استنفائه كل الشروط الشكلية والإجرائية لسنه وإصداره.

³ - إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان، 1986 ، ص 53-54.

والحماية الدستورية لسلطة التقرير تتجلى من خلال اختصاص المجلس الدستوري بنظر مدى دستورية التنظيمات الصادرة عنها ومدى مطابقتها للدستور بشكل مباشر. بمقتضى نص المادة 165 من الدستور.

أو من خلال النظر في دستورية القوانين سواء كانت غادية أم عضوية للنظر فيها إذا كان المشرع قد اعتدى على صلاحيات واختصاصات سلطة التقرير ، وهذا بطريقة غير مباشرة.



الفصل الأول

الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية

- كتاب سلطة التقرير -

بالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي اختصاص أصيل للبرلمان (الهيئة التشريعية) عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات حيث تختص كل هيئة بوظيفة معينة - غير أن المبدأ ذاته يقتضي تطبيقه تطبيقاً مرناً يسمح بوجود علاقات متبادلة بين السلطات المختلفة - وعلى هذا الأساس تتدخل السلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية ، وهي بذلك تساهم في صنع القوانين ، وهذا ليس فقط في الظروف العادية ، بل حتى في ظل بعض الظروف الاستثنائية التي تتحوّل فيها السلطة التنفيذية إلى مشرع أصلي. وهذا ما سنتعرّض له بالتفصيل من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين ، نتناول في :

- الأوّل : الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.
- الثاني : تحول رئيس الجمهورية إلى مشرع أصلي.

المبحث الأول

الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.

إن الإجماع منعقد حول أهمية تدخل رئيس الجمهورية في الحياة التشريعية ، وهذا بالرغم من اختلاف النظم السياسية المعمول بها من طرف الدول.

فإذا كان الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني مظهر من مظاهر تعاضد السلطات وتعاونها ، فإنه يمثل في النظام الرئاسي وسيلة لحماية مبدأ الفصل بين السلطات وكفالة التوازن بينهما¹ ، تتمثل هذه الوظائف في اقتراح القوانين وإصدارها وكذا الاعتراض على قوانين قد سبق للبرلمان أن وافق عليها.

وما يلاحظ أن الفقه يخطأ في إدخال " حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين " ضمن اختصاصه التشريعي ، لأنه واضح جداً للعيان أن طبيعته تنفيذية بحتة. فحسب العميد " هوريو " هو أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية عندما تبدأ بتنفيذ القانون ، وبه يثبت وجود هذا القانون.

ويرى جانب من الفقه (S.Giron, E.Bonnet...) أن الإصدار شهادة برسمية القانون وطريقة لإظهارها للرأي العام الخارجي².

وبالنسبة للجزائر، لم تخل دساتيرها الأربعة من التنصيب على حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، غير أن دستوري 76 و 89 جاءا خاليين من التنصيب عن أي جزاء في حالة عدم إصدار النص.

أما دستور 63 ، فنصت المادة 51 منه على انتقال هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني.

¹ - د. عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص 4.

² - فوزي أوصديق ، فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث المرجع لسابق ، ص 130

وحسب بعض دارسي وشرح القانون الدستوري ، يعتبر عدم التنصيص على أية مسؤولية في حال عدم التقيد بالمدّة (عدم إصداره خلال 30 يوما) نقصا فادحا لا بدّ من تداركه¹.

المطلب الأول : حق اقتراح القوانين.

تختلف دساتير الدول في إسناد هذا الاختصاص، فمنها من تجعله في يد الحكومة، بفعل مبادئ النظام البرلماني كالدستور الإنجليزي والفرنسي ، ومنها من تسنده للرئيس كالنظام الأمريكي ، وللتعرض لهذا الحق سنقوم :

- أوّلا: بالتعريف به.

- ثمّ التطرق لطبيعته والتعرف على واقعه في نظامنا الدستوري ، وهذا من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأوّل : مفهوم حق الاقتراح.

اقتراح القوانين هو أوّل الإجراءات التي يؤدّي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، وقد نصّت المادة 109 من دستور 1971 المصري على : " لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين " ، على أنّ رئيس الجمهورية وإن كان يقوم بالتوقيع على مشروعات القوانين ، فإنّه في الحقيقة يمارس هذا الحق بعد أن تقوم الوزارة بوضع مشروعات القوانين بواسطة أجهزة المتخصصة في أمر ذلك. ومما يؤكد ذلك أنّ المادة 156 من الدستور قد قرّرت "ممارسة مجلس الوزراء اختصاص إعداد مشروعات القوانين"².

أمّا في فرنسا فهو مسند للوزير الأوّل والبرلمان.

ويعرّف هذا الحق : « العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدّد مضمونه وموضوعه »³.

¹ - فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث المرجع لسابق المرجع السابق ، ص 130.

² - د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 401.

³ - د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1975، ص 477.

وذهب Moreau إلى أن حق الاقتراح هو العمل « الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف ، فلا يمكن أن تعفى من البث فيه نفيًا أو تأكيدًا »¹.
ويشترط لوجود اقتراح بقانون توافر عنصرين:

1- موضوعي : حيث يجب أن يكون الاقتراح هادفاً بوضع أسس التشريع ، بمعنى أنه يجب أن يكون موضوعه من المسائل الداخلة في إطار (نطاق) القانون.

2- شخصي : لا بد أن يكون الاقتراح صادراً عن خوّله الدستور هته الإمكانية ، وعلى هذا الأساس لا يمكن اعتبار العرائض التي يتقدم بها المواطنون ، اقتراحات قوانين ، طالما لم يتبناها أحد الأشخاص المخوّّل لهم هذا الحق كالنواب مثلاً أو أحد أعضاء الحكومة. وكما سبقت الإشارة إليه - إسناد الجزائر هذه المهمة لكل من النواب ورئيس الحكومة - تختلف الدول في تحديد السلطة التي تمارس هذا الحق. والسؤال الذي يثار في هذا المقام هو: هل من الأنسب إسناد هذا الحق للحكومة أم للبرلمان، أم يمكن إسناده لهما معا أو لجهة أخرى غيرهما ؟

يعتبر الاقتراح المقدم من طرف الحكومة - على الأقل من الناحية النظرية - أكثر أهمية من حيث جدية أفكاره وعمق دراسته وحسن صياغته وتطابقه مع السياسة العامة للدولة، وصدوره في حدود إمكانياتها المالية² ، وهذا بحكم اتصال الحكومة بالشعب ومعرفتها لآرائه وتطلعاته.

بينما لو أخذت الدول بالاقتراح البرلماني لوحده لواجهت عدّة أزمات ، إذ يرجع الفقه الأزمة الحالية التي يعيشها التشريع المعاصر إلى سوء استغلال النواب لحقهم في الاقتراح.

¹ - حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص 10.

- Jean Giquel et André Hauriou, Op.cit, p 889.

² - عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص 12.

فتعدّد هذه المقترحات وضيق وقت عمل لجان البرلمان وسوء صياغة الأفكار وكذا تناقضها ، أسباب أدّت إلى إضعاف الثقة في التشريع البرلماني¹ .
 ضف إلى ذلك عدم كفاءة النواب ، إذ لا يشترط فيهم أدنى مستوى دراسي ، وكذا تأثيرهم بالنزوات والظروف المحيطة بهم ، وهو ما يؤخذ على المؤسس الدستوري الجزائري في اختيار أعضاء البرلمان ، ما عدا الثلث المعيّن من قبل رئيس الجمهورية² .
 وعلى هذا الأساس وتفاديا للعيوب المترتبة على انفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق ، يرى الفقه جعله حقا مشتركا لكلا الهيئتين وهو الأمر الذي سيؤدي إلى تزويد التشريع الوطني بالقوانين المحلية المقترحة من طرف النواب ، وكذا القومية التي تأتي بها الحكومة في إطار تنفيذ برنامجها.

أمّا في الجزائر فالدساتير الثلاث : 63-76-89 اعترفت بهذا الحق.

فدستور 63 جعله لرئيس الجمهورية بالاشتراك مع البرلمان بصريح نص المادة 36. وهو الأمر الذي سار عليه دستور 76. بموجب أحكام المادة 148 ، ويعتقد أنّ تقديم حق رئيس الجمهورية في الاقتراح على حق النواب ، بالرغم من أنّه مجال اختصاصهم الأصيل بالنظر لأولوية النصوص المقدمة من الجهاز التنفيذي على حساب الجهاز التشريعي³ .
 أمّا دستور 89 ، وبعد اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان ، فنجد موارده خالية من الاعتراف بهذا الحق لرئيس الجمهورية حيث نجد نصّ المادة 1/113 تجعل هذا الحق لكل من رئيس الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

لكن هل هذا يعني استبعاد رئيس الجمهورية عن هذه العملية ؟

إنّ الإجابة تبدو جلية بتفحص الفقرة 2 من نص المادة 113 : " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، ثمّ يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني " .

¹ - عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص 13 .

² - من الظواهر الشائعة حاليا ، ظاهرة القوانين المتعارضة .

³ - فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثالث ، المرجع السابق ، ص 126 .

وبصريح نصّ المادة 4/74 : " رئيس الجمهورية يترأس مجلس الوزراء ". إذن ، بإمكان رئيس الجمهورية رفض اقتراح رئيس الحكومة.

وعلى هذا الأساس نقول أنّ دستور 89 جعل حق المبادرة initiative مشتركا لكلّ من رئيس الحكومة عن طريق " مشاريع القوانين Projets de lois " وللمجلس الشعبي الوطني عن طريق " اقتراحات قوانين Propositions de lois " وكذا رئيس الجمهورية¹.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق الاقتراح.

اختلف الفقه في عملية تكيف حق الاقتراح ، إذ ذهب جانب منه إلى أنّ اقتراح القوانين هو العمل الذي يكون جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى ، فدوره ليس التحضير لوجود القانون أو الإعداد له ، فهو عبارة عن القانون جنيئا - إن صحّ التعبير- . فاقترح القوانين إجراء تشريعي ضروري لخلق القانون ، لأنّ التشريع كما يرى العميد " الطماوي " : « هو ثمرة ثلاث عمليات مجتمعة هي اقتراح وموافقة البرلمان والتصديق أو الاعتراض التوقيفي ، فليس أيّ من هذه الأعمال الثلاثة بمفرده هو التشريع وإّما ثلاثتها معا »².

وعلى هذا الأساس يضيف هذا الجانب من الفقه - غالبية مصري - الطبيعة التشريعية على اقتراح القوانين.

غير أنّ هناك جانب آخر من الفقه ينفي ما سبق بيانه ، لأنّ السلطة التشريعية تقوم بإضفاء الخصائص الآمرة للقانون على عمل ما ، فالعمل التشريعي - القانون - بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الأمر الذي يتولّد منه القانون حالا ومباشرة ، إذ لا يكفي ليعتبر العمل تشريعيا أن يقتصر دوره على تحريك السلطة

¹ - فوزي أوصد يق الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثالث المرجع لسابق ، ص 126.

² - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الدستوري ، القاهرة ، 1959 ، ص 341.

التشريعية ، وعليه يبقى مجرد عمل من أعمال الإدارة باعث ودافع إلى ممارسة السلطة التشريعية لاختصاصها¹. وهو الرأي الراجح في الفقه.

المطلب الثاني: حق الاعتراض على القوانين.

سنتطرق لهذا الحق من خلال فرعين نتناول في:

- الفرع الأول: مفهوم حق الاعتراض.

- الفرع الثاني : طبيعته.

الفرع الأول : مفهوم حق الاعتراض.

أصل كلمة "اعتراض" من اللغة اللاتينية: VETO، وتعني أنني أعترض.

ويعرّفه الفقه : «أنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه

البرلمان ، إما بعد اكتماله فيعرقل نفاذه ، وإما أن تكون موافقة الرئيس على القانون

شرطاً لإمكانية وجود القانون ، مما يحول دون وجوده في حال اعتراض الرئيس².

وهذا الاعتراض إما أن يكون مطلقاً أو نسبياً.

- فالأول من شأنه قهر القانون وعدم إيجاده فهو نهائي ومطلق.

- أما الثاني فيمكن التغلب عليه بإعادة الموافقة على القانون من جديد بشروط أخرى

يحددها الدستور ، وهو ينقسم بدوره إلى عدة أنواع منها :

* الاعتراض الواقف Le veto suspensif : هو أقوى أنواع الاعتراض النسبي ، يرى

الفقه أنه يستهدف تحكيم الأمة - الشعب - بصدد قانون اختلف فيه رئيس الدولة مع

البرلمان ، وهذا من خلال حلّ البرلمان وانتخاب برلمان آخر جديد الذي يعبر عن رأي

الأمة بشأن القانون المتنازع عليه.

فإذا أعاد هذا الأخير الموافقة عليه تم إصداره رغم إرادة رئيس الدولة³.

1 - عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص 101.

2 - عمر فهمي حلمي ، المرجع نفسه ، ص 105.

3 - عمر فهمي حلمي ، المرجع نفسه ، ص 107.

* الاعتراض الموصوف : Le veto qualifié : يطلق الفقه هذا الاصطلاح على الاعتراض الذي يستلزم للتغلب عليه أن يعيد البرلمان الموافقة على القانون بطريقة مشددة - نصاب مشدد -

* الاعتراض البسيط Le veto simple (حق طلب المداولة الثانية) : يكفي فيه إعادة الموافقة على القانون من قبل البرلمان بذات الأغلبية المصادقة عليه في المرة الأولى. وهذا النوع أضعف أنواع الاعتراض النسبي، لذلك يرى جانب من الفقه اعتباره مجرد وسيلة لتصحيح الأخطاء الفنية التي قد تقع في القانون.

* الاعتراض الناقل Le veto translatif : هو الذي ينقل سلطة التقرير النهائي حول مصير القانون - بشأن النزاع الواقع بين الرئيس والبرلمان - لجهة محايدة يحددها الدستور (قد تطرح لاستفتاء الشعب ، أو تمنح لهيئة سياسية كالمجلس الدستوري مثلا)¹. وهي في النظام الدستوري الجزائري يمكن لرئيس الجمهورية أن يعارض نصا تم التصويت عليه من قبل البرلمان، لكن بأي نوع من أنواع الاعتراض يأخذ به الدستور الجزائري ؟

بالنسبة لدستور 1963 جاء في نص المادة 50 أن رئيس الجمهورية يطلب إلى المجلس الوطني القراءة الثانية بموجب رسالة مبينة أسباب طلبه هذا، خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين وهو 10 أيام، للتداول في شأنه للمرة الثانية، ولا يمكن للنواب رفض طلبه هذا.

وما يتضح من خلال تسيب الطلب وعدم إمكانية رفضه من قبل النواب ، وعدم اشتراط أغلبية مشددة للتصويت على النص خلال القراءة الثانية ، الطابع الشكلي لهذه القراءة².

¹ - عمر فهمي حلمي ، المرجع السابق ، ص 108 - 111.

² - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث المرجع السابق، ص 129.

ما يلاحظ في هذه المرحلة أن نوع الاعتراض المطبق هو البسيط: demander une autre délibération، حيث اكتفى فيه المشرع بطلب موافقة البرلمان على القانون المعارض عليه من طرف رئيس الجمهورية بنفس الأغلبية التي وافقت عليه أول الأمر. أمّا في ظلّ دستوري 76 و 89 فحسب المادتين 155 و 118 على التوالي فإنه لا يتم إقرار القانون بعد طلب القراءة الثانية إلاّ بأغلبية $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني. فهنا يلاحظ أن المؤسس الدستوري يتطلب أغلبية مشدّدة لإمكانية موافقة البرلمان على النص محلّ الاعتراض وهو ما يبرز اعتماد الاعتراض الموصوف.

هذا وإن كانت هذه الأغلبية ميسرة التحقيق في ظلّ دستور 76 لانتماء رئيس الجمهورية والنواب لنفس العائلة السياسية، بل هم يلتزمون بالتعليمات الحزبية من قيادتهم وأمينهم العام وهو رئيس الجمهورية، فالأمر مختلف في ظلّ دستور 89، إذ يصعب تحقيق هذه الأغلبية لتواجد العديد من العائلات البرلمانية ذات الحساسيات السياسية المتباينة¹.

أمّا عن دستور 96، فحسب مضمون المادة 127 منه نلاحظ أنه تبني خطى دستور 98.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض.

اختلط حق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الجمهورية مع حق المصادقة المقرر له على القوانين.

فالمصادقة تقتضي ضرورة موافقة رئيس الدولة على مشاريع القوانين التي أقرّها البرلمان، بحيث إذا رفض الرئيس التصديق أعدم المشروع نهائياً. أمّا الاعتراض، فإذا رفض الرئيس الموافقة على قانون ما، فيمكن صدوره إذا ما أقرّه البرلمان مرّة أخرى². فهذا الحق توقيفي، أي مؤقت³.

¹ - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث المرجع السابق، ص 130.

² - د. محسن خليل، القانون الدستوري والديساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 402.

³ - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 475.

ويجمع الفقه على طبيعة الاعتراض المطلق (رفض التصديق) التشريعية غير أنه يختلف بشأن الاعتراض النسبي.

فاتجاه فقهي يؤيد الطبيعة التشريعية للاعتراض ، على أساس أن سلطة التشريع هي: " سنّ وصياغة القوانين " ، فكل هيئة أو شخص يتدخل بمقتضى أحكام الدستور لوضع قانون ، تباشر نشاطا تشريعيا.

وهناك اتجاه آخر يؤيد الطبيعة التنفيذية لهذا الحق ، وينطلق أنصار هذا الاتجاه من نفس منطلق الاتجاه السابق ، فحسبهم لا يمكن وصف عمل تشريعي إلا ذلك الذي يدخل في تكوين القرار الأمر الذي تصنعه السلطة التشريعية ، فاعتراض الرئيس على القانون يفترض وجوده أولا واكتماله وتمامه ، ويقتصر دور الرئيس على وضع عقبة تحول دون نفاذه ، وهو الرأي الراجح في الفقه.

وهناك اتجاه آخر يرى ضرورة تحديد طبيعة كل نوع من أنواع الاعتراضات النسبية. فحسب هذا الاتجاه وعلى رأسه الأستاذ Bosc يعتبر الاعتراض الموصوف دون غيره من أنواع الاعتراض ذا طبيعة تشريعية ، لأن القانون الذي يعترض عليه الرئيس لا يكتسب خصائص التشريع بل يظلّ قرارا خال من كل قيمة إلزامية إلا إذا وافق عليه البرلمان مجددا بأغلبية مشددة ، وهذا الاتجاه يلاقي قبولا كبيرا من الفقه الأمريكي¹.

فحق الاعتراض وسيلة هامة لحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، لأن تقسيم العمل بين هيئات الدولة المختلفة ليس في ذاته ضامنا يحول دون تعدي سلطة على اختصاص أخرى. هذا وإن كان رئيس الدولة في النظام البرلماني يملك حق حل البرلمان ، فإن حق الاعتراض وسيلة مقابلة للحفاظ على التوازن بين السلطتين.

كما يرى " هاملتون " أن حق الاعتراض يمثل " صمام الأمان " الذي يدفع عن الأمة الآثار الحزبية والتسرع الذي قد يؤثر على عمل البرلمان².

¹ - د. عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص 211 - 215.

² - د. عمر حلمي فهمي ، المرجع نفسه ، ص 117.

وعلى الرغم من هذا ، فهذا الحق لم يسلم من الانتقادات التي تقلل من أهميته لاسيما في النظام البرلماني الذي تجمع فيه الحكومة كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقوم بالتدخل في الحياة التشريعية عن طريق اقتراح القوانين ، وعلى هذا الأساس فلا حاجة لمنح هذا الحق للرئيس ، لأن الحكومة في يدها وسائل أخرى تمكنها من استبعاد النصوص التي قد تعارضها كحقها في الحلّ مثلا.

المبحث الثاني

تحوّل رئيس الجمهورية إلى مشرع أصلي

يختلف الفقه حول حق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر ، وهذا طبقا لنص المادة 124 من دستورنا ، إذ ترى فئة أنه توسيع من مجال النشاط التنظيمي للسلطة التنفيذية بتحويل ونقل بعض المسائل التشريعية من الاختصاص البرلماني إلى الاختصاص التنفيذي في ظروف وحالات معينة.

غير أن فئة أخرى من الفقه تعتبره اختصاصا تشريعيا مطلقا.

وبتحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر يكون المؤسس الدستوري الجزائري منحه صلاحيات هامة تقوّي من مركزه ، وهذه السلطة تكون في حالات معينة ومحدّدة وبشكل احتكاري لتمكين الدولة من بلوغ أهدافها. ففي مثل هذه الحالة يشرّع رئيس الجمهورية محلّ محل البرلمان في مواضيع هي من اختصاص السلطة التشريعية.

المطلب الأول : الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة -

124 من الدستور.

فضلا عن التنظيمات المستقلة التي تعتبر مجالا خالصا لرئيس الجمهورية يمارس به سلطته التقريرية في منافسة البرلمان في عملية صنع القانون¹ قد يتحوّل رئيس الجمهورية إلى مشرع أصلي بمقتضى الدستور وهذا في إطار مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي

¹ - c'est le président de la république qui « dispose du pouvoir réglementaire » et que d'autre part, c'est le même président qui « peut légiférer par ordonnance ». Voir, Khalfa Mameri, Réflexions sur la constitution Algérienne, société nationale d'édition et de diffusion et l'office des publications universitaires, Alger, 1979, p 109.

وجود تعاون وتكامل بين السلطات ، لاسيما في حال غياب السلطة المسند لها دستوريا - نظريا - مسألة صنع القانون بمفهومه الضيق أو في حالة وجود ضروريات عملية تحتم مثل هذا التدخل.

وقد نظم المؤسس الدستوري هذا الوضع بمقتضى المادة 124 من الدستور التي تنصّ على : " لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو بين دورتي البرلمان ، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور ، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ."

الفرع الأول : الشروط المتعلقة بتطبيق نصّ المادة 124 من الدستور.

طبقا لنص المادة 124 من الدستور ، غياب البرلمان بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي الانعقاد ، يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار أوامر ضمن المجال الأصيل للبرلمان.

وهذا النص يقتضي التفرقة بين وضعين : الأول عادي الذي يكون فيه المجلس الشعبي الوطني قائما ، وآخر استثنائي هو حالة شغور المجلس الشعبي الوطني. فحق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر هو محدد بمدة زمنية (دورتي الانعقاد) ، ومن المعلوم أنّ البرلمان ينعقد في دورتين عاديتين كل سنة مدة كل منهما 4 أشهر ، فضلا عن الدورات غير العادية ، مما يعني أنّ المجال الزمني المتاح فيه للرئيس للتشريع بأوامر هي مدة أقصاها 4 أشهر سنويا ، يمكن أن تقلص بمدة الدورة غير العادية إن وجدت طبعا¹.

¹ - عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، الجزء 37 ، رقم 02 ، الجزائر ، 1999 ، ص 15.

أما بالنسبة للحالة الثانية فيبقى لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر طالما حالة الشغور قائمة.

والممارسة الجزائرية الدستورية تثبت عدم التنصيص على هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية في ظلّ دستور 1963 بالرغم من وجود نصّ المادة 58 الخاصة باللوائح التفويضية : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له لمدة زمنية محدودة اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر "

وهي عبارة عن لوائح صادرة عن السلطة التنفيذية في ظل ظروف معينة بناء على تفويض خاص من طرف السلطة التشريعية المختصة (*délégation législative*) بواسطة قانون التفويض أو قانون السلطات الكاملة (*Lois de pleins pouvoirs*) ويطلق عليها المراسيم بقوانين (*Décret - Lois*)¹ مراسيم تشريعية.

وقد عارض الفقه في بداية الممارسات هذه اللوائح هذه اللوائح التفويضية بحجة أنّ الوظيفة التشريعية ليس بحق يمكن لصاحبها التنازل عنها ، فهي اختصاص عهد به الدستور لهيئة ينبغي عليها التمسك ، غير أنّه سرعان ما تراجع عن فكرته وسمح بمثل هذه الإجراءات ولكن قيدها بشروط خاصة².

ودستور 76 هو الآخر نصّ على اختصاص رئيس الجمهورية التشريعي حسب نصّ المادة 153 منه: " لرئيس الجمهورية أن يشرّع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة "

¹ - عمار عوابدي ، القرارات الإدارية العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 749 - 750.

² - محسن خليل ، المرجع السابق ، ص 412 ، 413 ، وللزيد من التفاصيل حول اللوائح التفويضية ، انظر ، عمر فهمي حلمي ، المرجع السابق ، ص 241 إلى 265.

وما يؤخذ على نصّ هذه المادة ذكر الشروط الأساسية لممارسة هذا الاختصاص، وعدم نصّها على حالة حلّ المجلس الشعبي الوطني وهي من حالات غيبة البرلمان¹. هذا ويعتبر الكثير من شراح القانون الدستوري أنّ سلطة التشريع بأوامر إجراء خطير تحوزه السلطة التنفيذية ، حيث يرى " أوصديق فوزي " أنّها انتهاك صارخ لأحدى الاختصاصات الأصلية للبرلمان ، ويعتبر هذا الإجراء سرقة وتحايل على المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976 ، أمّا دستور 1989 فجاء خال من هذه الأفكار النيذة عن مبدأ الفصل بين السلطات ، غير أنّه بعد جانفي 92 أي بعد إقامة المجلس الأعلى للدولة تقرّر في 14 أفريل 1992 الرجوع إلى فكرة التدابير التشريعية بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي أثناء الفترة الانتقالية أي بعد 25 جانفي 1994 ، وهذا يعدّ حرقا صريحا وانحرافا خطيرا عن روح ومنطوق دستور 23 فبراير 1989². أمّا عن خلو دستور 89 على مثل هذا الاختصاص ، دفع بعض الدارسين بعدم إمكانية تشريع رئيس الجمهورية بموجب الأوامر³.

لكن هذا الطرح غير صحيح على إطلاقه ، لاسيما إذا تفحصنا نصّ المادة 87 التي تمنح لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية اتخاذ التدابير التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية ، فانطلاقا منها يجوز رئيس الجمهورية اختصاصا مطلقا في اتخاذ التدابير الملائمة ، والتي قد تكون من ضمنها التشريع بموجب الأوامر. هذا وإن كانت المادة 124 من دستور 1996 قد حدّدت وسيلة تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بأن يكون في شكل أوامر فهناك من يفرق بين هذه الأوامر وتلك المتخذة قبل صدور دستور 1996 منها:

- الأوامر الصادرة عن مجلس الثورة المنبثق عن أمر 10 جويلية 1965 أين كان رئيس الجمهورية يشرع بأوامر ويتخذ في الجانب التنفيذي مراسيم.

¹ - عمار عوابدي ، القرارات الإدارية العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 757.

² - فوزي أوصديق ، الواي في شرح القانون الدستوري الجزء الثالث، المرجع السابق ، ص 130 - 131.

³ - سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 361.

- المراسيم التشريعية الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة ابتداء من 1992 وكذا عن رئيس الدولة بعد 1994.
- الأوامر الصادرة عن المجلس الانتقالي المنبثق عن تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية بناء على أرضية الوفاق الوطني لسنة 1994¹.
- ولكن ليتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة اختصاصاته في التشريع عن طريق الأوامر ينبغي مراعاة مجموعة من الشروط منها :
 - 1- توفر حالة الضرورة : وهي حالة تنشأ نتيجة موقف يحمل خطرا ، أو يتطلب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأجيل.
 - ومسألة تقدير وجود حالة الضرورة ترجع إلى رئيس الدولة، لكن الفقه أجمع على إخضاع تقدير حالات الضرورة للرقابة ، فقد منح الدستور المصري هذه الصلاحية (الرقابة) لمجلس الشعب والمحكمة الدستورية العليا.
 - 2- أن يصدر رئيس الجمهورية هذه الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي الانعقاد ، فما المقصود بالشغور ؟
 - وكان على المشرع الدستوري أن يكون أكثر وضوحا في تحديده للحالات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية اتخاذ أوامر مثلما فعل المؤسس الدستوري المصري عندما استعمل عبارة " غيبة " .
 - وتشمل حالة شغور المجلس الشعبي الوطني الحل ، والحلّ وفقا للدستور إمّا :
 - "جوبي أو تلقائي : عندما لا يوافق المجلس الشعبي على برنامج الحكومة للمرة الثانية ، تطبيقا لأحكام المادة 82 من الدستور ، أو
 - اختياري : وهو حق مقرر لرئيس الجمهورية وهذا ، وهذا حسب المادة 129 من الدستور : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبي الوطني أو إجراء

¹ - بدران مراد ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد 10 ، العدد 2 ، سنة 2000 ، ص 13.

انتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة .

والإشكال المثار بصورة أهم هو عبارة " بين دورتي البرلمان " ، فهل انعقاد البرلمان يعتبر حالة من حالات بين دورتي الانعقاد ؟ (أي الفترة الزمنية الفاصلة بين دورة وأخرى للبرلمان) كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرّر تجسيد جلساته في شهر ديسمبر من سنة 1998 لما اعترض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب والتي سبق للمجلس الوطني أن وافق عليها.

فالفقه يذهب إلى أن تأجيل انعقاد البرلمان لا يدخل بين أدوار الانعقاد ومنه لا يجوز لرئيس الجمهورية في هذه الفترة التدخل بالتشريع عن طريق الأوامر¹.

3- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء : يسري هذا الشرط بالنسبة لكل الأوامر سواء تلك المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو حتى في الحالة الاستثنائية لأن نص المادة 124 جاء عاما لاسيما الفقرة الأخيرة منها : " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء " .

4- عرض الأوامر على موافقة البرلمان : من الواجب عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي ليوافق عليه في أول دورة مقبلة أو يرفضه² ، والأمر لا يقتصر على هذا فحسب ، بل إن موافقة البرلمان أو رفضه لهذه الأوامر مرتبطة بعرضها عليه في أول دورة له³.

والدستور لم يحدّد للبرلمان مدّة معيّنة يلتزم خلالها بالردّ حول موافقته أم رفضه لهذه الأوامر، كما لم يشترط أن تكون هذه الموافقة صريحة.

¹ - مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 15.

² - مراد بدران ، المرجع نفسه ، ص 16.

³ - " ... Quand au pouvoir de légiférer par une ordonnance... il faut et il suffit que les ordonnances prises par lui... soit approuvées par l'assemblée populaire nationale dès sa prochaine session", Khalfa Mameri, Op.cit, p 110.

والإشكال الذي يطرح هو ماذا يترتب على عدم عرض الأوامر من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان ليوافق عليها أو يلغيتها بعد انعقاده ؟

ففي هذه الحالة يرى الفقه نزع قوة القانون عن هذه الأوامر وذلك بأثر رجعي¹.
 أما إذا تم عرضها خلال المدة المحددة ، ولم يقرها البرلمان ، فهنا أيضا يجمع الفقه على زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة عن رفضه أو تسوية ما ترتب عنها من آثار بوجه آخر².

فالمعني بالأمر في هذه الحالة :

- رئيس الجمهورية الحائز لهذه المكانة الدستورية.

- المخاطبين بأحكام هذا الأمر لأنه يترتب آثارا في حقهم.

ففي هذه الحالة من السهل جدا على النواب القول أننا طبقنا نص المادة 3/124. فريئس الجمهورية ما كان ليصدر النص إلا لأنه قدر الأمور وتأكد من أن الظروف تتطلب تدخلا عاجلا ، من باب تحصيل حاصل أن هذا الأمر (قانون) الذي أصدر من منطلق استعجالي يكون قد نفذ وطبق أو أنتج آثاره القانونية - ما وجد إلا ليطبق - . فريئس الجمهورية يتصرف من منطلق أنه رئيس للدولة حامي الدستور ومجسد ديمومتها، وهذا بمختلف الوسائل القانونية والدستورية المتاحة له ومنها الأوامر³.

فالدستور لم يعط حلا لمثل هذه الإشكالية لاسيما إذا قامت الحكومة بإدخال هذه الأوامر حيز التنفيذ بإصدار المراسيم التنفيذية اللازمة لتنفيذها.

فعدم موافقة البرلمان على النص (الأمر) تؤدي إلى فقدته الصفة الموضوعية والشكلية للقانون ، ويبقى فقط يحمل معنى القانون الواسع ، أي قواعد عامة ومجردة ، وهكذا يتحول إلى قرار صادر عن رئيس الجمهورية (حسب المعيار الموضوعي)

¹ - محسن خليل ، المرجع السابق ، ص 415.

² - محسن خليل ، المرجع نفسه ، ص 415.

³ - يعتبر رئيس الجمهورية أنه قد أهدى إذا ما رفض البرلمان المصادقة على هذه الأوامر ، فأفضل ضمانات أن تكون لرئيس الجمهورية أغلبية مرجحة في البرلمان.

فيحفظ بطبيعته الإدارية ، وهكذا يحق للأفراد اللجوء للقضاء الإداري - مجلس الدولة - باعتباره حسب نص المادة 09 من القانون 01-98 قرارا صادرا عن سلطة إدارية مركزية - عملا بالمعيار الموضوعي - .

الفرع الثاني : طبيعة الأوامر المتخذة حسب نص المادة 124 من الدستور.

يقصد بتحديد الطبيعة القانونية للأوامر - قرارات ، لوائح الضرورة - معرفة ما إذا كانت هذه الأخيرة تعتبر قرارات إدارية فتخضع بالتالي للنظام القانوني للقرارات الإدارية من حيث الإصدار ومن حيث الدرجة والقيمة القانونية في هرم تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة ومن حيث نفاذها ومجالها ، ومن حيث طرق ووسائل إنفاذها ، وكذا نظام الرقابة المطبقة عليها ، أم أنها قوانين تخضع للنظام القانوني للقانون العادي¹ . إذن ، فعملية تحديد طبيعة هذه الأوامر أهمية بالغة ، حيث بمعرفة طبيعتها نحدد بسهولة الآثار المترتبة عليها .

إنّ المشرع الجزائري لم يبين موقفه اتجاه الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي الانعقاد ، وبالتالي يبقى الإشكال قائما بشأن تحديد ما إذا كانت هذه الأوامر أعمالا إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري ، وربما لرقابة المجلس الدستوري إذا ما تم إخطاره أم أنها تشريعات تفلت من رقابة القضاء الإداري وتبقى خاضعة للمجلس الدستوري .

فالفقه يجمع على ضرورة التمييز بين هذه الأوامر قبل عرضها على موافقة البرلمان ثمّ بعد عرضها عليه ؟

* بالنسبة للوضعية الأولى : أي قبل عرضها على البرلمان ، يوجد شبه إجماع فقهي² أنّ هذه الأوامر تبقى ذات طبيعة إدارية بالرغم من أنّها تحوز قوة القانون ، وعلى هذا

¹ - عمار عوايدي ، القرارات العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 751 .

² - مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 23 .

الأساس تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري (مجلس الدولة حسب المادة 09 من القانون العضوي 98-01) ، كما أنها تخضع لرقابة المجلس الدستوري حسب نص المادة 165 إذا تم إخطاره.

* بالنسبة للوضعية الثانية : أي بعد عرضها على البرلمان ، فهنا وقع الاختلاف في الفقه :

- إذ يرى اتجاه منه أنه رغم موافقة البرلمان تبقى هذه الأوامر ذات طبيعة إدارية ، فهي تكتسب حقا قوة التشريع بعد الموافقة عليها ، لكنها ليست بتشريع ، وعلى هذا الأساس تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري وكذا لرقابة المجلس الدستوري. وعلى هذا الأساس نجد بعض الفقهاء يكتفونها أنها اتساع للاختصاص التنظيمي الذي يحوزه رئيس الجمهورية " extension du domaine réglementaire " .

وفي هذا الشأن قررت المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكمها الصادر في 4 ماي 1985 بشأن نظرها في دستورية القرار بقانون رقم 44-79 ، أن إقرار مجلس الشعب للقرارات الصادرة أثناء غيبة البرلمان " لا ترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون " ، ومن ثم فإن " ليس من شأن هذا القرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين " ، وبهذا تظل للقرارات بقانون الصادرة في غياب البرلمان صفة اللائحة منذ إصدارها وحتى بعد إقرارها من المجلس الشعبي¹ .

- أما الاتجاه الآخر : فيرى اعتبار هذه الأوامر لوائح إدارية قبل عرضها على السلطة المختصة لإقرارها ، أما بعد عرضها فتكتسب الطبيعة القانونية² .

لكن السؤال الذي يطرح نفسه وبإلحاح ، هل من الأفضل اعتبار هذه الأوامر لوائح إدارية أم قوانين ؟

¹ - محسن خليل ، المرجع السابق ، ص 416 - 417.

² - عمار عوابدي ، القرارات الإدارية العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 750.

في الحقيقة تكون الفائدة أكبر إذا ما كيفت هذه الأوامر أنّها قرارات إدارية ، إذ تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري ، وكذا لرقابة المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف الأشخاص المخوّل لهم ذلك (المادة 166 من الدستور).

وهذا لن يتمّ طبعاً لغياب البرلمان ، ومن المستحيل أن يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري للنظر في دستورية أمر صادر عنه ، وعلى هذا الأساس تستبعد رقابة المجلس الدستوري ، الذي لو كيفت الأوامر أنّها - قوانين - يستحيل عملياً إخضاعها له. وهكذا لن يبقى أمام المواطن المخاطب بأحكام هذه الأوامر سوى الطريق الإداري - إذا كيفت أنّها لوائح - في الطعن بإلغائها باعتبارها أعمالاً إدارية صادرة عن سلطة مركزية - رئيس الجمهورية - عملاً بالمعيار العضوي - أمام مجلس الدولة ، وهذا طبقاً لنصّ المادة 09 من قانون 01-98 ، فهذا التكييف أكثر حفاظاً على حقوق الأفراد وضمانة لحرّياتهم من خطر تعسف السلطات العامة.

غير أنّ هناك اتجاه فقهي يرى أنّ عرض هذه الأوامر لموافقة البرلمان هو بمثابة استكشاف لإرادة البرلمان ، وهو الجهة المختصة - أصلاً - بحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم باعتباره ممثلاً ومعبراً عن إرادة الأمة ، وتكون له فرصة رفض هذه الأوامر إذا رأى فيها مساساً بحقوق وحرّيات الأفراد. وعلى هذا الأساس يرى هذا الاتجاه أنّ الرأي الصالح للتطبيق في الجزائر هو الرأي الراجح في الفقه : أي اعتبار هذه الأوامر ذات طبيعة إدارية قبل موافقة البرلمان عليها ، واعتبارها تشريعات بعد الموافقة عليها¹.

فهذه الحالة وخلافاً لما يراه جانب من الفقه : اتساع المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية l'extension du domaine réglementaire أي اتساع مدى منافسة السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية - في عملية صنع القواعد العامة والمجرّدة في المسائل غير المحجوزة للبرلمان ، أكثر من ذلك إذ يتحوّل هنا رئيس الجمهورية إلى مشرع أصلي يشرع في المجالات التي تعود بطبيعتها لاختصاص السلطة التشريعية ، سواء في ما هو

¹ - مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 25.

محدد بمقتضى نص المادة 122 أم بمقتضى المادة 123 التي تفترض عرض الأوامر المتخذة في هذا المجال - المادة 123 - على المجلس الدستوري لينظر في مدى مطابقتها للدستور ، لأنها كما سبق ذكره ستتحوّل بعد موافقة البرلمان إلى قوانين.

والقوانين العضوية المذكورة في هذه المادة تخضع لرقابة المطابقة المسبقة كما سنتعرّض له فيما بعد.

وهذه ميزة أساسية لسلطة التشريع بأوامر ، حيث أنّ رئيس الجمهورية غير مقيد دستوريا من حيث الموضوع ، أن يشرّع في أية مسألة تعود لاختصاص القانون.

فلرئيس الجمهورية وحده تقدير ملاءمة هذا الاختيار ، لكن إذا كان رئيس الجمهورية غير مقيد من حيث المواد التي يشرع فيها بأوامر ، فإنّ ذلك لا يقابله على صعيد الممارسة العملية إلاّ استعمال استثنائي لهذه الوسيلة ، وهذا احتراماً من رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية ، فلا يتدخل في مجالها إلاّ عند الضرورة الملحة¹.

ومن خصائص هذه السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية أنّه يمنع عليه تفويضها بصريح عبارة نص المادة 2/87 من الدستور: "... كما لا يجوز له أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحلّ المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و78 و91 ومن 93 إلى 95 و97 ، و124 و126 و127 و128 من الدستور".

كما أنّه لا يجوز تطبيقها في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية أو شغور منصبه طبقاً لأحكام المادة 90 من الدستور².

¹ - عد المجيد زعلاني ، المرجع السابق ، ص 17. تجدر الملاحظة أنّ هذه الدراسة تمت - من طرف الأستاذ زعلاني - قبل اتخاذ رئيس الجمهورية الأوامر المتعلقة بالإصلاح الاقتصادي وعددها 12 أمراً ، لم تحظ سوى 9 منها بالموافقة من قبل المجلس الشعبي الوطني في سبتمبر 2001 من بينها أمر 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 ، المتعلّق بتعديل قانون النقد والقرض.

² - بن مالك بشير ، المرجع السابق ، ص 167.

وإنّ أساس ممارسة رئيس الجمهورية لهته المكنة هو نصّ الدستور ، فهو ليس بحاجة إلى تفويض صادر عن البرلمان مثلما هو الشأن للقوانين التأهيلية أي اللوائح التفويضية.

المطلب الثاني : الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية وفي المجال المالي.

كما سبقت الإشارة إليه في الفصل الثاني من الباب الأوّل، إنّ إقرار الحالة الاستثنائية من شأنه توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية ، وهذا باتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأزمة.

كما يجوز رئيس الجمهورية إلى جانب سلطة اتخاذ الأوامر في حالة شغور البرلمان أو بين دورتي الانعقاد أو الحالة الاستثنائية ، سلطة اتخاذ أوامر في المجال المالي. وهذا ما سنوضحه على التوالي في الفرعين التاليين:

الفرع الأوّل : الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

بالرجوع إلى نصّ المادة 93 : " يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلاّ بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوبا. تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

فبتفحصنا هته المادة نجدها كالمادة 16 من دستور فرنسا ، تضع لنا شروطا معينة لإمكانية تطبيقها ، منها ما هو موضوعي ومنها ما هو إجرائي.

فمن الشروط الموضوعية : نجد اشتراط وجود خطر داهم ، والخطر ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالزوال والانتقاص¹.

وتقدير مدى جسامه الخطر أمر متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية تحت رقابة البرلمان والقضاء².

ولابد أن يكون هذا الخطر مهدداً سلامة الدولة واستقلالها وكذا مؤسساتها الدستورية، وبالإضافة إلى هذه الشروط الموضوعية هناك شروط شكلية تتطلبها تطبيق نص المادة 93 من الدستور منها:

استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ، والمجلس الدستوري والآراء التي تبديها هته الهيئات هي عبارة عن آراء استشارية ، يمكن لرئيس الجمهورية مخالفتها ، لكن ماذا لو استند رئيس الجمهورية إلى تطبيق نص المادة 93 دون استشارة هته الهيئات، ما دامت آراؤها هي استشارية فقط ؟

انطلاقاً من نص المادة 93 ذاتها ، إن طلب رأي هته الهيئات إجباري ، لذا إذا لم يلتزم رئيس الجمهورية به كان عمله غير دستوري ، يجوز الطعن فيه بالإلغاء عن طريق دعوى تجاوز السلطة ، إلا إذا وجود ظروف وملابسات يستحيل معها قيام رئيس الجمهورية بهذه الاستشارة³.

ثم من الشروط الشكلية، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، على أن ما يقال فيه ليس ملزماً لرئيس الجمهورية.

ثم اجتماع البرلمان وجوبا ، فهو الضامن والمانع لتعسف رئيس الجمهورية في استعمال السلطات المخولة له بمقتضى المادة 93 من الدستور.

¹ - وحدي ثابت غيريال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، ص 100.

² - سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 121.

³ - مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 33.

- وقد اختلف الفقه بشأن تحديد طبيعة هذه الأوامر :
- فذهب رأي إلى أن الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في هذا الصدد هي ذات طبيعة إدارية ، وبالتالي تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري.
 - وذهب اتجاه آخر إلى أنها أعمال ذات طبيعة إدارية ، إلا أنها تدخل في نطاق أعمال السيادة ، وعليه تستبعد من الرقابة الإدارية¹.
 - وذهب رأي آخر إلى أن الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية والداخلية في مجال التشريع تعتبر قانونا ، لا يجوز إخضاعه لرقابة القضاء، أمّا تلك التي يقوم بها وتدخل في مجال التنظيم فهي قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

والرأي الأولي بالاتباع في الجزائر هو اعتبارها أعمالا إدارية ، وهذا تطبيقا للمعيار العضوي المنصوص عليه في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية ، ويختلف التكيف المعطى لهذه الأوامر عن النوع الأول ، في كون الأولى تخضع لرقابة البرلمان ، فإذا وافق عليها تحولت إلى تشريعات ، أمّا هذه الأوامر فلا تعرض على البرلمان ليوافق عليها أو يعترض.

الفرع الثاني : الأوامر المتخذة في المجال المالي.

استنادا إلى نصّ المادة 120 من الدستور : " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدّة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا للقوانين السابقة ، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدّد سابقا يصدره رئيس الجمهورية بأمر".

حيث أن رئيس الجمهورية طبقا لأحكام الفقرة 8 من المادة 120 السابقة مجبر على إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية ، وليس له خيار آخر ، وهذا بخلاف سلطته في التشريع بأوامر بمقتضى نصّ المادة 124 ، أين يظهر الطابع الاختياري لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر.

¹ - مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 39.

وسلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأمر المتضمن قانون المالية مشروطة بعدم مصادقة البرلمان على القانون المعروض عليه - المالية - في ظرف خمسة وسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه لديه.

إذن ، فسلطة رئيس الجمهورية مستمدة مباشرة من الدستور ، فهي لا تتطلب صدور تفويض عن البرلمان لرئيس الجمهورية يسمح له بالاختصاص ، كما أنها محددة في شخص رئيس الجمهورية دون سواه ومتعلقة بمشروع الحكومة الخاص بقانون المالية ، فلا يمكن أن تمتد إلى سواه.

كما أن الدستور لم يلزم عرضها لموافقة البرلمان كما هو الشأن بالنسبة للمادة 124 ، فالبرلمان - الجهة المختصة أصلا بالمصادقة على هذا القانون يسحب منها هذا الاختصاص بمجرد فوات الأجل المنصوص عليه دستوريا أي 75 يوما.

وهذه السلطة تعتبر بمثابة جزاء لتخلف البرلمان عن أداء وظيفته خلال الأجل المحدد له ، وهذا لمواجهة العجز الذي يسببه البرلمان بعدم الموافقة عليه خلال الأجل. وبالرغم من كون رئيس الجمهورية مجبرا على التدخل لإصدار قانون المالية بموجب أمر ، غير أن الدستور جاء خاليا من النص على جزاء إذا ما تقاعس رئيس الجمهورية هو الآخر عن عمله ، ولم يصدر الأمر.

ما نستطيع تأكيده بالنسبة لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع في المجال المالي أنها مقيدة بخلاف أوامر المادة 124.

كما أن عدم ورود نص المادة 120 ضمن نص المادة 87 التي تمنع رئيس الجمهورية من تفويض بعض اختصاصاته لا يعني كون هذه السلطة - المادة 120 - قابلة للتفويض ، لأنه لو كان الأمر كذلك لنص الدستور على هذه المسألة صراحة ، فلا يجوز تحميل الدستور ما لم ينص عليه.

ما يلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يربط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر بغاية محددة لاسيما في نص المادة 124 مما يمنحه رخصة دستورية واسعة يستعملها لمواجهة الظروف العادية وكذا الاستثنائية.

كما أنّ سلطة التشريع بأوامر تدخل ضمن الإجراءات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور.

أمّا فيما يخص الأوامر المتخذة في المجال المالي حسب المادة 8-7/120 يجب أن تتمّ خلال أجل محدّد دستورياً ، وفي هذا الأجل تقييد للاختصاص البرلماني.

الفصل الثاني

الحماية المباشرة لسلطة التقرير

في النظام الدستوري الجزائري

إن الرقابة الدستورية في الجزائر والتي يقترن تاريخها بالتاريخ الدستوري الجزائري ظلت تتطور بشكل متقاطع بحيث بعد " إجهاض " إقرارها في أول دستور جزائري، واختفاءها في الثاني ، ظهرت من جديد في ثالث دستور جزائري ويبدو أن وجودها قد ترسخ اليوم في الساحة السياسية والمؤسسية للبلاد، ومن خلال هذه الرقابة المقررة على التنظيمات (المراسيم ، اللوائح) الصادرة عن السلطة التنفيذية يتقرر حماية بصفة مباشرة على السلطة التقريرية ، وللتعرض لهذه الحماية سنقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

- المبحث الأول نتعرض فيه للجهاز المختص بممارسة هذه الرقابة.
- أما المبحث الثاني نتعرض فيه لطبيعة هذه الرقابة ومنه طبيعة الحماية المباشرة المقررة لسلطة التقرير.

المبحث الأول

الجهاز المختص بالرقابة على دستورية التنظيمات

إن مسألة تحديد الجهاز المختص بالرقابة ، كانت محور نقاش في أغلبية بلدان العالم، إذ يعرف القانون المقارن عدة أنظمة للمراقبة الدستورية ففي بعض البلدان أسندت هذه المهمة إلى هيئات خاصة داخل مجلس النواب نفسه ، فهذه الهيئات مشكلة من نواب يقومون بالتحقيق في مطابقة النصوص القانونية للدستور، كإنجلترا ، بلدان أوروبا الشرقية باستثناء يوغسلافيا ، وتشيكوسلوفاكيا¹. والبعض الآخر أسندت المنازعات المتعلقة بالمراقبة الدستورية للقضاء العادي، وقد أخذ بهذا النموذج كل من أمريكا، سويسرا، اليابان.... حيث أن هذا النموذج:

« Le modèle Américain confie le contentieux constitutionnel aux juridictions ordinaires... »².

ويتمثل النظام الأخير لمراقبة الدستورية في تخصيص هيئة مشكلة من أشخاص سياسيين وآخرين حقوقيين ، وهذا النظام معروف في فرنسا والبلدان التي اتبعت مسلكها، حيث يباشر رقابة الدستورية المجلس الدستوري.

المطلب الأول : تنظيم المجلس الدستوري الجزائري.

نص أول دستور للجزائر المستقلة على إنشاء مجلس دستوري ، غير أن هذه المؤسسة لم تنصب ولم يكتب لها ممارسة الصلاحيات المخولة لها بمقتضى الدستور، وهذا

¹ - محمد كحلولة، المراقبة الدستورية في الجزائر في إطار عمل المجلس الدستوري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية رقم 3 لسنة 1990، ص 666.

² - Yelles Chaouche Bachir, le conseil constitutionnel en Algérie, (Du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, office des publications universitaires, Alger, 1994, p 4.

بفعل الظروف التي عرفتها البلاد آنذاك التي قضت بتعليق الدستور ، وهذا في عهد حكم الرئيس "أحمد بن بلة" الذي أعلن عن تطبيق المادة 59 من الدستور بتاريخ 03 سبتمبر 1963 وهذا على إثر التمرد العسكري الذي قاده كل من " آيت أحمد " و " محمد " و "بلحاج " ، هذا ولم يتم إقرار هيئة خاصة بالرقابة في ظل دستور 1976 ، أمّا دستور 1989 فقد نص على إنشاء مجلس دستوري ، منحه صلاحيات مهمة جدا، وهكذا يلاحظ أن إقرار الرقابة الدستورية من جديد في ظل دستور 1989 خطوة هامة في مسيرة بناء دولة القانون، وقد تعززت هذه الخطوة في ظل دستور 1996 ، إذ توسعت صلاحيات الهيئة القائمة بالرقابة، وهو ما سنتطرق له في المطلب الثاني من هذا المبحث أمّا في هذا المطلب فسنعرض لتنظيم الجهاز القائم بهذه الرقابة وهو المجلس الدستوري وهذا من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول : تشكيل المجلس الدستوري.

يوجد مقر المجلس الدستوري بأعالي العاصمة، وقد سبق وأن احتضن المبنى العالي للمجلس الدستوري عدة مؤسسات وشركات عمومية قبل أن يحول إلى مقر له¹. بالرجوع إلى دستور 1963 ، يلاحظ وجود مادتين 63 ، 64 تنصان على المجلس الدستوري وكذا اختصاصاته ، فحسب نص المادة 63 : " يتألف المجلس الدستوري من رئيس الحكومة العليا وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية، أعضاء المجلس الدستوري ينتخبون رئيسهم الذي لا يملك صوتا زائدا ". فمن خلال هذه المادة يلاحظ أن عدد الأعضاء مساو لـ (07) أعضاء، والسلطة القضائية ممثلة من خلال رئيس المحكمة العليا وكذا رئيس الغرفتين المدنية والإدارية، وحسب الأستاذ "فوزي أوصديق"² يرجع اختيار هاتين الغرفتين بالذات لتوخي الاختصاص من جهة، وكما أن أغلب الانتهاكات تكون إمّا بانتقاص الحقوق والحريات

¹ - عنوان المجلس الدستوري : 9 شارع أبو نؤاس ، حيدرة ، الجزائر العاصمة.

² - فوزي أوصديق ، الراي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء 2 ، المرجع السابق ، ص 265.

العامة (الغرفة المدنية) أو بإنشاء مراكز قانونية ممكن أن تتعدى على بعض المراكز المكتسبة (الغرفة الإدارية)، وحسب هذه التشكيلة نلاحظ تمثيلا متوازنا بين السلطة القضائية (03) والسلطة التشريعية (03) على حساب السلطة التنفيذية (01) وهو لا يعكس طبيعة النظام السياسي الجزائري.

أما دستور 1976 فقد جاء خال من ذكر الرقابة الدستورية إلا أنه نص على أنواع أخرى من الرقابة كالرقابة السياسية الممارسة من طرف الأجهزة القيادية في الغرب وكذا الرقابة الشعبية الممارسة من خلال المجلس الشعبي الوطني، والمجالس الشعبية الولائية والبلدية، ثم رقابة أخرى تقوم بها أجهزة متخصصة كمجلس المحاسبة حسب نص المادة 190 من دستور 76.

وحسب دستور 89: « Le conseil constitutionnel se compose de sept membres يتكون المجلس الدستوري من 7 أعضاء ، ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية واثنان ينتخبهم المجلس الشعبي الوطني، واثنين المحكمة العليا¹. هم معينين لمدة واحدة وهي 6 سنوات ويجدد نصف عددهم خلال كل 3 سنوات، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس الدستوري وذلك لفترة واحدة مدتها 6 سنوات غير قابلة للتجديد، هذه السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية لها أهمية فائقة لأن النظام الذي يحدد إجراءات عمل المجلس الدستوري ينص على أنه في حال تعادل الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري مرجحا².
أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، فحسب نص المادة 164 من الدستور: « يتكون المجلس الدستوري من 9 أعضاء يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلاثة منهم بما فيهم رئيسه.

¹ - انظر المادة 3 من المرسوم 89-143 المؤرخ في 7 أوت المتضمن قواعد تنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض أعضائه ، الجريدة الرسمية ، رقم 32 لسنة 1989.

² - Omar Bendourou, Le conseil constitutionnel Algérien, Revue de droit public, n° 6, 1991, p 16-18.

وينتخب البرلمان عضوين منه عن كل غرفة وتنتخب المحكمة العليا عضوا واحدا،
وينتخب مجلس الدولة عضوا واحدا أيضا.»

ويعين رئيس المجلس الدستوري بموجب الفقرة 3 من المادة السابقة (164) لفترة
واحدة مدتها 6 سنوات، ويضطلع أعضاء المجلس الدستوري الآخرين بمهامهم مرة واحدة
مدتها 6 سنوات، ويحدد نصف عددهم كل 3 سنوات.

كما يمكن أن تنتهي العضوية بسبب الوفاة أو الاستقالة أو المانع الدائم وتجري في
هذه الحالات مداولة يتم عقبها تبليغ السلطة الدستورية المعنية بذلك.

فعضو المجلس الدستوري، يخضع للوجبات المحددة في أحكام النظام المؤرخ في 1989،
الذي يحدد إجراءات عمل المجلس الدستوري إذ جاء في مادته 46: « يجب على أعضاء
المجلس الدستوري أن يتقيدوا بالزامية التحفظ وأن لا يتخذوا أي موقف على».

فحرصا من المؤسس الدستوري على ضمان حياد المؤسسة واستقلاليتها أحاط
حالات التنافي بصرامة شديدة إذ جاء في المادة 164 من الدستور: « بمجرد انتخاب
أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو
تكليف أو مهمة أخرى». كما يمنع كل عضو منه من الانخراط في أي حزب سياسي
حسب المادة 10 أو من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية: أمر 97 - 09.

كما يخص المجلس الدستوري باستقلالية تامة إذ يمارس بنفسه السلطة التأديبية على
أعضائه، وتشكل هذه الاستقلالية في المجال التأديبي ضمانه فعلية للاستقلالية ذلك أن
إخلال أي عضو بواجباته يعرضه للعقوبات التي يصدرها المجلس بالإجماع أو وفق
الإجراءات المنصوص عليها في المادة 47 و 48 من النظام 89 - 143.

وبالنسبة لهياكل المجلس، فحسب المادة 6 من المرسوم الرئاسي 89 - 143: " يزود
المجلس الدستوري بأمانة عامة يسيرها أمين عام، ويساعده مديرو الدراسات والبحث
ومصلحة إدارية ".

فحسب هذه المادة تتكون هياكل المجلس الدستوري من أمانة عامة، يرأسها أمين
عام يعمل تحت سلطة رئيس المجلس الدستوري وهذا حسب المادة 7 من نفس المرسوم.

ثم من مصلحة إدارية تشمل على :

- مديرية الوثائق.
- مديرية الموظفين.

الفرع الثاني : تسيير المجلس الدستوري.

حتى يقوم المجلس الدستوري بعمله ينبغي إخطاره، وحسب المادة 156 من دستور فيفري 1989، لا يمكن إخطاره إلا من طرف رئيس الجمهورية (وهو حائز على وكالة شعبية) أو رئيس المجلس الشعبي الوطني (الذي يتصرف باسم منتخبي الشعب)¹. ومن هذا يتبين أن المجلس الدستوري يلعب دورا سياسيا حيث أن إخطاره لا يتم إلا من طرف السلطات العمومية، وبالتالي من الممكن أن تكون قراراته محلا للتأثيرات السياسية، فهو يقوم بدور الحكم بين السلطات العمومية بحماية مجال كل سلطة من اعتداء الأخرى.

غير أن تقييد الإخطار على هاتين الشخصيتين من شأنه، الحد من فعالية المؤسسة الدستورية، وذلك نظرا لضعفها في مواجهة باقي السلطات الأخرى، وبالأخص إذا كانت الشخصيتان تنتميان لنفس العائلة السياسية...² ليس هناك أجلا محدد لتدخل السلطات المخول لها تحريك المسألة الدستورية للإخطار : « Il n'y a pas de délai »³.

غير أن دستور 1996، قد وسع نوعا ما من مجال الإخطار بمنحه لرئيس مجلس الأمة الغرفة الثانية من البرلمان، حسب نص المادة 166 منه. وكان من الأنسب للمؤسس الدستوري أن يوسع من مجاله إلى هيئات أخرى كرئيس الحكومة، ورئيس المحكمة العليا مثلا أو نصيب من النواب.⁴

1 - محمد كحلولة، مرجع سابق، ص 661.

2 - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 2، المرجع السابق، ص 278.

3 - Omar Bendourou : Op.cit, 1620.

4 - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 2، المرجع السابق، ص 294.

وبعد تسجيل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري يعين رئيسه أحد أعضائه كمقرر يكلف بالتحقيق في الملف المحال عليه وله في هذه المسألة جمع المعلومات وحتى استشارة خبراء إذا اقتضى الأمر، ويتولى تحضير مشروع الرأي أو القرار، ويلتزم المجلس الدستوري بإبداء رأيه أو إصدار قراره خلال أجل قصير جد وهذا في ظرف 20 يوما الموالية لإخطار المجلس.

ولا يجوز الفصل في الموضوع إلا بحضور على الأقل 5 أعضاء من المجلس يتداول في جلسة مغلقة وسرية، ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه وفي حال تساوي الأصوات يكون صور رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة مرجحا.

المطلب الثاني : صلاحيات المجلس الدستوري.

أقر الدستور الصلاحيات المناطة بالمجلس الدستوري، ووضحها بدقة النظام الذي يحدد إجراءات عمله، كما وضح الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الإجراءات المطبقة في حالة التزاعات الانتخابية.

- الفرع الأول : الصلاحيات التي يمارسها في الحالات العادية.

- الفرع الثاني : الصلاحيات التي يمارسها في الحالات الخاصة.

الفرع الأول : صلاحيات المجلس الدستوري في الظروف العادية.

تعدد صلاحيات المجلس الدستوري إذ يسند له مهمة الرقابة الدستورية ورقابة مطابقة بعض النصوص القانونية للدستور، تطبيقا لأحكام المادة 165 من الدستور، يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والاتفاقات والاتفاقيات والقوانين والتنظيمية وفي مطابقة القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور. وتدخل المجلس الدستوري يكون إما وجوبيا أم جوازيا.

فبالنسبة للتدخل الو جوي، كما هو الشأن بالنسبة للنظام الداخلي المتعلق بالمجلس الشعبي الوطني سنة 89. بموجب نص المادة 23 من أنه يجب تدخل المجلس الدستوري ولقد

صدر رأي عن المجلس الدستوري بتاريخ 28 أوت 1989، يؤكد أن مراقبة اللائحة (النظام) الداخلية للمجلس الشعبي الوطني ليست فقط إجبارية وإنما مسبقة على تطبيقها.¹ وهو أيضا ما أكدته نص المادة الرابعة من النظام المعدل الذي يحدد قواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 06 جمادى الأولى 1421 الموافق لـ 06 أوت 2000 إذ جاء فيها :

Art 4 : « Le conseil constitutionnel se prononce sur la conformité à la constitution du règlement intérieur de l'une ou l'autre chambre du parlement avant leur mise en application par un avis obligatoire... »² .

وهو الأمر الذي أكده رأي المجلس الدستوري الصادر في 26 ربيع الأول 1418 الموافق لـ 31 يوليو 1997 ، وهو الرأي رقم 03 ، إذ جاء فيه : « أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تم إعداده والمصادقة عليه وفقا للفقرة الثالثة من المادة 115 من الدستور ، فهو مطابق للدستور »³ .

أما بالنسبة للتدخل الجوازي ، فالمجلس الدستوري يقوم بهذا الاختصاص إما قبل التصويت على القانون ، أو قبل أن تصبح المعاهدة أو اللائحة واجبة النفاذ ، وهنا يبدي المجلس الدستوري رأيا مسيبا، حسب نص المادة 15 من المداولة المؤرخة في 29 ديسمبر 1996⁴ حيث يقول الأستاذ " عمر بن دورو " :

« Si le conseil constitutionnel, déclare un traité, accord ou convention inconstitutionnel, sa ratification ne peut avoir lieu »⁵ .

أو بعد التصويت أو أن تصبح اللائحة أو المعاهدة لها طابعا تنفيذيا، فهنا يتخذ المجلس الدستوري قرارا ينشر في الجريدة الرسمية.

¹ - محمد كحلولة ، المرجع السابق ، ص 357.

² - Voir journal officiel n° 48 du 6 Août 2000.

³ - انظر الملحق السابع.

⁴ - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 03 لسنة 1997.

⁵ - Omar Bendourou, Op.cit, p 1621.

كما يمارس المجلس الدستوري اختصاصات في المجال الانتخابي عملا بالفقرة 2 من المادة 163 من الدستور: " يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العملية، وهو ما يوضحه الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات أمر 97 - 09 :

« Il juge la régularité des élections, présidentielles et législatives... »
 فمهمة المجلس الدستوري كقاضي الانتخابات تشمل : الانتخابات الرئاسية، الاحتجاجات المتعلقة بشرعية العمليات الانتخابية، الانتخابات الرئاسية، الاحتجاجات المتعلقة بشرعية عمليات الانتخاب والطعون ضد انتخاب أحد النواب وفي حالة قبول الطعن يمكن للمجلس أن يقوم بموجب قرار مسبب إما بإلغاء الانتخاب المشكوك فيه وإما بتعديل المحضر المتعلق بالنتائج المقررة وإعلان المرشح المنتخب قانونيا.
 الاستشارة الانتخابية المتعلقة بالاستفتاء وكذا الاحتجاجات. المتعلقة بالعمليات الاستفتائية في حد ذاتها.¹

إنّ مراقبة صحة الاستشارات السياسية الوطنية الكبرى تشمل على دراسة الطعون التي ترفع إلى المجلس الدستوري وفق الشروط وحسب الإجراءات المتضمنة في نظام الانتخابات وتمتد كذلك إلى مراقبة حسابات الحملة الانتخابية، كما يصدر قرارات تتعلق باستخلاف أعضاء في البرلمان على إثر شغور مقاعدهم إما بسبب الوفاة أو الاستقالة أو حدوث مانع قانوني لهم كما حدث مثلا في القرار رقم 01/ق.م.د/2000 المؤرخ في 18 شوال 1420 الموافق لـ 24 يناير 2000 المتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، بسبب تعيينهم في وظائف حكومية.²

الفرع الثاني : اختصاصات المجلس الدستوري في حالات خاصة.

لقد حول المؤسس الدستوري للمجلس الدستوري ورئيسه اختصاصات استشارية في بعض الحالات الخاصة، فقد يتدخل في بعض الأحيان بصفته سلطة

¹ - محمد كحلولة ، المرجع السابق ، ص 659.

² - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 04 لسنة 2000 ، ص 6.

دستورية¹ ويقوم حينئذ بدور سياسي، فمن جهة يستشار لتقرير المادتين 93 و 97 من الدستور لتقرير الحالة الاستثنائية وقبل توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. والمشكلة المثارة هنا هي مدى اعتبار الرأي الذي يديه المجلس الدستوري ملزما بما أن مضمون المادة يتكلم عن استشارات، فهذا يعني حسب القاعدة العامة أنها آراء غير ملزمة، ولا يمكن إضفاء الصيغة الملزمة عليها.

كما أن رأي المجلس الدستوري مشروط أيضا في حالة التعديل الدستوري المقرر تطبيقا لأحكام المادة 176 من الدستور، ويستشار كذلك قبل تطبيق المانع أو شغور رئاسة الجمهورية بسبب وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته.

وعلى صعيد آخر يتدخل المجلس الدستوري، في المسار الانتخابي المتعلق برئيس الجمهورية وتمديد عهدة البرلمان، ففي الحالة الأولى يمدد أجل تنظيم الانتخابات الرئاسية بستين (60) يوما في حالة وفاة أحد المترشحين إلى الدور الثاني من هذه الانتخابات أو انسحابه أو حدوث أي مانع آخر له حسب المادة 89 من الدستور. أما في الحالة 2، فإن المجلس الدستوري يستشير رئيس الجمهورية في حالة حدوث ظروف خطيرة جدا اقتضى تمديد مهمة البرلمان حسب الحالات المنصوص عليها في المادة 102/3-2 من الدستور.

وأخيرا يضطلع المجلس الدستوري بدور الملاحظ وهذا في ثلاث حالات وهي :

- 1- في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية بسبب مرض خطير أو مزمن إذ يجتمع المجلس في هذه الحالة وجوبا، ويثبت من حقيقة المانع.
- 2- ويجتمع المجلس الدستوري كذلك وجوبا، في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.
- 3- كما يجتمع المجلس الدستوري وجوبا إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة.

¹ - محمد كحلولة ، المرجع السابق ، ص 666.

وقد مارس المجلس الدستوري صلاحيات الدستورية المقررة في هذا الصدد مرة واحدة لما اقترن فيها شغور رئاسة الجمهورية - بسبب الاستقالة - بشغور المجلس الشعبي الوطني - بسبب الحل - .

وبما أن هذه الحالة لم تكن مقررة في ظل دستور 23 فبراير 1989، حيث أصدر المجلس الدستوري بيان 11 جانفي 1992 يثبت فيه الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية ويكلف "المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية المنصوص عليها في المواد: 130, 153, 24, 75, 79, 129 من الدستور أن تسهر على استمرارية الدولة وتوفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري.

أما بالنسبة لرئيس المجلس الدستوري، فبالإضافة للصلاحيات المالية والإدارية المخولة له بموجب المرسوم الرئاسي 89 - 143 المؤرخ في 07 أوت 1989، المتعلق بالقواعد المتعلقة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، يستشره رئيس الجمهورية في حالة تقرير حالة الطوارئ أو حالة الحصار.

وفي حالة اقتران الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة حسب الشروط المقررة في المادة 188 أخيرة من الدستور، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة.

المبحث الثاني

طبيعة الرقابة على دستورية التنظيمات

لقد جاء نص المادة 165 من الدستور عاما ومطلقا، مما يعني أن التنظيمات الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري ليست فقط المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية -
المراسيم الرئاسية -¹.

وحسب نفس تخضع هذه التنظيمات لرقابة اختيارية ومزدوجة:

- اختيارية سابقة وتكون قبل أن تدخل التنظيمات حيز التنفيذ.
- اختيارية لاحقة تكون بعد أن تدخل التنظيمات حيز التنفيذ.

والمعيار المعول عليه لتحديد أي نوع من الرقابيتين يخضع له التنظيم هو وقت الإخطار الموجه للمجلس الدستوري، حسب ما إذا تم قبل دخول المراسيم حيز التنفيذ أم بعد صدور هذه المراسيم.

ويمنح الدستور صلاحية تحريك المسألة الدستورية لثلاث جهات حسب نص المادة 166 من الدستور: « يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري... ».

المطلب الأول : خصائص ومظاهر الرقابة على دستورية التنظيمات.

تتميز الحماية المسلطة على اختصاص السلطة التقريرية بمجموعة من الخصائص تظهر من خلال مظاهر الرقابة الممارسة على التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، وبمعرفة خصائص ومظاهر هته الرقابة سنقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

¹ - لأن هناك رأيا فقها ، يرى أن التنظيمات الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري هي فقط المستقلة، أنظر : أحمد وافي ، بوكرا إدريس ، المرجع السابق ، ص 330 - 331.

الفرع الأول : خصائص الرقابة على دستورية التنظيمات.

إن الرقابة الدستورية على التنظيمات تتميز بمجموعة من الخصائص اللصيقة بها التي تعكسها، فهي رقابة مستمدة من الدستور الذي أوضح الهيئة المكلفة بها وحدد موضوعها والهيئات الدستورية المكلفة بتحريكها كما ضبط أجل الفصل فيها وجزائها، وهي أيضا رقابة موضوعية لأنها تنصب على المراسيم باعتبارها أعمالا قانونية ولا علاقة لها بالهيئة مصدرة العمل - رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة -.

كما أنها رقابة محدودة من حيث الهيئات التي لها صلاحية تحريكها حسب نص المادة 166 من الدستور، كما أنها مشروطة بإخطار المجلس الدستوري، الذي ليس بإمكانه التدخل للفصل في مدى دستورية نص تنظيمي إلا إذا تم إخطاره من قبل أحد الأشخاص المبينة في نص المادة 166 من الدستور، كما أنها رقابة مزدوجة قد تكون سابقة تتوج برأي أو لاحقة تختم بقرار حسب أحكام المادة 165 من الدستور.

فمواجهة أي مخالفة من قبل نص تنظيمي لأحكام الدستور تتم إذن من خلال إخطار المجلس الدستوري، لكن في حال عدم الإخطار ليس بإمكانه التدخل، بل عليه انتظار تحريك المسألة الدستورية من قبل أحد الأشخاص المخولة لهم هذه الصلاحية.

كما أنه ينبغي لرسالة الإخطار الموجهة لرئيس المجلس الدستوري، أن تحدد بدقة الحكم أو الأحكام التي يتضمنها المرسوم والمحالة على المجلس لمراقبة مدى دستورتها، فنطاق مراقبة المجلس الدستوري لدستورية التنظيمات محددة، بضرورة إخطاره ثم تحديد موضوع الإخطار، بخلاف ما هو مقرر عند مراقبة القوانين سواء كانت عادية لأن نطاق الرقابة هنا يمكن أن يتسع ليشمل أحكاما أخرى غير مذكورة في رسالة الإخطار، إذ نجد في الرأي رقم 04 للمجلس الدستوري والمؤرخ في 13 يونيو 1998 أنه بإمكان المجلس الدستوري أن يتصدى لأحكام أخرى من القانون العادي لم يخطر ببالها شريطة أن

تكون هذه الأحكام لها علاقة بالحكم أو الأحكام موضوع الإخطار¹ ، أو كانت عضوية التي تفترض أن يكون مجال الرقابة شاملا لأحكام كل القانون العضوي.

الفرع الثاني : مظاهر الرقابة على دستورية التنظيمات.

تأخذ الرقابة على دستورية التنظيمات مظهرين: إما أن يكون عدم التطابق مع أحكام الدستور من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية. فعدم التطابق من الناحية الشكلية قد يتخذ صورة مخالفة قواعد الاختصاص أو مخالفة الشكل الواجب اتباعه.² فإذا اعتدى رئيس الجمهورية على المجال التشريعي في غير الحالات المسموح له بها دستوريا، يكون قد خالف قواعد الاختصاص، واختص المجلس الدستوري بالفصل في هذه المنازعة.

وقد أبدى المجلس الدستوري مثلا رأيه 04 المؤرخ في 19-02-1997 لما فسر مجال القانون باختصاص هذا الأخير بإنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية حسب المادة 122/6 من الدستور، فيكون بفعله هذا قد فسر مجال التنظيم الذي لا يختص - بمفهوم المخالفة - بتنظيم هذه المسألة كذلك الشأن لو اعتدى رئيس الحكومة أثناء ممارسة اختصاصه التنظيمي على المجال المخصص للقانون، أو المجال المخصص لعمل رئيس الجمهورية.

كما قد يكون عدم التطابق مع الدستور من الناحية الموضوعية، وهذا معناه أنه ينبغي على هذه المراسيم أن لا تخالف الضوابط والحدود الموضوعية، وينحصر دورها في احترام وتجسيد هذه الضوابط والمبادئ، وهو ما يمكن استنتاجه من نصي المادتين 8 و9 من الدستور، فأى مخالفة من طرف التنظيمات لفحوى ما ورد في هذين النصين تحولها إلى أعمال غير دستورية من الناحية الموضوعية وقابلة للرفض أمام المجلس الدستوري.

¹ - الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 1998 ، ص 08.

² - فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء 2 ، المرجع السابق ، ص 219.

المطلب الثاني : إجراءات وجزاء الرقابة على دستورية التنظيمات.

للإمام بالقواعد التي تحكم الرقابة على دستورية التنظيمات، نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول إجراءات الرقابة ثم جزاؤها والمتمثل في الآراء والقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري.

الفرع الأول : إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات.

تتمثل هذه الإجراءات في :

- 1- تسجيل رسالة الإخطار الذي يتم لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري.
 - 2- التحقيق في الملف الذي يعين فيه رئيس المجلس الدستوري أحد أعضائه للتحقيق في الموضوع وإبداء مشروع رأي أو قرار.
 - 3- تم الفصل في الموضوع، ويجب أن تبين رسالة الإخطار بدقة الحكم أو الأحكام المراد عرضها على رقابة المجلس ويجب إرفاق النص التنظيمي بهذه الرسالة حسب ما جاء في المادة 2/7 من المداولة المؤرخة في 29 ديسمبر 1996.
- وبالنسبة للرقابة السابقة التي يمارسها المجلس، لا نتصور أن يتم الإخطار في حالة عدم صدور النص التنظيمي ودخوله حيز التنفيذ من شخص آخر غير رئيس الجمهورية، لأنه في هذه الحالة يكون المرسوم في دائرة الكتمان والسرية، ولا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة القيام بالإخطار، خاصة والأمر يتطلب إرفاق المرسوم محل الطعن في دستوريته برسالة الإخطار.
- وبعد تسجيل الرسالة، يسلم وصل باستلامها من طرف الأمانة العامة للمجلس، وابتداء من التاريخ المحدد عليها يبدأ حساب الأجل المحدد في المادة 167 من الدستور للفصل في الموضوع.
- وللمقرر المعين من طرف رئيس المجلس الدستوري، من أجل إعداد مشروع رأي أو قرار صلاحية اتخاذ الوسائل لجمع المعلومات وكذا الوثائق المرتبطة بالموضوع وله إمكانية استشارة أي خبير يختاره.

وبعد الانتهاء من عمله يلتزم بتسليم مقرر إلى رئيس المجلس وكل أعضائه، مرفقة بنسخة من ملف القضية.

وللفصل في الملف يجتمع المجلس الدستوري بعدها يستدعيه رئيسه ولا تصح مداولاته إلا بحضور 5 أعضاء على الأقل منه، ثم يبدى رأيه أو يتخذ قراره بالأغلبية وفي حال تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس أو من يرأس الجلسة (الذي يعينه الرئيس في حال وقوع مانع له) هو المرجح.

هذا وتستمد إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات مصدرها مباشرة من الدستور، ثم المجلس الدستوري الذي يحدد بنفسه قواعد عمله حسب المادة 167/2 من الدستور " يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله ".

فهذه الإجراءات تتسم بالحضورية والمواجهة¹ أي أنه لا ينبغي إعمال هذه الرقابة إلا بإعلام أو إطلاع كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتظهر هته الصفة خاصة بعد إصدار آراء وقرارات المجلس الدستوري المؤرخة في 29 ديسمبر 1996 : « يبلغ الرأي أو القرار، إلى رئيس الجمهورية، كما يبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة ». إذا كان الإخطار صادرا من أحدهما.

أما قبل الفصل في الموضوع فيمكن حدوث المواجهة والحضورية من خلال تلقي المقرر للمعلومات والملاحظات والوثائق المتعلقة بالملف من طرف السلطتين التشريعية والتنفيذية.

كما أن المجلس الدستوري يقوم بعمله بكل سيادة بعيدا عن تأثيرات أي هيئة أو سلطة، وهو ما يعرف بالطابع الإيجابي الذي تتميز به الإجراءات بصفة عامة، حيث لا يتقيد المقرر المعين من طرف رئيس المجلس سوى بالأجل الممنوح له لأداء مهامه وإيداع مشروع الرأي أو القرار².

¹ - بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 240.

² - بالرغم من كون الأعضاء المعينين من طرف السلطة التنفيذية أكثر من الآخرين الأمر الذي قد يؤدي بنا إلى الشك في وجود نوع من الانحياز لحساب هذه السلطة لاسيما في الحالة التي يكون فيها صوت الرئيس المجلس الدستوري المعين من رئيس الجمهورية هو المرجح.

كما أن الإجراءات التي يتم من خلالها تحريك المسألة الدستورية يجب أن تتم كتابة وهذا خلال رسالة الإخطار الموجهة إلى رئيس المجلس الدستوري والتي تكون مرفقة بالنص.

وما يطغى على هذه الإجراءات هو أنها تتم بسرية، لاسيما بعد الانتهاء من التحقيق واستدعاء المجلس الدستوري للفصل في الملف، إذ جاء في المادة 15 من مداولة المجلس الدستوري لسنة 96 وكذا المادة 18 من النظام المحدد لقواعد عمله لسنة 2000 أن المجلس الدستوري يتداول في جلسته مغلقة وكذلك نصت المادتين 17 و 19 على التوالي من المداولة والنظام المحدد لقواعد عمله على أنه يجب أن يوقع محاضر جلسات المجلس الدستوري الأعضاء الحاضرون وكاتب الجلسة.

كما أنه من شأن تقييد الدستور حسب المادة 167 منه للمجلس بأجل 20 يوما الموالية للإخطار لكي يفصل في الموضوع المعروض عليه أن يسرع من رد النصوص القانونية أو التنظيمات إلى نصابها الدستوري وهذه ميزة أخرى لإجراءات الرقابة الممارسة على التنظيمات وتنتهي الرقابة بانتهاء هذه الإجراءات، لكن قد يحدث وأن تسحب السلطة التنفيذية النص التنظيمي (المرسوم) محل الإخطار حسب ما جاء في المادة 9 من المداولة السابق عرضها، ففي مثل هذه الحالة من الطبيعي أن تنقضي الرقابة على دستورية التنظيمات بزوال موضوع الإخطار، حيث لا محل للفصل في دستورية النص التنظيمي، لأن موضوع الإخطار هو أساس الرقابة الدستورية، ولا يمكن تصور عمل هذه الأخيرة بدون نص تنظيمي هو محورها، فانقضاء موضوع الإخطار من شأنه إفراغ الرقابة الدستورية من محتواها وتبقى بدون مبرر من غير جدوى.

الفرع الثاني : حجية الرأي والقرار الصادر بعدم الدستورية.

ما يميز نوعي الرقابة المقررة على دستورية التنظيمات - سابقة ولاحقة - كونها تتوج بنتائج مختلفة، «En matière de contrôle, à posteriori le conseil constitutionnel rend des décisions obligatoires. إذ تنتهي الرقابة السابقة براهي في حين اللاحقة بقرار.

وتحرر هذه الآراء والقرارات بنفس الشكل الذي تحرر به الأحكام والقرارات القضائية¹. فهي تتضمن تأشيرات (visas)، تسبيب (motifs) وكذا منطوق (dispositif).

حيث يذكر في التأشيرات : القائم بالإخطار، تاريخ الإخطار، رقم تسجيل الملف، النص المعروض على دراسته، ومجموع النصوص التي تحكم قواعد الرقابة الدستورية.² في التسبيب : يحدد المجلس أولا الأحكام المتنازع حولها من قبل طالب الإخطار، وأيضا تلك المشكوك في مضمونها، ويعرض بعدها الوسائل المتعلقة بكل حكم على حدى أو بكل الأحكام إذا كانت مرتبطة فيما بينها من حيث المضمون ويناقشها الواحدة تلو الأخرى.

هذا ويعتبر التسبيب إجراء شكلي وجوبي مثلما يتضح من نص المادة 19 من المداولة المؤرخة في 29 ديسمبر 1996 : « تعلق آراء المجلس الدستوري وقراراته وتصدر باللغة الوطنية خلال الأجل المحدد في المادة 167 من الدستور ». وهو أيضا ما تؤكد المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000 Article 21 : « Les avis et décisions du conseil constitutionnel sont motivés et rendus en langue nationale dans le délai fixé par l'article 167 de la constitution ».

أما المنطوق، فيتكون من عدد من المواد، وبما أن السؤال المطروح على المجلس الدستوري يتعلق بمدى دستورية كل حكم أو قاعدة، فإجابته تتطلب القول « dire » في حالة الرأي أو الإعلان « déclarer » في حالة القرار، مطابق أو غير مطابق للدستور، فهو يمثل النتيجة التي يتوصل لها المجلس الدستوري.

كما أن هناك بيانات أخرى يشتمل عليها رأي أو قرار المجلس الدستوري وهي : التنصيص على ما يفيد بالاستماع إلى المقرر، الإشارة إلى نشر الرأي أو القرار في الجريدة

¹ - Yelles Chaouche, Op.cit, p 33.

² - Omar Bendourou, Op.cit, p1621.

الرسمية للجمهورية الجزائرية، تاريخ تداول المجلس الدستوري، توقيع رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة لرأي المجلس لرأي المجلس أو قراره طبقا للمادة 1/18 من مداولة المجلس الدستوري المؤرخة في 29 ديسمبر 1996.

كما نشير إلى أن نص الدستور جاء خاليا من النص على أثر الرأي المتخذ من طرف المجلس الدستوري، عكس ما جاء به بالنسبة للقرار المتخذ في حالة الرقابة اللاحقة طبقا للمادة 169 منه.

فهناك من يرى¹ أن هذه الأعمال - الآراء - لا يمكن اعتبارها أعمالا قانونية لأنها لا تنتج آثارا قانونية (ما عدا الرأي الصادر بالمطابقة)، وهذه الطائفة من الأعمال تعتبر أعمالا شرطية *indicatifs*، فالمؤسس الدستوري في دستور 89، لم يتكلم عن القوة القانونية الإلزامية لآراء المجلس الدستوري، لكن هل يمكننا تفسير هذا السكوت على أنه رفض لمنح مثل هذه القوة لهذه الآراء.

لاسيما أن المؤسس الدستوري الفرنسي كان واضحا في هذا الشأن في نص المادة 62 من الدستور:

Article 62 : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application »².

فالمؤسس الدستوري لـ 89 لم يتبنى حلا واضحا، ما عدا ما جاء في نص المادة 158 منه الخاصة بالمعاهدات، فالرأي الصادر بعدم دستورية معاهدة له نفس قوة القرار لأنه يفتح إدخالها ضمن النظام القانوني الداخلي، إذا كان الرأي يقيد أن المعاهدة لا تتفق وأحكام الدستور.

أما دستور 1996 فقد أظهر لنا تطور فيما يخص القوة القانونية للآراء، وهذا يخلقه فئة جديدة من القوانين الخاضعة لرقابة الدستورية المطابقة المسبقة والملزمة والآراء

¹ - Yelles Chaouch, Op.cit, p 36.

² - كحلولة محمد، المرجع السابق، ص 660.

الصادرة في هذا الشأن هي الأخرى ملزمة. لكل هل الآراء الصادرة فيما يخص القوانين العادية والتنظيمات هي ذات طبيعة مختلفة؟

هذا ما لا نظنه، لأن هذه الآراء والقرارات الصادرة في إطار الرقابة الدستورية تقوم بنفس الوظيفة وهي وحيدة (المراقبة)، فرغم عدم اقتران آراء المجلس الدستوري بقوة إلزامية صريحة في متن الدستور، فمن غير المنطقي أن يفصل المجلس الدستوري بعدم دستورية نص تنظيمي، دون أن تلتزم السلطة التنفيذية برأيه، لأن عدم إتباع هذا الرأي قد يضع هذه الأخيرة في موقف حرج لا سيما إذا ما إذا تدخلت الهيئات الأخرى المخول لها مسألة الإخطار وأثارت المسألة الدستورية، وأصدر المجلس نفس الرأي ففي هذه الحالة يكون على شكل قرار ملزم ونافذ طبقاً للدستور.

وقد ذهب رأي في هذا المجال إلى أن لرأي المجلس الدستوري نفس الجزاء المترتب على القرارات التي يتخذها رغم عدم وجود نص دستوري صريح يقضي بذلك لأن القول بغير هذا يمس بهيبة المجلس وشأنه¹.

وما يتبين من الممارسة أن آراء المجلس الدستوري رغم عدم النص على إلزاميتها صراحة في متن الدستور إلا أن هذا لا يفيد بتاتا غياب الجزاء فيها الذي يكون ضمناً مستمداً من المهمة المسندة لهذا المجلس في السهر على احترام نصوص الدستور.

¹ - أحمد وافي، بوكر إدريس، المرجع السابق، ص 328.

الفصل الثالث

الحماية غير المباشرة لنطاق السلامة التقريرية

بما أن مجال التنظيم غير محدد دستوريا سوى بما هو محجوز للتشريع، ويضمن الدستور خضوع القوانين الصادرة عن البرلمان لرقابة المجلس الدستوري، فبمفهوم المخالفة يضمن ذات الدستور لصالح السلطة التنفيذية حماية سلطتها التقريرية عن طريق حماية اختصاصها التنظيمي وضمان عدم التعدي عليه من قبل المشرع. وهذا ما تؤكد المادة 162 من الدستور حيث تنص: « المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور ».

أما نص المادة 163 فجاء فيه « يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور ».

وانطلاقاً منها، يعتبر المجلس الدستوري الهيئة التي يقع على عاتقها حماية سلطة التقرير بواسطة بسط رقابته على نوعين من القوانين:

- الأساسية أو العضوية.

- العادية.

وهو ما يترتب عنه نشوء نوعين من الحماية:

- حماية وجوبية لسلطة التقرير.

- حماية اختيارية لسلطة التقرير.

وهي موضوع البحث في هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: الحماية المقررة على القوانين العضوية.

- المبحث الثاني: الحماية المقررة على القوانين العادية.

المبحث الأول

الحماية المقررة على القوانين العضوية

ظهرت هذه القوانين في التجربة الفرنسية ابتداء من دستور الجمهورية الثالثة لـ 4 نوفمبر 1948 في المادة 115، ثم في 1870 بشأن تنظيم مجلس الشيوخ والنواب ولكنها تبلورت بشكل واضح ابتداء من دستور الجمهورية الخامسة 1958¹.

حيث تضمن العديد من المسائل التي أحيل بشأنها إلى قانون أساسي يصدر لتنظيم اختصاصات المجلس الدستوري، وعلى أساس هذا النص صدر القانون الأساسي المنظم لهذا المجلس في 7 نوفمبر 1957 ثم عدل في 4 فبراير 1959 و أحيل أيضا في نص المادة 23 إلى قانون أساسي لتنظيم نتائج الجمع بين وظيفة الوزير والوظائف الأخرى وصدر هذا القانون في 17 نوفمبر 1958.²

ثم نص المادة 46 الذي أسند للقوانين الأساسية دور توضيح واستكمال أحكام الدستور، وقد حدد هذا الأخير حالات اللجوء إلى هذه الفئة من القوانين وبخاصة الدور المحال إليها من نص المادة 34 فقرة أخيرة كما سبق توضيحه وعن هذا يقول

Patrice Gelard et Jacques Meunier : « Prévu à l'article 46 de la constitutions, cette procédure se différencie de celle des lois ordinaires par deux traits dominants : le rôle accru du sénat et le contrôle obligatoire du conseil constitutionnel »³.

كما أن المؤسس الدستوري المصري نص على هذا النوع من القوانين ، فنجد مثلا دستور المملكة المصرية الصادر في 1923 نص في مادتيه 74 و 86 على تشكيل مجلس

¹ - Patrice Gélard et Jacques Meunier, Op.cit, p 156 – 157.

² - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء 2، المرجع السابق ، ص 78.

³ - Patrice Gélard et Jacques Meunier, Op.cit, P. 256.

الشيوخ والنواب وأحال في ذلك إلى قانون خاص بأحكام الانتخاب وعلى أساس هذين النصين صدر قانون الانتخاب (عضوي) رقم 11 لسنة 1923 الذي ألغى بقيام دستور 1930.

كما أن دستور 1956 قد نص في مادته 130 على كيفية محاكمة رئيس الجمهورية وأحال في تحديد المحكمة الخاصة التي تتولى المحاكمة والإجراءات المتبعة أمامها إلى قانون خاص وكان هو الصادر في 13 جويلية 1956 تحت رقم 247 خاص بتنظيم كيفية محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.

وهو نفس الاتجاه السائر عليه دستور الجمهورية المصرية الحالي الصادر في 11 سبتمبر 1971، من هذه القوانين نجد القانون رقم 48 - 71 بشأن المحكمة الدستورية العليا تنفيذا للمادة 174 من الدستور.¹

أما بالنسبة للجزائر، فقد ظهرت هذه الفئة من القوانين لأول مرة في تاريخ التشريع الجزائري بموجب أحكام الدستور المعدل سنة 1996، حيث أصبحت تشكل فئة جديدة من القوانين لها موضعها وطبيعتها المتميزة ضمن البناء القانوني في الدولة الجزائرية، وقد استفاد المؤسس الدستوري الجزائري بشأنها من التجارب السابق عرضها. أما قبل هذا فنجد مثلا دستور الجمهورية 1963 قد نص في المادة 29: « يحدد القانون طريقة انتخاب النواب في المجلس الوطني وعددهم وشروط قابليتهم للتشريع ونظام تنافى الجمع بين وظائف معينة - وفي حالة التراع جول قانونية انتخاب نائب ما تتولى لجنة مراجعة السلطة تصحيح النيابة المعتمدة بمقتضى القانون الداخلي والفصل في الموضوع طبقا للشروط المحددة فيه. » كما نصت المادة 66 على أن: " اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء وقواعد سيره تحدّد بقانون ".

وما يلاحظ بالنسبة لهذا الدستور أنه قد أحال العديد من المواضيع ذات الطبيعة الدستورية إلى قوانين عادية، ولم يقدّم المشرع الجزائري بإعطائها وصفا خاصا (عضوية)،

¹ - فوزي أوصديق، الراي في شرح القانون الدستوري، الجزء 2، المرجع السابق، ص 80.

وهو الانتخاب المتبع أيضا في ظل دستور 1976 إذ جاء في نص المادة 36 : " المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة، التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعا للقانون ". أو نص المادة 56 : " حرية إنشاء الجمعيات معترف بها، وتمارس في إطار القانون ". كما أتبع هذا المسار أيضا في ظل دستور 1989 حسب المادة 115 : " المجلس الشعبي الوطني يشرع في المجالات التي حولها إياه الدستور، ويدخل في مجال القانون ما يأتي (...)¹ - نظام الانتخابات ".

وتطبيقا لهذا النص الدستوري صدر القانون 91 - 18 المؤرخ في 7 ربيع الثاني 1412 الموافق لـ 15 أكتوبر 1991 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في الوقت الحاضر.

وهكذا من خلال استعراض هذه الدساتير نلاحظ أن القوانين العضوية كانت معتمدة قبل دستور 1996، لكن دون التنصيب عليها من قبل المؤسس الدستوري (عضوي) وهذا انطلاقا من طبيعة الموضوعات التنظيمية التي كانت تعالجها.

المطلب الأول : مفهوم القوانين العضوية.

تختلف الدول في التسمية التي تصبغها على هذه الفئة من القوانين منها : القانون التنظيمي لكونه يضبط مواضيع حساسة ذات طابع دستوري كالمغرب، منها ما يطلق عليها القانون النظامي بالنظر للدور الضبطي الذي يقوم به هذا القانون ومنها من يستعمل مصطلح قوانين عضوية - ومنه المؤسس الدستوري الجزائري - وهي ترجمة حرفية للمصطلح المستعمل باللغة الفرنسية Lois organiques.

¹ - فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء 2، المرجع السابق ، ص 80.

الفرع الأول: تعريف القوانين العضوية ومكانتها ضمن سلم التدرج القاعدي.

إن كلمة عضوي، ارتبطت من الناحية التاريخية بالمعيار الشكلي أو العضوي الذي كان يعرف القانون من خلاله ويميز عن سائر الأعمال الأخرى الصادرة عن مختلف المؤسسات الدستورية. حيث كان قائما على المصدر أو الهيئة مصدرة العمل، فكان البرلمان، الجهاز المنتخب هو الحائز على الاختصاص التشريعي باعتراف من المؤسس الدستوري وأيضا حسب الأشكال المحددة في متن الدستور.

أما اليوم فهذا المعيار لم يعد كافيا لتعريف القانون وتمييزه عن سائر الأعمال الأخرى، بل يجب أن ينصب عمل البرلمان على أحد الموضوعات التي ترجع للقانون بمقتضى الدستور حتى يكون العمل الصادر عنه - قانونا - وهذا ما يعرف بالمعيار المادي أو الموضوعي.

غير أن هذه التسمية غير سليمة على إطلاقها - عضوية - باعتبار أن المسألة غير متعلقة بمياكل أو تنظيمات إدارية فقط، بل بوظيفة هذه القوانين في النظام القانوني في الدولة، خاصة المؤسسات الدستورية وما يوضع لعملها من ضوابط، وهذا بالنظر لعلاقتها بحقوق الأفراد وحررياتهم أو علاقتها مع بعضها البعض.

ومن بين التعاريف المعطاة للقوانين العضوية نجد :

" القانون العضوي (النظامي) هو قانون مصوت عليه من قبل البرلمان يعمل على توضيح أحكام الدستور ويكملها، ويحدد الدستور مجال عمله على سبيل الحصر، ويخضع إقراره لشروط خاصة ولرقابة المطابقة الدستورية"¹.

كما يعرفه الأستاذ بريك كوربيه² :

هو قانون يهدف إلى تحديد كفاءات تنظيم السلطات العمومية في مجال الموضوعات المحددة على سبيل الحصر من قبل الدستور، كانتخاب رئيس الجمهورية،

¹ - تعريف من قاموس المصطلحات القانونية.

² - Patrik Courbé, Introduction générale au droit, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1990. p 38.

ويصادق عليه البرلمان وفق إجراء شكلي خاص، ويخضع لرقابة المجلس الدستوري قبل إصداره".

وهناك من يعرفها ويصفها بالقوانين الأساسية، ومن ثم فهي قوانين تقوم بدور اللوائح التنفيذية للدستور¹.

كما يعرفه الدكتور إسماعيل الغزال² الذي يسميها بالقوانين النظامية الأساسية، ويعرفها من حيث هدفها وشكلها بقوله: «...فهي قوانين تهدف إلى تحديد سير المؤسسة وتنظيم سير أعمال السلطات العمومية بتطوير المبادئ المنصوص عليها في الدستور وتأتي في مرتبة بين الدستور والقوانين العادية».

وفي تعريف للأستاذ أندريه هوريو (الترجمة العربية³ أنها قوانين تهدف إلى تنظيم وسير عمل السلطات العامة عن طريق تطوير المبادئ أو القواعد المعلنة في الدستور).

نلاحظ أن أغلب التعاريف تركز على طبيعة العلاقة بين هذه الفئة من القوانين وعمل السلطات الدستورية في الدولة، وخاصة من حيث تنظيمها وعملها وصلاحتها (المادة 1/123 من الدستور)، وكذلك توضيح واستكمال بعض الجزئيات التي لا يمكن للدستور أن يلم بها، ولذلك فدورها نظامي أو تنظيمي، وعلى هذا الأساس أفضل تسميتها بالقوانين النظامية أو التنظيمية وليس العضوية.

هذا وتعتبر هذه القوانين مصدرا هاما في الوثيقة الدستورية، غير أن هناك جدال فقهي حول مكانتها من قبل الفقهاء، والرتبة المعطاة لها تختلف حسب نوع الدساتير المعتمدة: جامدة أو مرنة.

فالدستور الجامد هو الذي لا تعدل نصوصه أو جزء منها إلا بإتباع إجراءات خاصة غير تلك المتبعة في تعديل القوانين الأخرى، ولعل السبب في ذلك هو الحفاظ على

¹ - د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، منشأة المعارف، دون دار النشر، الإسكندرية، 1983، ص 140.

² - د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982، ص 317.

³ - أندريه هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2، (ترجمة الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 1977، ص 482.

ويصادق عليه البرلمان وفق إجراء شكلي خاص، ويخضع لرقابة المجلس الدستوري قبل إصداره".

وهناك من يعرفها ويصفها بالقوانين الأساسية، ومن ثم فهي قوانين تقوم بدور اللوائح التنفيذية للدستور¹.

كما يعرفه الدكتور إسماعيل الغزال² الذي يسميها بالقوانين النظامية الأساسية، ويعرفها من حيث هدفها وشكلها بقوله: «...فهي قوانين تهدف إلى تحديد سير المؤسسة وتنظيم سير أعمال السلطات العمومية بتطوير المبادئ المنصوص عليها في الدستور وتأتي في مرتبة بين الدستور والقوانين العادية».

وفي تعريف للأستاذ أندريه هوريو (الترجمة العربية³ أنها قوانين تهدف إلى تنظيم وسير عمل السلطات العامة عن طريق تطوير المبادئ أو القواعد المعلنة في الدستور).

نلاحظ أن أغلب التعاريف تركز على طبيعة العلاقة بين هذه الفئة من القوانين وعمل السلطات الدستورية في الدولة، وخاصة من حيث تنظيمها وعملها وصلاحياتها (المادة 1/123 من الدستور)، وكذلك توضيح واستكمال بعض الجزئيات التي لا يمكن للدستور أن يلم بها، ولذلك فدورها نظامي أو تنظيمي، وعلى هذا الأساس أفضل تسميتها بالقوانين النظامية أو التنظيمية وليس العضوية.

هذا وتعتبر هذه القوانين مصدرا هاما في الوثيقة الدستورية، غير أن هناك جدال فقهي حول مكانتها من قبل الفقهاء، والرتبة المعطاة لها تختلف حسب نوع الدساتير المعتمدة: جامدة أو مرنة.

فالدستور الجامد هو الذي لا تعدل نصوصه أو جزء منها إلا بإتباع إجراءات خاصة غير تلك المتبعة في تعديل القوانين الأخرى، ولعل السبب في ذلك هو الحفاظ على

¹ - د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، منشأة المعارف، دون دار النشر، الإسكندرية، 1983، ص 140.

² - د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982، ص 317.

³ - أندريه هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2، (ترجمة الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 1977، ص 482.

ثباته واستقراره تجنباً للتعديلات السريعة غير المدروسة¹ وعلى هذا الأساس تكون جميع قوانين الدولة خاضعة للدستور، وعليه لا يمكن أن تتضمن القوانين الأساسية أحكاماً مخالفة للدستور، كما لا يمكن تعديل أحكامها إلا بإجراءات خاصة ومحددة.

فقد نصت مثلاً المادة 46 من دستور 1958 الفرنسي : « القوانين الأساسية يضمنها الدستور هذه الصفة ويجري التصويت عليها وتعديلها وفقاً للأوضاع الآتية: لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت عليه في المجلس الذي قدم إليه إلا بعد مضي 15 يوماً من إيداعه. وتطبق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها في المادة 45. ومع ذلك فإن في حالة عدم الاتفاق بين المجلسين فإن النص لا يكون إقراره من الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها، والقوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ يجب أن يتم إقرارها بنفس النصاب من المجلس ولا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يقرر المجلس الدستوري مطابقتها للدستور».

وعلى هذا الأساس يجعل الفقه الفرنسي هذه القوانين تحت مرتبة وسطى بين القواعد الدستورية والعادية.

« ..., les lois organiques occupent une position intermédiaire entre la constitution et les lois ordinaires :

- Elles sont plus difficiles à modifier que les lois ordinaires, mais moins que les constitutions.
- Elles doivent être conformes à la constitution, mais respectées par les lois ordinaires.²

وقد انتهجت هذا الاتجاه الدول التي اعتنقت هذا الدستور. غير أن الأستاذ " فوزي أوصديق " يرى أن هذا الوضع لا ينطبق على الجزائر اعتباراً من أن الدستور لم ينص على إجراءات معينة ومتباينة عن القوانين العادية من

¹ - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم المقارنة، الجزء 1، المرجع السابق، ص 186.

² - Patrice Gelard, Jacques Meunier, Op.cit, p 257.

حيث الإصدار والتعديل بالنسبة للقوانين الأساسية، ففي هذه الدول تحتل هذه القوانين نفس مرتبة القوانين العادية، وبالتالي يجوز للسلطة التشريعية أن تعدلها بالطرق العادية، وفي المقابل لا يجوز لها الخروج عن روح الدستور.¹

غير أننا لا نسانده الرأي اعتبارا من كون هذه القوانين لها خصائص تميزها عن القوانين العادية - سنتعرض لها في الفرع الثاني - فلو كان المشرع لم يفرق بين القوانين العادية والعضوية، فلا داعي لوجود نص المادة 123 من الدستور، ولا فائدة من الإحالة المنصوص عليها في المادة 115 إلى القانون رقم 99 - 02 والذي حدد عدة إجراءات أكثر تعقيدا لإصدار القوانين الأساسية.

أما بالنسبة للساتير المرنة وهي التي تتطلب إجراءات بسيطة وعادية والمستعملة في تعديل القوانين العادية². فهنا من الصعب التفرقة بين هذه القوانين والمبادئ الدستورية وبالتالي تأخذ نفس المرتبة والقوة وعلى أساسه يجوز للقوانين الأساسية أن تعدل قواعد الدستور.³

الفرع الثاني: خصائص القوانين العضوية.

هذه القوانين تمثل فئة جديدة من القوانين بالنسبة للنظام القانوني الجزائري وهي تتميز بجملة من الخصائص منها:

- أنها قائمة على أساس المعيارين الشكلي والموضوعي، بمعنى أننا نحدد قانون ما أنه عضوي أولا من حيث الإجراءات المتبعة لإقراره والمصادقة عليه، ثم من حيث الموضوعات التي تعالجها هته القوانين وهي ذات العلاقة بكيان وتنظيم وسير المؤسسات الدستورية.

- كما أن إعداد وإقرار هته القوانين بإجراءات خاصة أشد وأكثر تعقيدا من تلك التي يسن بها القانون العادي، حيث يتطلب إعداده مدة زمنية أطول للتفكير ونقاش معمق

¹ - فوزي أوصديق ، الراي في شرح القانون الدستوري ، الجزء 2 ، المرجع السابق ، ص 83.

² - سعيد بو الشعر ، القانون الدستوري والنظم المقارنة ، الجزء 1 ، المرجع السابق ، ص 185.

³ - فوزي أوصديق ، الراي في شرح القانون الدستوري ، الجزء 2 ، المرجع السابق ، ص 82.

وعمل مشترك بين غرفتي البرلمان، وداخل اللجنة المشتركة المتساوية عند عدم الاتفاق على نص موحد، كما نصت على ذلك المادة 120 من الدستور يضاف إلى ذلك النصاب القانوني المطلوب في كل من الغرفتين من أجل إقراره.

ففيما يخص المدة الزمنية التي يجب خلالها إيداع مشروع أو اقتراح القانون العضوي فالمشرع الجزائري لم يحدد أجلا ثابتا يستغرقه إيداع مشروع قانون أو اقتراح قانون سواء كان الأمر يخص القانون العضوي أم العادي ، ماعدا حالة واحدة تلك المنصوص عليها في المادة 7/120 الخاصة بقانون المالية والتي تسمح لرئيس الجمهورية بإصداره بموجب أمر بمرور 75 يوما من تاريخ إيداعه، وقد أحالت المادة 120 إلى نص المادة 115 من الدستور هذه الأخيرة التي أحالت بدورها إلى قانون نظامي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وكذا مجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وبالرجوع إلى هذا القانون الذي يحمل رقم 99 لسنة 2002 والصادر بتاريخ 8 مارس 1999 الموافق لـ 20 ذو القعدة 1419، نجد نص المادة 2/87 : « تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب ».

كما نجد أيضا نص المادة 90 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: « في إطار أحكام الفقرة 3 من المادة 180 من الدستور، يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى رئيس الجمهورية في أجل عشرة (10) أيام نصوص القوانين التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ».

- أما من حيث النصاب القانوني الواجب توافره لإقرار القانون العضوي، فقد حدد الدستور هذا الشرط في نصي المادة 8/123 : « تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع مجلس الأمة ».

وما يلاحظ أن النصاب المطلوب لإقرار القوانين داخل مجلس الأمة هو واحد بالنسبة للقانون العادي (نص المادة 120) وكذا العضوي (نص المادة 123).

وقد أكدت هذا النصاب (3/4) المادة 2/59 من النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث جاء فيها : « تكون المصادقة في مجلس الأمة وفقا للمادة 3/120 من الدستور ».

ونحن نعتقد أن تشدد المؤسس الدستوري باشرطه الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، لكون هذه الأخيرة صعبة التحقيق فهي تتطلب في المسائل الحساسة التي تتطلب الإقناع، وبالنظر طبعاً لطبيعة القوانين التي نحن بصدددها، تشترط هذه الأغلبية. لكن إذا حدث خلاف بين الغرفتين حول النص (قانون عضوي) فالحل جاءت به المادة 4/120 « في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. »

إن تفسير هذا النص يؤدي بنا إلى الاعتقاد أن هذه اللجنة تتكون من 389 عضو (وهو عدد أعضاء (نواب) المجلس الشعبي الوطني) و 144 عضو (وهو عدد أعضاء مجلس الأمة).

إلا أن نص المادة 88 من القانون العضوي رقم 99 - 02 تصحح لنا هذا الخطأ المطبعي - نقص حرف الجر من - بنصها : " يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء " ¹.

- كما تتميز هذه الفئة من القوانين بخضوعها لرقابة المطابقة المسبقة التي يمارسها المجلس الدستوري وهي رقابة شكلية وموضوعية وهي إلزامية، وإخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري هو إجباري (المادة 9/123) وإبداء المجلس لرأيه هو الآخر وجوبي حسب المادة 2/165 : " ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان ".

- وما يميز هذه القوانين أيضاً ضيق مجال التنظيم المتروك من قبلها لتدخل السلطة التنفيذية، لكون هذه القوانين تخبط كل شيء وتحدده بأدق التفاصيل والجزئيات وهذا بخلاف القوانين العادية.

¹ - للتعرف على طريقة عمل اللجنة والنصاب المشترط لاتخاذ قراراتها أنظر المواد من 87 إلى 97 من القانون 99 - 02 (الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999).

فوجد على سبيل المثال القانون العضوي رقم 97 - 09 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997 والمتضمن قانون الأحزاب السياسية لم يحل ولو مرة للتنظيم وهذا بالنظر لطبيعة الموضوعات التي يعالجها القانون العضوي منها ما هو ماس بحقوق الأفراد وحررياتهم.

المطلب الثاني : ماهية الحماية المقررة على القوانين العضوية.

للتعرف على الحماية التي يصبغها الدستور على القوانين العضوية نتعرض لذلك في فرعين نتناول في الأول أساس هذه الحماية وموقف المؤسس الدستوري منها ومنه الحماية المقررة على سلطة التقرير من خلال المجال المتروك من هذه القوانين للتنظيم، ثم في الثاني إلى إجراءات هذه الحماية وكذا جزاؤها.

الفرع الأول : أساس الحماية المقررة على القوانين العضوية.

ما يستشف من دراسة نصي المادتين 9/123: " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره ". و 9/165 : "بيدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان ".
هو الطابع الوجوبي للحماية المقررة دستوريا على القوانين العضوية.

فقد حدد الدستور الهيئة التي تملك تحريك المسألة الدستورية (وهو رئيس الجمهورية) ووقت هذا التحريك (قبل صدور القانون وبعد أن يصادق عليه البرلمان) والأجل الذي يجب عليه الفصل فيه في مدى الدستورية وهذا حسب نص المادة 1/167 : " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار ".

وما يتضح من كونها حماية سابقة « قبل صدوره » الطابع الوقائي الذي يريد المؤسس الدستوري صبغه أو إضافته على هذه الحماية، لكونها تقع وجوبا بعد المصادقة

البرلمانية على القانون العضوي وفقا للإجراءات الشكلية السابق عرضها، وقبل أن يصدر من قبل رئيس الجمهورية.
 كما أن تدخل المجلس الدستوري لإبداء رأيه في دستورية القوانين العضوية متوقف على إخطار رئيس الجمهورية.
 ورأي المجلس الدستوري بخصوص القوانين العضوية هو شرط واقف لإصداره من طرف رئيس الجمهورية.
 وعلى هذا الأساس يكون الدستور قد قيد رئيس الجمهورية بشأن إخطار المجلس الدستوري.

وهو ما تؤكدته نص المادة 01 من المداولة : Délibération de 18 Chaâbane 1417

correspondant au 29 décembre 1996 modifiant et complétant le règlement du 5 Moharram 1410 correspondant au 7 Août 1989 fixant les procédures de fonctionnement de conseil constitutionnel.

Article 1^{er} : « Le conseil constitutionnel, saisi par le président de la république sur la base de l'article 165, alinéa 2 de la constitution et en application de l'article 123 infine, se prononce par **avis obligatoire**, avant leur promulgation, sur la conformité des lois organiques à la constitution dans les délais fixés en son article 167 alinéa 1^{er} ».¹

و حسب هذه المادة وكذا نص المادة 165 من الدستور، المجلس الدستوري مطالب أن يبدي رأيا وليس قرارا.

إذن من خلال ما سبق عرضه يتضح موقف المؤسس الدستوري الجزائري حيال هته الفئة من القوانين التي تتصل بتنظيم السلطات العامة في الدولة وعلاقة التعاون فيما بينها ومساسها بحقوق وحرريات الأفراد وكذا مؤسسات الدولة وعمل مرافقها أنه

¹ - Voir, Journal officiel, n° 03 du 1997.

يضعها في مرتبة أعلى من مرتبة القوانين العضوية وهو ما يتضح من خلال نص المادة 123 باشرطها نصابا مخالفا لنصاب القوانين العادية.

وهكذا الدستور بإقراره للرقابة الوجودية على القوانين العضوية يضمن حماية وجودية للاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية على أساس الهامش المتروك من هذه القوانين لتدخل سلطة التقرير (التابعة) وأيضا يكرس حمايتها من تعدي المشرع.

الفرع الثاني : إجراءات وجزاء الحماية المقررة على القوانين العضوية.

هذه الإجراءات نجدتها إما في متن الدستور، أو ضمن النظام الداخلي لعمل المجلس الدستوري المؤرخ في 1989/08/07 أو من خلال المداولة المؤرخة في 1996-12-29 والسابق عرضها، أو من خلال التنظيم الذي يضع قواعد عمل المجلس الدستوري.¹ وهي كما يلي:

1- رسالة الإخطار : إن الشخص المخول له تحريك المسألة الدستورية هو رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 165 من الدستور. ف يتم هذا الإخطار بناء على رسالة يوجهها رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 1/07 من المداولة السابقة وكذا المادة 09 من نظام عمل المجلس الدستوري :

Article 9/1 : « Dans le cadre des dispositions des articles 165 et 166 de la constitution, le conseil constitutionnel est saisi par lettre adressée au président du conseil constitutionnel ».

تواستنادا لنص المادة 3-2/7 من المداولة متى تعلق الأمر بالرقابة الدستورية المنصوص عليها في المادة 165، لا بد أن يحدد الإخطار بدقة الحكم أو الأحكام التي تحال على المجلس الدستوري للرقابة، فيجب أن ترفق رسالة الإخطار بكامل نص القانون العضوي وليس فقط الأحكام، وعن هذا تضيف الفقرة 2 من المادة 9 من نظام عمل المجلس الدستوري :

¹ - انظر الجريدة الرسمية 48 لسنة 2000.

9/2 : « la lettre de saisine est accompagnée du texte soumis à l'avis ou décision du conseil constitutionnel ».

2- تسجيل رسالة الإخطار : يتم تسجيلها لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري مقابل وصل باستلامها وابتداء من التاريخ المبين على وصل الاستلام يبدأ حساب الأجل الممنوح للمجلس الدستوري (20 يوما حسب م 167 من الدستور) للفصل في موضوع مطابقة القانون العضوي للنص حسب نص المادة 8 من المداولة والتي تقابلها نص المادة 10 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري :

Art 08 : « La lettre de saisine est enregistrée au secrétariat général du conseil constitutionnel dans le registre de saisine et accusé de réception en est donné.

La date porté sur l'accusé de réception constitue le point de départ du délai fixé à l'article 167 de la constitution ».

3- التحقيق في الملف : تنص المادة 09 من المداولة السابق ذكرها على أن المجلس الدستوري الدستور يشرع في رقابة مطابقة أو دستورية النص المعروض عليه بمجرد إخطاره، حتى أنه بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، يقوم رئيس المجلس الدستوري بتعيين أحد الأعضاء كمقرر يتكفل بالتحقيق في الملف وإعداد مشروع رأي المجلس حسب المادة 10 من المداولة ويمنح هذا المقرر أجل 20 يوما لإعداد المشروع.

وهو نفس ما جاء في المادة 10 من النظام المتضمن قواعد عمل المجلس الدستوري:

Art 10 : « Dès enregistrement de la lettre de saisine, le président du conseil constitutionnel désigne, parmi les membres du conseil, un rapporteur qui prend en charge instruction du dossier et la préparation du projet d'avis ou décision.

Le rapporteur dispose d'un délai arrêté dans les limites de lui prévu à l'article 167 de la constitution ».

ويخول المقرر جميع المعلومات المتعلقة بالملف الموكل له، كما له استشارة أي خبير يختاره حسب نص المادة 11 من ذات المداولة، وبعد الانتهاء من عمله وحسب نص المادة 12 من المداولة يلتزم المقرر بتسليم كل عضو من المجلس نسخة من تقريره وإلى رئيس المجلس الدستوري أيضا، وطبقا للمادة 12 من النظام المتضمن قواعد عمل المجلس الدستوري :

Art 12 : « A l'issue de ses travaux, le rapporteur remet au président de conseil constitutionnel et a chacun des membres du conseil, copie du dossier de l'affaire, compagne de son rapport et d'un projet d'avis ou de décision ».

4- الفصل في الموضوع : يقوم رئيس المجلس الدستوري باستدعاء أعضائه للفصل في الملف المعروض عليه، وبإمكانه أن يختار عضوا ليخلفه إذا ما حدث له مانع طبقا للمادة 13 من النظام المتضمن قواعد عمل المجلس الدستوري. وحسب م 14 منه يشترط حضور 5 أعضاء من المجلس على الأقل ليكون الاجتماع صحيحا.

تم مداولة المجلس في جلسة مغلقة وييدي رأيه بأغلبية الأعضاء الحاضرين وإذا وقع تساوي لعدد الأصوات يكون صوت الرئيس هو الفاصل حسب نص المادة 15 من المداولة و 2/15 من نظام عمل المجلس الدستوري:

« Il rend ses décisions à la majorité de ses membres sans préjudice des dispositions de l'article 88 de la constitution ».

وقد جاء الدستور نحال من الإشارة إلى ما يبين القيمة القانونية لرأي المجلس الدستوري، ماعدا ما جاء في المداولة المؤرخة في 29-12-1996¹ فقد اشترطت حسب نص المادة 19: «تعلل آراء المجلس الدستوري وقراراته وتصدر باللغة الوطنية خلال الأجل المحدد في المادة 167 من الدستور».

¹ - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1997.

والجلس الدستوري عند قيامه بمراقبة مطابقة القوانين العضوية للدستور، يقوم بفحص احترامها لحدود الاختصاص التشريعي وبالتالي النظر في عدم التدخل في الاختصاص التنظيمي أي حماية سلطة التقرير من اعتداء المشرع وقد يعترضه أحد الاحتمالين:

* الاحتمال الأول : قد يحتوي القانون العضوي على حكم غير مطابق للدستور ويكون هذا الحكم غير قابل للفصل عن باقي أحكام القانون، فهنا يصرح المجلس بعدم دستورية القانون، ولا يصدر هذا القانون عملاً بالمادة 2 من المداولة المؤرخة في 29 ديسمبر 1996: « إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصدار هذا القانون»¹.

* الاحتمال الثاني : قد يكون القانون العضوي المعروض على المجلس الدستوري يحتوي على حكم غير مطابق للدستور، ويكون هذا الحكم قابلاً للفصل عن باقي أحكام القانون، ففي هذه الحالة نصت المادة 3 من المداولة السابقة : « إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور دون أن يلاحظ في ذات الوقت أن الحكم المعني، لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل مرة أخرى على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور»².

¹ - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1997.

² - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1997.

المبحث الثاني

الحماية المقررة على القوانين العادية

بعد تعرضنا للحماية المقررة على القوانين العضوية وطبيعتها نتعرض في هذا المبحث للقوانين العادية ونتعرف على طابع هذه الحماية، وهذا من خلال تقسيمه إلى مطلبين نتناول في الأول مفهوم هذه القوانين وأساس الحماية المقررة لها، وخصائصها وأنواعها (الحماية)، أما في الثاني فسنعرض لإجراءات هذه الحماية وكذا انقضاءها.

المطلب الأول : مفهوم القوانين العادية وأساس الحماية المقررة لها.

تختلف الدول في المهمة المسندة لهذه القوانين، فمنها من تجعلها متكلفة بوضع المبادئ العامة لتنظيم موضوع من الموضوعات (القوانين ذات المبادئ) ومنها من تسند لها مهمة وضع التفاصيل والجزئيات المتعلقة بتنظيم بعض الموضوعات (قوانين ذات القواعد) وهذا طبعا بالنظر لطبيعة هذه الموضوعات ومدى اتصالها بحقوق الأفراد وحررياتهم.

الفرع الأول : مفهوم القوانين العادية.

القوانين العادية هي عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تتميز بالعمومية والتجريد والإلزام والصادرة عن هيئة مختصة (البرلمان) وهذا وفقا للإجراءات الشكلية المحددة¹ دستوريا¹ تتناول بالتنظيم المسائل ذات العلاقة بتنظيم حياة الأفراد وعلاقاتهم أو تنظيم المسائل المتعلقة بهيئات الدولة وكذا علاقاتها مع الأفراد. واليوم وبأعمال المعيار الموضوعي - المادي - أصبح البرلمان يشرع في موضوعات معينة هي محجوزة له إذ لا يجوز تنظيمها بأية أداة قانونية أخرى غير القانون.

¹ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 443.

كما أنّ إعدادها وإقرارها تتمان بطريقة سهلة بسيطة مقارنة مع ما رأيناه بالنسبة للقوانين العضوية. فالقانون أيا كان نوعه - عضوي، عادي - يتطلب مدة زمنية للتفكير فيه ومناقشته والتنظيم له، لأنّه يتعلق كما نعرف بتنظيم مصير مجتمع برمته، وليس خاص بفرد دون الآخر، غير أنّ هذه المدة الزمنية مهما طالت لن تطول عن تلك المقررة لإقرار القوانين العضوية.

وكما جاء في نص المادة 120 من الدستور إذا وقع خلاف بين غرفتي البرلمان حول إقرار قانون ما تنشأ لجنة متساوية الأعضاء تتولى الفصل في المسألة. وفيما يخص النصاب القانوني الواجب توافره من أجل إقرار القوانين العادية فقد جاء في نص المادة 3/120 « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية (3/4) أعضائه ».

وما يلاحظ أنّ النصاب المطلوب هو واحد بالنسبة للقانون العضوي والعادي إذا ما تعلق الأمر بمجلس الأمة. أمّا بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فقد جاء النص حالياً من تحديد النصاب المطلوب منه لإقرار القانون العادي، وعلى هذا الأساس نرجع إلى القاعدة العامة: الأغلبية البسيطة.

وعلى هذا الأساس يكون المشرع قد أخطأ لما أحال في نص المادة 95 من القانون العضوي رقم 99 - 02 إلى نص المادة 120 إذ جاء في المادة 95: « تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور »¹.

فإذا كانت هذه المادة تصلح للتطبيق بالنسبة للقوانين العادية، فلا يمكن تطبيقها بالنسبة للقوانين العضوية التي تتطلب نصاباً مختلفاً عن القوانين العادية. وعليه كان من الأنسب الإحالة إلى نص المادة 123 من الدستور والتي تتطلب أغلبية مطلقة من المجلس الشعبي الوطني للمصادقة على قانون ما عملاً بقاعدة الخاص يقيد العام.

¹ - انظر، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999.

وتتميز القوانين العادية هي الأخرى - كالقوانين العضوية - بالخضوع لرقابة المجلس الدستوري، غير أن هذه الرقابة ليست - مطابقة - وهي اختيارية... ووفقا لقاعدة التدرج الهرمي، ينبغي على هته القوانين أن لا تصدر مخالفة لما هو أعلى منها مرتبة من ذلك مثلا القوانين العضوية وكذا القواعد الدستورية.

الفرع الثاني : أساس الحماية المقررة على القوانين العادية.

سبق وأن أوضحنا أنه ينبغي لهذه القوانين أن تصدر مطابقة لما هو أعلى منها مرتبة، لأنه في حال العكس يختص المجلس الدستوري بإدلاء عدم دستورية نص ما، وهذا طبقا لنص المادة 165 : " يفصل المجلس الدستوري، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية ". وما يستخلص من عبارات هذه المادة أن هذه الحماية المقررة على القوانين العادية هي ذات طبيعة اختيارية ، إذ يختص المجلس الدستوري بالتحقق من أن قاعدة قانونية غير (مطابقة) مخالفة للقواعد الدستورية أو غير متعدية على المجال المخول للسلطة التنفيذية بمقتضى اختصاصها التنظيمي.

وما يميز هذا النوع من الحماية عن النوع الأول - الوجوبية - أن إخطار المجلس الدستوري يكون اختياريا، فعرض هذه القوانين على المجلس للتحقق من دستوريته يبقى رهينا بإرادة الهيئات المخول إليها مسألة الإخطار (م 166 من الدستور) وبناء على ذلك فاعتراف الدستور بحق هته الهيئات في تحريك المسألة الدستورية يعد إقرارا غير مباشرا في حقها بحماية مجال عملها (اللوائح) من اعتداء هيئة أخرى.

فبإمكان رئيس الجمهورية الحائز على سلطة التقرير الأصلية، حماية مجال عمله واختصاصه التنظيمي، بمقتضى أحكام نص المادة 166 من الدستور من اعتداء الهيئة التشريعية (القوانين) وهو الأمر الذي لم يخول لرئيس الحكومة هو الآخر الحائز على سلطة التقرير التابعة في مجال تنفيذ القوانين، مما قد يفتح المجال لتجاوزات الهيئة المختصة بإصدار القوانين على مجال هذه السلطة.

وهنا لا يبقى لرئيس الحكومة سوى طلب تدخل رئيس الجمهورية لإعمال حقه الدستوري وبالتالي تحريك المسألة الدستورية، كما أن القانون العادي قد يجيل بشأن تطبيق نصه إلى رئيس الجمهورية عوض رئيس الحكومة المختص بإدخال القوانين حيز التطبيق - كقاعدة عامة - فهنا لا سبيل لرئيس الحكومة سوى طلب تدخل رئيس الجمهورية لإخطار المجلس الدستوري وهذا من أجل حماية نطاق ومجال سلطته التابعة من هذا الاعتداء.

وهو ما حصل بالفعل عندما أخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بشأن نصّ المادة 2 من الأمر 11-97 المؤرخ في 19 مارس 1997 المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 06 جانفي 1997 إذ أحالت هذه المادة تحديد عدد ومقرّ ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بمقتضى مرسوم رئاسي¹.

حيث جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 04 الصادر في 19 فيفري 1997 أنّ المادة 2 من الأمر 11-97 جاءت مخالفة لأحكام المادة 1/125 من الدستور. وعليه فمسألة تحديد عدد ومقرّ ودائرة اختصاص المحاكم يتمّ تنظيمها بموجب مرسوم تنفيذي (اختصاص رئيس الحكومة) وليس رئاسي. وهذا ما يبرز لنا دور المجلس الدستوري في حماية اختصاص رئيس الحكومة أي حماية سلطة التقرير التابعة.

فإعمال هذه الحماية يهدف أولاً إلى التزام كل هيئة بحدود ونطاق ومجال عملها، لاسيما بعد البرلمان (صاحب الولاية العامة في صنع القانون) من التجاوزات التي قد يقوم بها في حقّ الهيئات الأخرى.

وكما سبقت الإشارة له في الباب الأوّل أنّ تضيق جهات الإخطار من شأنه أن يفقد المجلس الدستوري قدرته في السهر على احترام الدستور.

وما يمكن ملاحظته من استقرار أحكام المادة 165 من الدستور وجود نوعين من الحماية (" برأي قبل أن تصبح واجبة النفاذ ") وهو ما يبرز وجود حماية سابقة أي

¹ - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1997.

قبلية ، ("أو بقرار في الحالة العكسية") والحالة العكسية هي أن تصبح هذه القوانين واجبة التنفيذ، وهو ما يفيد وجود حماية لاحقة أي بعدية.

فبالنسبة للنوع الأول من الحماية هو ذا طابع وقائي ينصبّ على مشروع القانون ويهدف إلى الحيلولة دون صدوره مخالفا لروح ومنطوق الدستور، فهي تجري قبل أن يصدر رئيس الجمهورية هذه القوانين، ويصدر المجلس الدستوري بشأنها رأيا حسب نص المادة 165 من الدستور.

أما النوع الثاني من الحماية فهو يتمّ على النصّ بعد إعداده وكذا إصداره م طرف رئيس الجمهورية ، ويترتب على نوعي الحماية ما يلي :

- بالنسبة للإخطار : فالإخطار بالنسبة للحماية السابقة مقيد بمدة زمنية تتمثل في أنه لا يمكن أن يأتي (أو يحدث) بعد إصدار القانون العادي ، أما بالنسبة للحماية اللاحقة فيظلّ النصّ القانوني محلاً للتهديد بالزوال في أي وقت ترى فيه الهيئة المخول إليها دستوريا تحريك المسألة الدستورية.

- بالنسبة للمجلس الدستوري ، فما لم يتمّ إخطاره بعدم دستورية نصّ ما ، وما لم يُبد فيه رأيه يبقى القانون العادي دستوريا صالحا للتطبيق وتبقى الهيئة المختصة بإصداره محترمة لاختصاصها وغير متعدية على اختصاص سلطة أخرى - على الأقل نظريا -

المطلب الثاني : تجسيد الحماية المقررة على القوانين العادية.

نتعرّض في هذا المطلب إلى كيفية تجسيد الحماية المقررة على القوانين العادية ، فتتعرّض لإجراءات هذه الحماية في فرع مستقلّ ثم في فرع آخر إلى انقضاء هته الحماية.

الفرع الأول : إجراءات الحماية المقررة على القوانين.

تتشرك هذه الحماية المقررة على القوانين العادية مع تلك المقررة على القوانين العضوية من حيث الإجراءات مثلما هو محدد في المداولة السابق ذكرها ، وكذا التنظيم

المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري ، إذ نجد نفس المراحل التي تمرّ بها رقابة قانون عضوي :

1- توجيه رسالة الإخطار :

وهذا طبقا لنص المادة 07 من مداولة المجلس الدستوري المؤرخة في 29 ديسمبر 1996 يتمّ إخطار المجلس الدستوري بموجب رسالة توجه إلى رئيسه¹ .
وحسب نصّ المادة 166 من الدستور ، هذا الأمر مخوّل إمّا لرئيس الجمهورية أو رئيس غرفتي البرلمان.

وهنا يبدو الاختلاف واضحا إذ أنّ تحريك المسألة الدستورية بالنسبة للقوانين العضوية مقيد في شخص رئيس الجمهورية ، وهذا حسب أحكام المادة 9 من النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000² .

وبتوجيه هذه الرسالة ، تعبّر الهيئة القائمة بهذا العمل عن رغبتها في مخاصمة القانون العادي ، وبالفصل في دستوريته ، حماية للاختصاص التنظيمي أي حماية للسلطة التقديرية التي تحوزها السلطة التنفيذية.

وحسب نصّ المادة 07 من المداولة والسابق عرضها³ يتضح أنّه يشترط تحديد الأحكام تحديدا دقيقا (المراد رقابة دستوريته) في مضمون رسالة الإخطار ، وهنا يظهر الاختلاف مع القوانين العضوية الذي يجب إرفاق رسالة الإخطار المتعلقة به بكامل نصّ القانون العضوي.

وحسب المادة 9 من نظام عمل المجلس الدستوري :

" La lettre de saisine est accompagnée du texte soumis à l'avis ou décision du conseil constitutionnel "

¹ - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1997 .

² - انظر ، الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 2000 .

³ - الجريدة الرسمية رقم 03 ، لسنة 1997 ، ص 20 .

2- تسجيل رسالة الإخطار :

تسجل هذه الرسالة لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار ويتم تسليم وصل باستلام الرسالة، ويكون التاريخ الموضح عليه بداية الأجل المحدد دستورياً للفصل في الموضوع ، وهذا حسب نص المادة 08 من المداولة¹.

3- التحقيق في الملف :

بعدها يتم إخطار المجلس الدستوري يشرع في رقابة النصّ المعروض عليه ، حيث يقوم رئيس المجلس الدستوري بتعيين أحد أعضائه للتحقيق في الموضوع وإعداد مشروع رأي أو قرار خلال 20 يوم للفصل في الموضوع ، حسب ما جاء في المادة 09 من المداولة² ، وكذا نصّ المادة 10 من النظام المتضمن قواعد عمل المجلس الدستوري. وحسب نصّ المادة 12 من المداولة³ بعدما ينتهي المقرر من عمله يسلم كل عضو من أعضاء المجلس ، وكذا رئيسه نسخة من ملف القضية مرفقة بتقرير ومشروع رأي أو قرار المجلس.

4- الفصل في الملف :

يجتمع المجلس الدستوري بعدما يستدعى من رئيسه ، وليتمكن هذا الأخير من الفصل في الملف المعروض عليه ينبغي حضور على الأقل 5 من الأعضاء حسب نصّ المادة 14 من المداولة⁴. كما تنصّ المادة 15 على : " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة.

ييدي آراءه ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه ، دون المساس بأحكام المادة 88 من الدستور. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة مرجحاً " .

¹ - الجريدة الرسمية رقم 03 ، لسنة 1997 ، ص 20.

² - الجريدة الرسمية رقم 03 ، لسنة 1997 ، ص 21.

³ - المرجع نفسه ، ص 21.

⁴ - المرجع نفسه ، ص 21.

وهكذا نستنتج أن إجراءات الحماية المقررة على القوانين العادية (الحماية الاختيارية) لا تختلف على الإجراءات المقررة لحماية القوانين العضوية (الحماية الإجبارية) إلا فيما يتعلق بطبيعة الرقابة على دستورية القوانين العادية كما ينص عليها الدستور.

الفرع الثاني : جزاء الحماية المقررة على القوانين العادية.

تنتهي الرقابة السابقة المقررة على القوانين العادية (حماية الاختصاص التنظيمي) برأي يديه المجلس الدستوري ، بينما تنتهي الرقابة اللاحقة بقرار.

وتختلف آراء المجلس الدستوري عن قراراته، إذ جاء في نص المادة 169 من الدستور : " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري ، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس ". وما يتضح من هذه المادة أن القرار المتخذ من قبل المجلس الدستوري هو ملزم ، بينما جاء الدستور حاليا مما يفيد وجود جزاء مترتب على الحماية السابقة للاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية.

ويرى الأستاذ " سعيد بوالشعير " أن سبب عدم النص على جزاء للرقابة السابقة على دستورية القوانين والتنظيمات في دستور 23 فيفري 1989 هو الظروف التي أحاطت بوضعه من حيث السرعة التي طبعت إعدادة لعرضه على استفتاء الشعب في الأجل المحدد¹.

غير أن المثير للاهتمام هو عدم تدارك المؤسس الدستوري لسنة 1996 النقص الذي شاب دستور 1989 فيما يخص جزاء الرقابة السابقة. فبالرجوع للتجربة الجزائرية نجد إعمالا لهته الرقابة ، غير أنها بخلاف الرقابة اللاحقة غير مقترنة بجزاء دستوري صريح.

¹ - سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 425.

فالمجلس الدستوري كما سبق بيانه لا يتدخل لحماية سلطة التقرير إلا إذا تم إخطاره ، ويبدأ بمجرد إخطاره هذا في عمله المتمثل في رقابة القانون العادي باتباع المراحل المذكورة سابقا.

غير أنه يمكن لهذه الرقابة أن تنقضي وطبعا تنقضي معها حماية سلطة التقرير إذا لاحظ المجلس الدستوري زوال موضوع الإخطار ، بسبب مثلا سحب النص القانوني ، أو أنه أصبح غير ساري المفعول ، وبهذا تنتهي عملية الرقابة مثلما جاء في نص المادة 09 من مداولة المجلس الدستوري¹ : " يشرع المجلس الدستوري بمجرد إخطاره في رقابة مطابقة أو دستورية النصّ المعروض عليه ويتابع ذلك حتى النهاية. وفي حالة سحب النص المذكور ، أو صار النص غير ساري المفعول ، يشهد المجلس الدستوري بزوال موضوع الإخطار ، وينتهي الإجراء الجاري ". إذن ، فبمناخ الإخطار ينفذ ما يبرر الرقابة الدستورية وبالتالي الحماية المقررة على القوانين العادية.

هذا وإن كان المجلس الدستوري مؤسسة ذات أهمية بالغة مهمتها الأساسية منع اعتداء المشرع على مجال السلطة التنفيذية لتأمين احترام المادة 125 من الدستور ، فدور القاضي الإداري لا يقل أهمية عنه ، إذ عليه أن يراقب أن لا تكون الأعمال الإدارية (القرارات بما فيها مراسيم رئاسية وتنفيذية) المحالة إليه مناقضة للدستور أو مخالفة للقانون، وهو ما يقوم به على سبيل المثال لما يقرر إبطال مرسوم لاعتدائه على المجال المحتفظ به دستوريا للقانون عملا بالمادة 122 من الدستور ، إلى جانب أن مجلس الدولة وهو بصدد ممارسة وظيفته الاستشارية يقوم بفحص ما إذا كانت مشاريع القوانين المحالة إليه مخالفة للدستور ، وذلك تجسيدا للمشروعية التي يقصد به في معناها العام خضوع الجميع حكاما ومحكومين لسيادة القانون ، وأن جميع الأجهزة والسلطات في الدولة يجب أن تلتزم وتخضع في جميع تصرفاتها وأعمالها لحكم القانون².

¹ - الجريدة الرسمية رقم 03 ، لسنة 1997.

² - عمار عوادي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 262.

فالظاهر أنّ هذا المبدأ يقيّد الحكام في ممارسة مظاهر السلطة ويحقق حماية خاصة للأفراد في مواجهتهم ، ومن بين الضمانات لحماية هذا المبدأ هو إخضاع الإدارة (السلطة التنفيذية) لرقابة القضاء ، فكل عمل تأتية السلطة التنفيذية مخالفا للقانون وليس له أساس يعدّ غير مشروع ويصبح محلا للطعن فيه أمام الجهات المختصة¹ .
والمقصود بالرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية إنشاء هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بها.

فإخضاع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة القضاء معناه لا بدّ من إقامة دعوى من طرف ذوي الصفة والمصلحة وفقا للإجراءات والشكليات المطلوبة أمام الجهات المختصة التي تعمل على النظر في مدى مشروعية أعمالها وتنتهي بحكم حائز لقوة الشيء المقضي به ، هذا كأصل عام معناه بإمكان فرد عادي الطعن في مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية أو عن رئيس الحكومة عن طريق دعوى الإلغاء ، وهو ما تؤكد المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة ، لكن رغم هذا تبقى بعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية بعيدة عن رقابة القضاء الإداري والتي تعرف بطائفة أعمال السيادة² .

هذه النظرية التي كانت من صنع القضاء الإداري الفرنسي حيث رأى مجلس الدولة أنّ هناك بعض الأعمال الإدارية ذات أهمية خاصة في نظر الحكومة ومن المصلحة عدم عرضها على القضاء لما يتطلبه من علانية وتحقيقات³ .

ويمكن أن نردّ أعمال السيادة إلى الطوائف التالية :

- الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان وبضمان سير السلطات العامة وفقا للدستور.

- الأعمال المتعلقة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي.

1 - حسين مصطفى حسين ، القضاء الإداري ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987 ، ص 06.

2 - انظر الملحق الثامن.

3 - سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، الطبعة السادسة ، القاهرة ، 1991 ، ص 6.

- بعض الأعمال المتعلقة بالحرب.
 - بعض الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي.
- فإذا ما رفعت دعوى أمام القضاء المختص لطلب إلغاء أحد الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية وثبت لها صفة أعمال السيادة حكم القاضي بعدم الاختصاص مهما كانت طلبات المدعي (إلغاء أو تعويض).
- وما يلاحظ بالنسبة للرقابة القضائية أنها ضمانة هامة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم عن طريق إلغاء أعمال السلطة التنفيذية أو لطلب التعويض عن الأضرار الناجمة عنها ، كما أنها ضمانة لحماية نطاق سلطة التقرير لاسيما إذا ما سكنت السلطات المخول لها حق الإخطار عن ممارسة الرقابة الدستورية ، فبواسطتها تجبر الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون عن طريق إلغاء قراراتها الإدارية المشوبة بأحد العيوب ، غير أنها هي الأخرى تظل بلا فاعلية خاصة إذا ما علمنا صعوبة إثبات المصلحة في القانون الإداري وكذا تجنب الأفراد المواجهة مع السلطة التنفيذية رغم تضررهم من أعمالها وهو ما يثبتته الواقع ، إذ لا نجد بتفحص أحكام مجلس الدولة أيّ طعن في مرسوم رئاسي أو تنفيذي رغم وجود العديد منها مخالفا للقانون.



الطائفة

الخاتمة

ربطاً للنهاية بالبداية ، بعد الخوض في هذه الرحلة القانونية حول موضوع مساهمة "سلطة التقرير في عملية صنع القانون" يتضح لنا أنّ هذا الموضوع عميق ومتشعب من عدّة نواحي ، ومحاولة حصره في جانب أو حيزٍ معيّن يعدّ ضرباً من ضروب الاستحالة ، خاصة في ظلّ التطورات الحالية في إطار العلاقة بين السلطات ، واستبعاد المفهوم التقليدي للإدارة ، والاعتراف لها بصلاحيات واسعة ممّا كان مقرّر لها سابقاً (الاعتراف بسلطة تقريرية مستقلة إلى جانب سلطة التقرير التابعة المتعلقة بتنفيذ القانون) ، إذ يجمع الفقه اليوم على ديمقراطية الإدارة التي تحقق ديمقراطية الدولة بسيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات ووجود دستور محترم. فقد حاولنا من خلال هذه الدراسة الإلمام ولو بقدر ضئيل بالمبادئ التي يقوم عليها النظام القانوني للسلطة التقريرية المعترف بها للحكومة في ظلّ دستور 1996-11-28 ، فقد بيّنا كيف يقوم المؤسس الدستوري الجزائري بتوزيع الاختصاص والصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات متعرّضين للمجال المخصص لكل من القانون واللوائح ، ثمّ تعرّضنا للهيئات الحائزة على سلطة التقرير وحصرنا مجال كل منها ، فبيّنا أنّ لرئيس الجمهورية سلطة تقريرية مستقلة تتعلّق بإنشاء قواعد عامة ومجرّدة إلى جانب اختصاصه بتنظيم المجالات التي يستتبعها الدستور عن اختصاص رئيس الحكومة الذي يمارس سلطة التقرير التابعة ، كما تعرّضنا لأدوات ممارسة هذه السلطة (التقريرية) وهي المراسيم الرئاسية والتنفيذية وتعرّضنا لمجالات كل منها ، وكان محور هذا الباب هو الحالة التي تنافس فيها السلطة التنفيذية السلطة التشريعية في عملية صنع القانون بالموازاة مع عمل البرلمان ، وذلك من خلال الاعتراف لرئيس الجمهورية بالسلطة التقريرية المستقلة التي تخوله وضع تنظيمات مستقلة عن القانون لتنظيم الأوضاع العامة.

كما قمنا في الباب الثاني من هذه الدراسة بالتعرّض لمساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال تحوّلها إلى مشروع أصلي في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي الانعقاد (المادة 124) ، وتعرّضنا إلى شروط تطبيق هذه المادة وطبيعة الأوامر المتخذة بصددّها ، كما تعرّضنا في هذا الباب إلى الضمانات المقرّرة للسلطة التقريرية من خلال نوعي الحماية المقررة على الأعمال الصادرة عن السلطات ، الحماية المباشرة بواسطة الرقابة الدستورية للتنظيمات والحماية غير المباشرة بواسطة مراقبة دستورية القوانين العضوية والعادية.

كما قمنا بربط هذه الدراسة بالواقع العملي بالتعرّض للممارسة الجزائرية للتصرفات الصادرة عن هذه السلطة ومدى مطابقتها للدستور ، وأوضحنا المركز السامي الذي يتمتع به رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أثناء وضعهما للوائح ، هذا السمو الذي يرجح الكفة لصالح السلطة التنفيذية.

وما يتوصّل إليه بعد هذه الدراسة :

- حاول المؤسس الدستوري الجزائري تبني الاتجاه العالمي الذي يقضي بتحديد مجال اختصاص السلطة التشريعية في موضوعات معينة يحجزها لها على سبيل الحصر (تقييد نطاق القانون) وإطلاق يد السلطة التنفيذية التنظيمية في تنظيم ما تبقى لها من موضوعات ، وهذا بالنظر لطبيعة هذه السلطة وسرعتها في إيجاد الحلول ، لكننا نلاحظ مع ذلك أثر عدم الانسجام التام بين صياغة نصّ المادة الواحدة من العربية إلى الفرنسية.

- إنّ محاولة تبني الاتجاه السابق تبقى دون جدوى طالما لم يقدّم المؤسس الدستوري الجزائري بضمان الحماية اللازمة لنطاق كل من القانون واللائحة ، لأنّ اعتماد نظام الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات يوفر نوعان من الحماية ، غير أنّ قصور إجراء إخطار المجلس الدستوري واقتصاره على هيئات المادة 166 من الدستور فيه إهدار لحماية القانون. بخلاف ما قرّره الدستور الفرنسي لضمان تطبيق المادتين 34 ، 37 من دستور الجمهورية الخامسة ، وإلى حدّ ما الدستور المصري بإقراره دعوى الدفع بعدم الدستورية المتاحة لكل ذي مصلحة.

الحلّ يكمن في توسيع نطاق الإخطار ليشمل على الأقلّ الحكومة ممثلة برئيسها ، فالنصّ حتّى لو كان غير مشروع يستمر إصداره طالما أنّ الجهات المخول لها حق الإصدار سكنت عليه (لأسباب أو لأخرى) ممّا يعني إضفاء الصفة الشرعية على ما هو غير شرعي ، وحتىّ في هذه الحالة هناك منفذ آخر لم يتحدّث عنه المؤسس الدستوري الجزائري هو (دعوى الإلغاء) المتاحة لكل ذي مصلحة (للطعن في مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية) ، لكن حتّى هذا الحلّ يظلّ نسبيا لأنّ مسألة المصلحة في القانون الإداري من الصعب جدّا إثباتها.

- من أجل تفسير المركز الدستوري والسياسي الحقيقي أي تحتله السلطة التنفيذية التنظيمية ومنه اختصاصاتها الدستورية في مجال صنع القانون يجب أن نرقى إلى مستوى آخر من المعطيات بخلاف ما اعتمدها من حيث تحديد مجال القانون واللائحة ، كقيمة كل منهما مثلا ، إذ يبقى القانون في درجة أعلى من اللائحة حسب مبدأ تدرج القواعد القانونية ، ويبقى مصدرا كبر عدد من القواعد التي تحكم المجتمع ، غير أنّ الواقع العملي أثبت أنّ هناك فرقا كبيرا بين التطبيق العملي والممارسة السياسية الجزائرية من حيث الفهم القانوني للسلطة التنفيذية التنظيمية والقيمة الحقيقية للدستور حيث يثبت الواقع بجدارة تفوق السلطة التنفيذية على حساب المشرع ، هذه العلاقة قد تصل أحيانا وفي أقصى مظاهرها وعلاقة التأثير والتأثر إلى قلب الموازين لصالح السلطة التنفيذية في ما يوضع من قواعد قانونية تنظم العلاقات القانونية بين الأفراد.

- كانّ من الأنسب أن ينصّ المؤسس الدستوري في متن الدستور على تحويل رئيس الحكومة حق المبادرة بالتنظيمات المستقلة عن القانون (المراسيم الرئاسية) لتجسيد مشاركة الحكومة ولضمان مبدأ الديمقراطية الذي سبق وأن وضحنا أنّه يقتضي المشاركة في اتخاذ القرارات.

- تثبت الممارسة الجزائرية تأخر الهيئة التنفيذية (رئيس الحكومة) في إصدار النصوص التنظيمية للقوانين أو المراسيم الرئاسية ، وهذا من شأنه المساس بمبدأ دولة القانون ،

لذلك كان النص على قيام مسؤولية رئيس الحكومة ضرورة لا غنى عنها في بنود الدستور.

- إن منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان يوسع من صلاحياته واختصاصاته مما قد يؤدي إلى تعسفه ، وفي هذا مساس بحقوق الأفراد وحررياتهم.

لذا ينبغي أن يضبط الدستور مسألة التشريع بأوامر بقيود وضوابط أكثر ضمانا للتوازن بين الحرية والسلطة خاصة من حيث المواضيع التي تعالجها هذه الأوامر وكذا المجالات (قوانين عضوية أو عادية).

- كما أن مسألة استبعاد الأوامر من مجال مراقبتها دستوريا فيه إضعاف لضمانه حماية حقوق الأفراد وحررياتهم ونفي مبدأ تفوق الدستور وسموه. فعدم تحديد نطاق هذه الأوامر يخول لرئيس الجمهورية أن يشرع في جميع المجالات التشريعية بما فيها المواضيع التي يحجزها المؤسس الدستوري للقوانين العضوية ، كما نعلم أن هذه القوانين تفترض بعد المصادقة البرلمانية عليها الخضوع للرقابة الإجبارية للمجلس الدستوري.

- كما أن التجربة تبين اقتحام السلطة التنفيذية لمجالات المشرع ، حيث تتجاوز اللوائح التنفيذية المجال المخصص لها لوضع القانون موضع التطبيق ، فتأتي بإضافات أخرى أو تقوم بإعادة تنظيم موضوعات بكاملها ، وفي هذا خرق لمبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة.

هذا وإن كان الاعتراف للحكومة بالسلطة التقريرية (لاسيما المستقلة) جاء لتمكّن الدولة من مواكبة متطلبات وحاجيات الأفراد ، فإن اتساع دور الدولة والتطورات التي عرفت في العصر الحديث يؤكد أن هذه الأخيرة لن تتمكن بمفردها بالنهوض بهذه الأعباء مما يجعلها في موقف مشابه لذلك الذي وجدت البرلمان نفسها رهينة له في العصور الوسطى في أوروبا. فما هو الحل ؟

هل يتمثل في إحالة الاعتراف بجانب من سلطة التقرير التي نحن بصددنا إلى هيئات مرفقية أخرى أو إقليمية لتأمين أداء الخدمة العامة على أحسن مستوى بالنسبة

للمواطن مثلما فعلت فرنسا وبعض الدول التي وصلت إلى إنشاء ما يعرف بالهيئات الإدارية المستقلة - وهذا لضمان تحديث الإدارة وأكثر ضمانة للديمقراطية أمّا أن الأمر ليس إلاّ محض خيال لاسيما إذا ما تأملنا النتائج التي يمكن أن يسفر عليها مثل هذا الاعتراف للهيئات الإقليمية من تجزئ لسيادة الدولة .

ما نتوصل إليه أن البحث في موضوع مساهمة السلطة التقريرية بقطبيها في عملية صنع القانون بمفهومه الواسع من المواضيع الشيقة التي تفتح المجال للبحث والتحري ، لذا لابدّ من الاهتمام بهذا الموضوع وفتح المجال أمام الطلبة للخوض فيه .

إذن ، هذه بعض الأفكار الأساسية والملاحظات التي تبدو لنا من النصوص التشريعية وعلاقتها بالواقع ، ونحن نحّي ونقدّر أستاذنا الفاضل المشرف الذي فتح لنا المجال للبحث في هذا الموضوع الشيق. ونرجو أن نكون قد وفقنا في وضع لبنة في بناء صرح العلم الشامخ وما التوفيق إلاّ من عند الله تعالى وهو الهادي سواء السبيل.

الملاحق





الملحق الأول

مرأي المجلس الدستوري رقم 04

بتاريخ 13-06-1998



- واعتبارا أن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، يقتضي من المشرع إخضاع المواطنين المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة، وإخضاعهم لقواعد مختلفة كلما تواجدوا في أوضاع مختلفة.

- واعتبارا أن هذه المبادئ تقتضي من المشرع، عند ممارسة اختصاصاته، أن يؤسس تقديره على معايير موضوعية وعقلانية.

(أ). فيما يخص المادة 4 من هذا القانون مأخوذة بصفة منفردة :

* فيما يخص الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة المحررتين كالآتي :

- المادة 4 (الفقرة الأولى) : "يحدد مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية، على أساس النقطة الاستدلالية 3680 صافية، بعد كل الاقتطاعات القانونية".

- (الفقرة الثانية) : "تحسب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي والخاصة بسلك الإطارات السامية للأمة".

- اعتبارا أن المشرع قد أسس، بموجب الأحكام المذكورة أعلاه، تعويضة أساسية شهرية لعضو البرلمان صافية بعد كل الاقتطاعات القانونية تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية لسلك الإطارات السامية للأمة.

- واعتبارا أن المشرع حين أقر هذه القاعدة الحسابية للتعويضة الأساسية الشهرية، يكون قد اعتمد طريقة حسابية مغايرة لتلك المطبقة على المرتبات والأجور،

- واعتبارا أنه إذا كان ليس من اختصاص المجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في اختيار طريقة حساب التعويضة، إلا أنه يعود له أن يتحقق من أن تطبيق طريقة الحساب المعتمدة لا تفضي إلى المساس بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 64 من الدستور والمستم من مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون المكرس في المادة 29 من الدستور،

- واعتبارا أن التوصل إلى تعويضة أساسية شهرية صافية متساوية، بعد كل الاقتطاعات القانونية، وفق الطريقة الحسابية المعتمدة يكون نتيجة لاعتماد تعويضات خام غير متساوية بسبب تأثر الاقتطاع الضريبي على الدخل الإجمالي بالوضع العائلي تطبيقا للمادتين 66 و 104 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المؤسس بموجب المادة 38 المعدلة من القانون رقم 90 - 36 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 31 ديسمبر سنة 1990 والمتضمن قانون المالية لسنة 1991.

- واعتبارا أيضا أنه يستنتج من طريقة الحساب هذه أنه في حالة رفع نسب الاقتطاع الضريبي و/أو نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي فإن التعويضة الأساسية الشهرية الصافية لعضو البرلمان لن تتأثر بفعل هذا الارتفاع وتبقى ثابتة، في حين أنها ترتفع في حالة ارتفاع قيمة النقطة الاستدلالية.

- واعتبارا كذلك أنه عند رفع نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي طبقا للمادة 2 (الفقرة الثالثة) من الأمر رقم 96 - 15 المؤرخ في 16 صفر عام 1417 الموافق 2 يوليو سنة 1996، المعدل والمتمم للمرسوم

التشريعي رقم 94 - 12 المؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414 الموافق 26 ماي سنة 1994 الذي يحدد نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي، والمرسوم التنفيذي رقم 96 - 326 المؤرخ في 18 جمادى الأولى عام 1417 الموافق أول أكتوبر سنة 1996، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 94 - 187 المؤرخ في 26 محرم عام 1415 الموافق 6 يوليو سنة 1994 الذي يحدد توزيع نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي، فإن التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان لن تنخفض بفعل هذا الارتفاع على عكس رواتب وأجور الموظفين والعمال،

- واعتبارا بالنتيجة، أنه يتعذر تطبيق طريقة حساب التعويضة الأساسية الشهرية كما وردت في المادة أعلاه دون المساس بمبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان والمواطنين طبقا للمادة 64 من الدستور.

* فيما يخص الفقرة الثالثة من المادة 4 من هذا القانون مأخوذة بصفة منفردة :

- اعتبارا أن أحكام الفقرة الثالثة من هذه المادة تتحد في العلة والموضوع مع أحكام الفقرتين الأولى والثانية من نفس المادة.

ب) فيما يخص المادتين 4 (الفقرة الأولى) و 5 (الفقرة الأولى) مأخوذتين مجتمعتين لما لهما من تشابه في الموضوع :

- اعتبارا أن المشرع قد حدد بموجب المادة 4 (الفقرة الأولى) من هذا القانون التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية 3680 صافية بعد كل الاقتطاعات القانونية، وأقر بموجب المادة 5 (الفقرة الأولى) من نفس القانون أن تمنح للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج تعويضة شهرية أساسية تعادل أجر رئيس البعثة الدبلوماسية، معتمدا بذلك أساسين مختلفين لتحديد نفس التعويضة الأساسية،

- واعتبارا أنه إذا كان تحديد الأساس المرجعي لحساب التعويضة الأساسية الشهرية الممنوحة لعضو البرلمان يخضع لتقدير المشرع، فإنه يعود للمجلس الدستوري أن يتبين أن الأحكام الواردة في المادتين المذكورتين أعلاه التي تفر تعويضتين أساسيتين لا تنشئ وضعاً تمييزياً بين أعضاء البرلمان من شأنه أن يمس بمبدأ المساواة المتصوص عليه في المادة 29 من الدستور،

- واعتبارا أن المشرع حين وصف التعويضة الواردة في المادتين 4 (الفقرة الأولى) و 5 (الفقرة الأولى) من هذا القانون " بالأساسية " يكون قد جعل منها قاعدة مرجعية لتنظيم التعويضات مما يقتضي أن تكون موحدة بالنسبة لجميع البرلمانيين طالما أنها تمتع على أساس الصفة البرلمانية،

- واعتبارا مع ذلك أنه إذا كان مبدأ المساواة لا يتنافى مع إقرار أحكام تراعى فيها خصوصيات بعض البرلمانيين لاختلاف الظروف التي يتواجدون فيها، لا سيما ما تعلق في هذه الحالة بالنواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة بالخارج، فإنه يتعين على المشرع ألا يحدث أوضاعاً متباينة بين البرلمانيين تقوم على معايير غير موضوعية وغير عقلانية من شأنها أن تفسد دورها بمبدأ المساواة المكرس في المادة 29 من الدستور،

- واعتبارا بالنتيجة، أن المشرع بإقراره تعويضتين أساسيتين مختلفتين إحداهما لعضو البرلمان والأخرى للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج، يكون قد أدخل بمبدأ المساواة المذكور أعلاه،



الملحق الثاني

مجال القانون في دستور

1996-11-28



التحديد الدستوري لمجال القانون

يشمل مجال القانون في دستور 1996-11-28 مسائل عديدة من خلال النصوص

التالية :

- يحدّد القانون العلم الوطني وخاتم الدولة والنشيد الوطني. المادة 5.
- لا حدود لتمثيل الشعب ، إلاّ ما نصّ عليه الدستور وقانون الانتخابات. المادة 10.
- الأملاك العامة يحدّدها القانون. المادة 17.
- الأملاك الوطنية يحدّدها القانون.
- يتمّ تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون. المادة 18.
- يحدّد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها. المادة 19.
- لا يتمّ نزع الملكية إلاّ في إطار القانون. المادة 20.
- يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة. المادة 22.
- عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون. المادة 23.
- الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون.
- شروط اكتساب الجنسية الجزائرية ، والاحتفاظ بها ، أو فقدانها ، أو إسقاطها ، محدّدة بالقانون. المادة 30.
- يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضدّ الحقوق والحريات ، وعلى كل ما يمسّ سلامة الإنسان البدنية والمعنوية. المادة 35.
- حرية التجارة والصناعة مضمونة ، وتمارس في إطار القانون. المادة 37.
- حقوق الموظف يحميها القانون. المادة 38.
- يحمي القانون حرمة حياة المواطن الخاصة وحرمة شرفه. المادة 39.
- لا يتمّ تفتيش المساكن إلاّ بمقتضى القانون وفي إطار احترامه. المادة 40.
- يحدّد القانون الالتزامات والواجبات الأخرى للأحزاب السياسية. المادة 42. بقصد بهذه الالتزامات والواجبات غير تلك التي قرّرها الدستور صراحة.

- يحدّد القانون شروط وكمييات إنشاء الجمعيات. المادة 43.
- يحدّد القانون الضمانات للأشخاص الذي يحالون على الجهات القضائية النظامية لإدانتهم. المادة 45.
- لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المحرّم. المادة 46.
- يحدّد القانون الحالات والأشكال التي يتابع أو يوقف أو يحتجز فيها الأفراد. المادة 47.
- لا يمكن تمديد مدّة التوقيف للنظر إلاّ وفقاً للشروط التي يحددها القانون. المادة 48.
- يحدّد القانون شروط التعويض على الخطأ القضائي وكميياته. المادة 49.
- يحدّد القانون شروط الانتخاب والقابلية للانتخاب. المادة 50.
- يحدّد القانون شروط تقلد المهام والوظائف في الدولة. المادة 51.
- يحمي القانون تخصيص الأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية المعترف بها. المادة 52.
- يحدّد القانون شروط مجانية التعليم. المادة 53.
- يضمن القانون في أثناء العمل الحق في الحماية والأمن والنظافة.
- يحدّد القانون كمييات ممارسة الحق في الراحة. المادة 55.
- يمارس الحق في الإضراب في إطار القانون ويمكن للقانون أن يمنع ممارسة الحق في الإضراب أو يجعل حدود لممارسة في ميادين الدفاع الوطني والأمن أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع. المادة 57.
- يعاقب القانون بكل صرامة على الخيانة والتجسس والولاء للعدو وعلى جميع الجرائم المرتكبة ضدّ أمن الدولة. المادة 61.
- لا يجوز أن تحدث أي ضريبة إلاّ بمقتضى القانون. المادة 64.
- يجازي القانون الآباء على القيام بواجب تربية أبنائهم ورعايتهم ، كما يجازي الأبناء على القيام بواجب الإحسان إلى آباءهم ومساعدتهم. المادة 65.
- يحمي القانون شخص وأملاك الأجنبي الذي يكون وجوده قانونياً فوق التراب الوطني. المادة 67.

- لا يسلم أحد خارج التراب الوطني إلاّ بناء على قانون تسليم المجرمين وتطبيقاً له.
المادة 68.

- يحدّد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية. المادة 71. وهي الكيفيات التي لم
ينصّ عليها الدستور.

- يحدّد القانون شروطاً أخرى لقبالية الانتخاب لرئاسة الجمهورية. المادة 73. وهي غير
الشروط المذكورة في هذه المادة من الدستور.

- يختصّ قانون عضوي بتحديد كيفيات وشروط تطبيق الأحكام المتعلقة بوفاة أحد
المرشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث أي مانع آخر له.
المادة 89.

- يحدّد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار. المادة 92.

- يحدّد القانون كيفيات انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة وتعيين الثلث (1/3)
الباقي منه. المادة 101.

- يحدّد قانون عضوي كيفيات انتخاب النواب وكيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو
تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي.
المادة 103.

- يحدّد القانون جميع المتابعات التي تسري على النائب أو عضو مجلس الأمة إذا تعرّض
للإقصاء. المادة 107.

- يحدّد قانون عضوي الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه. المادة 108.

- يحدّد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور
مقعده. المادة 112.

- يحدّد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا
العلاقات الوظيفية بينهما. وبين الحكومة.

- يحدّد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة.
المادة 115.

- لا يسلم أحد خارج التراب الوطني إلاّ بناء على قانون تسليم المجرمين وتطبيقاً له.
المادة 68.

- يحدّد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية. المادة 71. وهي الكيفيات التي لم
ينصّ عليها الدستور.

- يحدّد القانون شروطاً أخرى لقابلية الانتخاب لرئاسة الجمهورية. المادة 73. وهي غير
الشروط المذكورة في هذه المادة من الدستور.

- يختصّ قانون عضوي بتحديد كيفيات وشروط تطبيق الأحكام المتعلقة بوفاة أحد
المرشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث أي مانع آخر له.
المادة 89.

- يحدّد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار. المادة 92.

- يحدّد القانون كيفيات انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة وتعيين الثلث (1/3)
الباقي منه. المادة 101.

- يحدّد قانون عضوي كيفيات انتخاب النواب وكيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو
تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي.
المادة 103.

- يحدّد القانون جميع المتابعات التي تسري على النائب أو عضو مجلس الأمة إذا تعرّض
للإقصاء. المادة 107.

- يحدّد قانون عضوي الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه. المادة 108.

- يحدّد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور
مقعده. المادة 112.

- يحدّد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا
العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

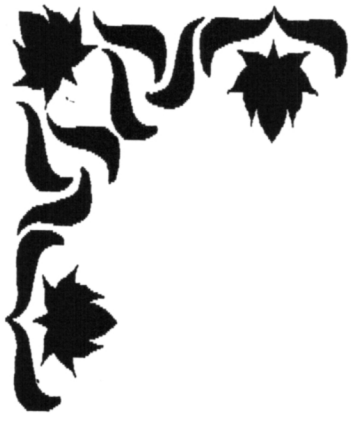
- يحدّد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة.
المادة 115.

- يحدّد قانون عضوي شروط نشر محاضر المداولات البرلمانية. المادة 116.
- يحدّد القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور الإجراءات الأخرى غير تلك التي ينصّ عليها الدستور المتعلقة بمناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين وبالخلاف الذي قد يقع بين غرفتي البرلمان بخصوص القوانين وكذا بالمصادقة على قانون المالية. المادة 120.
- تنصّ المادة 122 من الدستور على أن يشرّع البرلمان في المجالات الآتية :
1. حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية ، لاسيما نظام الحريات العمومية ، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.
 2. القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية ، وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات.
 3. شروط استقرار الأشخاص.
 4. التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
 5. القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
 6. القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
 7. قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية ، لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون.
 8. القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
 9. نظام الالتزامات المدنية والتجارية ، ونظام الملكية.
 10. التقسيم الإقليمي للبلاد.
 11. المصادقة على المخطط الوطني.
 12. التصويت على ميزانية الدولة.
 13. إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.
 - 14- النظام الجمركي.
 15. نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
 16. القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

- يحدّد قانون عضوي شروط نشر محاضر المداولات البرلمانية. المادة 116.
- يحدّد القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور الإجراءات الأخرى غير تلك التي ينصّ عليها الدستور المتعلقة بمناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين وبالخلاف الذي قد يقع بين غرفتي البرلمان بخصوص القوانين وكذا بالمصادقة على قانون المالية. المادة 120.
- تنصّ المادة 122 من الدستور على أن يشرّع البرلمان في المجالات الآتية :
1. حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية ، لاسيما نظام الحريات العمومية ، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.
 2. القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية ، وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات.
 3. شروط استقرار الأشخاص.
 4. التشريع الأساسي المتعلّق بالجنسية.
 5. القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
 6. القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
 7. قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية ، لاسيما تحديد الجنايات والجناح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون.
 8. القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
 9. نظام الالتزامات المدنية والتجارية ، ونظام الملكية.
 10. التقسيم الإقليمي للبلاد.
 11. المصادقة على المخطط الوطني.
 12. التصويت على ميزانية الدولة.
 13. إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.
 - 14- النظام الجمركي.
 15. نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
 16. القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

17. القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
 18. القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي.
 19. القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
 20. القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
 21. حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
 22. النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
 23. النظام العام للمياه.
 24. النظام العام للمناجم والمحروقات.
 25. النظام العقاري.
 26. الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
 27. القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
 28. قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
 29. إنشاء فئات المؤسسات.
 30. إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.
- تنص المادة 123 من الدستور على أن يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية :
1. تنظيم السلطات العمومية وعملها.
 2. نظام الانتخابات.
 3. القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
 4. القانون المتعلق بالإعلام.
 5. القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
 6. القانون المتعلق بقوانين المالية.
 7. القانون المتعلق بالأمن الوطني.
- يحدد قانون عضوي شروط نشر الأسئلة التي يوجهها أعضاء البرلمان للحكومة والأجوبة عليها. المادة 134.

- تمارس السلطة القضائية المستقلة في إطار القانون. المادة 138.
- يحدّد القانون شروط إعانة القضاة في إصدار الأحكام القضائية من قبل مساعدين شعبيين. المادة 146.
- يحدّد القانون الأشكال التي يسأل فيها القاضي عن كيفية قيامه بمهمته أمام المجلس الأعلى للقضاء. المادة 149.
- يحمي القانون المتقاضي من أي تعسف أو أي انحراف يصدر عن القاضي. المادة 150.
- يحدّد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ، ومجلس الدولة ، ومحكمة التنازع ، وعملهم ، واختصاصاتهم الأخرى. المادة 153.
- يحدّد القانون شروط تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي. المادة 157.
- يحدّد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء ، وعمله ، وصلاحياته المطبقة. المادة 158.
- تصوّت كل غرفة من البرلمان على قانون يتضمن تسوية السنة المالية المحتملة. المادة 160.
- يحدّد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته. المادة 170.



الملحق الثالث

مقالات حول الطوارئ في الجزائر

المعلن عنها بموجب المرسوم الرئاسي

44-92



هل ترفع حالة الطوارئ؟



سياسي وتدهور أمني اللذين عرفتهما البلاد في عام 1992، لكن كان من المفروض إلغاء مرسوم حالة الطوارئ مع صدور دستور 1996، وبداية العمل بالمؤسسات الدستورية.

استمرار حالة الطوارئ فقد ميرر وجوده. فالتناقض الصارخ لا يطرح على المستوى القانوني بقدر ما يطرح على المستوى السياسي. لقد تم إصدار مرسوم حالة الطوارئ كانت فيه البلاد تعيش مرحلة انسداد

خرق الدستور وتقييد الحريات

مع أن المتعارف عليه عالمياً أن حالة الطوارئ لابد أن تكون محددة في الزمان والمكان، إلا أنها في الجزائر مدت إلى أجل غير مسمى في ضمرة حل المجلس الشعبي الوطني. هكذا كُرس وضع استثنائي، حتى في مرحلة تقول فيها وزارة الداخلية أن عدد الإرهابيين تقلص بشكل كبير.

نوار سوكو

جاء الإعلان عن حالة الطوارئ في الجزائر في غمرة العنف الذي راحت تتوسع رقعته، وراح يأخذ لشكلا راديكالية. عقب توقيف مساز الانتخابات في البلاد مطلع عام 1992. وهي الظروف التي دفعت بالرئيس الأسبق الشاذلي بن جديد إلى التنسي عن الحكم وعهد تسيير شؤون البلاد إلى المجلس الأعلى للدولة برئاسة محمد بوضياف، الذي وقع بعد شهر من ذلك هذا الأخير إثر اجتماعه بالمجلس الأعلى للأمن، وبعد استشارة كل من رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري يوم 9 فيفري 1992 على مرسوم يتضمن إعلان حالة الطوارئ. واستند بوضياف في توقيعه ذاك إلى حاجة مفادها أن هناك مساساً خطيراً وبمكرراً بأمن المواطنين والسلام المدني في العديد من نقاط التراب الوطني، وبالتالي فإن حالة الطوارئ التي حده زمنها بـ 12 شهراً في المرسوم، من شأنها أن تعيد النظام العام ويستبسط خلالها الأمن، كما يضمن أمن الأشخاص والممتلكات وتأمين التسير الحسن للمصالح العمومية. ويتنصير مرسوم إعلان حالة الطوارئ على 12 مادة، تنص أغلبها على مسالة تجميع كافة الصلاحيات في أيدي وزارة الداخلية في ميدان الأمن لاتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لحفظ النظام العام وتسيير السادة الأولى من المرسوم الذي دخل حيز التنفيذ يوم 9 فيفري 1992 على الساعة الثامنة مساءً إلى أن حالة الطوارئ أعلنت لمدة 12 شهراً على امتداد كافة التراب الوطني ويمكن أن ترفع هذه الحالة قبل اكتمال هذا المصاحف. فعلى مستوى كافة التراب الوطني يؤول وزير الداخلية لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام عن طريق قرارات في إطار احترام التوجهات الحكومية على نحو ما تشير إليه المادة 14 مع أن حالة الطوارئ كما هو متعارف عليها في العالم، هي إعطاء صلاحيات أكثر لوزارة الداخلية في ميدان الأمن، وليس بالضرورة أن تكون هذه الحالة شاملة لكافة التراب الوطني، فهي حالة محدودة في الزمان والسكان، والصلاحيات المرسوم يحدد الزمان ولا يحدد المكان. ويستقرو وزير الداخلية، بالنظر للصلاحيات وبمرسوم رئاسي، كما حدها مرسوم، أن يأمر بوضف أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل تديراً على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية في مركز أو بحدود طابعا أن لوزير الداخلية حق إتخاذ قرارات جمهورية له



المعرض الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طينتها، وينبع أي مظاهرة يحتفل فيها الإخلاق بالنظام والطمأنينة المصومة وفق ما تشير إليه المادة 7 من المرسوم، وهو ما يفهم منه تقليص مجال الحريات العمومية والخاصة باسم حالة الطوارئ. وفي وضع هذه الحالة "يمكن لوزير الداخلية أن يعهد عن طريق التفويض إلى السلطة العسكرية قيادة عمليات استتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى الدوائر الإقليمية" وهو ما تم بالفعل بعد عام 1993. حيث مدت حالة الطوارئ حين تنازل وزير الداخلية لقيادة من التراب العسكري في البلاد بغرض اتخاذ تدابير استرجاع الأمن. وفي الوضع الذي يكرسه مرسوم حالة الطوارئ "يمكن تبليغ المحاكم العسكرية بالجرم والجنح الجسيمة المرتكبة ضد أمن الدولة مهما كانت صفة المحرضين على ارتكابها أو فاعليها أو الشركاء فيها. ومع عدم أن كافة التدابير والتقييدات التي جاء بها هذا المرسوم ترفع بمجرد انقضاء مهدة حالة الطوارئ باستثناء المتابعات القضائية". على نحو ما تنص عليه المادة 11. ولأن أفاق صيرورة مستقبل البلاد ازدادت ضبابية من طرف جهنسية الصف الديمقراطي، تم في فترة ملاسباته اغتيال الرئيس محمد بوضياف، وفي ظرف حل فيه المجلس الشعبي الوطني، تم تعيين على كاتفي رئيسا للمجلس الأعلى للدولة، فيما على المادتين 6-7 و 8 من الدستور وبمقتضى

المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة طوارئ، أصدر المرسوم التشريعي رقم 2.93 المؤرخ في 6 جانفي 1993 المتضمن لتعديل مدة حالة الطوارئ لتقول المادة الأولى منه "تتمدد حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي رقم 22-44 المؤرخ في 5 شباط عام 1412 الموافق لـ 9 فبراير سنة 1992 المذكور أعلاه".

إذا كان الأمر على هذا النحو في عهد بوضياف، على كافي، زروال. فإنه تم اختراع مقالة مؤداه أن رئيس الجمهورية له صلاحيات لتقرير حالة الطوارئ وبمرسوم رئاسي، والحال أنه إن كان الدستور يشير إلى إصدار قانون عضوي يحدد كليات تطبيق حالة (الطوارئ)، فإن رئيس الجمهورية وفي دولة القانون لابد أن يقرر حالة الطوارئ طبقاً للقانون.

النموذج المصري

لغير ممر نموذجي لتطبيق العمل بحالة الطوارئ، فهذا القانون مطروح منذ عهد الرئيس جمال عبد الناصر، واستمر حتى عهد الرئيس الراحل الذي قام برفضه قبل ثلاث سنوات من نهاية حكمه، أي في عام 1978، وتم رفضه مجدداً مباشرة بعد مقتل السادات في عام 1981. والفرق بين مرسوم والجزائر أن هذا القانون يتم التمشير عليه في البرلمان كل سنة لتجديده، ورغم أن الحكومة المصرية أمرت على إبقائه قائماً، إلا أنه لم يمنع من وقوع عدة حوادث، حيث تم اغتيال رئيس البرلمان رفعت المحجوب، وتم تقييد سيارة وزير الداخلية حسن الانصاف، وقرعش 3 وزراء داخلية لعمليات اغتيال، ولمرضي مكرم محمد أحمد، تقييد الصحفيين، لمحاولة اغتيال في قلب العاصمة، كما أن الحالة الاستثنائية لم تمنع أحداثاً بالأمم المركزي في عام 1980، والتي تمرد فيها الجنود وكادوا يجرعون العاصمة. وإذا كانت الحكومة في مصر لا تستخدم حالة الطوارئ لفعل الجاهل أو لخلق الصحف، إلا أنها تستخدمها هذه الأيام ضد تجار المخدرات ولجبار العملة الأجنبية يتم سجنهم مباشرة. كما أن قانون الطوارئ يصف الاتهامات الإقتصادية في إصدار أحكام ضد الوزراء الذين تمت معادتهم أو حتى المساهمين، وحتى تجدي أحمد حنين، وتمنن تطهير جريدة الشريعة ونقطة الأمانة لعزب العمل الاشتراكي بحزب إسلامي والذي حكمت عليه محكمة هادئة.. كما أن قانون الطوارئ لم يمنع لثابت من حزب الوفد بأن يمنع وزير الداخلية على وجه تحت قوة البرلمان وهي حضور النواب وأعضاء الحكومة.

القوى الاشتراكية الأناضاس، حزب العمال، النهضة (حركة الإصلاح حاليا)، قد قدموا مطالب للسلطة منذ عام 1995 برفع حالة الطوارئ، بالنظر لكونها عادة ما تكون محدودة زمناً ومكاناً بحيث كان علي راشدي، نائب سابق بحزب الأناضاس عام 1998. قد تقدم بسؤال شبه للحكومة بالمجلس، يتعلّق برفع حالة الطوارئ. بيد أن بن صالح صادر المطلب الذي أراد الأناضاس بمناقشة ما يقول به راشدي من حيث الشكل، وتعمد إهمال عمق المشكل كما يقول عدد من النواب المستقلين عن الأناضاس، وفي هذا الخضم يقول علي راشدي: "إن تشديد حالة الطوارئ أمر غير دستوري، لأن التشديد يكون بمرافقة البرلمان، لأن قضية الحريات من اختصاص السلطة التشريعية". ثم يعاود القول مرة ثانية: "لا يوجد سند قانوني لتشديد حالة الطوارئ، وأكثر من كليل هذ أنه لما يتنازل وزير الداخلية لقيادة من التراب العسكري فهذه حالة استثناء، وليست حال طوارئ".

وضع لضيق الحريات قيد حل البرلمان، استمر المجلس الأعلى للدولة برئاسة علي كافي بالمجلس الوطني الاستشاري، الذي كان يرأسه رضا صالح آنذاك، وافق على المرسوم التشريعي لتشديد حالة الطوارئ التي ظلت قائمة حتى اليوم. ويقول بعض المعارف بالشؤون السياسية أن حالة الطوارئ في التاريخ المعاصر بأوروبا خلال الحرب العالمية الثانية، على الخصوص بفرنسا، دامت 15 يوماً، وهي المرة الأولى التي طبقت فيها حالة الطوارئ، وبدل أن تعمل السلطة في الجزائر على إصدار قانون عضوي، كما يشير إليه الدستور، يحدد كليات وظروف وشروط سير حالة الطوارئ، كالتب في مسالة الأماكن التي تسهلها رئيس الحكومة الأسبق بلعيد عبد السلام على إصدار قرار يحدد كليات تفعيل حالة الطوارئ، أي إدخال هذه الحالة التي كانت محددة بـ 12 شهراً مرحلة من الجدية بسد كافة المنافذ على الصعيد الحريات، إلا قام بترقية عدد كبير من الصحف وتعيين بعضاً لأسابيع، فيما تعرض مدراء البعض الآخر من هذه الصحف إلى مضايقات من حيث المتابعات القضائية بعد أن أحكم قبضته على الرقابة داخل الطباعة، مع أن قانون الإعلام يقول أن العدالة هي التي تفصل في ذلك، وامتمدت هذه العملية لتطال المؤسسات الاقتصادية، بتضييق الخناق على كافة المؤسسات التي تزعم تقديم إضرابات، ولا تم إدراج ذلك ضمن ما يعرف بالسلاس بالنظام العام. وإذا كان الأمر على هذا النحو في عهد بوضياف، على كافي، زروال، فإنه تم اختراع مقالة مؤداه أن رئيس الجمهورية له صلاحيات لتقرير حالة الطوارئ وبمرسوم رئاسي، والحال أنه إن كان الدستور يشير إلى إصدار قانون عضوي يحدد كليات تطبيق حالة (الطوارئ)، فإن رئيس الجمهورية وفي دولة القانون لابد أن يقرر حالة الطوارئ طبقاً للقانون. وعند هذا المستوى يتبادل عدد من النواب: لماذا طلب الرئيس بمرافقة من المجلس الدستوري إصدار فتوى ليلغا، محافظة الجزائر الكبرى؟ ولماذا لم يفعل ذلك إزاء إلغاء أو رفع حالة الطوارئ؟ رغم أن وزارة الداخلية تقول بأن الوضع تحسن وعدد الإرهابيين تقلص بشكل كبير.

الأحزاب: انقسام بين رفعها والإبقاء عليها

تصريحات اللواء العربي بلخير بشأن حالة الطوارئ أعادت فتح الجدل حول الموضوع، لأنه يصعب التصديق أن ما قاله كان تعبيراً عن رأي شخصي، هذا من جهة... من جهة أخرى، أعادت فتح باب النقاش بشأن أسباب الإبقاء عليها وإمكانية رفعها، ومدى علاقة بقائها قائمة بمصالح هؤلاء وهؤلاء.

كامل زايت

منذ سنوات والمديد من الأحزاب تطالب برفع حالة الطوارئ حتى تنسحب لها العدة للعمل بالثانوية العادية، وحينها سيبدأ في جميع الحالات الأخرى، ومن حين هذه الأحزاب الأناضول وحزب العمال... حيث يصرح جلوس جوري، النائب في المجلس الشعبي الوطني، على أن حزبه كان دائماً يطالب برفع حالة الطوارئ حتى يتسكن من مسامرة الحريات الديمقراطية، مثل الإضرابات والسياسات، مؤكداً على أن زمن هذا القانون الاستثنائي أغلق باب التعبير الحر في وجه الأحزاب والمواطنين، كما أن هناك تياراً آخر يدعو لرفع هذه الحالة ولكن بتحفيز، اعتباراً للأوضاع الأمنية السائدة والتي تجعل من اتخاذ خطوة في هذا الاتجاه قد تبدو مسامرة مجهولة العواقب، وإلى هذا الفريق تنتمي حركة مجتمع السلم التي يشير نائب رئيسها فرهد هياز إلى أن حزبه كان منذ سنوات يدعو إلى رفعها، ولكن تدريجياً، لأن الوضع الأمني يزال متدهوراً وبمفعول فاعل، لأننا لا نستطيع القيام بفترة في الفراغ قد تكون نتائجها غير حميدة، مؤكداً على أنه حتى وإن كان الوضع الأمني قد تحسن تدريجياً فهو لم يتحسن بصفة نهائية، ويضم الطاهر حبشي، الناطق باسم حركة النهضة، صرته لهذا الصورت، مؤكداً على أن حالة الطوارئ حالة غير عادية احتضنتها سنوات بداية تسعينيات القرن الماضي، مؤكداً على أن حركة النهضة تطلب... من حيث المبدأ برفع هذه الحالة كي ينسحب البرلمان والدولة التفاعل في إطار القانون... في وقت لآخر يشير إلى أن حزبه حتى وإن كان يلاحظ تحسناً في الأوضاع الأمنية بعد تطبيق قانون الرأف المدني، إلا أنه في المقابل لا يملك المعلومات الدقيقة والأرقام حول الوضع الأمني، وأيضاً قائلاً: نحن نطالب السلطات التي تملك الأرقام وتستطيع تشخيص الأوضاع أن تطلعتنا عما إذا كان هناك تحسن فعلي في الوضع الأمني،



الاستثنائية بنزع الحواجز وبإحلال المسارسة الديمقراطية في أفضل صورها، مؤكداً على أن حزبه لا يرى أن هناك أسباب تبرر الإصرار على إبقاء حالة الطوارئ، اللهم إلا إذا كان خدمة لأهداف تسعى لتجسيدها، وكما يرفض الطاهر حبشي، الناطق باسم حركة النهضة العمل، سياسة الكيفيل بسكاليين، فما هو حق الجزائريين لا يمكن أن نقصي أحداً منه، وما هو ليس حقاً لهم لا يمكن منعه لأحد بدعوى استثناء، وغير عن رفض حزبه لاستخدام حالة الطوارئ كقوة تشهدها السلطة في ظروف معينة، بما أن المواطنين يشعرون أنهم غير متساوين أمام القانون، كما أنها تفق حيز عثرة أمام تطور العمل النقابي وكذا الممارسة الحزبية، وإذا ما أصرت السلطة على العمل بهذا المنهج، فإن فئيل الأزمة سيبقى مشتعلاً، والأكيد في الأمر أن تصريح العربي بلخير، مدير الديوان برئاسة الجمهورية، في هذا التوقيت بالذات يحمل دلالات ومعان سياسية كبيرة، خاصة أنه أصر على التطرق إلى هذه النقطة بالشكل الذي يفتح الباب لوضع علامات استفهام كبيرة... لأن ما قاله قد يكون تعبيراً عن توجه ما داخل السلطة، إذا سلمنا بوجود أجندة وتيارات مختلفة ومتنافسة دون أن تكون بالضرورة متشامخة، وهذا السؤال طرحناه على مثلي الأحزاب الذين رفضت إقناعهم الرد عليه لتجنب الخوض في مسائل لا طائل من ورائها، حيث يشير فرهد هياز إلى أنه لا يمكن أن ننسى موقف حزبه على تصريح رئيس الديوان الرئاسي، الذي يبلى ما قاله يلزم شخصه ولا يلزم بالضرورة مؤسسات الدولة، واعتبر الطاهر حبشي أنه لا فائدة من وراء الدخول في مشاتبات التعليق على هذا التصريح، مؤكداً على أن المهم هو المبدأ في هذه القضية دون ربطها بما قاله هذا وذلك كما أن جلوس جوري أيضاً يرفض التعليق على تصريح اللواء العربي بلخير، مؤكداً أيضاً أن موقف حزبه من هذه القضية مدني.

وإذا كان هناك عملاً واسعاً للإبقاء على الحالة الاستثنائية فلا ضرر من ذلك، أم إذا لم يكن هناك مبرر حقيقي فإنها تفقد دواعيها وأسبابها. من جهة، يرى ميلود شرفي، الناطق باسم حزب التجمع الوطني الديمقراطي، أن قانون الطوارئ لا يؤثر بشكل أو بآخر على الحياة السياسية، ومن هذا المنطلق نرحبه لا يرى مانعاً من بقائها، لأن أساس الجرم إليها كان تدهور الوضع الأمني الناتج عن الإزهاج، وبما أن الأوضاع الأمنية لم تتحسن بشكل نهائي فمن الضروري الإبقاء عليها لضمان مكانة الإزهاج حتى القضاء عليه وتصفيته، مؤكداً على أنه لا يجب إعطاء هذه القضية أكثر من حجمها، لأنه مادامت حرية الرأي والتعبير مضمونة فلا داعي للتجسس بهذا المطلب وجعله قضية ذات أولوية، وأشار إلى أن هناك سلطة سياسية قائمة والتي تستطيع إذا رأيت أن الوضع مناسب أن تعلن رفع هذه الحالة الاستثنائية. يؤكد على الأمر أن إصرار السلطة على إبقاء حالة الطوارئ تحركه دوافع وأسباب في نفس محسوب، وهذا رغم

حتى أن الرئيس بوتفليقة خلال حملته الانتخابية وعد برفعها، لكنه تراجع فيما بعد وربما لاكتشافه أن الظروف غير مناسبة، أو لأنه أدرك فوائد وفوائد هذه الحالة التي ستعطيها السلطة في أي وقت لتبرير ما لا يمكن تبريره بغيرها.

رجال القانون يؤكدون على غياب الظروف الاستثنائية، تجاوزها الزمن وانتفت أسبابها

تثار من جديد مسألة جدوى استمرار حالة الطوارئ في البلاد مع اقتراب موعد الانتخابات التشريعية المقررة في 30 ماي المقبل، خاصة وأن دستور 1996 يؤكد في مادته 92 أن تحديد حالة الطوارئ تكون بموجب قانون عضوي، بمعنى أن صلاحيات تعديل أو رفع حالة الطوارئ أصبحت من اختصاصات السلطة التشريعية.

صدر دستور 1996، وبداية العمل بالمؤسسات الدستورية. فهل من المعقول أن تنظم انتخابات رئاسية، تشريعية ومحلية في ظل حالة الطوارئ؟ فالناظر الذي كان يهدف أركان الدولة في بداية التسعينيات لم يعد قائماً اليوم، لذا فإن رفعها أصبح ممكناً أكثر من ضروري.

القضايا التي كانت بحوزتها إلى محاكم القضاء العادي.

تطبيق قوانين الطوارئ في الحالات الاستثنائية

ويذهب الأستاذ خوري عمر، مختص في القانون الجنائي إلى أنه "في الظروف العادية يتم تطبيق القوانين التي سبقتها الهيئة التشريعية في مراجعة الأعمال المجرمة، أما في حالة ظروف استثنائية تلجأ الجهات المعنية من أجل مواجهة هذه الظروف إلى إصدار وتطبيق قوانين استثنائية، وتنقسم إلى نوعين: - قانون مؤقت يسحب نص أي النص الذي يضمن هذا القانون يحدد مسبقاً تاريخ بداية العمل به وكذلك تاريخ انتهاء العمل به، وبالقابل ينقضي العمل به تلقائياً حتى وإن بقيت تلك الظروف الاستثنائية قائمة. - قانون مؤقت بطبيعته، ويعني أنه يبدأ العمل به عند قيام الظروف الخاصة والاستثنائية وينتهي العمل به بزوال تلك الظروف".

تناقض مع روح الدستور

من جهة، يرى السيد رشيد سالم، مختص في القوانين الدستورية "مادامت الصيغتين صيغتين دستورية تسمير بطريقة عادية، فإن استمرار حالة الطوارئ فقدت مبررات وجودها. فالتناقض الصارخ لا يطرح على المستوى القانوني بقدر ما يطرح على المستوى السياسي، لقد تم إصدار مرسوم حالة الطوارئ كات فيه البلاد تحت مرحلة انسداد سياسي وتدهور أمني الذين عرفتها البلاد في عام 1992. لكن كان من المفروض إلغاء مرسوم حالة الطوارئ مع

أن تم بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن - استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري، ومن نص المادة المذكورة في المادة 91 من دستور 1996، يستخلص ما يلي: - ربط المؤسس الدستوري بين حالة الطوارئ والحصار. - جعل حالة الطوارئ محددة المدة. - حدة إجراءات اتخاذها بما يفيد أن قرار حالة الطوارئ يتم استصداره داخل المجلس الأعلى للأمن في حين أن مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري والحكومة يكفون باستشارة رؤسائهم فقط. كما يمكن ملاحظة أن رئيس الجمهورية إذا كان طبعاً للمادة 91 ملزماً في حالة تنفيذ حالة الطوارئ بالعودة إلى البرلمان المنقذ بفرقته المجتمعية معاً لأخذ الموافقة أي أن البرلمان كسلطة تشريعية له صلاحية تعديل المدة ويهمل من ذلك أن نص المادة يفسرهم المخالفين أن رئيس الجمهورية في حالة إرادته إلغاء حالة الطوارئ غير ملزم بالعودة إلى المؤسسات الدستورية المذكورة في المادة 91، بما يعني أنها تمثل إحدى صلاحياتها. وعليه، نصل إلى أن مرسوم حالة الطوارئ بمواده 12 أصبح غير وافي، إذا لم نقل مناهياً للدستور، لأن دستور 1996 - يؤكد في مادته 92 أن تحديد حالة الطوارئ يتم بموجب قانون عضوي، بمعنى أن يحرض على البرلمان، وهو بذلك من صلاحيات السلطة التشريعية.

ع. ب. بن خليف

كثرت أطراف سياسية قد طالبت في أعقاب إجراء الانتخابات التشريعية لعام 1997 وتنصيب الغرفتين الأولى والثانية، بضرورة رفع حالة الطوارئ، لأن ما تمهدها من إصلاحات الديمقراطية السياسية والاجتماعية الحاصلة داخل المجتمع، وتجاوزت فترة تعديل المدة.

البرون للثانوية وعشر سابق بالمجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري، "فإنه تم إصدار مرسوم إعلان حالة الطوارئ بتاريخ 1992/02/9 من طرف الرئيس محمد بوشيار وحصل ذلك المرسوم رقم 77/92 وجاء في ظروف استتت بظهور الجزائر مرحلة تجديد الدستور وغياب السلطة التشريعية، وإذا كان المرسوم طبعاً للمادة الأولى منه حدة مدة حالة الطوارئ 12 شهراً، وذلك وفقاً لما هو متصور عليه في دستور 1989 وما هو متفق عليه فيها بموجب تعديل السنة، فإن هذا المرسوم سرعان ما عرف تعديلاً له بتاريخ 1993/08/11 بواسطة مرسوم وقع السيد عمر كافي بصفته رئيس المجلس الأعلى للدولة، وتضمن ذلك التعديل إلغاء المدة المحددة، مما جعله مرسوم غير محدد المدة".

وعن سؤال حول ما هي حالة الطوارئ، يرد نفس المتحدث، بأنه "طبقاً للمادة 91 من دستور 1996، فإن حالة الطوارئ كإحدى الحالات الاستثنائية، تسبب وجود ضرورة ملحة، ويخضع إلى إقرار حالة الطوارئ لإجراءات محددة تستورا، وتتمثل أساساً فيما يلي:

التي تتم بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن - استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري، ومن نص المادة المذكورة في المادة 91 من دستور 1996، يستخلص ما يلي: - ربط المؤسس الدستوري بين حالة الطوارئ والحصار. - جعل حالة الطوارئ محددة المدة. - حدة إجراءات اتخاذها بما يفيد أن قرار حالة الطوارئ يتم استصداره داخل المجلس الأعلى للأمن في حين أن مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري والحكومة يكفون باستشارة رؤسائهم فقط. كما يمكن ملاحظة أن رئيس الجمهورية إذا كان طبعاً للمادة 91 ملزماً في حالة تنفيذ حالة الطوارئ بالعودة إلى البرلمان المنقذ بفرقته المجتمعية معاً لأخذ الموافقة أي أن البرلمان كسلطة تشريعية له صلاحية تعديل المدة ويهمل من ذلك أن نص المادة يفسرهم المخالفين أن رئيس الجمهورية في حالة إرادته إلغاء حالة الطوارئ غير ملزم بالعودة إلى المؤسسات الدستورية المذكورة في المادة 91، بما يعني أنها تمثل إحدى صلاحياتها. وعليه، نصل إلى أن مرسوم حالة الطوارئ بمواده 12 أصبح غير وافي، إذا لم نقل مناهياً للدستور، لأن دستور 1996 - يؤكد في مادته 92 أن تحديد حالة الطوارئ يتم بموجب قانون عضوي، بمعنى أن يحرض على البرلمان، وهو بذلك من صلاحيات السلطة التشريعية.



الملحق الرابع

مرسوم رئاسي رقم 113-96

المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية



مراسيم تنظيمية

ولهذا الغرض، يخطر أية إدارة أو مؤسسة يمكنها أن تقدم له مساعدة مفيدة.

كما يمكنه أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهما صلة بالأعمال السابقة الذكر.

وتستبعد من مجال تطبيق أحكام هذه المادة، الميادين التي ترتبط بأمن الدولة، والدفاع الوطني، والسياسة الخارجية.

المادة 6: يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، التدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية و/أو موظفيها المقصرين.

المادة 7: يزود وسيط الجمهورية، لممارسة صلاحياته وإنجاز مهامه، بالوسائل البشرية والمادية في إطار يحدده بنص لاحق.

المادة 8: يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله، ويرفع تقريراً بشأنها إلى رئيس الجمهورية.

ويرقق التقرير بتقديراته قيماً يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها.

المادة 9: يرسل وسيط الجمهورية، زيادة على التقرير السنوي، إلى الإدارة المعنية بالصعوبات التي يخطر بها، أي توصية أو اقتراح كفيل بتحسين سير المرفق المعني أو تنظيمه.

المادة 10: يتعين على المرفق العمومي الذي يخرطه وسيط الجمهورية أن يقدم في الأجل المعقولة كل الأجوبة عن المسائل المطروحة.

مرسوم رئاسي رقم 96 - 113 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لا سيما المواد 67 و74 و116 منه،

يرسم ما يأتي:

المادة الأولى: يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية.

المادة 2: وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية.

المادة 3: يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين.

وفي هذا الإطار، يمكن أي شخص طبيعي، استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية عين بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية.

المادة 4: لا يقصل وسيط الجمهورية في الطعون بين المرافق العمومية وأعوانها.

كما لا يمكنه أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي.

المادة 5: يخول وسيط الجمهورية صلاحيات التحريات التي تسمح له، بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية، أن يقوم بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامه.

مرسوم رئاسي رقم 96 - 115 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، يتضمن تقليد أعضاء المجلس الوطني الانتقالي في مهامهم.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لا سيما المادة 74 - 6 منه،

- وبناء على الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، لا سيما المادة 13 (6، 7، 27، 28 و 29) منها،

يرسم ما يأتي:

المادة الأولى: يقلد في مهام أعضاء المجلس الوطني الانتقالي، الأشخاص الآتية أسماؤهم:

- محمد كشود،

- عبد الحميد سلام،

- أحمد سعدي،

- خالد ديش،

- حساين وزاني.

المادة 2: ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996.

اليمن زروال



مرسوم رئاسي رقم 96 - 116 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، يحدد القانون الأساسي الخاص بأعضاء المجلس الأعلى للشباب والنظام التعويضي المطبق عليهم.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على تقرير رئيس المجلس الأعلى للشباب،

المادة 11: يمكن وسيط الجمهورية أن يخطر رئيس الجمهورية، إذا لم يتلق جوابا مرضيا عن طلباته.

المادة 12: يعين وسيط الجمهورية بمرسوم رئاسي.

وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها.

المادة 13: ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996.

اليمن زروال



مرسوم رئاسي رقم 96 - 114 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، يتضمن تعيين وسيط الجمهورية.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لا سيما المادة 74 منه،

- وبناء على المرسوم الرئاسي رقم 96 - 113 المؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية،

يرسم ما يأتي:

المادة الأولى: يعين السيد عبد السلام حباشي، بصفته وسيطا للجمهورية.

المادة 2: ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996.

اليمن زروال



الملحق الخامس

مرسوم رئاسي رقم 256-95

المتضمن إحداث مجلس أعلى للشباب



مراسيم تنظيمية

المادة 2 : يتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

المادة 3 : المجلس جهاز استشارة وتشاور واقتراح وتقييم في مجال السياسة الوطنية للشباب.

المادة 4 : يقوم المجلس، في إطار مهامه بما يأتي :

- يشارك بآرائه وتوصياته واقتراحاته في تحديد إستراتيجية شاملة ومتسجمة من شأنها أن تضمن التكفل بخاجات الشباب وطموحاته في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

- يسهم في ازدهار القيم الوطنية ومثل ثورة نوفمبر 1954 في أوساط الشباب وفي التفتح على الرقي والمعرفة العالميين،

- يسهم في تعزيز الوعي الوطني وروح المواطنة ومفهوم التضامن،

- يسهم في ترقية الحركة الجمعوية الشبابية أو التي تسعى لخدمة الشباب وفي تطويرها،

- يشجع تطوير الاتصال والإعلام والثقافة في أوساط الشباب ولاسيما المقيمون منهم في الخارج،

- يسهر على تنفيذ سياسة منسجمة وفعالة لتمويل الأنشطة التي يبادر بها خدمة للشباب والبرامج المخصصة لهم،

- يقوم استخدام الوسائل التي تضعها السلطات العمومية تحت تصرف الحركة الجمعوية الشبابية،

- يشارك في الوقاية من الأفات الاجتماعية ومكافحتها ويسهم في توفير ظروف صحة بدنية وخلقية جيدة للشباب.

- يقوم بترقية مكانة الشباب الجزائري في أوساط حركة الشباب الجهوية والعالمية، ذات الطابع غير الحكومي، وينسق تمثيله فيها.

مرسوم رئاسي رقم 95 - 256 مؤرخ في أول ربيع الثاني عام 1416 الموافق 27 غشت سنة 1995، يتضمن إحداث مجلس أعلى للشباب.

إن رئيس الدولة،

- بناء على الدستور، لاسيما المادتان 74 - 6 و 116 (الفقرة الأولى) منه،

- وبناء على الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية لاسيما المادتان 5 و 13 - 6 منها،

- وبمقتضى القانون رقم 90 - 09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية،

- وبمقتضى القانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 والمتعلق بالحاسبة العمومية،

- وبمقتضى القانون رقم 90 - 31 المؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 4 ديسمبر سنة 1990 والمتعلق بالجمعيات،

- وبمقتضى الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس الحاسبة،

يرسم ما يأتي :

الباب الأول

الإحداث والمهام والصلاحيات

المادة الأولى : يحدث لدى رئيس الدولة مجلس أعلى للشباب يخضع لأحكام هذا المرسوم، ويدعى في صلب النص "المجلس".

يكون مقر المجلس في مدينة الجزائر.

المادة 5 : يمكن المجلس في إطار صلاحياته :
- أن تخطر السلطات الوطنية المعنية أو أن يتناول بمبادرته الخاصة أية مسألة ذات علاقة بميدان نشاطه،

المادة 8 : تحدد عن طريق التنظيم كليات المشاركة في الندوة الوطنية وتنظيمها وكذلك كليات انتخاب أعضاء المجلس.

المادة 9 : يمارس الأعضاء المنتخبون عضوية وطنية مدتها أربع (4) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وفي حالة انقطاع عضوية أحد ممثلي الشباب قبل انقضاءها يتم استخلافه عن طريق الانتخاب حسب الأشكال نفسها.

المادة 10 : يشترط لقبولية الانتخاب أو تجديد الانتخاب في المجلس، ما يأتي :
- العمر من 18 إلى 30 سنة،
- التمتع بكامل الحقوق الوطنية،
- عدم ممارسة عضوية انتخابية أو تمثيلية في مؤسسة استشارية أو تشريعية وطنية.

المادة 11 : ممثلو المؤسسات والأجهزة في الدولة، هم :
- ممثل عن وزارة الدفاع الوطني،
- ممثل عن وزارة الشؤون الخارجية،
- ممثل عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري،
- ممثل عن وزارة العدل،
- ممثل عن وزارة المالية،
- ممثلان (2) عن وزارة المجاهدين،
- ممثل عن وزارة الاتصال،
- ممثل عن وزارة التربية الوطنية،
- ممثل عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي،
- ممثل عن وزارة الفلاحة،

المادة 6 : يتكون المجلس من الأجهزة الآتية :
- الجمعية العامة،
- الرئيس،
- المكتب،
- اللجان الدائمة.

الياب الثاني

التشكيك والتنظيم

المادة 7 : تتشكل الجمعية العامة للمجلس من 190 إلى 200 عضو، يوزعون كما يأتي :
- 165 إلى 170 عضو ممثل تنتخبهم الندوة الوطنية للشباب من بين المشاركين المفوضين قانونا،

الفصل الأول

الجمعية العامة

المادة 6 : يتكون المجلس من الأجهزة الآتية :
- الجمعية العامة،
- الرئيس،
- المكتب،
- اللجان الدائمة.

يزود المجلس بأمانة إدارية وتقنية يسييرها أمين عام.

ويمكنها، زيادة على ذلك، أن تخطر بآية مسألة أو تقرير لهما علاقة بهدفها.

الفصل الثاني

الرئيس

المادة 14 : يعين رئيس الدولة رئيس المجلس ويساعده مكتب.

المادة 15 : يقوم الرئيس بما يأتي :

- يسيّر أشغال الجمعية العامة التي يرأسها،
- يرأس المكتب ويوزع الأعمال على أعضائه،
- يضبط جدول أعمال اجتماعات الجمعية العامة والمكتب،
- يعرض مشاريع البرنامج وحصائل نشاط المجلس على الجمعية العامة لتوافق عليها،
- يعين المستخدمين الذين لم يتقرر طريقة أخرى لتعيينهم،

- يمارس السلطة السامية على جميع المستخدمين،

- يرسل إلى رئيس الدولة التقرير السنوي المتخصص عليه في المادة 5 أعلاه، بعد أن تصادق عليه الجمعية العامة.

المادة 16 : إذا وقع مانع مؤقت للرئيس، ينوب عنه في رئاسة المجلس عضو من المكتب.

الفصل الثالث

المكتب

المادة 17 : للمجلس مكتب موسع إلى رؤساء اللجان الدائمة يتكوّن من تسعة عشر (19) عضوا تنتخبهم الجمعية العامة من بين أعضائها المنتخبين لعضوية واحدة مدتها سنة واحدة.

المادة 18 : يحدد النظام الداخلي للمجلس طريقة انتخاب المكتب وتجديده وكذلك توزيع الأعمال بين أعضائه.

- ممثل عن وزارة الصحة والسكان،
- ثلاثة (3) ممثلين عن وزارة الشبيبة والرياضة،
- ممثل عن وزارة التكوين المهني،
- ممثل عن وزارة الثقافة،
- ممثل عن وزارة الشؤون الدينية،
- ممثل عن وزارة العمل والحماية الاجتماعية،
- ممثل عن وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة،
- ممثل عن كتابة الدولة للتضامن الوطني،
- ممثل عن المجلس الوطني للتخطيط،
- ممثل عن الهيئة التشريعية الوطنية،
- ممثل عن اللجنة الوطنية الأولمبية الجزائرية،
- ممثل عن الصندوق الوطني لمساعدة تشغيل الشباب،

- ممثل عن الصندوق الوطني لترقية ميادرات الشباب والممارسات الرياضية.

المادة 12 : تعين السلطة الوصية ممثلي الإدارات والمؤسسات الوطنية المذكورة في المادة 11 أعلاه، تبعا لصفاتهم.

يعين ممثلو الإدارة السالفة الذكر من بين الإطارات التي تمارس وظيفة عليا في الدولة.

وفي حالة انتهاء الوظائف التي عين هؤلاء بموجبها، تنهى عضويتهم في المجلس. وفي هذه الحالة يتم استخلافهم حسب الأشكال نفسها.

المادة 13 : تقوم الجمعية العامة للمجلس بما يأتي :

- تنتخب مكتب المجلس،
- تدرس نظامه الداخلي وتصادق عليه،
- تدرس برنامج نشاطه الذي تقوم تطبيقه وتصادق عليه،
- تدرس التقرير السنوي المذكور في المادة 5 أعلاه الذي يرسل إلى رئيس الدولة، وتصادق عليه،

الباب الرابع

الأحكام المالية والوسائل

المادة 39 : تضع الدولة تحت تصرف المجلس الوسائل المالية والمادية والبشرية الضرورية لعمله.

المادة 40 : يزود المجلس بميزانية.

يكون رئيس المجلس الأمر الرئيسي بصير الميزانية ويكون الأمين العام الأمر الثانوي بصرفها.

المادة 41 : يعد الأمين العام مشروع ميزان تسيير المجلس ويوافق المكتب عليه.

يسير الميزانية، حسب قواعد المحاسبة العمومية عون محاسب يعين لهذا الغرض.

الباب الخامس

أحكام ختامية

المادة 42 : يحدد عن طريق التنظيم، القواعد الأساسية لأعضاء المجلس والنظام التعويضي المطبق عليهم.

المادة 43 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

حرر بالجزائر في أول ربيع الثاني عام 16 الموافق 27 غشت سنة 1995.

اليمن زروال

★

مرسوم رئاسي رقم 95 - 257 مؤرخ في ربيع الثاني عام 1416 الموافق 29 غ

سنة 1995، يعدل المرسوم الرئاسي 94 - 93 المؤرخ في 4 ذي القعدة

1414 الموافق 15 أبريل سنة 14 و المتضمن تعيين أعضاء الحكومة.

إن رئيس الدولة،

- بناء على الدستور، لاسيما المادة 75 منه،

الباب الثالث

العقل

المادة 32 : يجتمع المجلس في جمعية عامة، مرتين (2) في السنة في دورة عادية، بناء على استدعاء من رئيسه.

يمكن المجلس زيادة على الدورتين العاديتين أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه أو بطلب من ثلثي ($\frac{2}{3}$) عدد أعضائه.

يمكن الجمعية العامة أن توسع اجتماعاتها إلى رؤساء المجالس الولائية للشباب، كلما دعت الحاجة، للحضور حضورا استشاريا،

المادة 33 : يجتمع مكتب المجلس، مرة في الشهر، بناء على استدعاء من رئيسه،

ويمكن أن يستدعى للاجتماع في دورة غير عادية.

المادة 34 : يزود المجلس لأداء مهامه بالمعلومات والتقارير والمعطيات الضرورية التي لها علاقة بمجال تدخله،

يتلقى المجلس المعلومات المذكورة في الفقرة السابقة من الإدارات والمؤسسات العمومية وكذلك من الجمعيات المعنية.

المادة 35 : يمكن المجلس أن يستعين بأي شخص أو مؤسسة من شأنهما أن يقدمتا له مساعدة يراها مفيدة لأشغاله،

المادة 36 : يصدر المجلس، حسب الحالات، توصيات أو آراء أو تقارير أو دراسات.

المادة 37 : توضح كميّات تطبيق المواد من 32 إلى 36، عند الحاجة، في النظام الداخلي للمجلس.

المادة 38 : تبلغ التوصيات والآراء والتقارير والدراسات التي يصادق عليها المجلس إلى الهيئات العليا في الدولة.



الملحق السادس

مرسوم رئاسي رقم 179-91

المتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى



مراسيم تنظيمية

(أ) في مجال العقيدة :

1 - العناية بنشر تعاليم الإسلام، وتصحيح الفهم الباطلة لأحكام شريعته، اعتمادا على القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، وجهود السلف الصالح، والدعوة إلى اجتناب التأويلات التحريفية أو الشاذة للنصوص الشرعية.

2 - التكفل بالدعوة الى سبيل الله بالحكمة والموعظة الحسنة، والمجادلة بالتي هي أحسن، والسعي لتمكين المؤمن من تكوين ضميره على بينة ووعي، حتى يجعله رقيقا على نفسه، حسيبا عليها.

3 - التمييز بما علق بالعقيدة الإسلامية وبما قد يعلق بها من زيف وتحريف وتطرف، ومحاربة أسباب ذلك.

4 - إصدار الفتاوى الشرعية للهيئات الرسمية وغير الرسمية، العامة والخاصة، والجماعات والأفراد، بالاتصال مع المؤسسات والهيئات الاختصاصية المعنية.

ب - في مجال البعث الحضاري :

1 - ترقية الوعي الإسلامي، وإذكاء إحساس المواطن بمشكلات التحدي الحضاري، وتجنب الصحوة الإسلامية السقوط في مآهات الشكليات والطقوس والهامشيات، بالدعوة والحث على الاهتمام بقضايا العلم والعمل، وتدارك التخلف واللاحق بركب التقدم.

2 - إبراز فضائل الإسلام في محتواه الذي أراه الله أن يكون منارة للإنسانية، وقدوة للحضارة، وملاذا لكل مؤمن.

3 - التنبيه والتثديد بأية ممارسة مخالفة للخلق الإسلامي طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 9 من الدستور.

4 - كشف الآفات الاجتماعية ومظاهر التخلف في الفكر والعمل من حياة الأمة، ومحاربتها على هدي من تعاليم الإسلام التي ترغب في البر والتقوى والعمل الصالح.

5 - ترقية الدراسات الفقهية والمقارنة، خصوصا في مجال فقه المعاملات وكيفية تنظيم الزكاة واستغلال الأملاك الوقفية.

مرسوم رئسي رقم 91 - 179 مؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991 يتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لاسيما المواد 2 و9 و49 و74 و116 و161 منه،

- وبمقتضى المرسوم رقم 83 - 543 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1403 الموافق 24 سبتمبر سنة 1983 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للمعهد الوطني للتعليم العالي،

- وبمقتضى المرسوم رقم 83 - 544 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1403 الموافق 24 سبتمبر سنة 1983، والمتضمن القانون الأساسي للجامعة،

- وبمقتضى المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق 23 مارس سنة 1985، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية،

- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90 - 226 المؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو سنة 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، وواجباتهم،

يرسم ما يلي :

المادة الأولى : يحدد هذا المرسوم شروط تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى، المحدث بالمادة 161 من الدستور، وشروط عمله. كما يحدد القانون الأساسي لبعض مستخدمي.

المادة 2 : يكون مقر المجلس الإسلامي الأعلى في مدينة الجزائر.

غير أنه يمكنه أن يجتمع في أي مكان من التراب الوطني، كلما دعت الحاجة الى ذلك و/أو كانت هناك منفعة أكيدة.

المادة 3 : يتولى المجلس الإسلامي الأعلى المهام الآتية :

(ج) في المجال الثقافي :

1 - السهر على انسجام برامج التربية الإسلامية مع تعاليم القرآن والسنة.

2 - النهوض بالثقافة الإسلامية عن طريق تجديد الفكر، وشحن العقل، وإيقاظ الوعي الإسلامي القادر على استيعاب الماضي، وتفهم أبعاد الحاضر والمستقبل، اعتمادا على قوانين العلم وأساليب الحياة المعاصرة، في إطار قيم الإسلام الجوهريّة.

3 - تشجيع تفتح الشخصية في كنف الأخلاق الإسلامية التي تضمن التوازن والتماسك للوقاية من مخاطر الاستلاب والانحراف والجمود.

4 - التوجيه الروحي عن طريق الدروس والمحاضرات والندوات، وبواسطة أجهزة الإعلام المختلفة.

5 - إحياء التراث الإسلامي عامة والجزائري خاصة، عن طريق النشر والترجمة.

6 - تشجيع البحث والتأليف والترجمة في ميدان العلوم الإسلامية.

7 - توطيد العلاقات مع العالم الإسلامي عن طريق التبادل الثقافي الإسلامي.

8 - تتبع ما ينشر عن الإسلام والتراث الإسلامي من بحوث ودراسات، في الداخل والخارج قصد الانتفاع بما فيها من رأي صحيح، أو مواجهتها بالرد والتصحيح.

9 - تمثيل الجزائر في المؤتمرات والندوات والملتقيات العلمية الإسلامية، التي لها علاقة بمهمته.

المادة 4 : يمكن كلا من رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس الحكومة أن يستشير المجلس الإسلامي الأعلى، و/أو يطلب منه أية دراسة تدخل في إطار اختصاصاته.

المادة 5 : يجب أن يتوفر في أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى ما يأتي :

1 - أن يكونوا من جنسية جزائرية.

2 - أن يبلغ عمرهم أربعين (40) سنة على الأقل.

3 - أن يتمتعوا بخلق رفيع.

4 - أن تكون لهم معلومات في العلوم الإسلامية تثبتتها مؤهلات وشهادات، أو دراسات ومؤلفات منشورة.

المادة 6 : تتنازل العضوية في المجلس الإسلامي الأعلى

مع ما يأتي :

1 - ممارسة أية وظيفة إدارية، أو قضائية أو سياسية، و/أو انتخابية.

2 - ممارسة أي نشاط مهني يتنازل بكرامة استقلال المجلس.

3 - الانتماء إلى جمعية ذات طابع سياسي.

المادة 7 : يعين أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى

بمرسوم رئاسي، وتنتهي مهامهم بالطريقة نفسها.

يمكن رئيس الجمهورية أن يستأنس في هذا الإطار بآراء الهيئات الوطنية المتخصصة في الفكر الإسلامي، والعلوم الإسلامية والشؤون الدينية أو التي لها علاقة بذلك.

المادة 8 : تفقد صفة العضوية في المجلس متى ثبت

تیناف مع العضوية المذكورة ويعلن العزل بناء على اقتراح أغلبية أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى.

ويعزل بالكيفية نفسها السالفة الذكر كل عضو استحال عليه ممارسة مهمته.

المادة 9 : ينتخب أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى

رئيسهم بمجرد تعيينهم، طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور.

كما ينتخبون في الوقت نفسه نائبين لرئيس المجلس الإسلامي الأعلى.

المادة 10 : يعد المجلس الإسلامي الأعلى نظامه

الداخلي، ويناقشه، ويصادق عليه.

المادة 11 : يجتمع المجلس الإسلامي الأعلى في دورة

عادية كل ثلاثة (3) أشهر.

ويمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس الحكومة، أو ثلث (1/3) أعضائه.

المادة 12 : تدون مداولات المجلس الإسلامي الأعلى

في محاضر يوقعها الأعضاء.

المادة 13 : تنشر فتاوى المجلس الإسلامي الأعلى

وقراراته، بعناية الأمين العام، في نشرة دورية.

المادة 21 : يمكن رئيس المجلس الإسلامي الأعلى أن يوظف، قدر ماتحتاج إليه المصالح وفي حدود شغور الوظائف، مستخدمين يخضعون لأحكام المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985، المذكور أعلاه.

المادة 22 : تسجل الاعتمادات اللازمة لعمل المجلس الإسلامي الأعلى ضمن التكاليف المشتركة من الميزانية العامة للدولة.

ويكون رئيس المجلس الإسلامي الأعلى أمرا بصرفها. ويمكنه أن يفوض إمضاه إلى الأمين العام وإلى أي موظف يكلف بالتسيير المالي والمحاسبي لدى المجلس الإسلامي الأعلى.

المادة 23 : تلغى كل الأحكام المخالفة لهذا المرسوم، لاسيما أحكام المرسوم رقم 66 - 45 المؤرخ في 18 فبراير سنة 1966 والمتضمن تأسيس المجلس الإسلامي الأعلى، المعدل والمتمم.

المادة 24 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991.

الشاذلي بن جديد

مرسوم رئاسي رقم 91 - 180 مؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991 يتضمن تحويل اعتمادات إلى ميزانية تسيير مصالح رئيس الحكومة

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على تقرير وزير الاقتصاد،

- وبناء على الدستور لاسيما المادة 74 - 6 منه،

- وبمقتضى القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 8 شوال

عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 90 - 36 المؤرخ في 14

جمادى الثانية عام 1411 الموافق 31 ديسمبر سنة 1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991،

المادة 14 : يزود المجلس الإسلامي الأعلى بأمانة عامة يسيرها أمين عام يساعده ثلاثة (3) مديري دراسات وبحث، ورئيس مصلحة للإدارة والوسائل. يعينون بمرسوم رئاسي، وتنتهى مهامهم بالطريقة نفسها.

المادة 15 : يتخذ الأمين العام، تحت سلطة رئيس المجلس الإسلامي الأعلى، كل التدابير الضرورية لتحضير أشغال المجلس الإسلامي الأعلى وتنظيمها، وتطبيق برنامج العمل.

المادة 16 : تكلف مديريات الدراسات والبحث بتحضير أشغال المجلس الإسلامي الأعلى ومتابعة مداولاته.

وفي هذا الإطار، تتولى كل مديرية دراسات وبحث ضمن ميدان عملها، التعرف على الوثائق والمعلومات التي تفيد المجلس الإسلامي الأعلى في أشغاله وجمعها واستغلالها كما تحضر مشاريع الآراء والدراسات وغيرها من الأشغال والبحوث التي يفصل المجلس الإسلامي الأعلى في مضمونها.

المادة 17 : تتولى مديريات الدراسات والبحث تباعا ما يأتي :

1 - تختص الأولى بميدان البحث في القرآن والسنة ودراستهما،

2 - وتختص الثانية بالفقه والفلسفة الإسلامية،

3 - وتختص الثالثة بالترقية الحضارية والتراث الإسلامي.

وتكلف مصلحة الإدارة والوسائل بالمسائل الإدارية وتسيير الوسائل.

المادة 18 : تعمل مديريات الدراسات والبحث في إطار تشاوري مع جامعات العلوم الإسلامية والمعاهد العليا الإسلامية، وفق الكيفيات التي يحددها النظام الداخلي.

المادة 19 : تسري أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90 - 226 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 المذكور أعلاه، على وظائف الأمين العام، ومديري الدراسات والبحث، ورئيس مصلحة الإدارة والوسائل.

المادة 20 : يجب أن تتوفر في الأمين العام، ومديري الدراسات والبحث، لدى المجلس الإسلامي الأعلى، شروط الأهلية التي تتوافق مع خصائص المهام التي تسند إليهم، زيادة على الشروط التي حددها المرسوم رقم 90 - 226 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، المذكور أعلاه.



الملحق السابع

مرأي المجلس الدستوري رقم 03

بتاريخ 1997-07-31



المجلس الدستوري

رأي رقم 03 ر. ن. د / م د / 97 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1418 الموافق 31 يوليو سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

إن المجلس الدستوري،

- بناء على إخطار رئيس الجمهورية، طبقا لأحكام المواد 70 (الفقرة الثانية) و163 (الفقرة الأولى) و165 (الفقرة الثالثة) من الدستور، برسالة رقم 15 / رج مؤرخة في 23 يوليو سنة 1997 مسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 23 يوليو سنة 1997 تحت رقم 12 - 97 / س.إ. قصد مراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور،

- وبناء على الدستور في مواده 115 (الفقرة الثالثة) و163 (الفقرة الأولى) و165 (الفقرة الثالثة) و167 (الفقرة الأولى) منه،

- وبمقتضى النظام المؤرخ في 5 محرم عام 1410 الموافق 7 غشت سنة 1989 التي يحدد إجراءات عمل المجلس الدستوري، المعدل والمتمم،

- وبعد الاستماع إلى المقرر،

- اعتبارا أن المجلس الشعبي الوطني قام بإعداد نظامه الداخلي وصادق عليه في جلسته العلنية بتاريخ 22 يوليو سنة 1997 تطبيقا للفقرة الثالثة من المادة 115 من الدستور،

- واعتبارا أن رئيس الجمهورية قام بإخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه بخصوص مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور عملا بالفقرة الثالثة من المادة 165 من الدستور،

- واعتبارا أنه وبخصوص المواد 12 و13 و14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يتبين أن تحرير نصاب ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضاء المجلس الشعبي الوطني لرفع الحصانة عن النائب، وإسقاط صفتة نيابية، ولعزله، يخل بمقتضيات المواد 106 و107 و108 على التوالي من الدستور التي تتطلب أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني لذلك،

- واعتبارا وبخصوص المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن نصها على إيداع الحكومة بتاريخ القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني يخل بمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 119 من الدستور التي أناطت تلك المهمة برئيس الحكومة،

لهذه الأسباب

يدلي بالرأي التالي :

أولا : أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تم إعداده والمصادقة عليه وفقا للفقرة الثالثة من المادة 115 من الدستور، فهو مطابق للدستور.

ثانيا : أن الإخطار الصادر عن رئيس الجمهورية بخصوص مطابقة هذا النظام للدستور جاء وفقا للفقرة الثالثة من المادة 165 من الدستور، فهو مطابق للدستور.

ثالثا : أن اشتراط نصاب ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضاء المجلس الشعبي الوطني ضمن المواد 12 و 13 و 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لرفع الحصانة عن النائب، وإسقاط صفة النيابية، ولعزله، غير مطابق للدستور. ولذا تصاغ الفقرة الخامسة من المادة 12 كما يأتي :

" يفصل المجلس الشعبي الوطني في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه ."

وتصاغ الفقرة الثانية من المادة 13 كما يأتي :

" تدرس اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية بناء على الإحالة من مكتب المجلس الشعبي الوطني طلب إسقاط الصفة النيابية، وتستمع إلى النائب المعني، وعند قبولها الطلب تحيل المسألة على المجلس الشعبي الوطني من أجل البت بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه في جلسة مغلقة بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه ."

رابعا : أن تقرير المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس من طرف الحكومة غير مطابق للدستور. ولذا تصاغ الفقرة الأولى من هذه المادة كما يأتي :

" يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني فوراً مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس على اللجنة المختصة ."

خامسا : القول بأن باقي أحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مطابقة للدستور.

ينشر هذا الرأي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

بهذا تداول المجلس الدستوري في جلساته بتاريخ 25 و 26 ربيع الأول عام 1418 الموافق 30 و 31 يوليو

سنة 1997.

رئيس المجلس الدستوري
سعيد بوالشعير



الملحق الثامن

حول استبعاد الأعمال الحكومية من

مراقبة القضاء الإداري



ملف رقم 36473 قرار بتاريخ 1984/01/07

قضية (ب - ب) ضد قرار وزير المالية

رقابة الجهات التضامنية على أعمال الإدارة - ليست عامة ومطلقة -
سحب العملة من الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة.

اجتهاد المجلس الأعلى.

مضى تبث أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل «خارج الأجل»، هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة.

فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى، فحص مدى شرعيتها أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق.

مما يتعين رفض طلب الطاعن الحالي الرامي لإبطال قرار وزير المالية وقرار ومحافظ البنك المركزي، واللذان برفضهما الطعن الإداري المرفوع إليهما.

إن المجلس الأعلى

المتخذ في جلسته الملانية أصدر بعد المداولة القانونية القرار الآتي :

المتضمن للتأويل رقم 63 218 المؤرخ في 63/06/18، المتضمن تأسيس المجلس الأعلى، المعدل

والتعمم بعد الإطلاع على المرات 7، 231، 274، 275، 278، 281، 283، 285 من قانون الإجراءات

المدنية.

حيث ان الرضاية التي يتأثيرها القاضي الإداري على اعمال الإدارة لا يمكن أن تكون عامة ومطلقة. حيث أن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة. حيث أن القرار المستعجلي بالتالي من باعته سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن. وأن القرار الحكومي الموزع في 08 أبريل 1982 القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج من التداول وكذا قرار قاتح جوان 1982 الصادر عن وزير المالية المتضمن تحديد قواعد الترخيص بالتبديل «خارج الاجل»، هما قراران سياسيان، يكتملان طابع أعمال الحكومة ومن ثم فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى لافحص مدى شرعيتها، ولا مباشرة رقابة على مدة التطبيق.

وأن المدعى غير محق بالتالي في مطالبته المجلس الأعلى بإبطال القرار المتخذ في 29 ماي 1983 المتضمن رفض الطعن الإداري المسبق المرفوع إلى وزير المالية.

فلهذه الأسباب :

يقضي المجلس الأعلى : في الشكل

بالتصريح بعدم اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى نوعيا لنظر النزاع. ويرفض الطعن وبالحكم على المدعى بالمصاريف.

بنا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بقصر العدالة نوهج عيان رمضان بتاريخ سبعة من شهر جانفي سنة أربع وثمانين وتسمماتة وألف ميلادية من قبل المجلس الأعلى الغرفة الإدارية والتركية من السادة.

بورنال عبد القادر الرئيس
مختاري عبد الحفيظ المستشار القرر
حنادي عبد الحميد المستشار

بمساعدة السيد/ سليح الشرف كاتب الضبط وبحضور السيد/ المصالح العامي العام

الرئيس المستشار القرر كاتب الضبط

حيث أنه بموجب عرضة مودعة لدى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى بتاريخ 10 جويلية 1983 طعن السيد/ ي- ج- ب، بالبطان لتجاوز السلطة في القرار المتخذ في 29 ماي 1983 الذي رفض بموجبه كل من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي، الطعن الإداري المرفوع إليهما من طرف الطاعن في 7 ماي 1983. حيث أنه وبموجب قرار سياسي موزع في 08 أبريل 1982 تم سحب أوراق 500 دج من التداول. وأن هذا القرار قد اقتصر تطبيقه على فترة التبديل المحدد بإيام السبت، الأحد والاثنين أي 10، 11، 12 أبريل 1982.

وأن الطاعن قد تغيب بتاريخ 08 أبريل 1982 عن الجزائر لأسباب صحية.

وأنه بتاريخ 13 أبريل 1982 وبعد ما علم بالإجراءات الجارية المتعلقة بالتبديل المذكور قرر العودة إلى الوطن.

وأن المدعى كان يملك بفزائنه بالبنك الوطني الجزائري بمسارح عميروش، مبلغا يقدر بحوالي 270.000 دج مكرونا من أوراق مالية من فئة 500 دج.

وأنه كان يملك كذلك بفزائنه المهمة، بمكانته، مبلغا إجماليا قدره 418.650.00 دج منه مبلغ 322.500 من فئة 500 دج.

وأنه وبعد مساع عديدة رفع بتاريخ 07 ماي 1983 تظلما ولأثنا إلى وزير المالية، وهو النظام المرفوع بموجب الرسالة الموزعة في 29 ماي 1983.

وأن ذلك هو فعوى القرار المطعون فيه.

وعليه :

حيث أن المدعى يذهب إلى أن قرار الوزير لا يستند إلى أي أساس ويتعارض مع مبادئ الأنصاف، ذلك أنه ذا نية حسنة.

حيث أن المدعى عليه يذكر بأن الطعن غير مقبول لأن عملية التبديل هي من أعمال الحكومة.

عن الوجه التعلق بالقرار الحكومي :

حيث أن المدعى يذكر بأنه لم يكن في إمكانه القيام بعملية التبديل بسبب :

أ) تغيبه عن التراب الوطني،

ب) والضعفات التي واجهته لدى المصالح المالية.

وأن القرار المتخذ ضده من طرف وزير المالية هو قرار فردي ويمكن بالتالي الطعن فيه أمام المجلس الأعلى.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

الكتب والمؤلفات :

باللغة العربية :

- الطماوي (سليمان محمد) ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي للنشر والطباعة ، دون مكان النشر ، 1988.
- الطماوي (سليمان محمد) ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، (بدون دار النشر) ، القاهرة ، 1988.
- الغالي (كمال) ، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية ، الطبعة الخامسة ، مطبعة الرياض ، دمشق 1978.
- الغزال (إسماعيل) ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 1986.
- أوصديق (فوزي) ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة - القسم 1 - (النظرية العامة للدولة) ، دار الكتاب الحديث ، البليدة ، 1999.
- أوصديق (فوزي) ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء 2 ، (النظرية العامة للدساتير) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2003.
- أوصديق (فوزي) ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء 3 ، (السلطات الثلاث) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، طبعة 1، 1994.
- أويحي (العيفا) ، النظام الدستوري الجزائري ، (بدون دار النشر) ، طبعة 1 ، الجزائر ، 2002.
- بوشعير (سعيد) ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء 1 ، (النظرية العامة للدولة) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2004.

- بوشعير (سعيد) ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1990.
- جمال الدين (سامي) ، أصول القانون الإداري (الجزء الثاني) ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 1996.
- حسين (مصطفى حسين) ، القضاء الإداري ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1987.
- خليل (محسن) ، القانون الدستوري والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 1996.
- دنوني (هجيرة) ، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق ، الطبعة 2 ، الدار الجزائرية للمنشورات الجامعية (E.D.A.P) ، الجزائر ، 2003.
- شطا (محمد حماد) ، تطور وظيفة الدولة (الكتاب الأول) ، نظرية المرافق العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984.
- عزاوي (عبد الرحمن) ، النظام القانوني لممارسة الأنشطة و المهن المنظمة (دراسة مقارنة) ، عالم الكتب ، طبعة 1 ، الجزائر ، 2004.
- عزاوي (عبد الرحمن) ، النظام القانوني للمنشآت المصنفة ، من أجل حماية البيئة ، (مقارنة في كل من القانون الجزائري والفرنسي والمصري) عالم الكتب طبعة 1 ، الجزائر، 2003.
- عوابدي (عمار) ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة ، الجزائر ، 2003.
- فهمي (أبو زيد مصطفى) ، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1975.
- فهمي (عمر حلمي) ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ، الطبعة 1 ، (بدون مكان النشر) ، 1980.

- فودة (رأفت) ، سلطة التقرير المستقلة ، الطبعة 2 ، الدار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997.
- لباد (ناصر) ، القانون الإداري ، الجزء الأول (التنظيم الإداري) ، الطبعة الثانية، (دون دار النشر) ، الجزائر ، 2001.
- محيو (أحمد) ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1996.
- هوريو (أندريه) ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (ترجمة علي مقلد ، شفيق حدّاد ، عبد الرحمن سعد)، دار الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 1977.
- وافي (أحمد) ، بوكرا (إدريس) ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي في ظل دستور 1989 ، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، الجزائر ، 1992.
- وجدي (ثابت غابريال) ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها (دراسة تحليلية مقارنة بالمادة 16 من الدستور الفرنسي شاملة الإجراءات المتخذة تطبيقا للمادتين 74، 16 في الظروف الاستثنائية)، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 1988.

باللغة الفرنسية :

- Debbasch (Charles) , Droit administratif, 6^{ème} édition, Economica, Paris, 2001.
- Favoreu (Louis) et Philip (Loïc) , grands arrêts (les grands décisions du conseil constitutionnel), 9^{ème} édition, DALLOZ, Marseille, 1997.
- Gelard (Patrice) , Jacques Meunier, Institutions politiques et droit constitutionnel, Montchrestien, 3^{ème} édition, Paris, 1999.
- Gelieu (Raymond) et Constan (Jean) Lexique des termes juridiques, Dalloz, Paris, 1974.
- Gicquel (Jean) et Hauriou (André) , droit constitutionnel et institutions politiques, édition Montchrestien, Paris, 1985.

- Jacque (Jean Paul) , droit constitutionnel et institutions politiques, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2000.
- Khalfa (Mameri) , Réflexions sur la constitution Algérienne, société national d'édition et de diffusion et l'office des publications universitaires, Alger, 1979.
- Patrik (Courbé) , Introduction générale au droit, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1990.
- Philippe (Georges) , organisation constitutionnelle, 3^{ème} édition, Paris, 1995.
- Vedel (Georges) , Droit administratif, presses universitaires de France, 34^{ème} édition, Presse universitaire de France, Paris, 1976.
- Yelles (Chaouche Bachir), Le conseil constitutionnel Algérien, (Du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, office des publications universitaires, Alger, 1994.

Dictionnaire :

- la Rouse petit dictionnaire français, entreprise national du livre, (sans lieu d'édition) 1987.
- Belot Classique, Français – Arabe, Dar El Machrek, Beyrouth, 1991.

قائمة الرسائل والمذكرات :

- براهيم (محمد) ، مدى توازن العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في دستور الجزائر لسنة 1996 ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة وهران ، 1997.
- بن مالك (بشير) ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996 ، رسالة لنيل شهادة الماجستير - قانون العام ، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجيلالي اليااس - سيدي بلعباس ، 1998-1999.

- بوقفة (العربي) ، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل الدستور الجزائري لعام 1963، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة الجزائر، 1997.
- عمار (عباس) ، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1989، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة وهران ، 1995.

قائمة المقالات :

باللغة العربية :

- إبراهيمي محمد ، حق الحل في دستور 1989 ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الاقتصادية ، السياسية ، العدد الثالث ، 1993.
- بدران مراد ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد 10 ، العدد 2 ، سنة 2000 .
- بوالشعير سعيد ، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد 1 ، العدد 2 ، مركز التوثيق والبحوث الإدارية ، منشورات دحلب ، الجزائر ، 1992.
- بوالشعير سعيد ، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس ، الفصل الثاني : المبادرة بالتشريع، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد 2 ، العدد 2 ، 1992.
- بولحية إبراهيم ، السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 23-24 أكتوبر 2000.
- تشوار جلول ، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، وقائع الملتقى الوطني لنظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية ، الجزء 1 ، (الأوراسي ، الجزائر) ، 29-30 أكتوبر 2002.

- جبار عبد المجيد ، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 5 ، العدد 1 ، 1995.
- زعلاني عبد المجيد ، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، مطابع الديوان الوطني للأشغال التربوية لسنة 2001 ، الجزء 37 ، رقم 02 ، الجزائر ، 1999.
- زغوم كمال ، وبوديار حسني ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان.
- شريط لمين ، واقع البيكاميرالية في العالم ومكان التجربة الجزائرية فيها ، بحث في إطار المنتدى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، الأوراسي 29-30 أكتوبر 2002.
- عوابدي (عمار) ، القرارات الإدارية العامة (اللوائح الإدارية) في النظام القانوني الجزائري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 3 و 4 ، 1986.
- كحلولة محمد ، المراقبة الدستورية في الجزائر في إطار عمل المجلس الدستوري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية رقم 3 لسنة 1990.
- مزود أحسن ، مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1996 ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، أكتوبر 2000.

باللغة الفرنسية :

- Bendourou Omar, Le conseil constitutionnel Algérien, Revue de droit public, n° 6, 1991.
- Boulssane Abdelkader, les services du chef du gouvernement, revu de l'école national d'administration, IDARA, volume 4, n°1, Alger , 1994.
- Djebbar Abdelhamide, La loi et le règlement, dans la constitution de 28 novembre 1996, revue IDARA n° 1, Alger, 1997.

- Lamarque Jean, la conception traditionnelle de la nécessité en droit constitutionnel, RDP et Sc. Po.LGDJ, Paris, 1961.

النصوص القانونية :

الديساتير الجزائرية :

- 1- دستور 10 سبتمبر 1963.
- 2- دستور 22 نوفمبر 1976.
- 3- دستور 23 فيفري 1989.
- 4- دستور 28 نوفمبر 1996.

الديساتير المقارنة :

- 1- الدستور الفرنسي لسنة 1958.
- 2- الدستور المصري لسنة 1971.
- 3- الدستور المغربي لسنة 1972.
- 4- الدستور التونسي لسنة 1958.
- 5- التعديل الدستوري التونسي لسنة 1976.

الأوامر :

- 1- الأمر رقم 96-07 المؤرخ في 10/01/1996 المعدل للقانون 90-22 المتعلق بالسجل التجاري ، الجريدة الرسمية رقم 03 لسنة 1996.
- 2- الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية ، الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1997.
- 3- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ، الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1997.

- 3- المرسوم الرئاسي رقم 95-102 المؤرخ في 08/04/1995 المتضمن إنشاء المجلس الوطني للطاقة ، الجريدة الرسمية رقم 21 لسنة 1995.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 95-256 المؤرخ في 27/08/1995 المتضمن إحداث المجلس الأعلى للشباب ، الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 1995.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 96-13 المؤرخ في 23/03/1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية ، الجريدة الرسمية رقم 20 لسنة 1996.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 96-233 المؤرخ في 02/07/1996 المتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها ، الجريدة الرسمية رقم 41 لسنة 1996.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 98-48 المؤرخ في 11/02/1998 المتضمن القانون الأساسي للشركة الوطنية للبحث عن المحروقات ، الجريدة الرسمية رقم 87 لسنة 1998.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27/10/1999 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10/04/1989 المحدد للوظائف المدنية والعسكرية المخول التعيين فيها لرئيس الجمهورية والمرسوم التنفيذي رقم 91-307 المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من طرف رئيس الحكومة ، الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1999.
- 9- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27/10/1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1999.
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 00-71 المؤرخ في 25/03/2000 تخفيض جزئي لباقي عقوبة ، الجريدة الرسمية رقم 16 لسنة 2000.
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 00-72 المؤرخ في 25/03/2000 المتضمن استبدال عقوبة ، الجريدة الرسمية رقم 16 لسنة 2000.

المراسيم التنفيذية :

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 91-307 المؤرخ في 07/09/1991 المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من طرف رئيس الحكومة ، الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 1991.

- 2- المرسوم التنفيذي رقم 93-139 المؤرخ في 14/06/1993 المتضمن تعديل القانون الأساسي للمعهد الوطني لحماية النباتات ، الجريدة الرسمية رقم 41 لسنة 1993.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/06/1994 المتعلق بتنظيم أجهزة الولاية وهياكلها ، الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 1994.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 97-39 المؤرخ في 18/01/1997 المتعلق بالنشاطات الاقتصادية الخاضعة للقيود في السجل التجاري ، الجريدة الرسمية رقم 05 لسنة 1997.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 97-40 المؤرخ في 18/01/1997 المتعلق بمعايير تحديد النشاطات والمهن الخاضعة للقيود في السجل التجاري ، الجريدة الرسمية رقم 05 لسنة 1997.

الأنظمة والمداولات :

- المداولة المؤرخة في 29/12/1996 المعدلة والمتممة للنظام المؤرخ في 07/08/1989 المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري ، الجريدة الرسمية رقم 03 لسنة 1997.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية رقم 53 لسنة 1997.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية رقم 08 لسنة 1998.

القرارات والآراء :

- قرار المجلس الدستوري الصادر في 30/08/1989 المتعلق باحتفاظ كل سلطة بحدود اختصاصها ، الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1989.
- قرار المجلس الدستوري الصادر في 24/01/2000 المتعلق باستخلاف نواب المجلس الشعبي الوطني بسبب تعيينهم في وظائف حكومية ، الجريدة الرسمية رقم 04 لسنة 2000.
- الرأي رقم 03 الصادر في 31/07/1997 يتضمن مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية رقم 53 لسنة 1997.
- الرأي رقم 04 الصادر في 13/07/1998 المتعلق بإمكانية التصدي لأحكام القانون العادي التي لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها ، الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 1998.

النصوص القانونية باللغة الفرنسية :

- Décret présidentiel n° 02-250 du 24/07/2002 portant code des marchés publics.
- Règlement fixant les règles de fonctionnement du conseil constitutionnel, journal officiel Algérien n° 48 du 06 Août 2000.

الفهرس



الفهرس

1	المقدمة
	الباب الأول : منافسة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في عملية صنع القانون في
7	النظام الدستوري الجزائري
8	الفصل الأول : ماهية سلطة التقرير
	المبحث الأول : طرق وضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
10	وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات
	المطلب الأول : طرق وضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية
10	والتنفيذية
11	الفرع الأول : العوامل والمعطيات المؤثرة في إدارة المؤسس الدستوري
	الفرع الثاني : الحلول المعروضة على المؤسس الدستوري في عملية توزيع
14	الاختصاص
19	المطلب الثاني : مبدأ الفصل بين السلطات
19	الفرع الأول: دراسة مبدأ الفصل بين السلطات من الناحية النظرية
22	الفرع الثاني : مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري
26	المبحث الثاني : التمييز بين القانون واللوائح ومجال كل منهما
27	الفرع الأول : حكمة وجود اللائحة بجوار القانون
29	الفرع الثاني : مفهوم القانون واللوائح
	المطلب الثاني: مجال القانون واللوائح في النظام القانوني الجزائري وبعض الأنظمة
35	المقارنة
35	الفرع الأول : مجال القانون واللوائح في بعض الأنظمة المقارنة
40	الفرع الثاني : مجال القانون واللوائح في النظام الدستوري الجزائري

- 50..... الفصل الثاني : قطبي سلطة التقرير
- 51..... المبحث الأول : مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري
- المطلب الأول : اختصاصات رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية
- 51..... والاستثنائية
- الفرع الأول : سلطات أو اختصاصات رئيس الجمهورية في ظل الظروف
- 52..... العادية
- الفرع الثاني : سلطات أو اختصاصات رئيس الجمهورية في ظل الظروف غير
- 56..... العادية
- 59..... المطلب الثاني : طبيعة سلطة التقرير التي يحوزها رئيس الجمهورية
- 60..... الفرع الأول : سلطة التقرير في المجالات غير المخصصة للقانون
- الفرع الثاني : سلطة التقرير في المجالات الخارجية عن اختصاص رئيس
- 62..... الحكومة
- 65..... المبحث الثاني : مركز رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري
- 65..... المطلب الأول : الوظائف الدستورية لرئيس الحكومة
- 66..... الفرع الأول : التحديد الدستوري لأهم وظائف رئيس الحكومة
- الفرع الثاني : الاختصاصات المشتركة لرئيس الحكومة مع غيره من
- 69..... السلطات
- 72..... المطلب الثاني : سلطة التقرير التي يحوزها رئيس الحكومة
- الفرع الأول : الاختصاص التنظيمي التابعة المقرر لرئيس الحكومة بمقتضى
- 72..... سلطة التقرير
- 73..... الفرع الثاني : طبيعة سلطة التقرير التي يحوزها رئيس الحكومة
- 77..... الفصل الثالث : أدوات ممارسة سلطة التقرير
- 78..... المبحث الأول : أداة الهيئة الحائزة على سلطة التقرير المستقلة
- 78..... المطلب الأول : المرسوم الرئاسي أداة ممارسة سلطة التقرير المستقلة

79. الفرع الأول : مفهوم المراسيم الرئاسية وسلطة رئيس الجمهورية في اتخاذها ..
82. الفرع الثاني : مجال المراسيم الرئاسية
83. المطلب الثاني : طبيعة المراسيم الرئاسية وعلاقتها بالعمل الحكومي.....
83. الفرع الأول : قيمة المراسيم الرئاسية.....
85. الفرع الثاني : علاقة المراسيم الرئاسية بالعمل الحكومي.....
87. المبحث الثاني : أداة الهيئة الحائزة على سلطة التقرير التابعة
87. المطلب الأول : المراسيم التنفيذية أداة ممارسة سلطة التقرير التابعة.....
87. الفرع الأول : مفهوم المراسيم التنفيذية وسلطة رئيس الحكومة في اتخاذها....
89. الفرع الثاني : مجال المراسيم التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري
- المطلب الثاني : طبيعة المراسيم التنفيذية وتمييزها عن المراسيم الرئاسية وعن
القانون
92. الفرع الأول : طبيعة المراسيم التنفيذية
94. الفرع الثاني : علاقة المراسيم التنفيذية بالقانون والمراسيم الرئاسية
- الباب الثاني : مساهمة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية والضمانات المقررة
لحماية سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري.....
96. الفصل الأول : الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية - قطب سلطة التقرير -
100. المبحث الأول : الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية
101. المطلب الأول : حق اقتراح القوانين.....
101. الفرع الأول : مفهوم حق الاقتراح
104. الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لحق الاقتراح.....
105. المطلب الثاني : حق الاعتراض على القوانين.....
105. الفرع الأول : مفهوم حق الاعتراض.....
107. الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لحق الاعتراض.....
110. المبحث الثاني : تحوّل رئيس الجمهورية إلى مشرع أصلي.....

- المطلب الأول : الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور 110
- الفرع الأول : الشروط المتعلقة بتطبيق نص المادة 124 من الدستور 111
- الفرع الثاني : طبيعة الأوامر المتخذة حسب نص المادة 124 من الدستور ... 117
- المطلب الثاني : الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية وفي المجال المالي 121
- الفرع الأول : الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية 121
- الفرع الثاني : الأوامر المتخذة في المجال المالي 123
- الفصل الثاني : الحماية المباشرة لسلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري 126
- المبحث الأول : الجهاز المختص بالرقابة على دستورية التنظيمات 127
- المطلب الأول : تنظيم المجلس الدستوري الجزائري 127
- الفرع الأول : تشكيل المجلس الدستوري 128
- الفرع الثاني : تسيير المجلس الدستوري 131
- المطلب الثاني : صلاحيات المجلس الدستوري 132
- الفرع الأول : صلاحيات المجلس الدستوري في الظروف العادية 132
- الفرع الثاني : اختصاصات المجلس الدستوري في حالات خاصة 134
- المبحث الثاني : طبيعة الرقابة على دستورية التنظيمات 137
- المطلب الأول : خصائص ومظاهر الرقابة على دستورية التنظيمات 137
- الفرع الأول : خصائص الرقابة على دستورية التنظيمات 138
- الفرع الثاني : مظاهر الرقابة على دستورية التنظيمات 139
- المطلب الثاني : إجراءات وجزاء الرقابة على دستورية التنظيمات 140
- الفرع الأول : إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات 140
- الفرع الثاني : حجية الرأي والقرار الصادر بعدم الدستورية 142
- الفصل الثالث : الحماية غير المباشرة لنطاق السلطة التقريرية 146
- المبحث الأول : الحماية المقررة على القوانين العضوية 147

149	المطلب الأول : مفهوم القوانين العضوية
	الفرع الأول : تعريف القوانين العضوية ومكانتها ضمن سلم التدرج
150	القاعدي
153	الفرع الثاني : خصائص القوانين العضوية
156	المطلب الثاني : ماهية الحماية المقررة على القوانين العضوية
156	الفرع الأول : أساس الحماية المقررة على القوانين العضوية
158	الفرع الثاني : إجراءات وجزاء الحماية المقررة على القوانين العضوية
162	المبحث الثاني : الحماية المقررة على القوانين العادية
162	المطلب الأول : مفهوم القوانين العادية وأساس الحماية المقررة لها
162	الفرع الأول : مفهوم القوانين العادية
164	الفرع الثاني : أساس الحماية المقررة على القوانين العادية
166	المطلب الثاني : تجسيد الحماية المقررة على القوانين العادية
166	الفرع الأول : إجراءات الحماية المقررة على القوانين
169	الفرع الثاني : جزاء الحماية المقررة على القوانين العادية
173	الخاتمة
178	الملاحق
214	الفهرس