



جامعة عين تموشنت - بلحاج بوشعيب -



كلية الحقوق

قسم الحقوق

مجال القانون و التنظيم في الجزائر وفرنسا  
-دراسة مقارنة-

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق - تخصص قانون عام

تحت إشراف الأستاذ :

أ.غزالي بلعيد

من اعداد الطالبين :

عسكر محمد أمين زكرياء

دالي كاملة

لجنة المناقشة:

جامعة بلحاج بوشعيب	أستاذ محاضر - أ -	طهير عبد الرحيم	الرئيس
جامعة بلحاج بوشعيب	أستاذ محاضر - أ -	غزالي بلعيد	المشرف
جامعة بلحاج بوشعيب	أستاذ محاضر - ب -	أسود ياسين	المتحن

السنة الجامعية: 2024/2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شكر و تقدير

الحمد لله الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم الحمد لله  
المنان الملك القدوس السلام مدبر الليالي و الأيام مصرف الشهور  
و الأعوام ، قدر الامور فأجراها على أحسن نظام ما شاء كان و  
ما لم يشأ لم يكن ، الحمد لله على ما أنعم به على فضله  
الخير الكثير و العلم الوفير و اعانني على إنجاز هذا العمل ا  
لذي أحسبته عبادة من العبادات جعلها الله خالصة لوجهه الكريم .  
و بعد الحمد لله تعالى و شكره على إنهائي لهذه الرسالة ،  
أتقدم بخالص الشكر و عظيم الإمان للأستاذ الفاضل  
"غزالي بلعيد " على ما قدمه لي من علم نافع و عطاء متميز  
و إرشاد مستمر .

و أخيرا نهدي كل عبارات الشكر والعرفان إلى كل شخص  
مد لنا يد المساعدة لإنجاز هذه المذكرة من بعيد  
أو من قريب ولو بكلمة طيبة.

شكرا

-بارك الله فيكم جميعا-

# إهداء

إلى كل من علمني حرفاً في هذه الدنيا الفانية

إلى أبي الغالي

عرفانا بفضلهم ووفاء لعمدهم

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى أعز وأعلى إنسانة في حياتي التي أثارته دربي بنصائحها ، وكانها  
بحرا دافيا يجري بفيض الحب والبسمة إلى من منحتني القوة والعزيمة لمواصلة الدرب و كانها  
سربا في في مواصلة دراستي إلى من علمتني الصبر والاجتهاد

إلى الغالية على قلبي أمي.

إلى إخوتي وأخواتي حفظهم الله

أوجه تحية خاصة وشكر جزيل لكل من ساهم في ثمرة جهدي وأعانني، جزاء الله خيرا وجعل عونه  
في ميزان الحسنات .

إلى كل النفوس الطيبة التي وسعتهم ذكرتي و لو تسعمم ذكرتي.

إلى أساتذتي الذين لم يخلوا علينا بالنصائح وبالأخص الأستاذ الخالي

إلى أصدقائي و صديقاتي أتمنى لهم حظ موفق.

أمين

# إهداء:

إلى من قال فيهما الله عز وجل { واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب

ارحمهما كما ربياني صغيرا }

أمي حفظما الله

و روح أبي الغالية دالي ميلود

وروح ابن عمتي شعبان مصطفى

رحمهما الله

إلى إخوتي متمنية لهم التوفيق والنجاح في الحياة.

أوجه تحية خاصة وشكر جزيل لكل من ساهم في ثمره جمدي وأمانتي،

جزاه الله خيرا وجعل عونك في ميزان الحسنات .

إلى كل النفوس الطيبة التي وسعتهم ذاكرتي و لم تسعم مذكرتي.

إلى أساتذتي الذين لم يخلوا علينا بالصنائح

كاملة

قائمة المختصرات

الكلمة	الحرف
جزء	ج
طبعة	ط
صفحة	ص
قانون الاجراءات الجزائية الجزائري	ق ا ج ج
دون طبعة	د ط
دون سنة نشر	د س ن
دون دار النشر	د د ن
قانون الاجراءات الجزائري	ق ا ج
page	p

# مقدمة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات المهمة التي تكفل قيام دولة القانون وتقوم فكرة هذا المبدأ على أساس أن للدولة ثلاث وظائف وهي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، وهذه الوظائف الثلاث توزع على ثلاث سلطات.

وبالرجوع لتطبيقات هذا المبدأ في فرنسا، فإننا نجد أنها قبل صدور دستور سنة 1958 وهو تاريخ قيام الجمهورية الخامسة قد أخذت بالفصل المرن بين السلطات، وهي من مميزات النظام البرلماني التقليدي، غير أن إفرازات وآثار الحرب العالمية الثانية استدعت السرعة في التشريعات مما أدى إلى منح السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة، وبذلك تم تقوية مركز السلطة التنفيذية في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1958، مع الإبقاء على مظاهر التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نجد أنه منح للسلطة التنفيذية اختصاصات تشريعية واسعة، حيث نجد أن رئيس الجمهورية والحكومة يشاركان البرلمان في ممارسته للوظيفة التشريعية المعقودة له بموجب الدستور، بل الأكثر من ذلك، فإن رئيس الجمهورية ينوب عن البرلمان في حالات معينة في ممارسته لاختصاصه التشريعي.

إن مسألة تحديد مجال القانون و التنظيم في الدستور الجزائري ليست بالمسألة الغامضة أو المعقدة من الناحية الموضوعية إذ يبقى البرلمان هو صاحب الاختصاص التشريعي الأصلي العام و الشامل ، كما يبقى التنظيم مجالا محصورا في يد رئيس الجمهورية الذي يمارسه دون تعديه على النصوص الدستورية و وعلى الخصوص المواد التي تحدد صراحة الاختصاص التشريعي للبرلمان ( المادة 122 و المادة 123 على الخصوص)<sup>1</sup>.

كما أن الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية يظهر واضحا من حيث تمييزه عن الاختصاص التنظيمي المقيد لرئيس الحكومة عن طريق المراسيم الرئاسية في الحالة الأولى و المراسيم التنفيذية في الحالة الثانية.

1 تعديل دستور 2020 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020 .



وعليه تبقى العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية من أهم المواضيع التي تفتح مجالات واسعة للطرح و المناقشة.

و انطلاقا من هذه الحقيقة نحاول مناقشة موضوع نطاق أو مجال كل من التنظيم والقانون في إطار العلاقة القائمة بين السلطتين و من خلال علاقة تكاملية أو تنافسية أو تدرجية أو انفرادية مستقلة. و من المعلوم أنه ولو كانت الوظيفتين واضحتين من حيث المبدأ على أساس أن المهام التنفيذية توكل للحكومة و المهام التشريعية للبرلمان إلا أنه تبقى المسألة عالقة فيما يتعلق بإصدارهما لتصرفات تظهر في شكل قواعد عامة و مجردة و ملزمة تسمى إما بالقاعدة القانونية أو القاعدة التنظيمية و من هذا المنطلق سنحدد مجال كل منهما مع الاعتماد على النصوص الدستورية في تحديدهما و في توزيع الصلاحيات بين السلطتين. كما سنحدد في نفس الاتجاه مكانة الأوامر الرئاسية ضمن هذا التقسيم و مدى علاقتها بالمجالين القانوني و التنظيمي.

يستخدم اصطلاح التشريع أو القانون للدلالة على القواعد القانونية التي تصدر عن وهي السلطة التشريعية أو ما يعرف بالبرلمان).

كما يمكن تحديد التشريع بأنه كافة القواعد التي تنظم حركة الأفراد داخل المجتمع الذي يعيشون فيه، و هو يرتبط بنقاط أهمها : أنه قاعدة قانونية مكتوبة، وأنه يصدر من سلطة مختصة .

ومن هنا يمكن تحديد مفهوم القانون بأنه من الناحية الشكلية مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها الجهة المختصة بالتشريع و هي البرلمان. أما من الناحية الموضوعية فهو القواعد القانونية العامة المجردة التي تنظم الأفراد في المجتمع أو في الدولة وذلك بتوضيح الحقوق والواجبات والمبادئ العامة، وبالتالي تعتبر قواعد ملزمة على الأفراد.

ويعتبر هذا التعريف الموضوعي للقانون هو الأكثر استعمالا و انتشارا حيث يعتبر القانون تلك القاعدة القانونية التي تمس مراكز الأفراد مباشرة بما تفرض عليهم من حقوق و التزامات.

يمكن الاعتماد في تعريف التنظيم على نفس المعايير الشكلية و الموضوعية لنقول بأن التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية و ذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض . السلطة الأصلية أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة

من السلطة المختصة، هذا من الناحية الشكلية، و الجهة المختصة لسن اللائحة التنظيمية و ذلك لتمييزها عن الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة عن الإدارة أو السلطة الإدارية.

و بالتالي فإن اللائحة التنظيمية يجب أن تتوفر فيها صفة العمومية، أي أن تكون قاعدة عامة مثلها مثل القاعدة القانونية و هكذا فإن هذه العمومية و القانونية في التنظيم مستمدة من الدستور و هي تختلف عن التصرفات التنفيذية للإدارة.

إنما مسألة التحديد والتوضيح تبقى عالقة و صعبة فيما يتعلق بوضعية الأوامر الرئاسية ضمن المجالين و خاصة المجال القانوني و مدى المكانة التي تحتلها ضمن التمييز بين المجالين : القانوني و التنظيمي ، و يصبح الطرح مختلفا من حيث التساؤل حول مجال القانون و مجال الأمر الرئاسي كوضعية متداخلة و متعارضة أحيانا لعدم الوضوح و التحديد، مع العلم أن كليهما يعتبران ضمن المجال القانوني أو التشريعي، خاصة فيما يتعلق بالأوامر المستقلة التي يظهر تعارضها واضحا سواء مع التشريع أو مع التنفيذ أبرزها ما يتعلق بموضوع إصدار مشروع قانون المالية.

وفي هذا الإطار نطرح الإشكالية التالية : إذا كان الدستوران الجزائري والفرنسي يمارسان مهامهما في مجال القانون و التنظيم فقد خولا السلطة التنفيذية إمكانية التعاون مع السلطة التشريعية في ممارستها لاختصاصها التشريعي، فهل يؤثر المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية على الأداء القانوني للسلطة التشريعية في البرلمان الجزائري و الفرنسي ؟

وقد تخللت هذه الاشكالية الكبرى بعض الاسئلة الفرعية وهي كالتالي :

- ماهي نقاط التوافق و التباين في مجال التشريع و التنظيم بين الجزائر و فرنسا ؟
- هل يمكن حصر تدخل السلطة التنفيذية على مجال التشريع في كل من دستور الجزائر و فرنسا ؟
- هل مجال التنظيم و التشريع في كلا الدستورين يؤثران على نظام الحكم في دولتهما ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية سنستخدم في دراستنا المنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذا الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل المتعلقة بتحويل السلطة التنفيذية ممارسة اختصاصات تشريعية، كما سنستخدم المنهج المقارن وذلك بمقارنة أحكام الدستورين الجزائري والفرنسي فيما يتعلق بالمواد المنظمة لكيفية ممارسة المجال التنظيم و مجال القانون.

والهدف من تناول هذا الموضوع هو إبراز الدور التشريعي لرئيس الجمهورية والحكومة معا، في كل من الجزائر وفرنسا من خلال تبيان كيفية مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، وأيضا دراسة الحالات التي تتفرد فيها السلطة التنفيذية بممارسة الاختصاص التشريعي نيابة عن البرلمان.

والمقصود بالعمل التشريعي في هذه الدراسة هو سلطة سن القواعد القانونية التي لا يقرها إلا البرلمان بمعنى أن البحث سيكون في إبراز وسيلة تحدد جانبا من دور السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان.

و من أجل تحديد نجاعة الوظيفة التشريعية يجب حصر مجالاتها، وتحديد طبيعة عملها، ومقاربتها من أوجه مختلفة، اعتبارا إلى أن تحقيق التوازن بين السلطات داخل المجتمع مرهون ليس فقط بتثبيت البرلمان، وجلس البرلمانين على مقاعدهم، وإجراء الانتخابات، وإصدار القوانين، وإنما متوقف على مدى قدرة المؤسسة التشريعية على المساهمة في تفعيل وظائفها وتطوير أدوات عملها ، وتعزيز مكانتها ضمن المؤسسات الدستورية القائمة، وتأكيد وجودها من خلال إسهاماتها النوعية في تطوير الديمقراطية البرلمانية وتفعيل آليات التشريع وهي أمور مرتبطة في نظرنا بطبيعة وواقع العمل التشريعي، وبكيفية تجاوز السلبات التي تؤدي في غالب الأحيان إلى الركود التشريعي وأيضا إلى عدم جودة العمل التشريعي وكذا مواكبته للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يعيشها المجتمع.

### أولا: أهمية الدراسة

لهذه الدراسة أهمية علمية وأخرى عملية يمكن توضيحها في ما يلي:

فمن الناحية العلمية تكمن في الوقوف عند حقيقة السيادة التشريعية للبرلمان باعتباره هيئة منتخبة تمثل الشعب، وساحة تنافس بين مختلف التيارات السياسية والتعرف على الطرق المتبعة في إصدار التشريع وتحديد مدى تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية.

أما من الناحية العملية هي التعرف على طرق صناعة التشريع ودوره في بناء دولة القانون التي تحترم فيها الحريات الفردية و الجماعية وتعزيز الديمقراطية.

### ثانيا: أسباب اختيار الموضوع

هناك أسباب ذاتية وأخرى موضوعية في اختيار الموضوع نبينها في ما يلي:

فالموضوعية تتمثل في محاولة التعرف على ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 في المجال التشريعي وما هي الاختصاصات التشريعية التي منحت للبرلمان، والرغبة في معرفة من محاولة التعرف على ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 في المجال التشريعي وما هي الاختصاصات التشريعية التي منحت للبرلمان، والرغبة في معرفة من السلطة التي لها الصلاحيات التشريعية.

أما الذاتية باعتباري طالب حقوق أود التعرف على خبايا البرلمان الذي يعد من المؤسسات الدستورية للدولة ومن مميزاته انه صاحب السيادة التشريعية ويستمد منها من الشعب كونه الوحيد القادر على التعبير بصدق عن إرادة الشعب و في هذه الدراسة أردت أن أتعلم وأقيم مدى سيادة البرلمان في إعداد التشريع وحدود تدخل السلطة التنفيذية في إعداد التشريع في ظل العهد الجديد للدولة الجزائرية.

### صعوبات الدراسة

من الصعوبات التي واجهتها في هاته الدراسة هي عدم وجود الكتب المتخصصة في مجال التنظيم و التشريع في دستور فرنسا ، وإن وجدت فهي قليلة جدا ، و ما عدا ذلك فهي عبارة عن مقالات و مداخلات في مختلف النظائر العلمية بالإضافة إلى قلة التأليف في مجال المقارنة لهذا النوع في الدساتير الأجنبية مع الجزائر .

### الدراسات السابقة

لقد تناول الباحث بومدين محمد في مقاله القوانين العضوية المصرح بمطابقتها للدستور ومسألة تغير الظروف دراسة مقارنة بين التشريع ، الجزائري والتشريع الفرنسي ، مجلة القانون العقاري و البيئة ، دراسة مقارنة ، المجلد 08 ، العدد 02 ، سنة 2020 حيث خلصت أن السلطة التنفيذية تتدخل في العمل التشريعي بنسبة كبيرة لكلا الدستورين الفرنسي و الجزائري ، كما تناولت الباحثة نعيمة خطاب ، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي ، دراسة مقارنة ، مجلة الدراسات القانونية المقارنة ، المجلد 07 ، العدد 2 ، سنة 2021 ، حيث خلص المقال إلى لكل دور له مجاله التشريعي و اللائحي وان رئيس الجمهورية لع الدور الكبير في عملية التشريع اثناء الفراغ البرلماني بالاضافة لسن قوانين و المتمثلة في الأوامر .

## حدود الدراسة

جاءت هذه الدراسة لتعرض مجال اللائحة لدى السلطة التنفيذية و التشريع لدى السلطة التشريعية وأهم الفروقات و التوافقات بين الدستور الجزائري و نظيره الفرنسي ومدى تدخل السلطة التنفيذية في العمل البرلماني ، والرقابة على الأوامر الرئاسية لكلا الدستوريين الفرنسي و الجزائري .

### • تقسيمات البحث

للإجابة على الإشكالية فقد قسمنا البحث إلى فصلين فخصصنا الفصل الأول تحت عنوان مجال القانون و التنظيم في الجزائر ثم الفصل الثاني تحت عنوان مجال القانون و التنظيم في فرنسا .

## الفصل الأول

مجال القانون والتنظيم في الجزائر

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

تعد الوظيفة التشريعية في ظل النظام السياسي الجزائري من الاختصاصات الأصلية التي يمارسها البرلمان بغرفتيه المتمثلتين في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهي من أهم الوظائف الدستورية المعبرة عن الإرادة الشعبية. وتتجلى الآليات التي يمكن للبرلمان التشريع من خلالها في المبادرة باقتراح التشريع كمرحلة أولية ، ثم مناقشة القوانين والتصويت عليها، وإرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه وإصداره.

ولقد أقر الدستور بأن البرلمان هو السيد في إعداد القوانين والتصويت عليها، غير أن هذا الحق لم يحيط بالضمانات التي تمكن ممثلي الشعب أن يمارسوا وظيفتهم بالكيفية التي تسمح بالتعبير عن إرادتهم، فأصبح هذا الحق الذي يتمتع به البرلمان مقيدا من طرف المؤسس الدستوري الذي لم يمنح هذا الأخير صلاحيات مطلقة، مما أدى إلى إضعاف وتراجع دوره في العملية التشريعية، وهذا دعى إلى تدخل السلطة التنفيذية لإنقاذ العملية التشريعية وذلك من خلال حصر مجال مبادرة البرلمان في التشريع وتهميش دوره بالإضافة إلى فرض المؤسس الدستوري قيودا على المناقشة والتصويت وفرض الرقابة على دستورية القوانين.

وعليه سوف يتناول هذا الفصل مجال التشريع (المبحث الأول) في حين نتعرض في (المبحث الثاني) مجال التنظيم .

### المبحث الأول : مجال التشريع

كل نص تشريعي مهما اختلفت درجته في الهرم القانوني يأتي بمبادرة من قبل صاحب الاختصاص، ولقد حصر الفقه الدستوري مصطلح المبادرة بالتشريع في المرحلة الأولى من مراحل صناعة القانون على مستوى البرلمان ونظرا لكونها عملية معقدة من حيث إجراءاتها اختلفت التعريفات، حيث عرفها البعض على أنها ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه<sup>1</sup> ، أو هي حق إيداع النص الذي يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان.

ومهما اختلفت التعريفات وتباينت بشأن حق المبادرة بالتشريع فهذا لا يمنع كونها تلعب دورا مهما في صناعة القانون الذي يعد آلية لتنظيم المجتمع وحماية الحقوق والحريات.

وفي النظام الدستوري الجزائري تعتبر المبادرة حقا دستوريا مخولا للسلطتين التنفيذية والتشريعية معا، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أمام البرلمان غير أن تسمية النص المقدم من طرف السلطتين يختلف، فما يقدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون *Projet de loi* وما يقدم من طرف السلطة التشريعية يسمى اقتراح قانون<sup>2</sup> *Proposition de loi* وخلال هذا المبحث ستم دراسة حق البرلمان في المبادرة بالقوانين (المطلب الأول) خصوصية التشريع بالقوانين العضوية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: المبادرة بالقوانين

إن سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الإجراءات أو المراحل التي تمر بها<sup>3</sup>، وتتمثل المرحلة الأولى في المبادرة بالقوانين بمعنى تقديم القانون وعرضه على السلطة التشريعية، وبذلك تكون المبادرة جوهر القانون<sup>4</sup>، ولقد أقر الدستور الجزائري حق المبادرة بالقانون للسلطة التشريعية، وعمل المؤسس الدستوري على تنظيم هذا الحق وحاول تدعيمه من خلال تعديل سنة 2016، وتعديل 2020

1 سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة - الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص115.

2 سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 116.

3 مرجع نفسه، ص116.

4 محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية ومبادرة الحكومة مجلة أكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، قسم علوم قانونية واقتصادية، العدد 11 جانفي 2014، ص74.



## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

وعلى الرغم من أن السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع وفق مبادئ الديمقراطية إلا أنه ونتيجة لمعطيات معينة ضبطت في ممارستها لهذا الاختصاص إلا أن ما يهم في هذا الطرح هو التنظيم الدستوري والقانوني لحق البرلمان في المبادرة بالقوانين الفرع الأول، و منافسة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقوانين (الفرع الثاني).

### الفرع الأول : حق البرلمان في المبادرة بالقوانين

منح المؤسس الدستوري الجزائري منذ أول دستور عرفته البلاد الحق للبرلمان في المبادرة باقتراح القوانين<sup>1</sup> ، واختلف تنظيمه في ذلك من حيث تدعيم البرلمان في هذا المجال من دستور لآخر خاصة بعد استحداث الغرفة الثانية للبرلمان بموجب دستور 1996<sup>2</sup>، الذي أقصى هذه الأخيرة من عملية المبادرة ثم تراجع عن ذلك في تعديل 2016 وكذا تعديل سنة 2020 في سبيل تدعيم العمل التشريعي للبرلمان من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين وسيتم في هذا الفرع دراسة المبادرة بالتشريع من طرف غرفتي البرلمان، بداية بالمجلس الشعبي الوطني (أولا) ومن ثم مجلس الأمة (ثانيا).

### أولا: تنظيم حق البرلمان في المبادرة بالقوانين

بالرجوع إلى نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تقابلها المادة 143 من تعديل 2020 ، نجد أن كل من الوزير الأول، نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع، ومما تجدر الإشارة إليه أن المبادرة بالتشريع من طرف المجلس الشعبي الوطني تعد ضئيلة جدا من الناحية العلمية، بالإضافة إلى أن مبادرة النواب تنصب في معظمها على تعديل النصوص السارية المفعول ونادرا ما تقدم نصوص جديدة<sup>3</sup>، ففي العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002 قدمت السلطة التنفيذية 59 مشروع قانون، أما السلطة

1 من خلال المادة 36 من دستور 1963، التي تقابلها المادة 148 من دستور 1973 والمادة 115 من دستور 1989 والمادة

119 من دستور 1996 و المادة 143 من تعديل دستور 2020

2 من خلال المادة 98 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 الذي جاء في فقرتها يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين" تقابلها المادة 114 من تعديل 2020.

3 إبراهيم عاودي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2002، ص 07.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

التشريعية قدمت اقتراح قانون واحد، أما في العهدة التشريعية الممتدة بين 2012 إلى 2017 تم المصادقة على 70 قانونا من بينها 64 كانت جميعها بمبادرة من الحكومة<sup>1</sup>.

### 1- المبادرة بالتشريع من طرف المجلس الشعبي الوطني

يعتبر التعديل الدستوري لسنة 2016 أول نص يعزز من الدور التشريعي لمجلس الأمة من خلال منحه لأول مرة، وبمقتضى المادة 136 منه تقابلها المادة 143 من تعديل 2020، حق المبادرة لهذه الغرفة بعدما كانت النصوص القانونية سابقا لا تساوي بين غرفتي البرلمان، لاسيما على مستوى مرحلة المبادرة بالقوانين التي ظلت محصورة منذ 1996 بالمجلس الشعبي الوطني فقط<sup>2</sup>.

### 2- المبادرة بالتشريع من طرف مجلس الأمة

وقد ترتب عن إقصاء مجلس الأمة في ممارسة حق المبادرة بالقوانين قبل تعديل 2016 ظهور بعض التناقضات خاصة وأن استحداث الغرفة الثانية كان من أجل ترقية وتطوير الأداء البرلماني، هذا ما دفع المؤسس الدستوري لتدارك التناقض بين منح البرلمان السيادة في ممارسة الاختصاص التشريعي من جهة وإبعاد إحدى غرفتيه عن المبادرة من جهة أخرى، وإقصاءها من أهم مرحلة فيه، وهكذا تم تعديل المادة 119 من دستور 1996 بالمادة 143 بدستور 2020 بموجب ومنح الغرفة السفلى حق المبادرة وبذلك دعمت سلطة البرلمان في اقتراح القوانين الفرع الثاني

### ثانيا : ضوابط مبادرة البرلمان بالقانون

فرض المؤسس الدستوري قيودا على حق البرلمان في المبادرة بالقوانين، ولم يجعله مطلقا، فقد أخضعه لشروط قبلية واجبة الاحترام، وقد أدت هذه القيود إلى عزوف النواب عن المبادرة باقتراح القوانين وتتمثل هذه القيود في ضوابط شكلية (أولا) وضوابط موضوعية (ثانيا).

### 1- الضوابط الشكلية الشروط الشكلية

---

1 حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية الممتدة بين 2012/2017، ص02. سليمة قزلان، الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، دراسة تحليلية لنص المادة 136، مجلة التراث، مجلد 10، العدد 01، ص117.

2 القانون العضوي 23/06 المؤرخ في 18 ماي 2023، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج. ر. ج. ج. العدد 50 مؤرخة في 21 ماي 2023.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

هي تلك التي يؤدي عدم احترامها والتقيدها بها إلى عدم قبول الاقتراح دون النظر في موضوعه، ونستكشف هذه الشروط من الدستور والقانون العضوي 12/16

متضمنا تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة،<sup>1</sup> وهي كالتالي:

أ. ضرورة تقديم الاقتراح من قبل (20) عشرين نائبا أو عشرون عضوا من مجلس الأمة، هذا ما يعرف بالقيود العددي أو النصاب القانوني".

ب. قيد الصياغة في شكل مواد قانونية والتعليل.<sup>2</sup>

ج. توقيع الاقتراح من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة.<sup>3</sup>

في سبيل ضمان جدية الاقتراحات المقدمة من النواب أو الأعضاء، قلص المؤسس الدستوري من اقتراحات النواب نظرا لصعوبة تحقيق النصاب اللازم بقبول الاقتراح<sup>4</sup>، وهو يعتبر عائقا يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للبرلمان، ولهذا فإنه يشكل مكبحا حقيقيا يتجلى في ضعف وقلة الاقتراحات<sup>5</sup>، بالإضافة إلى قيد صياغة الاقتراح وتسببها والتي تعني ضرورة تحرير نصوص الاقتراح في شكل مواد قانونية وأن ترفق بعرض الأسباب يتم إيداعها في مكتب المجلس المعني<sup>6</sup>، وما يجعل هذا قييدا هو عدم وجود خبرة لدى النواب

---

1 المادة 02/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تقابلها المادة 119 من دستور 1996: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائبا و عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه والتي تقابلها المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وقد ألغت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الشرط العددي لقبول اقتراحات القوانين ومناقشتها، من خلال حذف الفقرة الثانية التي كانت تنص عليها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وبذلك فتح المجال للمبادرة الفردية لعضو مجلس الأمة في اقتراح القوانين.

2 تنص المادة 19 من نفس القانون على ما يلي: "علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 143 و 144 من الدستور يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب ويحرر نصه في شكل مواد".

3 تنص المادة 22 من نفس القانون "مع مراعاة أحكام المادة 144 من الدستور يحق لكل من النواب وأعضاء مجلس الأمة، المبادرة باقتراح القوانين".

4 إبتسام العقون، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير حقوق، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2014-2015، ص 73.

5 سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية (دستور) (1996) رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2013-2014، ص 118.

6 نفس المرجع، ص 115.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

في صياغة المواد القانونية الأمر الذي يجعل أغلب النواب لا يقدمون اقتراحات قانونية لفشلهم في الصياغة ذلك أنها تحتاج إلى خبرات قانونية وأكاديمية<sup>1</sup>.

### 2 - الضوابط الموضوعية

أ. لقد قيد المؤسس الدستوري الجزائري النواب بمجال موضوعي يشرع ضمنه على سبيل الحصر، بمعنى أن النواب لا يستطيعون التشريع إلا في إطار هذا المجال، وذلك حسب المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تقابلهما المادتان 122-123 من دستور (1996) تقابلها المادتين 139 و 140 من تعديل 2020. وهذا القيد يزداد شدة على أعضاء مجلس الأمة فلهم حق المبادرة باقتراح القوانين فقط في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 وهو ما أكدت عليه الفقرة الثانية من المادة 136 سالفه الذكر تقابلها المادة 144 من تعديل 2020، والتي حددت بثلاث مجالات على سبيل الحصر تتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وهذا يشكل قيودا موضوعيا صارما<sup>2</sup>.

ب. القيد المالي الذي نصت عليه المادة 139 أي حظر المجال المالي على مبادرة غرفتي البرلمان، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات أو توقيع مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.<sup>3</sup>

إن هذا القيد الأخير هو ما جعل مبادرات النواب قد تكون معدومة، إذ أنه لا يمكن أن تتصور وضع قانون لا يحتاج إلى اعتماد مالي لتنفيذه خاصة ما إذا تعلق بمصالح الدولة وتسييرها<sup>4</sup>، ويعود عرض هذا القيد نتيجة الأضرار الناجمة عن إسراف النواب في طلب اعتمادات مشاريع أرهقت ميزانية الدولة، فكان من الضروري إلغاء حق البرلمان في المبادرة في المجال المالي<sup>5</sup>.

1 بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقانون في الدستور الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2001، دفاتر السياسة والقانون العدد 02 جانفي 2013، جامعة ورقلة، ص172.

2 راجع المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بينما ألغيت في تعديل دستور 2020 في فقرتها الثانية.

3 بن سهلة ثاني بن علي حمودي محمد هاشمي، مرجع سابق، ص172.

4 صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله، وهية، طبعة 03، مصر، 1996، ص 302-303.

5 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص29-30.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

ولقد كان لهذا القيد دور كبير في التقليل من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي، خاصة وأنه لا يوجد أدنى شك في أن تنفيذ أي قانون يحتاج لاعتماد مالي، ويبدو صعبا أن يقدم النواب اقتراح قانون<sup>1</sup> وتجدر الإشارة إلى أن القيد في المجال المالي لم يشمل مرحلة المبادرة فحسب بل تعدى ذلك ليشمل تقييد المناقشة بمدة زمنية محددة يترتب عن الإخلال بها تدخل السلطة التنفيذية بصفة عامة، ورئيس الجمهورية بصفة خاصة، لإصدار مشروع ما قدم من طرف تنص المادة 137 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه : تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

الحكومة أمر له بنفس قوة قانون المالية، وذلك حسب المادة 138 في الفقرتين الأخيرتين من بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 تقابلها المادة 120 من دستور (1996) تقابلها المادة 145 من تعديل 2020

ج. بين القيود المعروضة على المبادرة بالتشريع أيضا الشرط الموضوعي الذي مفاده عدم قبول أي اقتراح أو مشروع قانون مضمونه نظير موضوع اقتراح أو مشروع قانون قيد الدراسة أو كان قد تم رفضه أو سحبه منذ أقل من ستة أشهر تحت طائلة عدم قبوله وذلك ما جاء في المادة 23 من القانون العضوي 06-23 .

ويلاحظ أن نص المادة جاء شاملا لكلا المبادرتين سواء البرلمانية أو الحكومية، إذ أشار إلى ذلك صراحة بعبارة أي مشروع أو اقتراح يساهم هذا الشرط في عدم عرقلة العملية التشريعية وقد حدد المشرع مرور 12 شهرا على أي مبادرة ثم رفضها أو سحبها وذلك من أجل تدارك أصحابها النقائص التي كانت تشوبها والتي كانت سببا لرفضها والعمل على تعديلها<sup>2</sup>.

د. إن نصوص المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الدولة تشكل قيدا آخر على اقتراحات القانون حيث لا يقبل أي اقتراح قانون مخالف لأية معاهدة أو اتفاقية كانت قد أبرمتها الدولة، ذلك أن المعاهدات تسمو على التشريع وبالتالي يجب مطابقة القوانين الداخلية مع القواعد المطروحة في الاتفاقية، وبذلك فإن المعاهدات تضيق من حقل عمل البرلمان في التشريع وتوجه مسيرته وتوجهاته لمطابقة القوانين الداخلية مع قواعد الجديدة للمعاهدات.

1 دلال لوشن الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2011/2012، ص 130.

2 لينة خيرة رحمانى، المبادرة بالقوانين بين البرلمان والحكومة في الجزائر، وفقا للتعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة 2017-2018، ص 18.

### الفرع الثاني : منافسة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقوانين

نص الدستور الجزائري على إشراك السلطة التنفيذية في عملية المبادرة بالتشريع وتدعى هذه المبادرة بمشروع قانون<sup>1</sup> ، وإذا كانت المبادرة التشريعية يتقاسمها الجهاز التنفيذي مع السلطة التشريعية، إلا أن الواقع العملي يظهر تفوق المبادرات التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية البرلمانية سواء من حيث عدد المبادرات التي تصل إلى مرحلة المصادقة النهائية<sup>2</sup>.

### أولاً : المبادرة الحكومية في الجزائر

لقد سار الدستور الجزائري نفس نهج الدساتير التي جعلت المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منذ أول دستور عرفته البلاد وكان حق المبادرة بمشاريع القوانين في دستوري 1963 و 1976 حقا لرئيس الجمهورية إلى جانب النواب، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة 136 من دستور 1963 على أنه رئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بتقديم القوانين « وهو ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 148 من دستور 1976. وبانتقال الجزائر من عهد أحادية السلطة التنفيذية إلى ثنائية السلطة، منح الدستور الجزائري الوزير الأول الحق في المبادرة بتشريع القوانين رغم أنه في الواقع العملي لا يقوم هو بالمبادرة وإنما يقوم بها الوزراء كل في قطاعه ودور الوزير الأول يبقى في إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. واشترط المشرع الجزائري لقبول هذه المشاريع أن تكون أحكامها محررة بطريقة واضحة يتسنى تطبيقها بصفة سليمة، مع استحسان استعمال الجمل التي تؤدي الغرض القانوني إضافة إلى استعمال المصطلحات والألفاظ التقنية المتداولة في النصوص القانونية واعتماد إحالتها في شكل مواد وأن يكون النص مصحوبا بعرض الأسباب الموجبة للتشريع بحيث يتضمن شرحا مفصلا لكل مضامينه وأهدافه. ولقد ألزم المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية اتباع مجموعة من الإجراءات عند إعداد مشاريع القوانين، حيث يتم في هذا الإطار تحضير مشروع القانون تحت رعاية الوزارة المعنية، سواء تولت مصالحها أو لجنة فنية وزارية أمر إعداد المشروع ويدرس مشروع القانون في نطاق مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة الذي يخطر وجوبا بجميع مشاريع القانون، حيث يتم إرساله وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة الذي يبدي رأيه بشأنها وفق حالتين تحددان بحسب إن كان مشروع القانون

1 العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، جوان 2003، ص66.

2 بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد هاشمي، مرجع سابق، ص167.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

استعجالي أم لا، وفي كل الحالات رأي مجلس الدولة غير ملزم، ويبقى خاضعا للسلطة التقديرية للحكومة بالرغم من أنه عمل وجوبي يؤدي تخلفه إلى رفض مشروع القانون.

بعد الأخذ برأي مجلس الدولة يرسل مشروع القانون إلى الأمانة العامة للحكومة، التي تعتبر قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة، حيث تخضعه لدراسات أولية من طرف المديريات المختصة التحقق منه على المستوى القانوني، ومدى مطابقته للإطار القانوني المعمول به والأهداف الواجب تحقيقها بعدها يتم توزيع المشروع على أعضاء الحكومة، والهيئات الإستشارية المؤهلة لإبداء رأيها، وجهتي التشاور التي تدعم التنسيق بين الوزارات، بعد تأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الإستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية الأخرى، وبعد الحصول على مصادقة اجتماع مجلس الحكومة يتحول المشروع التمهيدي إلى مشروع قانون، حيث تقوم الأمانة العامة بإعداد الصياغة القانونية للنص<sup>1</sup>.

### ثانيا : مجال المبادرة الحكومية

للحكومة حق المبادرة بالقوانين بواسطة الوزير الأول في المجالات المخصصة للبرلمان المحددة بالمواد 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016 تقابله المادة 139 والمادة 140 من تعديل 2020.

كما انفردت أغلب الحكومات في العالم بصياغة مشروع قانون المالية نظرا لما تتمتع به من خصوصية، باعتبار أن الحكومة الأقدر على تقدير حجم النفقات والإيرادات العامة وذلك أنها تحوز على أجهزة مختلفة وإمكانات تقنية وبشرية تسهل عليها العملية وتساعد في معرفة الحاجيات وما تتطلبها من نفقات وهذا ما تفتقر إليه المجالس النيابية<sup>2</sup>.

ولم ينص المؤسس الدستوري الجزائري على اقتصار هذا الحق على الحكومة دون البرلمان صراحة، وإنما يستشف من خلال القيود الموضوعية على مبادرة البرلمان في الجانب المالي سألغة الذكر، حسب المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تقابلها المادة 147 من تعديل 2020، بالإضافة المادة 2/44 من القانون العضوي 06-23 " يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية ..."، حيث أدرج المشرع عبارة مشروع القانون وليس اقتراح القانون، مما يعني إبعاده المبادرة البرلمانية من المجال المالي جاء صراحة.

1 بن سهلة ثاني بن علي حمودي محمد هاشمي، نفس المرجع ، ص 169-170.

2 جبر لبوع، القرار المالي بين هيمنة الحكومة على الاختصاص وإشتراك البرلمان، منشور في موقع العلوم

القانونية، <http://dspace.univ-djelfa.dz:8080/xmlui/handle/123456789/2144>، 2020. تم الاطلاع عليه بتاريخ

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية، وبعد تتبع العملية التشريعية، يتضح ضعف المبادرات التشريعية ذات الأصل البرلماني مقارنة بالمبادرات التشريعية ذات الأصل الحكومي، وتفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقانون، وظهور عدم إتران بين ما تبادر به كلا السلطتين سواء من حيث الكم أو النوع، وهذا راجع لعدة أسباب، ويتجلى في مجموعة امتيازات لصالح الحكومة، سيتم بيانها كالآتي:

### أسباب قلة الاقتراحات البرلمانية

يمكن إرجاع قلة الاقتراحات البرلمانية إلى الأسباب التالية:

1. نقص في التكوين لدى أعضاء ونواب البرلمان وقلة الخبرة لديهم بصياغة اقتراحات القوانين الأمر الذي يجعل غالبية النواب في عزوف عن المبادرة باقتراح القانون، فوضع القوانين الإدارة شؤون الدولة مسألة دقيقة تحتاج إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية بالإضافة إلى أن مسألة المبادرة بالقوانين تتطلب علما ودراية بالمسائل التي يتطلب تنظيمها القانون.
2. القيود الشكلية والموضوعية المفروضة على المبادرة البرلمانية خاصة القيود المتعلقة بالجانب المالي.
3. إصطدام مقترحات النواب بإرادة الحكومة، خصوصا وأن الدستور يخول للحكومة معارضة كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر.
4. قتل روح المبادرة لدى النواب وذلك بإدراكهم أن مبادراتهم لن تلقى اهتماما لدى الحكومة، وعدم قدرتهم على الدفاع على اقتراحاتهم التي يقدمونها ما يجعلهم أكثر سلبية وهذا ينعكس على مستوى ومردود المبادرة.
5. عدم توفير التغطية الإعلامية للاقتراحات المقدمة من طرف النواب.
6. إعطاء الأولوية لمشاريع القوانين من طرف اللجان المختصة وذلك على حساب اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب<sup>1</sup>.
7. استئثار السلطة التنفيذية لمصادر المعلومات والبيانات والتقارير والدراسات بشأن المشكلات الطارئة والمستجدة، وفي المقابل لا يجوز النواب على هذه الميكانيزمات التي تعتبر عاملا مهما في صناعة القانون وهذا ما يجعل الحكومة الأقدر والأدرى بما يعترى هذا التضيق من عوارض.

### المطلب الثاني : خصوصية التشريع بالقوانين العضوية

1 فريدة بن سليم، البرلمان في الدساتير ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق سعيد حمدين، الجزائر 1، 2015، ص107.



## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

التشريع بقوانين عضوية يتمتع بخصوصية لا يتمتع بها التشريع العادي لذلك ارتأينا أن نخصص له مبحث خاص، لكون هذا النوع من القوانين يتمتع بخصوصية في التصويت عليه، وكذا إجراء المطابقة الدستورية لنصوص القانون العضوي، وهذا ما سنبينه من خلال مطلبين، المطلب الأول (مفهوم التشريع العضوي) أما المطلب الثاني ( الرقابة على دستورية القوانين العضوية).

### الفرع الأول : مفهوم التشريع العضوي

عمدت معظم الدول المتأثرة بالنظام الفرنسي وبالأخص العربية منها إلى إدراج القوانين العضوية ضمن نظامها القانوني، لأجل تنظيم بعض الموضوعات الهامة التي لها صلة بالمقتضيات الدستورية، وقد استحدثت القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري بموجب دستور 28 نوفمبر 1996 و الذي أبقى عليه تعديل دستور 30 ديسمبر 2020، فما المقصود بهذه القوانين وما الفرق بينها وبين القوانين العادية؟

### أولاً : تعريف القانون العضوي

المقصود بالقوانين العضوية تعود نشأة هذه الطائفة من القوانين إلى فرنسا أول ما ظهرت صراحة كانت في دستور فرنسا، 1958، الذي ميز بينها وبين القوانين التنظيمية والقوانين العادية، واعتبرها طائفة جديدة من القواعد القانونية، أما من حيث تعريف القوانين العضوية فإن الدساتير أحجمت عن إعطائها تعريف محدد بل اكتفت بذكر المجالات المخصصة لها فقط، واختلفت الدساتير في تسميتها فبينما نجدها في الدستور الفرنسي والمغربي تسمى بالقوانين التنظيمية، نجدها في الدستور التونسي تسمى القوانين الأساسية والقوانين النظامية في موريتانيا، أما الدستور الجزائري فسميت بالقوانين العضوية.

في غياب تعريف من قبل الدستور، جاء الفقه بعدة تعريفات من بينها ما جاء به الفقه الفرنسي، والذي يعتبر القوانين العضوية تلك القوانين التي يعطيها الدستور تلك الصفة ويتم سننها وفق إجراءات خاصة.<sup>1</sup>

وفي هذا الصدد يعرف الأستاذ فرانسو لوشير E. LUCHAIR القوانين العضوية طبقاً لأحكام المادتين 48 و 61 من الدستور الفرنسي 1958 بأنها تلك القوانين التي يجب أن تتوافر فيها ثلاث شروط:

**الشرط الأول:** أن يعترف لها الدستور بتلك الصفة لتنظيم مجالات معينة غالباً ما تتعلق بتنظيم مؤسسات

الدولة المختلفة.

1 نجاح غربي، إجراءات تحريك الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2017، ص50.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

**الشرط الثاني :** فيتعلق بالشكل والإجراءات التي يجب مراعاتها في إعداد وإقرار القوانين الأساسية، بحيث لا يمكن التصويت عليها وإقرارها إلا طبقا لإجراءات خاصة.

**الشرط الثالث:** أن يعلن المجلس الدستوري مطابقتها للدستور .

وإذا أردنا إسقاط هذه الشروط على أحكام الدستور الجزائري من أجل تعريف القوانين العضوية المستحدثة في دستور الجزائر لسنة 1996، يمكن أن نلاحظ توفرها فصفة العضوية منحها إياها النص الدستوري وحدد مجالاتها وأخضع إعدادها لشروط خاصة، كما أن الفقرة الأخيرة من المادة 123 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 وتقابلها المادة 140 من تعديل 2020 إشتطت إخضاع نصوص القوانين العضوية لرقابة المطابقة من طرف المحكمة الدستورية حيث يسعى هذا الأخير لإعلان مطابقتها للدستور<sup>1</sup>.

ويفسر ضرورة وجودها في النظام القانوني إلى ما يتميز به الدستور من اختصار، حيث تسعى القوانين العضوية إلى تكملة الدستور وتحديد كيفية تطبيق المقتضيات العامة له وهذا من أجل الحفاظ على قيمة النص الدستوري<sup>2</sup>.

إذا كانت القوانين العضوية هي تلك القوانين التي تصدر من الناحية الشكلية من نفس الجهة التي تصدر القانون العادي، ومن جانب الموضوعي تعالج مواضيع تدخل في مجال الدستور ، فإنه يمكن على ضوء أحكام الدستور<sup>3</sup> الجزائري صياغة تعريفا لقوانين العضوية على النحو التالي: هي مجموعة القواعد القانونية التي تعمل على تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة والحريات الفردية، ويتبع في إقرارها إجراءات خاصة ومتميزة عن إجراءات القوانين العادية، تتمثل أساسا في وجوب عرضها على المجلس الدستوري قبل وضعها حيز النفاذ .

### ثانيا : الفرق بين القانون العضوي والقانون العادي

1 سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 وإجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010)، دار هومة، الجزائر ، 2012.

2 سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء 1، الطبعة 9، الجزائر، 2008، ص19

3 سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة جديدة مزيدة ومحيّنة، الجزائر، 2017، ص 75.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

تتولى السلطة التشريعية في الجزائر سن التشريع بنوعيه العادي والعضوي وحاول المؤسس الدستوري من خلال نصوصه القانونية التفرقة بين مجالات التشريع بقوانين عادية وعضوية، حيث نص في المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 على المجالات التي يشرع فيها البرلمان بالقوانين العادية تقابلها المادة 139 من تعديل 2020 والمادة 141 من نفس التعديل على مجالات التشريع بالقوانين العضوية (المادة 140 من تعديل 2020).

تتسم المواضيع التي تعالجها القوانين العضوية بأنها مواضيع هامة تفوق أهمية مواضيع القوانين العادية، هذه الأخيرة التي تتسع مجالاتها لتصل إلى حوالي 29 مجالا حسب المادة 140 و 30 مجال حسب المادة 139 من تعديل 2020، في حين تنحصر مجالات القانون العضوي في ست مجالات وردت على سبيل الحصر في نص المادة 141 مع مجالات أخرى نصت عليها مواد أخرى من دستور مثل القانون العضوي المنظم للدفع بعدم الدستورية 16/18 التي لم تشملها المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 140 تعديل 2020).

ويرجع السبب في جعل هذه المواضيع مواضيع هامة: هو علاقتها الوطيدة بالحريات العامة وحقوق المواطن والمجال المتعلق بالسلطات العمومية وعملها ، والمجال المتعلق بالقضاء والإعلام والأمن وكذا الأحزاب السياسية.

إعتبر المؤسس الدستوري الجزائري معيار المجال أهم ضابط للتفرقة بينها وبين القوانين العادية، خصوصا بعدما كان أسلوب التصويت والإجراءات المتبعة للمصادقة على القوانين العضوية يختلف عن القوانين العادية في إطار المادة 123 من دستور 1996 حيث كانت المصادقة على القوانين العضوية تتم بالأغلبية المطلقة بمعنى 50 % زائد صوت للأعضاء الحاضرين بالنسبة لنواب مجلس الشعبي الوطني و (4/3) ثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة، ومن هنا فسر البعض أن اختلاف أسلوب التصويت المتبعة للمصادقة على القوانين العضوية يمثل أحسن ضابط للتفرقة بينهما وبين القوانين العادية. إلا أن الأمر تغير بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث أصبحت نسبة المصادقة طبقا لنص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 145 من تعديل 2020، بالأغلبية المطلقة للنواب مجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة بعدما كانت الأغلبية المطلوبة للمصادقة عليها على مستوى مجلس الأمة محددة بـ 3/4 أعضاءه قبل تعديل الدستوري 2016.

بعدها تم استبعاد نسبة المصادقة على القوانين العضوية كمعيار للتفرقة بين القانون العضوي والعادي، كان على المؤسس الدستوري أن يخص القوانين العضوية بإجراءات أشد صرامة من تلك المخصصة للقوانين العادية، بالإضافة إلى تحديد نسبة معينة للتصويت عليها، كان عليه اشتراط أيضا ضرورة عرض مشروع القانون العضوي على البرلمان لمدة 15 يوما قبل المناقشة للسماح لأعضاء البرلمان لمناقشته بصورة كافية قبل إبداء الرأي بشأنه، وهذا على غرار ما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي، فقد أشار في المادة 46 من دستور 1958 المعدل والمتمم

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

2008 على أنه لا يجوز مناقشة أي قانون أساسي إلا بعد مرور 15 يوما من إيداعه أمام الجمعية الوطنية، وتعد هذه الحالة الوحيدة التي يشترط فيها وترجع الحكمة من ذلك إعطاء فرصة لأعضاء البرلمان فرصة للتذكير والتروي فيه ، وإذ كان الدستور الجزائري قد أخضع كل من القوانين العضوية والعادية الرقابة المجلس الدستوري، إلا أنه ميز بينهما من حيث زمن تحريك هذه الرقابة وطبيعتها وأصحاب الصفة الدستور الفرنسي مرور مدة معينة لمناقشة مشروع او إقتراح قانون.

مناقشة وإقرار مشروع هذا القانون، وذلك نظر لأهمية الموضوعات التي ينظمها.

في تحريكها، إذ تحرك رقابة على القوانين العضوية قبل صدورها بصفة إجبارية من طرف رئيس الجمهورية فقط، بحيث يتوقف نفاذها على رأي المجلس الدستوري، أما القوانين العادية فقد خول المؤسس الدستوري الجهات التي لها صلاحية الإخطار طبقا لنص المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 193 من دستور 2020، حق عرضها اختياريًا على المجلس الدستوري متى لاحت عندهم شكوك وتبعًا لهذه الإجراءات المعقدة نوعًا ما لإعداد القوانين العضوية وطبيعة مجالاتها فإنها تحتل مرتبة في الهرم القانوني أعلى من القانون العادي ومن التنظيمات، كما يحتل القانون العضوي مرتبة أدنى من المعاهدات الدولية باعتبارها المعاهدات الدولية مرجعية للقانون العضوي، ولا تعلق الدستور باعتباره مصدر كل

النشاطات القانونية في الدولة باحتوائه على قواعد أساسية تستمد منها جميع القوانين وهو من الناحية الشكلية يتصف بالجمود.

### الفرع الثاني : الرقابة على دستورية القوانين العضوية

القوانين العضوية تعتبر قواعد مكملة للدستور فالصياغة الفنية السليمة توجب أن تقتصر مواد الدستور على الأصول الكلية التي تتوافر لها صفة الإستقرار والدوام النسبي، وأن لا تتعرض للتفاصيل المتغيرة حتى لا يكون الدستور عرضة للتغيرات المستمرة ولهذا فإن الدساتير المعاصرة كثيرا ما تكتفي بالمبادئ الكلية وتحيل بالنسبة إلى التفاصيل الخاصة بنظام الحكم إلى قوانين تعتبر مكملة لأحكام الدستور، ولأهمية هذا النوع من القوانين وحتى تتحقق الرقابة على القوانين العضوية لابد من البحث عن الأوجه التي تقع عليها الرقابة، وبهذه العناصر تتميز القوانين العضوية عن غيرها من النصوص، وتتمثل أوجه الرقابة بشقيها شق شكلي يتعلق بطريقة وإجراءات القانون العضوي من حيث الاختصاص والشكل عند عملية سن القانون العضوي، في حين تتعلق الجوانب الموضوعية باحترام الأحكام والنصوص الدستورية من خلال مراقبة السلطة التي تملك حق من القوانين العضوية من جهة، ومشروعية محل السبب من جهة أخرى، وهذه الرقابة تكون من طرف المجلس

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

الدستوري أو الهيئة التي يقع على عاتقها مدى دستورية القوانين.

**أولاً: الرقابة الدستورية على القوانين العضوية من حيث الشكل**

الرقابة من الناحية الشكلية تكون في حال ظهرت في مبادرة من القانون العضوي عيوب من ناحية الاختصاص أو من ناحية الشكل الإجراءات التي نص عليها الدستور، فالاختصاص أول ما يبني عليه القانون شرعيته، فبالاختصاص تتحدد السلطة المخول لها التصرف، وعليه تتمسك كل سلطة باختصاصاتها وتمنع الرقابة الدستورية تعدي سلطة على سلطة أخرى، هذا الاعتداء يصنف كعيب اختصاص، أما عيب الشكل والإجراءات فالمقصود به احترام المراحل والشروط التي نص عليها المؤسس الدستوري عند عملية سن القانون العضوي، وهذا ما سنبينه فيما يلي:

### 1- عيب عدم الاختصاص

يعتبر عيب عدم الاختصاص من بين المجالات التي يهتم بها في المجال الإداري بصفة خاصة، الذي يجد سنده في القانون العام بصفة عامة، وصفة الاختصاص ملازمة للقدرة على القيام بتصرفات قانونية بناء على ما خوله الدستور لسلطة ما تستأثر به على غيرها من السلطات الأخرى، وكل تصرف يخرج عن نطاقها يكيف على أنه مشوب بعيب عدم الاختصاص، والتشريع بصفة عامة سواء كان تشريع عادي أو تشريع عضوي، الذي يصدر عن السلطة التشريعية.

مضمون عدم الاختصاص<sup>1</sup> يكون من أربعة أوجه ، فقد يكون عضوي أو موضوعي، كما قد يكون بسبب الزمان أم بسبب المكان، وهذا ما نبينه فيما يلي:

### أ- انعدام الاختصاص العضوي

يقصد بالاختصاص العضوي تولي عملية التشريع من قبل السلطة المختصة المخولة دستوريا، فعليه كل تشريع يصدر عن سلطة غير السلطة المخولة بذلك يعتبر عدم الاختصاص<sup>2</sup>، ومن خلال دستور 1996 من خلال تعديلاته المتتالية أقر للسلطة التشريعية<sup>3</sup> باختصاصها في مجموعة من القوانين كما أقر تفويض إختصاص من

1 عصام احمد، الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، ص550.

2 محفوظ عبد القادر، سويقي حورية، أوجه الطعن بعدم الدستورية مقال منشور بمجلة ندوة للدراسات القانونية، العدد الثاني، ص 110.

3 أو الصادر عن السلطة التنفيذية عن رئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان أو في حالة التفويض منه يجب أن يصدر من السلطة التي حددها الدستور وبنفس الشروط والضوابط التي نص عليها الدستور.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

القوانين لرئيس الجمهورية في حال وجود حالة الإستعجال وفي حال شغور البرلمان أو خلال العطل البرلمانية وهذا بشرط إستشارة مجلس الدولة<sup>1</sup>.

كما أقر دستور 2020 صلاحيات التشريع في المجالات غير مخصصة لرئيس الجمهورية وبذلك من خلال تبني النظرية الحديثة التي تقييد البرلمان في مجال التشريع إذ خصه بصلاحيات التشريع في مجالات على سبيل الحصر، وترك المجال مفتوح على إطلاقه لرئيس الجمهورية للتشريع في المسائل غير المحجوزة للبرلمان وعليه تتقيد كل سلطة بما خول لها المؤسس الدستوري من اختصاصات، بصفته الضابط لتوزيع الاختصاص بين السلطات، وكل إعتداء على صلاحياتها كل الأعمال التي تخرج عن الضوابط تعتبر تصرفات غير دستورية تكيف على أنها عدم الإختصاص<sup>2</sup>.

### ب- عدم الاختصاص الموضوعي:

يتحقق من خلال الرقابة على دستورية القوانين العضوية النظر في مدى احترام الاختصاص الموضوعي في سن القوانين العضوية المرتبطة مباشرة بأحكام الدستور، التي تتعلق أساسا بحماية حقوق وحرية الأفراد، ويظهر من خلال مراقبة المجلس الدستوري للاختصاصات بين جميع للقوانين العضوية عدة أوجه تتعلق بعدم الاختصاص الموضوعي نذكر منها مثلا: مبدأ المساواة أمام القانون الذي يتطلب أن يكون القانون موحد إتجاه المخاطبين به من دون أي تمييز، غير أنه تطرأ على هذه القاعدة إستثناء في تمييز بعض الأفراد عن الآخرين نظرا لوضعيتهم القانونية وتماشيا مع المصلحة العامة<sup>3</sup>، ومن أمثلة ذلك تأسيس رأي المجلس الدستوري بخصوص القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية وذلك سنة 1997 بما يتعلق بما تشترطه المادة 13 من هذا الأمر من الأعضاء المؤسسين للحزب، من إقامة منتظمة على التراب الوطني، مأخوذا بصفة منفردة، إعتبارا أن هذا الشرط يخل بمقتضيات المادة 44 من الدستور التي تؤكد حق كل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن يختار بحرية موطن إقامته، وهذا تأكيد على ضرورة تطبيق المساواة وتكريس مظاهرها بين كل المواطنين وكذا العمل على إستبعاد كل الشروط غير الدستورية لتأسيس حزب سياسي.

1 تنص المادة 142/1 من دستور 2020 على منا يلي: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأموامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة...."

2 عمر عبد الله، الرقابة رعلى دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، العدد الثاني، سوريا، 2008، ص69.

3 محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص401.

### ج- عدم الاختصاص الزمني:

مضمونه ألا تخالف السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية الأجل الزمنية المحددة في الدستور في سنها للقوانين العضوية، وخاصة ما تعلق بمجال حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية، كون هذه الأخيرة خول لها الدستور الاختصاص الأصيل في مجال من القوانين العضوية. كما يتعلق هذا الوجه أيضا بضرورة احترام القيود الزمنية التي وضعها المؤسس الدستوري لكل السلطات في قيامها بالتصرفات القانونية بحيث يجب أن تمارس في فترة زمنية محددة، وكل مخالفة لهذه الأجل المنصوص عليها كان التصرف القانوني بعدم الاختصاص الزمني<sup>1</sup> ، ومثال ذلك عندما يصدر رئيس الجمهورية أمر رئاسي قد يتضمن قانون عضوي في فترة انعقاد البرلمان، رغم أنه لرئيس الجمهورية الحق في سن الأوامر لكن ذلك مقيد بفترة زمنية محددة، وعليه يحق للمجلس الدستوري أن يصدر قرارات بعدم دستورية القانون العضوي الذي تم إصداره من قبل رئيس الجمهورية ليعيب عدم الاختصاص الزمني.

### د- عدم الاختصاص المكاني:

يقصد بالإختصاص المكاني أن يعقد اختصاص سلطة ما في المكان الذي حدده الدستور، وفي موضوع القوانين فإنه تسن القوانين بمقر السلطة التشريعية الذي حدده المؤسس الدستوري، ولا يسن في مكان آخر غير الذي تم تحديده وإلا عيب القانون بعيب عدم الاختصاص المكاني.

## 2 - عيب الشكل والاجراءات

يتعلق الأمر بضرورة احترام الشكل والاجراءات المنصوص عليها في الدستور، بداية من عملية المبادرة إلى غاية عملية إصدار القانون العضوي والهدف الأساسي من إتباع هذه الاجراءات هو احترام خصوصية كل قانون، وكل خروج عن هذه الإجراءات يكيف على أنه معيب وغير دستوري<sup>2</sup>، وقد فسرت المحكمة الدستورية في هذا العيب بشكل واضح بقرارها المتضمن أن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن الطعون الشكلية الموجهة إلى

1 حميد الحمادي، الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، 2011، ص 14.

2 سامر العوضي، أوجه عدم دستورية القوانين في الفقه والقضاء والمحكمة الدستورية العليا، دار المطبوعات الجامعية، 2010، ص 158.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

النصوص القانونية هي تلك التي تقوم على مخالفة النصوص للأوضاع الإجرائية التي يتطلبها الدستور سواء في ذلك ما كان منها متصلا باقتراحها أو إقرارها، وتشمل متطلبات الرقابة من حيث الشكل عدة صور منها:

### أ- ضرورة الاستشارة الاجبارية لبعض الهيئات

يتوجب عند سن القانون أن يمر مشروع القانون على عدة هيئات بداية من مجلس الوزراء وبعد رأي مجلس الدولة، ثم تودع من قبل الوزير الأول حسب الحالة أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الامة، حتى يتم بعد ذلك مناقشتها من قبل البرلمان، وعليه نلاحظ وجود عدة اجراءات تشريعية مقدمة وتعتبر الاستشارة إجراء جوهري إجباري يجب على الحكومة أن تراعي هذه الاجراءات عند تقديم أي مشروع قانون لاسيما القانون العضوي منه، إذا قرر المجلس الدستوري وجود عيب في الشكل والاجراءات<sup>1</sup>.

### ب- ضرورة تطابق الإجراءات التشريعية للدستور:

إن إجراءات مراقبة القوانين العضوية وتطابقها تكون من إجراءات إعداده إلى غاية التصويت عليه، إذ تميز هذه المراحل الخصوصية التقنية لإعداد القانون العضوي، وهيئة الرقابة المتمثلة في المجلس الدستوري بعد إخطاره من الجهات المخولة، وبذلك يراعي ضرورة احترام الإجراءات التي نص عليها الدستور قبل أن يتطرق إلى مطابقتها من ناحية الشكل والموضوع، وعليه فإن كل خروج عن هذه الاجراءات والشكل الذي نص عليه الدستور يقابله رفض القانون العضوي لعيب عدم احترام الشكل والاجراءات الدستورية وتحتل هذه الاجراءات أهمية بالغة وخاصة تعتبر من أهم المعايير المعتمد عليها في التمييز بين القانون العادي والقانون العضوي.

---

1 مثال ذلك ما أقره المجلس الدستوري في رأيه بصدد رقابة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء بنصه على .... واعتبارا أن مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، أودع من طرف رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ديسمبر 1997، في حين أن المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 لم يكن قد استكمل تنصيبها بعد واعتبارا بالنتيجة أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين والمصادقة عليها حين بادرت باستبدال القانون 21899 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996، تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطاة الأولى و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور، واعتبارا من جهة أخرى، أن المؤسس الدستوري، حين أدرج القانون الأساسي للقضاء ضمن مجالات التشريع بقوانين عضوية بموجب المادة 123 المادة الخامسة، فإنه يكون قد أدرجه ضمن المجالات النوعية بالنظر لأهمية المواضيع التي تضمنها، وفي الاخير قرر المجلس الدستوري أن القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء غير مطابق للدستور.



## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

لقد ثار جدل فقهي بخصوص العيوب الاجرائية التي قد تواجه إصدار القانون العضوي، الذي يترتب عنه أثر قانوني يتمثل في بطلان التشريع، فهناك من يرى أن هذا العيب يتحقق في حال مخالفة القواعد الشكلية المتعلقة مباشرة باقتراح القانون أو بعملية إقراره أو عند إصداره ويستوي عندهم أن تكون هذه القواعد تم التنصيص عليها في الدستور أو في قوانين أخرى ولو كانت أقل مرتبة. وذهب الاتجاه الآخر إلى معارضة الفكرة السابقة وأسسوا نظرتهم بالقول أن عيب مخالفة الشكل والإجراءات لا يتحقق في حال مخالفة التشريع للإجراءات الشكلية ما لم تخالف الإجراءات التي نص عليها الدستور، وهو الاتجاه الراجح

في الفقه الدستوري لأن مبدأ تدرج القوانين يفرض سمو الدستور على باقي القوانين وبذلك يكون المعابر الذي يحتكم إليه في إقرار دستورية القانون العضوي من عدمه .

### ثانيا : الرقابة الدستورية على القوانين العضوية من حيث الموضوع

يدور مجال الرقابة من حيث الموضوع في وجوب أن لا يتعارض التشريع العضوي مع أحكام الدستور من حيث القواعد والمبادئ التي يحكمها، حيث يفرض على أي تشريع أن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية، لذلك تقف الرقابة على منع المخالفة الموضوعية سواء من ناحية عيب المحل، أو وجود عيب في السبب.

#### 1- الرقابة على عيب المحل

يكون عيب المحل في الرقابة على دستورية القوانين العضوية في حالة مخالفة القاعدة الدستورية، وانتهاك التشريع الذي تم عرضه للرقابة على أحكام دستورية من الناحية الموضوعية ومساس بمجال الحقوق والحريات الأساسية للأفراد التي كفلها الدستور، ويظهر عيب المحل في التشريع في ثلاث صور.

#### الصورة الأولى: الخروج عن صفة العمومية والتجريد

يجب أن يكون ركن المحل في التشريع العضوي متطابق مع الأحكام الدستورية، ويحترم القيود التي ترد عليه، وأن يتميز في مخاطبته للأفراد بالعمومية والتجريد، فالعمومية يقصد بها أن تنطبق القواعد والأحكام على كافة الأشخاص والوقائع من دون تعيين شخص محدد ومن دون تحديد واقعة معينة، إنما تنطبق القاعدة القانونية على

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

الأشخاص والأفعال لتمييزها بمركزه القانوني حسب ما نص عليه الحكم، أما خاصية التجريد يقصد بها صياغة القاعدة القانونية حتى تخلو من وجود صفات وشروط خاصة التي تؤدي الى أن تطبق على شخص محدد بذاته<sup>1</sup>.

وفي حالة ما قام المشرع عند سنه للتشريع العضوي بإقصاء طائفة أو جهة معينة من حقوق محددة أو حريات معينة رغم تساوي ظروفهم ومراكزهم القانونية، وكيف على أنه عيب في المحل<sup>2</sup>، والرقابة على وجود خاصية العمومية والتجريد في القانون أهمية بالغة تظهر من عدة نواحي، من جهة تحقق مبدأ سيادة القانون ومساواة المخاطبين به أمام أحكامه، والتي من خلالها يتحقق تطبيق القانون على الجميع، عكس القواعد الفردية التي تخاطب الأفراد بذواتهم الشخصية<sup>3</sup>، ومن جهة أخرى لهذه الخاصية أهمية بالغة تتجلى في مجال القانون العام، حيث يترتب عليها إلزام السلطات العامة في الدولة أن تخضع كل تصرفاتها وقراراتها الإدارية إلى مبادئ موجودة.

### الصورة الثانية: الخروج عن الحدود التي وضعها الدستور

معنى ذلك أن يقيد المؤسس الدستوري السلطة المخول لها من القانون بقيود لا يمكنها الخروج عنها، القيود هذه قد تضيق أو تتوسع حسب حجم السلطة التقديرية التي يمنحها الدستور للمشرع، ففي حالة المخالفة لهذه القيود والتي تعتبر أحكام دستورية يكون قرار الرقابة عدم دستورية القانون<sup>4</sup>، وعليه لا يمكن لأي مشروع قانون أن يتعدى على هذه الحقوق والحريات التي إعتترف بها المؤسس الدستوري للأفراد سواء بالإلغاء أو التعديل من هذه المراكز إلا بناء على أمر ممثل من السلطات القضائية.

## 2 - الرقابة على عيب السبب

يقصد بعيب السبب في العقود والقرارات الإدارية الحالة أو الواقعة القانونية التي تكون سابقة لإصدار القرار الإداري، ويكون دافع لها في التعبير عن إرادتها وإصداره من أجل إحداث أثر قانوني الذي يترتب عن قرارها

1 مصطفى محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، القاعدة القانونية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية 2001، ص24.

2 ليلي الخالدي، أسباب امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القانون، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، العراق، الطبعة الثانية، ص 238.

3 حبيب ابراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، ص 39.

4 من أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 47 من دستور 2020 حيث جاء فيها: لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة وشرفه لكل شخص الحق في سرية مراسلاته واتصالاته الخاصة في أي شكل كانت لا مساس بالحقوق المذكورة في الفقرتين الأولى والثانية إلا بأمر معلل من السلطة القضائية.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

الإداري، ولا يمكن أن يقوم أي تصرف قانوني من دون سبب الذي يعتبر مبرر له، وهو بذلك من أهم أركان إنعقاد العقود الإدارية وتنفيذ القرارات الإدارية، نذكر منها ما يلي:

### أ- أن يكون السبب دستوريا

حيث يبني القاضي الدستوري رأيه في رقابته على القوانين العضوية على سبب إصدار القانون والذي يجب أن يكون منصوص عليه في الدستور، وعليه يجب أن يتوفر القانون الذي تصدره السلطة التشريعية على سبب واقعي دعت إليه الضرورة ليطاشى مع التطورات الاجتماعية أو الثقافية، ومن جهة أخرى يجب أن يكون السبب قانوني حيث يفترض في القوانين العضوية لخصوصيتها كمكاملة للدستور متطابقة له وأن لا تتعارض معه سواء في الشكل أو المضمون<sup>1</sup>.

### ب- أن يكون السبب موجودا

يشترط في التشريع أن يكون السبب له وجود واقعي، وقد منح المؤسس الدستوري للمشرع في سنه للقوانين السلطة التقديرية في إختيار السبب الذي من خلاله يتم إصدار التشريع فتشريع رئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان أو في إصدار اللوائح الضرورية التي تستوجب وجود سبب واقعي حال يفرض التشريع بشكل سريع من أجل معالجة ظروف ما .

## المبحث الثاني: مجال وحدود السلطة التنظيمية

إن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري تشمل جزأين جزأ يتعلق بالمواضيع والميادين غير المدرجة في مجال القانون ، وهو اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية، وجزأ آخر يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين وهو اختصاص مقرر للوزير الأول.

### المطلب الأول: اختصاص رئيس الجمهورية

1 محمد سويلم، بنيران الدستور المعاصر، دراسة مقارنة في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، الطبعة الأولى 2014، ص 343

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

ما يلاحظ على مختلف الدساتير الجزائرية هو تكريس صلاحية إصدار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية ، حيث تعد من الاختصاصات الأصلية له وتستمد السلطة التنظيمية تواجدها مباشرة من روح ونص الدستور ، و حسبنا دليلا على ذلك ما نصت عليه المادة 53 من دستور 1963 "تمارس السلطة النظامية عن طريق رئيس الجمهورية و نفس الشيء بالنسبة لدستور 1976 حيث نصت المادة 111 الفقرة 10 على "يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية" .

و لقد كرس نفس المنحى كل من دستور 1989 (المادة 116) و دستور 1996 المادة (125) والمادة 143 من التعديل الدستوري 2016 و التي تقابلها المادة 141 من تعديل دستور 2020 حيث نصت هذه الأخيرة على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" .وعليه يتبين أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بالمبادئ التي أرساها الدستور الفرنسي لسنة 1958 في مجال اختصاص ممارسة السلطة التنظيمية.

فرئيس الجمهورية يمارس سلطة إصدار التنظيمات المستقلة استنادا إلى كون هذه السلطة أصيلة تستمد اختصاصها من أحكام الدستور مباشرة ، و إن كانت هذه السلطة تشترك مع القانون في كونها سلطة تنشأ القواعد القانونية ، إلا أنها تمتاز بالتكيف مع مجالات تدخل السلطة مقارنة بالقانون الذي يمتاز نوعا ما بالثبات و الاستقرار . إن التنظيمات المستقلة حكرا على رئيس الجمهورية دون أن يشاركه الوزير الأول في ذلك في ظل اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية و في هذا الإطار يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد خالف القاعدة العامة في مجال توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية ، و الوزير الأول مقارنة ببعض النظم الدستورية المقارنة.

إن احتكار رئيس الجمهورية في الجزائر لسلطة إصدار و إمضاء المراسيم التنظيمية التي تعد وسيلة هامة تمكن الحكومة من تنفيذ سياستها و برنامجها مرتبط أساسا بمسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان .

و في هذا السياق يلاحظ أن معظم الأنظمة التي تأخذ بثنائية الجهاز التنفيذي تفرق قاعدة هامة و هي قاعدة التوقيع المجاور من قبل رئيس الحكومة أو الوزير الأول للمراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية.

إن عدم اعتماد تقنية التوقيع المجاور و تحميل الوزير الأول المسؤولية السياسية أمام البرلمان ينتج عنه اختلال واضح داخل الجهاز التنفيذي ، كما أن تطبيق البرنامج الحكومي يستلزم الاعتراف بسلطة التنظيم المستقل و التنفيذي لفائدة الوزير الأول، ذلك أن قصر هذه السلطة على رئيس الجمهورية لوحده يترتب عليه صعوبة لدى الحكومة في تنفيذ السياسة العامة للبلاد .

الفرع الأول : استحواد رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية و صلاحياته

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

### أولاً- استحواد رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية

عملا بأحكام المادة 141 من التعديل الدستوري 2020 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" حيث إن إسناد هذا الاختصاص للوزير الأول يرجع أساسا إلى تبني ثنائية السلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1989، و من بعده دستور 1996 ثم تعديل 2020

و هذا التوجه سعى من خلاله المؤسس الدستوري الجزائري إلى إحداث توازن داخل السلطات تكريسا للتوجه الديمقراطي الذي اقره دستور 1989 .

وهذا من شأنه أن يحد من مساوئ تركيز السلطة الذي يؤدي إلى الاستبداد ،و يحقق التوزيع العقلاني للوظائف التنفيذية بين كل من رئيس الحكومة و رئيس الجمهورية وفق التطورات الحاصلة داخل الدولة.

وفي هذا السياق يتساءل البعض على العلاقة بين المادة 85 فقرة 3 و المادة 125 الفقرة 02 من التعديل الدستوري 1996 ، و لماذا احتوت الأولى على القوانين و التنظيمات و اقتصرت الثانية على القوانين ، وكذلك العلاقة بين المادة 99 فقرة 2 و المادة 143 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

إن الجواب عن هذا التساؤل هو أن المادة 99 وردت في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية و تشمل اختصاصا تنفيذيا يرجع إلى الوزير الأول وهو يتعلق بتنفيذ القوانين و التنظيمات ،أما المادة 143 فلقد وردت في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية و تشمل المجال الذي يندرج فيه تطبيق القوانين ، وعلاوة على ذلك تعتبر المراسيم التنفيذية الإجراء القانوني الذي يمكن الوزير الأول من المشاركة في العمل التشريعي عن طريق تكييف النص الأصلي مع المتغيرات التي تواجهه بمناسبة تنفيذ برنامج حكومته .

و عليه ارتبط اسم هذا الإجراء بمنصب الوزير الأول كونه الشخص المسؤول عن تنفيذ القوانين و التنظيمات سواء أمام رئيس الجمهورية ، أو أمام البرلمان إن التساؤل الذي يمكن أن يطرح في هذا السياق هو هل يتمتع الوزير الأول بسلطة مطلقة عند مباشرته لاختصاصه الدستوري المتعلق بالسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات خاصة في ظل تأثير رئيس الجمهورية على الحياة السياسية في الدولة .

الواقع أن الوزير الأول ، و حتى بعد التعديل الدستوري سنة 2008 هو المكلف بالسهر على تطبيق القوانين و التنظيمات، إلا أن سلطته في استعمال تلك الأداة و التي تتمثل في المراسيم التنفيذية لا يتمتع من خلالها

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

بالاستقلالية في اتخاذها إلا بعد الموافقة الصريحة من قبل رئيس الجمهورية عملا بأحكام المادة 85 الفقرة 03 ، كما أن المادة 112 من التعديل الدستوري 2020 تنص على أن تنفيذ القوانين يعود للوزير الأول<sup>1</sup>.

و ما يلاحظ أن الممارسات العملية تثبت تدخل رئيس الجمهورية في الاختصاص التنفيذي المعقود للوزير الأول ، حيث تدخل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي لتعديل مرسوم تنفيذي و هو المرسوم الرئاسي رقم 07-305 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-2289 المؤرخ في 25/07/1990 الذي يحدد كفاءات منح المرتبات التي تطبق على الموظفين و الأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و هو تصرف له آثار سلبية على مكانة رئيس الجمهورية، وفضلا عن ذلك يمكن القول بان المراسيم التنفيذية تشكل اختصاصا تنظيميا يختص به الوزير الأول، لكن هذا لا يحول دون مشاركة رئيس الجمهورية في هذه الوظيفة على اعتبار انه و قبل كل شيء يعد رئيس مجلس الوزراء.

و عليه فقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2008 التأكيد على أن رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الفعلي لعملية إصدار المراسيم التنفيذية على الرغم من النص صراحة في الفقرة الثانية من المادة 85 على أن الوزير الأول هو الذي يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات و بالتالي تظهر فعلا النية الحقيقية من جانب المؤسس الدستوري الجزائري في إخراج هذا الاختصاص من نطاق عمل الوزير الأول ، و نقله لفائدة رئيس الجمهورية ذلك أن المادة 85 تقضي بان الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية.

كل هذه العوامل تؤكد أن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنظيمية بشقيها التنفيذي و المستقل حيث يمارس كل مظاهرها بصفة قانونية و فعلية غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 حذف شرط موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول<sup>2</sup>.

و مع ذلك يلاحظ أن ثنائية السلطة التنفيذية في الجزائر شكلية فقط في ظل تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية من خلال الاختصاصات الفعلية التي يتمتع بها ، في مقابل عدم منح السلطة التنظيمية بشقيه المستقل والتنفيذي للحكومة ، مما يعيقها عن أداء عملها في مجال تنفيذ السياسات العامة في الدولة.

**ثانيا : صلاحية رئيس الجمهورية التعيين في الوظائف العليا.**

1 المادة 112 فقرة 03 يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات.

2 راجي حسن النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، سنة 2013 ، ص 85 .

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

تنص المادة 91 فقرة 4 من التعديل الدستوري 2016 وكذا التعديل دستور 2020 التي تتحدث عن صلاحيات رئيس الجمهورية على ما يلي: "يرأس مجلس الوزراء"، كما تنص المادة 92 " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

- 1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،
- 2 - الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،
- 3-التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،
- 4- الرئيس الأول للمحكمة العليا،
- 5- رئيس مجلس الدولة،
- 6- الأمين العام للحكومة،
- 7- محافظ بنك الجزائر،
- 8- القضاة،
- 9- مسؤولو أجهزة الأمن،
- 10- الولاية ،

وتنص المادة 112 " يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية<sup>1</sup>:

- (1) - يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة
- (2) - يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- (3) - يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات ،
- 4 - يرأس اجتماعات الحكومة،
- (5) - يوقع المراسيم التنفيذية،
- (6) - يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير،

1 الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية، عدد 82 ، المؤرخة في 2020/12/30، ص27.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

(7) - يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

إن المتمعن للمرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 1999/10/27 يلاحظ أن رئيس الجمهورية قد استحوذ على صلاحية التعيين في الوظائف المدنية بعد أن كان يشاركه في ذلك الوزير الأول<sup>1</sup>.

ويعكس هذا المرسوم التبعية المطلقة للوزير الأول عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية ، وذلك من خلال تجريد الوزير الأول من آخر صلاحية منحها له الدستور، والتي تتمثل في حقه بتعيين الموظفين القادرين على تنفيذ السياسة العامة للحكومة التي يشرف عليها الوزير الأول ، وعلى إدارتها وتسييرها ، وهو ما كرسه أيضا التعديل الدستوري لسنة 2008<sup>2</sup> ، وحتى التعديل الدستوري لسنة 2016 و أيضا التعديل الدستوري 2020

انطلاقا من مبدأ سيادة البرلمان يحصر القانون الدستوري الكلاسيكي الاختصاص التشريعي فقط في البرلمان باعتباره ممثل الإرادة العامة ، لذلك فالحكومة لا تستطيع إلا اتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون و في حدود ضيقة مما يجعل سلطتها غير مستقلة.

لكن عقب التحولات التي عرفت الأنظمة السياسية منذ نهاية الحرب العالمية الأولى بدت قدرة البرلمان على استيعاب كل الوظيفة التشريعية أمر صعبا ، في مقابل تصاعد تدخل الحكومة المستمر في تنظيم مختلف العلاقات خاصة اثر استخدام أسلوب تحديد المجال التشريعي الذي ينشط فيه البرلمان و يعد الدستور الفرنسي لعام 1958 السباق في إقرار تمتع الحكومة بالسلطة التنظيمية أو كما سماها الأستاذ جورج بيرو بالتشريع الحكومي، حيث أن البرلمان يشرع بموجب قوانين ، و الحكومة تحدد القواعد اللازمة لتطبيقه ، لكنهما يشكلان وسيلتين لممارسة نفس الاختصاص أي الاختصاص التشريعي أما في الجزائر و منذ أول دستور للجمهورية الصادر عام 1963 فقد أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج من المجال التشريعي المسند للبرلمان إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ، و بجانبه رئيس الحكومة بداية من دستور 23 فيفري 1989.

و لما كان المجال التشريعي المخول للبرلمان محدد نسبيا و يتمتع رئيس الجمهورية بمجال واسع لإعمال سلطته التنظيمية المستقلة و مرد ذلك تمثيل رئيس الجمهورية للإرادة العامة كونه منتخب مباشرة من طرف الشعب ، إلا أن هذا يجعله مشرعا حقيقيا بالمفهوم المادي للتشريع و منافسا قويا للبرلمان في المقابل يعود لرئيس الحكومة كما هو مبين في أحكام الفقرة الثانية من المادة 125 من التعديل الدستوري لعام 1996 مهمة تنفيذ القوانين الصادرة

1 الجريدة الرسمية ، الجمهورية الجزائرية ، عدد 76 المؤرخة في 1999/10/31 ، ص 03

2 بوريو محمد السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجزائر، 2012 ص 98.



## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

عن البرلمان بالإضافة إلى انه مكلف بتنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، لكن سلطة رئيس الحكومة غير مستقلة بل مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضيع لم يسبق ترتيبها سواء من طرف البرلمان أو من قبل رئيس الجمهورية<sup>1</sup> .

أما التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 فقد جعل الوزير الأول مجرد معاون أو احد كتاب رئيس الجمهورية الذي يستقل بسلطة تعيينه و تعيين النائب أو عدة نواب له لمساعدته ، كما يقوم بتحديد مهامه و إذا كان هذا الوضع يساعد على تجنب الازدواجية في اتخاذ القرارات و منع تضاربها و منه تقادي تعطيل تنفيذ البرامج ، إلا انه يؤكد بشكل صريح استئثار رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية.

### الفرع الثاني : صلاحية رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر

لم تكف مختلف الأنظمة الدستورية بالاعتراف للسلطة التنفيذية بممارسة السلطة التنظيمية من أجل المشاركة في الوظيفة التشريعية، بل أقربت بعض السلطات لفائدة السلطة التنفيذية تمكنا من التشريع حتى في المجال المخصص للبرلمان.

وفي . مقدمة هذه الوسائل نجد تشريع الأوامر، فمنذ بداية التجربة الدستورية الجزائرية كان لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر ، الاستثناء الوحيد في هذا المجال نجده في دستور 1989 ، الذي سحب هذه السلطة من رئيس الجمهورية . مرد ذلك رغبة المؤسس الدستوري في تحقيق شيء من الفصل الجامد بين السلطات الذي يقتضي أن تكون سلطة التشريع بكاملها للبرلمان وحده.

لكن سرعان ما تمت العودة إلى هذه السلطة الرئاسية في الدساتير اللاحقة إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في ثلاث حالات هي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، و بين دورتي البرلمان، و في فترة الحالة الاستثنائية و تعرض الأوامر المتخذة في الحالتين الأوليين أي حالة الشغور و ما بين الدورات البرلمانية على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له من اجل الموافقة عليها.

و في حالة عدم الموافقة تعد الأوامر لاغية دستوريا .

---

1 فبالرجوع للفقرة الأولى من المادة 125 من التعديل الدستوري لعام 1996 نجد أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون أي المسائل التي تخرج من اختصاص البرلمان ففي هذه الحالة يمارس رئيس الجمهورية سلطة مستقلة غير مشتقة من أية سلطة أخرى مصدرها الدستور نفسه ، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية بالمجال التنظيمي المستقل و السلطة التي يمارسها بالسلطة التنظيمية المستقلة.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

إن الأوامر التشريعية متوقفة على موافقة البرلمان ، إلا انه بالنظر إلى طبيعة النظام السياسي الدستوري الراهن يبدو انه من الصعب للغاية على البرلمان رفضها، لاسيما وان الأوامر تكون قد دخلت حيز التنفيذ قبل عرضها على البرلمان مهما يكن من أمر فإنه لم يحدث أن رفض البرلمان أمرا واحدا من الأوامر التشريعية<sup>1</sup>.

تنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

المادة 142 : لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.<sup>2</sup>.

إن التشريع بأوامر يكون في الظروف العادية ، كما يمكن أن يكون في الظروف الاستثنائية.

**أولا : شروط التشريع بأوامر في الظروف العادية:**

بناء على المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 حدد المشرع مجموعة من الشروط للتشريع بأوامر :

1- ضرورة وجود مسائل عاجلة تستوجب التدخل.

2- استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية،

ويقصد بالشغور حل المجلس الشعبي الوطني قبل إنتهاء عهده البرلمانية.

والحل قد يكون وجوبي إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة.

1 بن مسعود احمد ، خصوصية القانون العام الاقتصادي كإطار للتكامل بني القانون والاقتصاد، كلية الحقوق و العلوم السياسية الجلفة ،مجلة القانون و العلوم البيئية ، المجلد 01 ، العدد 02 ، سنة 2022 ، ص 238.

2 المادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

أما بالنسبة للعطل البرلمانية فالتعديل الدستوري 2016 بناء على المادة 135 منه قد حدد شهرين كحد أقصى، وبالتالي إمكانية اللجوء إلى التشريع بأوامر قليلة<sup>1</sup>.

3- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ، وذلك بقصد تمكين أعضاء المجلس من إبداء ملاحظاتهم .

يمكن لرئيس الجمهورية تجاوز أعضاء مجلس الوزراء .

4- عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها.

5- تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

ما الفرق بين الموافقة المذكورة في المادة 142<sup>2</sup>، والمادة المذكورة في المادة 37 من القانون العضوي

16/12 المؤرخ في 2016/08/25<sup>3</sup> ؟

على حسب تعبير البعض فإن هناك اختلافا جوهريا بين هذه المصطلحات ، ذلك أن الموافقة ليست كالمصادقة ، لأنها لا تغير من طبيعة الأوامر ، بل هي مجرد وسيلة إعلامية فقط للمجلس، وهي عكس المصادقة التي تمنح الحق للبرلمان وبصفة

عامة حق تفحص العمل التشريعي الرئاسي<sup>4</sup>.

### ثانيا : التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات هامة في الحالة الاستثنائية، إذ بالرجوع إلى المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية التي تستوجبها المحافظة على السلم والأمن ووحدة البلاد.

إن الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية يرى جانب من الفقه أن رئيس الجمهورية يمارس عملا سياديا أملتته الظروف الاستثنائية، وبالتالي فهو محصن من الرقابة القضائية، أما رأي آخر فيرى أن رئيس الجمهورية يمارس عملا تنظيميا بموجب قرارات إدارية (مراسيم وبالتالي يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة).

1 المادة 138 / 03 من التعديل الدستوري 2020.

2 المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 .

3 المادة 37 من القانون العضوي 06/23 المؤرخ في 25/08/2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخ في 18/05/2023 ص 17 .

4 انظر محمد محيد التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان ، دار الفنون البيانية، الجزائر ، 2008، ص 289.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

أما إذا تدخل رئيس الجمهورية بموجب الأوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فإن هذه الأوامر تعدل التشريعات القائمة، إلا أنها تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية وتخضع بالتالي لرقابة مجلس الدولة<sup>1</sup>.

**المطلب الثاني: اختصاصات الوزير الأول و إجراءات حماية السلطة التنظيمية في النظام الدستوري**

### الجزائري

إن تنظيم السلطة التنفيذية قد منح للوزير الأول صلاحيات وسلطات مشتركة مع رئيس الجمهورية ذات طابع استشاري مما تمنح خاصية المستشار لرئيس الجمهورية لمناقشة المواضيع الأساسية التي تهم الأمة الجزائرية واتخاذ القرارات المناسبة وأيضا صلاحيات أخرى مع البرلمان سواء خلال دوراته العادية أو غير العادية وأيضا صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

ومن هنا سنقوم بتقسيم المبحث لمطالبين سنتناول في المطلب الأول صلاحيات الوزير الأول مع رئيس الجمهورية و المطلب الثاني نعالج فيه صلاحيات الوزير الأول مع البرلمان .

### الفرع الأول: اختصاصات الوزير الأول التنظيمية

**أولا : صلاحيات الوزير الأول مع رئيس الجمهورية في التنظيم و استشارته له**

سننتظر في هذا الفرع إلى صلاحيات الوزير الأول مع رئيس الجمهورية في التنظيم أولا و إلى مكانة الوزير الأول كمستشار لرئيس الجمهورية في الظروف العادية وغير العادية ثانيا

### 1- صلاحيات الوزير الأول مع رئيس الجمهورية

نصت المادة 01/143 من تعديل دستور 2020 على ما يلي: لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الأمة<sup>2</sup> "

1 مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور النظام القانوني للأوامر ، كلية الحقوق ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، مقال منشور على الرابط [file:///C:/Users/elhany20022/Downloads\\_.pdf](file:///C:/Users/elhany20022/Downloads_.pdf) تم الاطلاع عليه بتاريخ 2024/04/08

2 عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المرجع السابق، ص 117.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

كما أن هذا الحق لم يكن حديث النشأة، وإنما كان أول ظهور له في نص الدستور 1989 أن المبادرة بالقوانين تعتبر مشاريع القوانين التي يقدمها الوزير الأول حيث يعتبر حق المبادرة بمشاريع القوانين أحد الوسائل التي تستعملها الحكومة لتحقيق السياسة العامة للدولة وحمايتها.

ووفقا لنص المادة 143 فإن الإجراءات والجهة المتعلقة بمشاريع القوانين فإنها تعرض على مجلس الوزراء، الذي يشكل الاطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الأمة و اتخاذ القرارات المناسبة والذي يرأسه رئيس الجمهورية، ولعل هذا ما يجمد اشترك هذه الصلاحية مع رئيس الجمهورية .

وذلك بعد أن يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين التي يتم اخطاره بها حيث أن كل هذه الاجراءات سابقة على إبداعه لدى المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الامة<sup>1</sup>.

وتودع كل المشاريع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أما مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم والتقسيم الاقليمي تودع لدى مكتب مجلس الامة. وفي الأخير تتم مناقشة المشروع في إحدى الغرفتين ومن ثم تعرض الحكومة النص الذي صادقت عليه إحدى الغرفتين على الغرفة الأخرى لمناقشته والمصادقة عليه. كل هذه الإجراءات من شأنها أن تكون سببا لصدور هذا المشروع إلى قانون أو إلغاء هذا المشروع .

إن الصلاحية المتمثلة في حق المبادرة بالقوانين من طرف الوزير الأول هو تعرض هذا الأخير لجملة من الاجراءات لعل أبرزها وأهمها عرض المشروع على مجلس الوزراء و بالتالي قد تحول بينه وبين إصدار القانون هذه الاجراءات.

### 2- مستشار لرئيس الجمهورية خلال الظروف العادية والظروف غير العادية

أكد المؤسس الدستوري على أن رئيس الجمهورية يلجأ إلى الاستشارات والاقتراحات مع هيئات دستورية في الدولة سواء كان في الظروف العادية أو في الغير العادية وأهم ما يميزها هي أنها غير إلزامية لرئيس الجمهورية وتبقى مجرد إجراء شكلي ومن بين هذه الاستشارات و تقديم الاقتراحات تلك التي يجربها مع الوزير الأول.

#### أ- في الظروف العادية

يقوم الوزير الأول بتقديم اقتراحات لرئيس الجمهورية في المسائل التالية:

1 المرجع نفسه، ص 99.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

- تقديم الاقتراحات في تعيين أعضاء الحكومة وهذا حسب المادة 104 من التعديل الدستوري، حيث يتم تعيين أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول<sup>1</sup>.

- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، حيث يقدم الوزير الأول حالة اقتراح أعضاء مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية بموجب المادة 03/92 من التعديل الدستوري<sup>2</sup>.

إضافة إلى ذلك في الظروف العادية يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها باستشارة الوزير الأول وذلك حسب المادة 151 من التعديل الدستوري 2020<sup>3</sup>.

ما يستتج من هذه الصلاحيات سواء تقديم الاقتراحات أو الاستشارة هو أن المؤسس الدستوري لم يشترط تقييد رئيس الجمهورية بها و هذا ما يجعل دور رئيس الجمهورية أساسي وأكبر في السلطة التنفيذية مقارنة بالدور الثانوي للوزير الأول.

### ب- في الظروف غير العادية

يقصد بالظروف غير العادية الحالة التي تنتج عنها اضطرابات أو قلق خطيرة على النظام العمومي، أو على النظام السياسي أو إحداث تهدد المجموعة باعتبارها تنظيما اجتماعيا، وهذه الضرورة الاستثنائية يمكن أن تكون أسبابها خارجية أو الداخلية. ونص عليها المؤسس الدستوري بموجب المادة 97 يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة... الوزير الأول ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"، وتتم استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة إلى إعلان حالة الطوارئ أو الحصار نظرا للدور المهم الذي يلعبه هذا الأخير في السلطة التنفيذية، والهدف من استشارته في هذه الحالة منصبه مكلف بالسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات فلا يمكن إهمال طلب استشارته لتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات اللازمة<sup>4</sup>.

لما في الحالة الاستثنائية نصت عليها المادة 98: بقولها: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها (60) يوما، ولا

1 عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 89

2 عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 121.

3 عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق، ص 99.

4 عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 95.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة ... ومجلس الوزراء". وما يمكن استخلاصه و تحليله من هذه المادة هو أن استشارة الوزير الأول تكون بصفته عضوا في مجلس الوزراء<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لحالة وقوع عنوان فعلي فنص عليها التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 100 بقولها: إذا وقع عدوان فعلي على البلاد او يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء .....

ويذهب الأستاذ سعيد بو الشعير في هذا الصدد الى الاعتقاد بأن الاجتماع لا يقصد به إعلام المجلس فحسب، و إنما مناقشة الموضوع للاستعداد لمواجهة الوضع كل في مجاله ومن ثم اتخاذ قرارات ذات صلة قبل الاعلان عن الحرب وبعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن.

ومنه نستنتج ان صلاحية الوزير الأول تكاد أن تتعدم في الظروف غير العادية وهذا ما يمس بمكانة الرجل الثاني في السلطة التنفيذية وحصرها في يد رئيس الجمهورية الذي لا يكون ملزم بكل هذه الاستشارات وذلك من خلال عدم النص على قيود يلتزم بها هذا الأخير حيث كان الأجدر بالمؤسس الدستوري الزام رئيس الجمهورية بهذه الاستشارات بموجب نصوص التعديل الدستوري 2020.

### ثانيا: صلاحيات الوزير الأول مع البرلمان في الدورات العادية والغير العادية

سنحاول في هذا الفرع التطرق إلى صلاحيات الوزير الأول في دورات البرلمان العادية أولا وصلاحياته في دورات البرلمان غير العادية ثانيا

#### أ- صلاحيات الوزير الأول مع البرلمان في الدورات العادية

ان الدورة العادية للبرلمان تكون مرة واحدة كل سنة هذا طبقا لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 138 بقولها: يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها (10) أشهر وتبتدى في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو<sup>2</sup>.

غير أن هذه القاعدة يردّها استثناء إذ نجد أن المؤسس الدستوري حول للوزير الأول صلاحية مكانية طلب تمديد هذه الدورة لمدة معينة من أجل استكمال دراسة نقطة في جدول الأعمال وهذا ما جاء في الفقرة الثانية من المادة سائلة الذكر، وتعتبر هذه الصلاحية في مواجهة البرلمان حتى يؤثر بها الوزير الأول على هذا الأخير.

1 عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق، ص 111.

2 عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 111.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

كما أن جلسات البرلمان تكون علانية غير أنه يمكن للوزير الأول ان يطلب عقد جلسات مغلقة وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 02/136 بقولها: تدون مداوات البرلمان في محاضر تنشر طبقا للشروط التي يحددها القانون العضوي يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسه، أو من اغلبية اعضائه الحاضرين، وبطلب من الوزير الأول<sup>1</sup> .....

### 2- صلاحيات الوزير الأول في دورات البرلمان غير العادية

يجتمع البرلمان في دورة غير عادية خارج الدورة العادية التي تكون مرة واحدة في السنة كما تم شرحه أعلاه وبالتالي خروج عن القاعدة و هذه الصلاحية تكون إما بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بناء على طلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني غير أن هذه الدورة تكون مقتصرة فقط على جدول الأعمال الذي استدعى من أجله البرلمان وهذا حسب المادة 138 لاسيما الفقرات 03، 04 ، 05 من التعديل الدستوري 2020، ويحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لدورة غير عادية جدول أعمال الدورة<sup>2</sup>.

وبالتالي يمكن للوزير الأول أن يستدعي البرلمان لدورة غير عادية بصفة غير مباشرة عن طريق رئيس الجمهورية. هذا وتشارك الحكومة مع البرلمان بغرفتيه في ضبط جدول أعمال الدورة العادية وهذا ما جاء في القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة وهذا طبقا لما نصت عليه المادة<sup>3</sup>.

وهذا ما يؤكد تأثير الحكومة على البرلمان من خلال ضبط جدول الاعمال من حيث الأولوية كما يمكن لها ادراج مسائل أخرى في جدول اعمال الدورة العادية، ومن هنا يتضح لنا ضعف وهشاشة البرلمان امام السلطة التنفيذية.

### 3- صلاحيات الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

قد يشوب خلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولحل هذا الخلاف اسند الدستور هذه المهمة للوزير الأول وذلك عن طريق تقديم طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وهو ما تضمنته المادة 145/15 من

1 راجع المادة 15 من القانون العضوي 16-12

2 عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق ص 110.

3 عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع نفسه، ص 118-119.



## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

التعديل الدستوري 2020 حيث نصت على: " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء<sup>1</sup>.

وهذا ما أكده القانون العضوي 16-12 و يتكون أعضاء هذه اللجنة حسب التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون سالف الذكر من (10) أعضاء من كلتا الغرفتين في أجل خمسة عشر يوما وينتهي نقاشها في أجل خمسة عشر يوما. كما أنه يمكن حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ومن هنا يتضح لنا دور الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول في الدور المهم الذي يلعبه في تسوية الخلاف بين الغرفتين و بالتالي اشتراكه مع هذه الاخير.

وعليه مما تقدم يتضح لنا أن الصلاحيات المخولة للوزير الأول لا يمكن أن ترقى إلى مستوى و قيمة الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، فبالرغم من امكانية النص على وجود رئيس حكومة معين من الاغلبية البرلمانية ويشرف على تطبيق برنامج هذه الأغلبية، غير أن هذا لم يشفع لهذا المنصب كقطب ثاني على رأس السلطة التنفيذية من حيث صلاحياته المحدودة المقيدة بسلطة الرجل الأول على رأس السلطة التنفيذية، ويتجسد ذلك من خلال نص المادة 93 التي تنص على: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة بعضا من صلاحياته واستعمال المؤسس الدستوري لكلمة بعضا يدل على وجود صلاحيات اخرى تبقى حكرا على رئيس الجمهورية ولا يمكن بأي حال من الأحوال ممارستها من طرف الوزير الأول و هذا ما يؤكد لنا ايضا ان الاختلاف بين الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري 2020 مبني على اساس الاختلاف في التسمية فقط.

### الفرع الثاني: إجراءات حماية السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري

تتفرع الرقابة على التنظيمات المستقلة و الغير المستقلة إلى آليتين و هي الأولى الرقابة الدستورية التي يمارسها المحكمة الدستورية ، والثانية الرقابة القضائية التي يضطلع بها المحكمة الدستورية .

#### أولاً: دور المجلس الدستوري في ضبط مجال القانون والتنظيم

إن التنظيمات المستقلة طبقا للمعيار الموضوعي تعتبر قوانين ،و إن كانت لا تخضع من حيث الأصل للقانون فان ذلك لا يستبعد عدم احترامها للدستور و القواعد العامة للقانون.

1 عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 90.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

و لذا تكون الرقابة الدستورية تهدف إلى حماية مبدأ سمو الدستور و يتحدد مجال الرقابة الدستورية في حالة تعدي التنظيم المستقل على مجال من مجالات المخصصة للبرلمان أو القانون، و يتم ذلك عن طريق الإخطار من طرف احد محركي الإجراء و المنصوص عليها في الدستور كما أن التنظيمات المستقلة و الغير المستقلة طبقا للمعيار الشكلي تعتبر قرارات

إدارية صادرة من سلطة إدارية و من ثم تكون محلا لرقابة القاضي الإداري في الإطار الموضوعي لاختصاص مجلس الدولة و الإشكال المطروح يتمثل في تحديد مجال القانون و مجال التنظيم و مدى تأثير السلطة التنظيمية .

لا يخضع التنظيم المستقل من حيث الأصل للقانون ،لكن ذلك لا يعني عدم احترامه لمبدأ الشرعية ، و من ثم عليه احترام المبادئ العامة للقانون التي تكون مستوحاة من الدستور فهي تشكل قواعد دستورية أو مستوحاة من المبادئ القانونية العامة غير المقننة في الدستور لكنها لا تتعارض مع روحه و جوهره و من هنا تكون الرقابة الدستورية في الحالتين تهدف إلى صيانة مبدأ سمو الدستور و هذا هو مبرر منطق الرقابة الدستورية و إن كان النص صادرا عن سلطة ثانوية حتى

و لو كان مجاله واسعا من الناحية النظرية ، إلا أن ذلك لا يعني سموه على القانون (التشريع البرلماني بل يبقى القانون أسمى و خارجا عن الرقابة القضائية ،لأنه عمل سيادي صادر عن جهاز تمثيلي ( مبدأ سيادة القانون) لذلك ينبغي الإشارة إلى أن مخالفة التنظيم المستقل للقانون يعد اعتداء أو مخالفة لمادة دستورية دون أن يعتبر اعتداء على هرم تدرج القوانين .

و بالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المجلس الدستوري مختص في رقابة مدى دستورية التنظيمات عملا بمبدأ الدستورية و الرقابة الدستورية تنطبق على التنظيمات المستقلة لأنها وفقا للمعيار الموضوعي تعتبر قوانين يتولى المجلس الدستوري رقابة التنظيمات، مع العلم أن التنظيمات تشمل نوعين:

المجال التنظيمي المستقل الذي يعود لرئيس الجمهورية، بموجب أحكام المادة 143/1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وإعمالا لأحكام المادة 186/1 تنصب الرقابة الدستورية على هذا النوع من التنظيمات.

و يتحدد مجال هذه الرقابة بحالة تعدي التنظيمات المستقلة على مجال من المجالات المحددة للقانون بموجب نص المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 مجالات للتشريع" بالإضافة إلى مواد أخرى منظمة لاختصاصات البرلمان و ذلك عن طريق الإخطار من طرف احد محركي الإجراء ( رئيس المجلس الشعبي الوطني ، و رئيس مجلس الأمة).

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

أما النوع الثاني من التنظيمات وهو الجانب التنفيذي والمخول للوزير الأول حسب المادة 143/2 ، فالأمر هنا يتعلق بمراقبة المشروعية أمام القضاء الإداري، وليس أمام المجلس الدستوري، على اعتبار المرسوم التنفيذي يستند على قانون صوت عليه البرلمان.

وبالتالي فالرقابة تنصب على القانون وليس المرسوم ومبررات اختصاص القضاء الإداري في هذا المجال هو أن الأمر يتعلق بمخالفة القانون أكثر من ما يتعلق بمخالفة الدستور، أما في حالة مخالفة القانون للدستور ، فإن الاختصاص هنا يعود إلى المجلس الدستوري من طرف الجهة المخول لها دستوريا إخطار المجلس الدستوري<sup>1</sup>

وأخيرا تجب الملاحظة في مجال اختصاص المجلس الدستوري لمراقبة النصوص التنظيمية أن المجلس الدستوري منذ إنشائه حتى اليوم لم يراقب هذه النصوص، وبالتالي فإن مهمته في هذا المجال تكاد تنحصر في رقابة التشريعات الصادرة عن البرلمان كي لا يقتحم الاختصاص أو المجال الخاص بالسلطة التنفيذية<sup>2</sup> .

إن دور المجلس الدستوري يستند أساسا على الافتراض القائم والمبنى على احتمال تدخل التشريع في مجال التنظيم ، في حين أنه من المعلوم أن الرقابة الدستورية تستند أيضا على حماية مجال التشريع من أي اعتداء محتمل للحكومة من أجل ضمان التوازن المؤسساتي في الدولة<sup>3</sup>.

واستنادا إلى هذه المعطيات والحقائق يمكن القول أن الرقابة الدستورية في الجزائر تستهدف حماية المجال الخصوصي للتنظيم المستقل من اعتداءات البرلمان، وهذا من أجل تدعيم مركز رئيس الجمهورية وضمان استقلاله الوظيفي<sup>4</sup>.

كما أن فعالية الرقابة الدستورية تبقى رهينة إرادة المجلس الدستوري، ومدى استقلالية أعضاء عن مختلف التأثيرات السياسية.

كما تجب الإشارة بأن طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية تلتني 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حسب المادة 145 من التعديل الدستوري 2016<sup>5</sup>.

1 بن مسعود أحمد ، المرجع السابق، ص 346 .

2 الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في ظل اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري ، عدد 1 ، 2013، ص 15.

3 بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص 117.

4 رابحي أحسن ، مبدأ التدرج المعايير القانونية ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، د ط ، سنة 2013 ص 425.

5 المادة 145 من التعديل الدستوري 2016.

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

هو بمثابة آلية قانونية تمكن رئيس الجمهورية من لفت أنظار النواب للنقائص وأوجه القصور المسجلة على القانون وإعادة تصحيحها.

كما يلاحظ أيضا من خلال تركيبة المجلس الدستوري مدى تحكم السلطة التنفيذية في الرقابة على دستورية القوانين، وبالتالي إخطار المجلس الدستوري ضد التنظيمات المستقلة نادر الحدوث، ضف إلى ذلك تحكم الحكومة في الإجراءات التشريعية ، وتحديد لها جدول أعمال البرلمان، وضرورة خضوع الأنظمة الداخلية للغرفتين، وكذا القوانين العضوية للرقابة الوجوبية والسابقة من طرف المجلس الدستوري هي تركز سيطرة السلطة التنفيذية ، مع ملاحظة أن هذه الآليات القانونية مستلهمة من آليات الدستور الفرنسي لعام 1958 إذ يملك كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول من خلال الدفع بعدم القبول إذا تبين أثناء تطبيق الإجراءات التشريعية أنها تخرج من نطاق القانون، كما أن المجلس الدستوري في فرنسا موكل له مهمة مراقبة مدى احترام السلطة التشريعية لاختصاصاتها في مجال القوانين الأساسية، أما في مجال حماية النطاق الخاص بالسلطة التنظيمية فيمكن لرئيس الجمهورية والوزير الأول استعمال حق الإخطار<sup>1</sup>.

### ثانيا: الرقابة القضائية على التنظيمات

تعد الحماية القضائية من أكثر الوسائل فعالية من أجل حماية مجال السلطة التنظيمية شريطة أن يتم توظيفها بإجراء أفضل ، خاصة في ظل نظام الرقابة على دستورية القوانين الذي يسمح للأفراد ولأعضاء البرلمان بإخطار المحكمة الدستورية<sup>2</sup>.

إن السلطة التنفيذية وبحكم موقعها المتميز ، وتأثيرها الواضح على حياة المواطنين أصبحت تشكل جهاز مهما يقوم بإصدار العديد من القوانين واللوائح والأوامر التي تحكم الإطار العام للمواطنين في الدولة، وبالتالي فإن نشاطها المتزايد والذي تتدخل فيه بموجب اللوائح أصبح يشكل في كثير من الأحيان أسبابا ومجالا للتظلم والشكوى من قبل الأفراد<sup>3</sup>.

### خلاصة الفصل الأول

لقد أكد كل من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 وكذا الدستور الفرنسي على أهمية البرلمان كمؤسسة لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه إلا أنه في المقابل نجد أن كلا الدستوريين قد حول السلطة التنفيذية المشاركة في مختلف مراحل العملية التشريعية، ولم يقف المؤسسين الدستوريين عند هذا الحد بل منحوا السلطة التنفيذية سلطة التشريع بالأوامر في المجال المخصص للبرلمان، بل وجعل المؤسس الدستوري الجزائري إمكانية

1 المادة 183 من التعديل الدستوري 2016.

2 بلحاج نسيمية، المرجع السابق، ص 104.

3 بن مسعود أحمد، المرجع السابق، 410

## الفصل الأول : مجال القانون و التنظيم في الجزائر

---

اللجوء إلى الاستفتاء حق منفرد لرئيس الجمهورية، في حين ربط المؤسس الدستوري الفرنسي سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء بتوافر شروط معينة.

## الفصل الثاني

مجال القانون والتنظيم في فرنسا

إن هدف الدور التنظيمي للسلطة التنفيذية في فرنسا هو وتبيان مدى تأثيره على الأداء التشريعي للبرلمان الفرنسي، حيث نجد أن الدستور في فرنسا قد أعطى السلطة التنفيذية الحق في التدخل في سير العمل البرلماني من خلال المشاركة في إعداد جدول أعمال البرلمان، وكذا المساهمة في أمور التشريع، وذلك بمنح السلطة التنفيذية حق المبادرة بمشاريع القوانين، ومنح أعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة المكلفة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين وكذا تقديم تعديلات حول اقتراحات القوانين المقدمة من النواب، إضافة إلى إصدار القوانين وطلب رئيس السلطة التنفيذية قراءة ثانية في نص صوت عليه البرلمان، بل وحولها الدستور في كلا البلدين التشريع بموجب أوامر، إضافة إلى حق اللجوء إلى الاستفتاء ن وعليه سنتناول خلال هذا الفصل مجال القانون في المبحث الأول ثم مجال التشريع المبحث الثاني .

### المبحث الأول: مجال القانون

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات المهمة التي تكفل قيام دولة القانون وتقوم فكرة هذا المبدأ على أساس أن للدولة ثلاث وظائف وهي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، وهذه الوظائف الثلاث توزع على ثلاث سلطات. ولقد اختلف تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من دولة إلى أخرى، فهناك من الدول من أخذت بالفصل المطلق بين السلطات، وهو المعمول به في النظام الرئاسي، وهناك دول أخذت بالفصل المرن بين السلطات، القائم على أساس التعاون والتوازن وهو الفصل المعتمد في النظام البرلماني".

وبالرجوع لتطبيقات هذا المبدأ في فرنسا، فإننا نجد أنها قبل صدور دستور سنة 1958-وهو تاريخ قيام الجمهورية الخامسة-قد أخذت بالفصل المرن بين السلطات، وهي من مميزات النظام البرلماني التقليدي، غير أن إفرازات وآثار الحرب العالمية الثانية استدعت السرعة في التشريعات، مما أدى إلى منح السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة، وبذلك تم تقوية مركز السلطة التنفيذية في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1958، مع الإبقاء على مظاهر التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

### المطلب الأول : مجال القانون في الدساتير الفرنسية و أطرافها

مر حق المبادرة بالقوانين في فرنسا بتطور تاريخي<sup>1</sup> خلال الدساتير المتعاقبة وذلك من حيث صاحب الحق في ممارسته فنجد في الدساتير الفرنسية السابقة لدستور 1958 و اللاحقة بعد 1958 الفرع الأول ثم أطراف المبادرة بالقوانين في الفرع الثاني

### الفرع الأول : في الدساتير الفرنسية السابقة لدستور 1958 و اللاحقة بعد 1958

اعتنق دستور 1791 مبدأ الفصل بين السلطات فأخذاً بالفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما ترتب على ذلك أن حق المبادرة بالقوانين أصبح مكفولاً للسلطة التشريعية وحدها لا يشاركها فيه الملك. ودستور 22 أوت لسنة 1795 دستور السنة الثالثة للجمهورية الصادر عن الجمعية النيابية أعطى حق المبادرة إلى مجلس الخمسمائة واقتصر هذا الحق على السلطة التشريعية ولم يكن للسلطة التنفيذية أي دور في مجال المبادرة بالقوانين.

---

1 أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه منشورة، دار النهضة سنة 2003، ص 103.



و دستور سنة 1799 دستور السنة الثامنة الصادر في 15 ديسمبر عام 1799 الذي قلب الموازين والمبادئ السابقة وأصبحت الهيئة التشريعية ينحصر اختصاصها في التصويت على مشروعات القوانين دون مناقشتها ولا يمكنها تعديلها وبالتالي فإن الهيئة التشريعية لا تملك حق المبادرة بالقوانين في ظل هذا الدستور الذي أرسى هيمنة السلطة التنفيذية في مجال التشريع وذلك بانفرادها بمباشرة حق المبادرة بالقوانين.

### أولا : في الدساتير الفرنسية السابقة لدستور 1958

ونصت المادة الخامسة من دستور مجلس الشيوخ senatoriale لسنة 1814 على أن السلطة التشريعية يمارسها الملك بالاشتراك مع مجلس البرلمان فجاء نصها "السلطة التشريعية يمارسها الملك ومجلس النبلاء ومجلس النواب وذلك على نحو مشترك<sup>1</sup> وقد منح هذا الدستور حق المبادرة بالقوانين للملك وحده. وفي دستور سنة 1848 ( دستور الجمهورية الثانية) الصادر في 4 نوفمبر 1848 نجد أن حق المبادرة بالقوانين في ظل هذا الدستور كان مخولاً للمجلس النيابي والملك معا. ودستور 14 يناير 1853 لم يعط للمجالس التشريعية دورا في مجال التشريع فكان الإمبراطور وحده الحق في المبادرة بالقوانين مرة أخرى.

وجاء دستور سنة 1875 (دستور الجمهورية الثالثة بجديد خلافا للدساتير السابقة، وهو إنشاء مجلسين لهما نفس الاختصاصات التشريعية وهما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ويحق لكليهما المبادرة بالقوانين عدا اقتراح القوانين المتعلقة بالميزانية التي أعطى اختصاصها للمجلس الأول دون الثاني، وفي ظل هذا الدستور أصبح حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين رئيس الدولة ومجلسي البرلمان، وهو ما تضمنته بالقوانين عدا اقتراح القوانين المتعلقة بالميزانية، التي أعطى اختصاصها للمجلس الأول دون الثاني، وفي ظل هذا الدستور أصبح حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين رئيس الدولة ومجلسي البرلمان، وهو ما تضمنته المادة الثالثة من الدستور<sup>2</sup>.

1 Constitution française (6-9 avril 1814) Article 5.

2 Le roi, le sénat et le corps législatif concourent à la formation des lois.

Les projets de loi peuvent être également proposes dans le sénat et dans le corps législatif. Ceux relatifs aux contributions ne peuvent l'être que dans le corps législatif.

Le roi peut inviter également les deux corps à s'occuper des objets qu'il juge convenables. La sanction du roi est nécessaire pour le complément de la loi.

وفي دستور سنة 1946 (دستور الجمهورية الرابعة أصبح البرلمان في ظل الجمهورية الرابعة يتكون من مجلسين هما الجمعية الوطنية التي حلت محل مجلس النواب ومجلس الجمهورية الذي حل محل مجلس الشيوخ<sup>1</sup>.

وأصبح حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين الوزراء وأعضاء البرلمان وذلك وفقا لنص المادة الرابعة عشرة من هذا الدستور التي تنص على أن " اقتراح القوانين لرئيس الوزراء وأعضاء البرلمان". ونخلص مما سبق إلى أن التطور الدستوري الفرنسي قد أرسى إعطاء الحكومة حق المبادرة بالقوانين بالاشتراك مع مجلسي البرلمان.

### ثانيا : في ظل دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958

انتهج دستور الجمهورية الخامسة مبادئ النظام البرلماني فأصبح حق المبادرة بالقوانين من اختصاص البرلمان ورئيس الوزراء واستبعاد رئيس الجمهورية، وذلك انطلاقا من مبادئ هذا النظام وبالتالي أصبح حق المبادرة بقوانين حقا حكوميا كغيره من الاختصاصات في ظل دستور سنة 1958؛ حيث نصت المادة 39 على أن: "لوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين على أن تناقش مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في مجلس الوزراء أولا، ويؤخذ رأي مجلس الدولة ثم يودع مشروع القانون في مكتب أحد المجلسين النيابيين، وبالنسبة لمشروعات القوانين المالية فإنها تحال أولا إلى الجمعية الوطنية"، إلا أنه وفي تطور لاحق فقد هجر دستور سنة 1958 قواعد النظام البرلماني التقليدي فيما يتعلق بسلطات رئيس الدولة الواردة في الدستور، وهو الأمر الذي جعل رئيس الدولة يتدخل ويمارس كثيرا من السلطات الحكومية بمفرده دون أن يتوقف ذلك على تدخل من الوزير المختص وأصبح حق المبادرة كغيره من حقوق الرئيس حقا حكوميا وأصبح يطلق على مبادرة رئيس الجمهورية تعبير الاقتراح الحكومي<sup>2</sup>

1 Philippe Ardant: Institutions politiques et droit constitutionnel, 1997, 9 édition, page 497.

Lois constitutionnelles de 1875 Article 3.

Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux chambres ; il en surveille et en assure l'exécution

2 Jean Gicquel, op.cit., page 441.

ورغم أن دستور سنة 1958 لم يمنح رئيس الجمهورية صراحة سلطة المبادرة في القوانين، إلا أنه يستطيع أن يمارس دوراً فعالاً و حقيقياً في هذا المجال وذلك من خلال رئاسته لمجلس الوزراء<sup>1</sup>؛ إذ نصت المادة التاسعة من دستور سنة 1958 على أن يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء " إضافة إلى حقه في التوقيع على القرارات الصادرة من المجلس.

### الفرع الثاني :أطراف المبادرة بالقوانين

يشترط أن يتوافر في المبادرة بالقوانين عنصران الأول شخصي ويقصد به أن تكون المبادرة صادرة عن ذي صفة في تقديمها، وذلك بحسب من يسند إليه الدستور ذلك. وقد منحت هذه الصفة للحكومة وكذا أعضاء البرلمان وسمي ما تقدمه الحكومة بمشروع قانون وما يقدمه أعضاء البرلمان باقتراح قانون. أما العنصر الآخر فهو موضوعي وهو أنه يجب أن يكون موضوع الاقتراح من بين الموضوعات التي يحتويها الدستور وينظمها قانون الدولة<sup>2</sup>.

وتعتبر المبادرة بالقوانين المصدر الأول و الأساس القانوني الذي يستمد منه التشريع مضمونه، ولا تصبح المبادرة تشريعاً إلا بعد اتباع الإجراءات المحددة في الدستور.

### أولاً : بالنسبة لمبادرة أعضاء البرلمان اقتراح قانون

يكون لكل برلماني سواء من الجمعية الوطنية أو من مجلس الشيوخ الحق بالمبادرة بالقانون بصفة فردية، أو يتم تقديمه بصفة جماعية باسم أعضاء مجموعة برلمانية.

---

1 جدير بالذكر أن ورود حق المبادرة في الدستور الفرنسي لسنة 1958 باسم رئيس الدولة قد لاقى نقداً شديداً من رجال القانون والفقهاء الفرنسيين في ذلك الوقت؛ لأن تقديم المبادرة باسم رئيس الدولة قد يعرضه للنقد من المعارضين للقانون المقترح، وهذا الوضع يجافي بصورة واضحة الأصول والقواعد للنظام البرلماني الأصيل؛ حيث يقدم الوزير مشروع القانون باسمه الخاص وبصفته كقائد في البرلمان وهو ما يؤدي بالبعد برئيس الدولة إلى أن يكون محلاً للنقد من أي جهة. أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 122.

2 أحمد سلامة بدر المرجع السابق، ص 123.

ويجب أن تتم مناقشته خلال مده معينة من يوم إيداعه؛ حيث حدد المشرع الدستوري الفرنسي في المادة 46 من دستور سنة 1958 هذا الأجل واشترط مرور خمسة عشر<sup>1</sup> (15) يوما بين إيداع مشروع القانون أو الاقتراح أمام الجمعية الوطنية ومناقشته.

من السوابق التي تثبت إمكانية إعداد مشروع قانون من جانب رئيس الجمهورية القانون الصادر في 31 ديسمبر سنة 1959 بشأن الأحكام الخاصة بإعانة التعليم الخاص. كذلك القانون الصادر في 8 ديسمبر سنة 1960 بشأن إقامة قوة عسكرية ضاربة.

### ثانيا : بالنسبة لمبادرة الحكومة مشروع قانون

في ظل الدستور الفرنسي الحالي تقدم مشروعات القوانين المقترحة من قبل الحكومة إلى مجلس الوزراء ابتداء، ويتولى المجلس مناقشتها وإدخال التعديلات اللازمة على مشروع القانون وبعدها إخضاعها لتوقيع رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يعني ضرورة الحصول على موافقة الرئيس على تلك المقترحات قبل تقديمها للجمعية الوطنية، ولا يقتصر الأمر على هذا الحد بل يسمح للرئيس في أثناء نظر تلك المقترحات أن يعترض على أجزاء منها أو يرفضها برمتها بل إنه في حالة إجراء تعديل لتلك المقترحات يجب الحصول على موافقة الرئيس على ذلك أيضا، وهو الأمر الذي يشير إلى أن الرئيس الفرنسي يشارك بفاعلية في اختيار مضمون مشروع قانون المقترح ، إلا أنه من الناحية العملية عادة لا يتدخل الرئيس في تحديد مضمون المشروع تاركا ذلك للوزراء ويرجع ذلك في الأصل إلى أن كل وزير يكون مختصا بشؤون وزارته وبالتالي فهو أدري من غيره بشؤون وزارته ومدى حاجة الدولة إلى القوانين واللوائح التي تنظم الأعمال في الوزارة التي ينتمي إليها، ويقدم مشروع القانون مشفوعا بالأسباب التي دعت إلى تقديمه باسم الوزير؛ لأنه هو الذي يتولى الإجابة عند وبعد توقيع رئيس الجمهورية تعرض المشاريع على غرفتي البرلمان وتكون الأولوية للجمعية الوطنية بالنسبة للمشاريع المتعلقة بالقانون المالي ومشاريع قانون تمويل الضمان الاجتماعي، أما بالنسبة لتلك المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية أو بالجالية الفرنسية المقيمة في الخارج فالأولوية تكون لمجلس الشيوخ<sup>2</sup>، بعد موافقة البرلمان على مشاريع القوانين تعرض على مجلس الدولة الذي يبدي رأيه بخصوص مدى مشروعيتها ويبقى

1 عمر حلمي فهمي الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دار الفكر العربي، الطبعة الأولى سنة 1980، ص 12

2 Bertrand Mathieu. Michel Verpeaux, Droit constitutionnel, PUF, 2004, paris, page 480.

رأيه استشارياً وليس ملزماً للحكومة. وجدير بالذكر أن مشروع القانون إذا تم رفضه من قبل البرلمان فإنه يمكن إعادة تقديمه مرة أخرى وفي دور الانعقاد نفسه مهما تكرر الرفض.

## المطلب الثاني : المبادرة بالقوانين من حيث الموضوع ، تحديد جدول أعضاء البرلمان و حق اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي

تختلف إجراءات المبادرة بالقوانين الصادرة من النواب عن تلك المقدمة من الحكومة ولاحظنا وجود تقييد بالنسبة لاقتراحات البرلمانيين من الجانب الشكلي ورغم ذلك قد تستوفي الاقتراحات المقدمة من النواب جميع الشروط الشكلية لتعرض هي والمشاريع على البرلمان لمناقشتها من الجانب الموضوعي.

### الفرع الأول : المبادرة بالقوانين في المسائل العادية

#### أولاً : المبادرة بالقوانين في المسائل العادية

جاء الدستور الفرنسي لسنة 1958 باتجاه جديد مغاير لما كان عليه الوضع سابقاً بالنسبة لتحديد مجال القانون فبعدما كاد أن يكون مطلقاً بعكس مجال اللائحة الذي يحدده الدستور والتشريعات البرلمانية، جاءت المادة 34 من الدستور الفرنسي لتقلب الوضع فأصبح بموجبها اختصاص البرلمان التشريعي محددًا على سبيل الحصر في مسائل حددتها المادة بنصها يكون "إقرار القانون للبرلمان".

ويحدد القانون القواعد التي تخص بالمسائل الآتية:

الحقوق الوطنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين في أشخاصهم وفي أموالهم للدفاع الوطني.

الجنسية وحالة الأشخاص وأهليتهم والنظم المالية للزواج والتركات والتبرعات.

تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المقررة لها والإجراءات الجنائية والعفو وإنشاء قواعد جديدة للتقاضي ونظام القضاء .

وعاء الضرائب المختلفة الأنواع ومقدارها وطرق تحصيلها ونظام إصدار النقد.

كما يحدد القانون القواعد التي تخص:

- نظام الانتخاب للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية.

- إنشاء فئات من المؤسسات العامة.
- الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين.
- تأميم المشروعات ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تخص:

- التنظيم العام للدفاع الوطني.
- الاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها.
- التعليم.
- نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية. حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي.
- تحدد القوانين المالية موارد وأعباء الدولة بالشروط وفي الحدود التي يبينها قانون أساسي.
- تحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة.
- يجوز أن تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة بقانون أساسي.

وجعل ما عداه من اختصاص اللائحة وبالتالي أصبح الأصل هو الاستثناء والاستثناء هو الأصل، وهو ما أكدته المادة 37 من دستور 1958 " المواد التي لاتدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحة". ويشرع البرلمان في الموضوعات المحددة والمحجوزة مسبقاً من قبل الدستور نفسه وبشكل صريح.

**ثانياً : المبادرة بالقوانين في المسائل المالية و اقتراح تعديل الدستور**

### **1- المبادرة بالقوانين في المسائل المالية**

في ظل الدستور الفرنسي الصادر سنة 1875 كان النص على أن يتولى المبادرة بالقوانين في المسائل المالية كل من رئيس الجمهورية والبرلمان وقد جرى العمل على أنه في حالة تقديم مقترحات برلمانية تؤدي لزيادة في الإنفاق العام أو خلق إنفاق جديد يتم رفضها ما لم تؤيدها الحكومة<sup>1</sup> ، أما في ظل الدستور الفرنسي الحالي<sup>2</sup>

1 Philippe Ardant, institution politique et droit constitutionnel, L.G.D.J. 1995, paris, page 537.

2 يرجع الفضل في ظهور العرف الدستوري القاضي باستبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي، وقصر هذا الحق على الحكومة وحدها إلى وزير المالية الفرنسي ليون ساي Leon Say فقد جاء في مقولة له رداً على اقتراح النائب Bodan لفتح اعتماد في جلسة 11 يناير 1877 ما يلي « إن طلب فتح الاعتماد يجب أن يكون من اختصاص الحكومة وحدها، بل إن اقتراح المسائل المالية عموماً يجب قصرها على الحكومة؛ لأن مشاركة النواب في اقتراح قوانين المالية يمكن أن يهدد مبدأ توازن الميزانية ». «

سنة 1958 فقد نص على أن المقترحات أو التعديلات التي يقدمها أعضاء البرلمان لا تقبل إذا أدت إلى إنقاص في الموارد العامة أو خلق إنفاق جديد أو زيادة في إنفاق قائم.

وفيما يتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في فرنسا في مجال المبادرة بالقوانين في المسائل المالية فإنها لا تختلف عن سلطته في مجال اقتراح القوانين في المسائل التشريعية العادية السالفة البيان<sup>1</sup>. والخلاصة أن حق المبادرة بالقوانين في فرنسا اختصاص يسند للحكومة في الأصل وذلك لارتباطه بحاجة الدولة ومدى متطلباتها التي تحتاجها في مختلف مجالات النشاط الحكومي وبالتالي إذا جاز القول أن رئيس الجمهورية في فرنسا يمكن أن يؤثر في مضمون المشروع المقترح، وذلك في أثناء قيامه بالتوقيع على مشروعات القوانين المقترحة التي يتم بحثها في مجلس الوزراء، إلا أن ذلك لا يعطيه حق اقتراح دستوري ابتداء.

### 2- اقتراح تعديل الدستور

بموجب نص المادة 89 من الدستور 1958 يكون مراجعة نصوص الدستور لكل من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول أو عدد من أعضاء البرلمان<sup>2</sup> على أن اقتراح الأول يأخذ شكل مرسوم يحمل توقيع الوزير الأول، إذ إنه لا يستطيع أن يفصل بمفرده في هذه الإجراءات.

على أنه بعد موافقة مجلسي البرلمان على مشروع التعديل يكون لرئيس الجمهورية الخيار بين أن يقوم بعرضه على الشعب في استفتاء، أو على مجلسي البرلمان في شكل مؤتمر في جلسة غير عادية، وتتم الموافقة عليه بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات الصحيحة، المقترحة وأن هذه الطريقة تتبع في حالة الاستعجال وفي الواقع العملي يكون رئيس الجمهورية هو المصدر الطبيعي لمعظم الاقتراحات المتعلقة بتعديل الدستور، لأنه يكون أكثر معرفة بالمواد التي تحتاج إلى التعديل.

1 Article 42 La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

2 حازم صادق سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2009، ص 214.

## الفرع الثاني : تحديد جدول أعمال البرلمان و حق اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي

### أولا : تحديد جدول أعمال البرلمان

تدور المناقشات البرلمانية وفقا لجدول الأعمال الموضوع من قبل الجهة التي أوكل إليها الدستور والقانون الداخلي للجمعية والشيوخ تحديد برنامج عمل البرلمان ولهذا الأمر أهمية؛ إذ إن جدول الأعمال *Fordre du jour* لمجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية يحدد الموضوعات التي ترد عليها المناقشة في الجلسة المحددة<sup>1</sup>.

وقد كان المجلس في البداية يحدد جدول أعماله بنفسه طبقا لمبدأ سيادة البرلمان دون تدخل الحكومة في هذا الأمر، فكان يحدد في اجتماع مؤتمر الرؤساء المكون من رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان أهم المواضيع التي تدرج ضمن جدول أعمال البرلمان لمناقشتها إلا إنه ونظرا لكثرة أعمال البرلمان وعدم قدرته على تنظيمها وإدراجها في جدول الأعمال استدعى تدخل الحكومة لإدارة الأعمال التشريعية، لينتهي الأمر إلى أن أصبحت الحكومة هي المسؤولة عن وضع جدول الأعمال وبهذا أضحت لها القدرة على التدخل والضغط على البرلمان بموجب جدول الأعمال<sup>2</sup>.

وطبقا للمادة 48 من الدستور الفرنسي الحالي لسنة 1958 التي تنص على: "يشمل جدول الأعمال بالأولوية وحسب التوقيت الذي حددته الحكومة مناقشة مشروعات القوانين التي قدمتها الحكومة والاقتراحات بقوانين التي قبلتها".

ويفهم من النص أن الحكومة تقوم بتحديد جدول الأعمال بالأسبقية محددة قائمة مشروعات القوانين والاقتراحات المقبولة وتخطر الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ويلتزم كل منهما باتباع ذلك كما يمكن للحكومة أن تعدل جدول الأعمال في كل وقت ولا يمكن إدراج مناقشة غير مقررة<sup>3</sup>. وقد أدى ذلك إلى أن مشروعات القوانين التي مصدرها الحكومة هي التي تكتسح مناقشات البرلمان؛ حيث تبلغ أكثر من 80% والسبب في ذلك أن الاقتراحات بقوانين المقدمة من قبل الأعضاء البرلمانيين لا تقيدتها الحكومة في جدول الأعمال<sup>4</sup>.

1 Léon Duguit, traite de droit constitutionnel, tome3, p 198

2 مرید أحمد عبد الرحمن حسن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية رسالة دكتوراه منشورة دار النهضة العربية، مصر، سنة 2006، ص 206

3 Y. Michel, les initiatives parlementaire, Rev. Pouvoirs, n° 34, 1985, P 89.

4 مرید أحمد عبد الرحمن حسن نفس المرجع، ص 208



ثانيا : حق اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي

يخول الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 في مادته الحادية عشرة لرئيس الجمهورية الحق في أن يلجأ إلى الشعب مباشرة طالبا منه الاستفتاء حول مشروع قانون بناء على اقتراح من قبل الحكومة<sup>1</sup>، في أثناء دورات انعقاد البرلمان منشور في الجريدة الرسمية شريطة أن يكون مشروع القانون متعلقا بتنظيم السلطات العامة في الدولة، أو يهدف إلى التصديق على معاهدة شريطة ألا تتعارض مع الدستور أو من شأنها أن تؤثر على سير أعمال مؤسسات الدولة وعندما تتم الموافقة الشعبية على الاستفتاء يتولى رئيس الجمهورية نشره خلال خمسة عشر يوما التالية.

وسوف نعرض للشروط التي تضمنتها المادة الحادية عشرة، فلرئيس الجمهورية وحده تحريك هذه السلطة، لكنه لا يملك ممارستها إلا في حالة توافر الشروط الأتية<sup>2</sup>.

1. يجب أن يكون مجلس البرلمان - الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ- في حالة انعقاد.
2. أن يقدم الاقتراحات إما من قبل الحكومة أو من قبل البرلمان.
3. بالإضافة إلى شرط شكلي جوهري آخر وهو ضرورة أن ينشر هذا الاقتراح في الجريدة الرسمية.

1 Article 11

Le président de la République, sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

2 عبد الغني بسيوني سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المرجع السابق، ص 143

### المبحث الثاني : مجال التنظيم

سنتناول خلال هذا المبحث كل من المبدأ العام للمادتين 34،37 و النتائج المترتب عنها في المطلب الأول ثم مشاركة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية في المطلب الثاني.

#### المطلب الأول : المبدأ العام للمادتين 34،37 و النتائج المترتب عنها.

سنتناول خلال هذا المطلب كل من المبدأ العام للمادتين 34،37 في الفرع الأول ثم النتائج المترتبة على المادتين 37،34 في الفرع الثاني .

#### الفرع الأول : المبدأ العام للمادتين 34،37 .

إن مصدر السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية أساسا إلى المادتين 34، 37 من الدستور الفرنسي لعام 1958 ، حيث حددتا بشكل واضح المجال الخاص بالقانون والمجال الخاص بالتنظيم حيث بينت المادة 34 المجالات التي يشرع فيها البرلمان إلى جانب بعض المواد الأخرى المذكورة في الدستور ، أما ما تبقى فيدخل في نطاق التنظيم حسب المادة 37 ، وهكذا عرف الدستور مجالين للاختصاص ، على أن هذا التعريف للمجال الخاص بالقانون لا ينتج عنه تعريف جديد للعمل التشريعي ، وهكذا أثرت المادة 34 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على التقاليد الفرنسية بخصوص مسألة سيادة القانون باعتبار المعبر عن الإرادة العامة ، والذي يعتبر مجاله غير محدد، والشيء الأكيد في هذا الإطار حسب تعبير البعض أن القانون الصادر عن البرلمان قد أصبحت له فكرة موضوعية إذ أن مجاله محدد في المادة 34 ، وهذا لا يقتضي بالضرورة الاعتماد على المعيار الموضوعي لتوصيف العمل بأنه قانون ، والذي يتضمن أيضا اعتبار اللائحة قانونا من الناحية المادية وما زال المعيار الشكلي هو السائد في النظام الدستوري الفرنسي ، والذي بموجبه يعد القانون العمل الصادي تعبيرا عن الإرادة العامة ، وهذه الفكرة السياسية ناتجة عن اعتناق مبدأ سيادة الأمة فالقانون من خلال

دستور 1958 هو العمل الصادر عن الهيئة التشريعية وليس قاعدة عامة، كما لا تعد اللائحة قانونا استنادا إلى المعيار المادي بل هي مجرد قرار إداري صادر عن الجهاز التنفيذي<sup>1</sup>.

أما عن مجال تدخل البرلمان فقد نصت المادة 34 على مجالات تدخله سواء بتحديد المبادئ الأساسية لبعض الموضوعات، أو للقواعد المتعلقة ببعض الموضوعات، أما عن مجالات تدخل الحكومة فقد نصت المادة 01/37 على أن جميع الموضوعات التي لا تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية، كما منحت المادة 21 من الدستور للوزير الأول لرئيس الجمهورية سلطة لائحية في المجال التنفيذي وهذا باتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ القوانين، كما يصادق أيضا رئيس الجمهورية على المراسيم التي تصدر في مجلس الوزراء.

ويلاحظ أخيرا على هذا التوزيع في الاختصاص بين البرلمان والحكومة أن نطاق القانون غير محدد في بنود المادة 34، بل هناك مواد أخرى تسمح للبرلمان بالتدخل مثل المواد 07 - 10 - 11 - 17 - 36 - 53، وكذلك المجال الخاص بالقوانين الأساسية خاصة المادة 34 الفقرة الأخيرة<sup>2</sup>.

وفي هذا الإطار يقول الدكتور رأفت فودة: " فنصوص المادة 34 من العمومية بحيث تكاد تغطي كل ما كان يعترف به للبرلمان في العهود السابقة على دستور 1958، بالإضافة إلى الاختصاصات المضافة بمقدمات الدساتير و بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والنصوص المتناثرة"<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني : النتائج المترتبة على المادتين 34,37

ترتب على إدراج المادتين 34 و 37 في الدستور الفرنسي الحالي عدة نتائج تظهر على مستوى إضفاء صفة الاستقلالية على السلطة اللائحية، إلى جانب تغير مدلول مبدأ علو القانون، بالإضافة على التأثير على مبدأ خضوع اللائحة للقانون.

1 عصام علي حسن الدبس، الأنظمة المستقلة والرقابة القضائية على مشروعيتها دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان، 2007، ص 25.

2 بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، رسالة للحصول على دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1979، ص 137.

3 عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في أحكام القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 2008، ص

أولا : إضفاء صفة الاستقلالية على السلطة اللائحية

استنادا إلى نص المادة 37 من الدستور الفرنسي لحالي تستطيع السلطة التنفيذية أن تنظم كافة الموضوعات التشريعية التي تخرج عن نطاق القانون المحدد بموجب أحكام المادة 34 والمواد الأخرى منه وهذا بصفة مبتدأة ، ذلك أنه وفي ظل الدساتير السابقة كانت اللوائح المستقلة تخضع للقانون على اعتبار أنها أعمال إدارية ، كما أنها لا يمكنها أن تخالف أحكامه وإلا عدة أعمال غير مشروعة وبالتالي عرضة للإلغاء<sup>1</sup> .

بمعنى آخر تعد اللائحة على حد تعبير البعض عملا مشروطا ، استنادا إلى وجود قاعدة عليا تحدد لها طريقة تدخلها ونشاطها ، بل هي أكثر من ذلك تعد قاعدة مشتقة من قاعدة عليا ، إذ لا يمكنها أن تزاول نشاطا مستقلا وتلقائيا وهذا هو الأساس الذي تحددت من خلاله مجالات كل من القانون واللائحة ، وعلى الرغم من تساوي هذه المجالات من حيث المدى والنطاق إلا أن تدخل كل منهما ليس بنفس المستوى و القوة .

إلا أنه في ظل الدستور الفرنسي الحالي تحررت السلطة اللائحية عن القانون من حيث الوجود والنطاق والتبعية ، حيث لم تعد عملا مشروطا<sup>2</sup> .

ثانيا : طبيعة اللوائح المستقلة في ظل دستور 1958

لقد أجمع كل من الفقه والقضاء في فرنسا منذ بداية صدور دستور 1958 على منح اللوائح المستقلة التي تصدرها السلطة التنفيذية الطبيعية الإدارية وبالتالي لا تملك اللائحة الخصائص العامة التي يتمتع بها القانون حيث أنها لا تعد عملا عن هيئة تمثل السيادة بل تعتبر مجرد عمل إداري تابع وخاضع لرقابة القاضي الإداري وهذه الفكرة التقليدية لللائحة التي ظلت مكرسة في دستور 1958<sup>3</sup>

كما ساهم مجلس الدولة الفرنسي أيضا في هذا التكييف لطبيعة اللوائح المستقلة ، حيث قرر في حكمه الصادر في 1957/07/26 في قضية النقابة العامة للمهندسين أن اللوائح المستقلة وإن لم تخضع للقانون فإنها

1 عبد الحفيظ علي الشيمي، المرجع نفسه، ص 138.

2 عصام علي حسن الدبس، الأنظمة المستقلة والرقابة القضائية على مشروعيتها دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الدراسات القانونية العليا ، جامعة عمان ، 2007 ، ص 24.

3 عبد الحفيظ علي الشيمي، المرجع السابق ، ص 139 .

تخضع كأى لائحة أخرى لما تقرره المبادئ القانونية العامة ، ولقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على هذا الطرح إلى يومنا هذا<sup>1</sup> 44.

أما على مستوى الفقه في فرنسا فقد قرر أغلب الفقهاء أن اللوائح المستقلة التنفيذية هي أعمال إدارية ، إذا أن هذا التجديد الدستوري الذي عرفه النظام الدستوري الفرنسي لا ينفي عن اللوائح والطبيعة الإدارية وبالتالي تخضع لرقابة القاضي الإداري في هذا المجال يقول الفقيه: Chupus إن الفراغ الذي حدث نتيجة اختفاء القانون من ميدان اللوائح المستقلة لا يعني مطلقاً أنه عمل على ترقية هاته اللوائح إلى مرتبة القانون ، بحيث أخذت مكانته وقيمتها القانونية ، كذلك فلكل من القانون واللوائح المستقلة مكانة ، ولكل منهما درجته فهما مستقلان وغير متساويين... فاللائحة المستقلة لا تزال تعتبر من القرارات الإدارية طبقاً للمعيار الشكلي<sup>2</sup>.

وفي الأخير وعلى الرغم من هذه المكانة والاستقلالية التي أصبحت تتمتع بها اللوائح المستقلة في فرنسا إلا أنه تجب الإشارة إلى فكرة التحول القضائي الدستوري كأداة لتوسيع مجال القانون وهذا ما نلمسه من خلال دور المجلس الدستوري في فرنسا الذي استطاع من خلال بعض قراراته أن يوسع نطاق القانون على حساب اللائحة ، حقيقة إن هذا التحول يتعارض مع السياسة والفلسفة التي جاء بها الدستور الفرنسي إلا أنه ينسجم ويتفق مع التقليد الفرنسي بخصوص سيادة القانون<sup>3</sup>

### ثالثاً: تقييد سلطة رئيس الجمهورية الفرنسي في اللجوء إلى الاستفتاء

لقد أكد الدستور الفرنسي من خلال المادة 3 منه على أن السيادة الوطنية ملك للشعب وهو يمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء ، كما أكدت المادة 98 منه على أنه لرئيس الجمهورية المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من الوزير الأول وأعضاء البرلمان كما أوجبت أن يدرس البرلمان مشروع أو اقتراح التعديل ، ويصوت عليه بغرفتيه حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، ويصبح التعديل نهائياً بعد المصادقة عليه من طرف الشعب عن طريق الاستفتاء ، كما سمحت هذه المادة لرئيس الجمهورية عدم عرض

1 بن مسعود أحمد ، مجال و طبيعة اللائحة في الدستور 1958 الفرنسي ، مجلة الواحات للبحوث و الدراسات ، العدد 18 ،

سنة 2013 ، كلية الحقوق ، جامعة غرداية ، ص 25

2 عبد الحفيظ علي الشيمي، المرجع السابق ، ص 138

3 بن مسعود أحمد ، المرجع السابق ، ص 26

مشروع التعديل على الاستفتاء وإمكانية إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري مباشرة، متى أحرز ثلاثة أخماس أصوات أعضاء البرلمان المنعقد في مؤتمر.

إضافة إلى ذلك، خول الدستور الفرنسي في المادة 11 منه لرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع القوانين على الاستفتاء الشعبي وذلك بعد توافر شرطين معاً، وهما:

- أن يكون عرض رئيس الجمهورية لمشروع القانون على الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترات انعقاد دورات البرلمان، أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين منشور في الجريدة الرسمية.

- أن يكون موضوع مشروع القانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية، الاجتماعية أو البيئية للأمم وبالمرافق العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة والتي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور، قد تؤثر على سير عمل المؤسسات.

وبهذا نجد أن الدستور الفرنسي قيد سلطة رئيس الجمهورية في تحريك الاستفتاء، وهذا خلافاً للدستور الجزائري الذي أعطى لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالاستفتاء متى أراد، إضافة إلى عدم تحديده لمواضيع الاستفتاء ومن ثم فهي تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

### المطلب الثاني: مشاركة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية

لقد حوّل الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل، الحكومة الحق في مشاركة البرلمان في مرحلتي إعداد القانون والتصويت عليه (المطلب الأول)، كما منحا لرئيس الجمهورية صلاحية إدارة الإجراءات اللاحقة للتصويت (المطلب الثاني).

### الفرع الأول : تدخل الحكومة في الوظيفة التشريعية

تمر العملية التشريعية بمرحلتين هامتين وهما: مرحلة إعداد القانون، ومرحلة التصويت عليه، وبالرغم من أن العمل التشريعي هو اختصاص أصيل للبرلمان، إلا أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد حوّل للحكومة المشاركة في كل مراحل العملية التشريعية، وهذا ما سنوضحه من خلال ما يلي:

### أولاً: تدخل الحكومة في مرحلة إعداد القانون الفرنسي

تبدأ إجراءات إعداد النص التشريعي بإجراء المبادرة بالقانون ثم تتم دراسة هذه المبادرة من طرف اللجنة المختصة، وبعد ذلك تدرج ضمن جدول أعمال الدورة لتتم مناقشتها والتصويت عليها.

ووفقا لما ورد بالتعديل الدستوري الفرنسي لسنة 1958 المعدل، فإن الحكومة تتدخل في مختلف إجراءات إعداد النص القانوني، وهذا ما سنبينه من خلال ما يلي:

### 1- المبادرة بالقوانين وتفوق السلطة التنفيذية في ذلك:

تلعب المبادرة بالقوانين دورا أساسيا في العملية التشريعية نظرا لكونها أولى الإجراءات التشريعية التي يتولد عنها القانون، إذ أنه لا يمكن تصور العملية التشريعية إلا بالمبادرة بالتشريع<sup>1</sup>، وبهذا يمكن تعريف المبادرة بالقوانين على أنها "ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع، ويحدد مضمونه وموضوعه"<sup>2</sup>.

وبالرغم من أن السلطة التشريعية في فرنسا يمارسها البرلمان إلا أن حق المبادرة بالقوانين ليس مقصورا على البرلمان لوحده، وإنما للسلطة التنفيذية أيضا اقتراح القوانين جنبا لجنب مع أعضاء البرلمان، حيث خولت المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، لكل من رئيس الوزراء وأعضاء البرلمان.

وبذلك فإن الحكومة تتدخل في أولى إجراءات العملية التشريعية من خلال اقتسامها لحق المبادرة بالتشريع مع البرلمان، وطبقا للمادة 39 من الدستور الفرنسي، فإن مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، وهذا ما سنشرحه فيما يأتي:

#### أ- أخذ رأي مجلس الدولة:

تعدّ فرنسا أول دولة أوروبية طبقت نظام مجلس الدولة كمجلس استشاري<sup>3</sup> ، إذ يعتبر مجلس الدولة الفرنسي مستشارا للحكومة في المسائل التشريعية<sup>4</sup> 8، وهذا ما أكدته الدستور الفرنسي في المادة 39 منه، إذ أكد على

---

1 عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، سنة 2006، ص4. المرسوم الرئاسي رقم 20-442 ، والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020م.

2 مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، مصر، 1966. ص.477.

3 أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص. 220.

4 جازية صاش، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، العدد، 20، سنة 2008، الجزائر، ص 78.

دور مجلس الدولة في إبداء رأيه حول مشاريع القوانين المقدمة طرف الحكومة، يعتبر من اختصاصات مجلس الدولة في مجال التشريع، فهو يقوم بعملية الرقابة الاستشارية القبليّة، حيث يتأكد من أن هذا المشروع يدخل ضمن المجال المخصص للقانون، وهذه الاستشارة إلزامية وليست اختيارية، ولكن ليست لأراء مجلس الدولة القوة الإلزامية.

### ب- عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء :

طبقا للمادة 9 من الدستور الفرنسي، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس مجلس الوزراء، وراثته لهذا المجلس ليست رئاسة شكلية، وإنما يتدخل في توجيه أعمال مجلس الوزراء، و بهذا يمكن لرئيس الجمهورية أن يدخل تعديلات على مشاريع القوانين وتعاد صياغتها وفق توجيهاته<sup>1</sup> 10، فإن مشاريع القوانين للبرلمان الفرنسي تودع بمكتب الجمعية الوطنية باستثناء تلك التي تهدف إلى تنظيم الجماعات الإقليمية التي تودع بمكتب مجلس الشيوخ الفرنسي، وهذا طبقا لنص المادة 39 من الدستور الفرنسي.

### 2- حق أعضاء الحكومة في حضور جلسات اللجان البرلمانية:

يحق لأعضاء الحكومة حضور أشغال لجان مجلس البرلمان في فرنسا، وأيضا الاستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس المجلس، وهذا ما يسمح للحكومة بشرح وجهات نظرها والدفاع على مشروع القانون المقدم من طرفها، وبذلك التأثير على رأي اللجنة<sup>2</sup> كما أن ذلك يسمح لها بتقديم التعديلات التي تراها مناسبة على اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب.

ولقد حولت المادة 44 من الدستور الفرنسي اقتراح التعديل لكل من الحكومة وأعضاء البرلمان، وبهذا تعرض مشاريع واقتراحات القوانين على الجلسة العامة في صورة جديدة حسب الصياغة التي أقرتها اللجنة المختصة.

### ثانيا- مشاركة الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان :

1 أحمد وائي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص.92.

2 عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2005-2006، ص.101.



ضبط جدول أعمال البرلمان يعني تحديد برنامج أعمال دورة البرلمان، فلقد خولت المادة 48 من الدستور الفرنسي كل غرفة تحديد جدول أعمالها، آخذة بعين الاعتبار نصيب كل من المجموعات التي تنتمي للمعارضة وكذا الأقليات، كما أكدت على أن تخصص أسبوعان من الجلسات من بين أربعة أسابيع حسب الأولوية وبالترتيب الذي تضعه الحكومة، لمناقشة النصوص التي تطلب هذه الأخيرة إدراجها في جدول أعمال الدورة.

وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة مكتبا غرفتي البرلمان يرجع لكون هذا الأخير يمثل الإرادة الشعبية، ومن ثمة فهو سيد

جدول أعماله<sup>1</sup>، إلا أن إعطاء الحكومة الأولوية في ترتيب جدول أعمال البرلمان الجزائري، يدل على تدخل الحكومة في أحد أهم وسائل تنظيم وسير عمل البرلمان.

### ثالثا : مشاركة الحكومة في مرحلة التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين

لمناقشة مشاريع القوانين من طرف البرلمان الفرنسي فإن الجمعية الوطنية تناقش مشاريع القوانين التي يعرضها عليها الوزير الأول، أو النص الذي صادق عليه مجلس الشيوخ إذا كانت مشاريع القوانين تهدف أساسا إلى تنظيم الجماعات الإقليمية، ولقد أكدت المادة 45 من الدستور الفرنسي على أنه في حالة عدم المصادقة على مشروع أو اقتراح القانون بعد قراءتين في كل مجلس نتيجة خلاف بين مجلسي البرلمان، أو إذا قررت الحكومة مباشرة الإجراء العاجل دون أن يعترض على ذلك مؤتمري الرؤساء معا، وبعد قراءة واحدة في كل مجلس جاز للوزير الأول أو لرئيسي المجلسين دعوة اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء للانعقاد، والتي تتكون من سبعة أعضاء<sup>2</sup>، ويجوز أن تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المشتركة على المجلسين للمصادقة عليه، إلا أنه إذا لم تتوصل اللجنة المشتركة إلى المصادقة على نص مشترك أو لم يصادق على هذا النص من طرف المجلسين، فإنه بإمكان الحكومة بعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية ومن مجلس الشيوخ، أن تطلب من

1 ميلود حمامي، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، العدد 17، سنة 2007، الجزائر، ص 68

2 - ' L'article 111 du règlement de l'assemblée nationale française, résolution du 21 juillet 1959, Modifiée par la résolution n°437 du 28 novembre 2014, www.assemblee-nationale.fr(consulté le 01/04/2022

الجمعية الوطنية الفصل فيه نهائيا، وبهذا فإن الدستور الفرنسي جعل سحب النص أو رؤيته للنور مرتبط بإرادة الحكومة التي لها السلطة التقديرية في إخطار الغرفة الأولى من عدمه.

### الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إدارة الإجراءات اللاحقة للتصويت

لقد خول الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية طلب قراءة ثانية في قوانين تمت المصادقة عليها (الفرع الأول)، وكذا إخطار الجهة المختصة للنظر في دستورية القوانين الفرع الثاني، بالإضافة إلى إصدار ونشر القوانين (الفرع الثالث).

### أولاً: طلب قراءة ثانية

الأصل أن إقرار البرلمان للقانون يكفي لإتمام عملية التشريع، ومن ثم يقوم رئيس الدولة بإصداره، إلا أنه بهدف منع البرلمان من الاستبداد في ممارسة وظيفته التشريعية وحماية للسير العادي للمؤسسات فقد أقرت مختلف الأنظمة الدستورية لرئيس الدولة سواء كان ملكا أو رئيسا للجمهورية حق الاعتراض على القوانين.

وللاعتراض أو طلب قراءة ثانية دور تشريعي يكمن في كونه يساهم في تفادي إصدار قوانين معيبة، هذا فضلا عن أنه يزود السلطة التنفيذية بسلاح فعال يسمح لها بتنفيذ برامجها التشريعية أو المالية. غير أن قوة اعتراض الرئيس وقدرته على فرض آرائه فيما يتعلق بشكل النص التشريعي وأهدافه، تتفاوت باختلاف التنظيم القانوني الذي تبناه الدستور لهذا الحق<sup>1</sup>.

وبالرجوع للدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل، نجد أن الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في فرنسا، لا يقتصر على مجرد اقتراح مشاريع القوانين على النحو الذي بيناه سابقا، وإنما يمتد هذا الدور ليشمل أيضاً سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان الفرنسي، غير أن هذه السلطة المخولة للرئيس ليست سلطة مطلقة دون قيد، فهي مجرد اعتراض توقيفي مؤقت، حيث يستطيع البرلمان التغلب على هذا الاعتراض وإبطال مفعوله، وذلك بإقراره ثانية<sup>2</sup>.

1 عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 90

2 باديس سعودي، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة-مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري، قسنطينة 2006. ص 10

وعليه فإن رئيس الجمهورية له الحق في طلب قراءة ثانية في قانون صوت عليه البرلمان، حيث نصت هذه المادة على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه.

في هذه الحالة، لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس

الأمة".

من خلال هذا النص، يتضح لنا أن الدستور الفرنسي فرق بين حالتين، وهي:

1- الحالة الأولى : وهي عدم قيام رئيس الجمهورية برد القانون إلى البرلمان، أي أنه لم يطلب قراءة ثانية

في قانون صوت عليه البرلمان خلال ثلاثين يوما من تاريخ المصادقة عليه، ففي هذه الحالة يعتبر عدم رد القانون موافقة ضمنية من رئيس الجمهورية، وبذلك يصدر القانون، ويصبح قانونا معمولا به بعد نشره في الجريدة الرسمية للدولة.

2- الحالة الثانية: فقد خولت المادة 10 من الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون أو بعض مواده خلال 15 يوما التالية لإرسال القانون المصادق عليه إلى الحكومة وليس من تاريخ إقرار القانون، وكذلك دون اشتراطها لنصاب مشدد، وإنما يصوت البرلمان بغرفتيه على النص مرة ثانية بنفس النصاب المطلوب للتصويت عليه في المرة الأولى وهو أغلبية الأعضاء الحاضرين. وبالرغم من أن أثر اعتراض رئيس الجمهورية بطلبه قراءة ثانية في قانون صوت عليه البرلمان، ينحصر في إعادة القانون المعترض عليه إلى البرلمان ثانية لإعادة المداولة بشأنه، مثلما هو عليه الحال بالنسبة للدستور الفرنسي.

ثانيا: إخطار المؤسسة المختصة للفصل في دستورية القوانين

طبقا لنص المادة 61 للدستور الفرنسي الذي أكد على أن رئيس الجمهورية هو من بين السلطات التي لها إمكانية إخطار المجلس الدستوري للفصل في دستورية القانون، وفي هذه الحالة يتوقف ميعاد الإصدار ، وإذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية النص، فلا يجوز إصداره أو تطبيقه وهذا طبقا للمادة 62 من نفس الدستور.

ثالثا: الإصدار والنشر

يُعتبر الإصدار إعلان رسمي من رئيس الجمهورية بصدر القانون وأنه صار ملزماً للكافة، ويجب العمل به في كل أنحاء الدولة، وبهذا فهو شهادة تصدر عن رئيس الجمهورية يعلن بمقتضاها عن نفاذ القانون الذي أقره البرلمان<sup>1</sup>.

ولقد أقر الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين التي أقرها البرلمان، حيث أكدت المادة 10 من الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية نفس السلطة ولكن في أجل 15 يوماً التالية لإرسال القانون المصادق عليه إلى الحكومة.

وإذا كان إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية هو شهادة بأن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي ضمن الإجراءات والضوابط المحددة دستورياً، مع الأمر بتنفيذه<sup>2</sup>، إلا أن الدستور الفرنسي لم يحدد الجزاء المترتب على عدم إصدار القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن الإصدار غير كاف لكي يصبح القانون ساري المفعول، بل لابد من نشره في الجريدة الرسمية لإعلام الشعب بأحكامه<sup>3</sup>.

إضافة إلى إشراك السلطة التنفيذية في مختلف مراحل العملية التشريعية، خول المؤسس الدستور الفرنسي، للسلطة التنفيذية ممارسة صلاحية التشريع في المجال المخصص للبرلمان، وهذا ما سنتطرق له في الفرع الثالث.

### الفرع الثالث : المجال التشريعي الحصري للسلطة التنفيذية

---

1 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة دار، هومة، الجزائر، 2002، ص. 298.

2 عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة، تشريعاً، فقهاً، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 100.  
3 طبقاً للمادة 4 من الأمر 75-58، المتضمن القانون المدني الجزائري، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975م، المعدل و المتمم بالقانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007 م، فإن القوانين الجزائرية يبدأ تطبيقها ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية، وتكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم 100 كامل من تاريخ نشرها، أما في النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، أما المادة الأولى من القانون المدني الفرنسي فقد جعلت نفاذ القوانين في جميع أنحاء الإقليم يكون ابتداء من التاريخ الذي تحدده هذه القوانين، وفي غياب ذلك، ابتداء من الموالي لتاريخ نشره بالجريدة الرسمية.

خول كل من المؤسس الدستور الفرنسي، للسلطة التنفيذية ممارسة صلاحية التشريع في مجال القانون، وذلك من خلال التشريع بالأوامر (أولا)، هذا فضلا عن إمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى الشعب في قضايا هامة، وهذا بواسطة آلية دستورية أخرى وهي الاستفتاء (ثانيا).

### أولا: التشريع عن طريق الأوامر

إذا كان الأصل أن التشريع هو اختصاص أصيل للبرلمان بغرفتيه، إلا أنه هناك حالات معينة يغيب فيها البرلمان فيتعذر عليه ممارسة وظائفه الدستورية. وتحسبا لما قد يحدث خلال فترة غيابه من ظروف تتطلب السرعة في مواجهتها، فإن السلطة التنفيذية تتولى مهمة التشريع بموجب أوامر<sup>1</sup>، وهذا ما تبناه الدستور الفرنسي، اللذين خولا السلطة التنفيذية سلطة التشريع بالأوامر، سواء في الظروف العادية (1) أو في الظروف غير العادية (2)، وذلك ضمن شروط وضوابط معينة.

#### 1- التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية

لقد منح المؤسس الدستوري الفرنسي، من خلال نص المادتين 38 و 47 من الدستور الفرنسي، الحكومة صلاحية التشريع بالأوامر في الظروف العادية، وهذا ما سنبينه من خلال ما يلي:

#### أ- التشريع بالأوامر بموجب التفويض التشريعي

لقد خول المؤسس الدستوري الفرنسي الحكومة المشاركة في المجال التشريعي منافسة بذلك البرلمان في المجال المخصص له، وهذا عن طريق التفويض التشريعي، كما أعطى الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر في المجال المالي، وهذا وفقا لما يلي :

إذا كان الدستور الجزائري منح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع بالأوامر خلال فترة غياب البرلمان، فإنه لم يمنحه هذه

الصلاحية خلال فترة انعقاد البرلمان، وعلى خلاف ذلك، نجد أن الدستور الفرنسي لم يمنح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع بالأوامر خلال فترة غياب البرلمان، وإنما منحها هذه الصلاحية خلال فترة انعقاد البرلمان، وهذا من خلال ما يسمى بالتفويض التشريعي الذي نصت عليه المادة 38 من الدستور الفرنسي. والتفويض

1 عمار بوضياف التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص.58.

التشريعي هو ترخيص يمنحه البرلمان للحكومة لتمكينها من ممارسة الوظيفة التشريعية ضمن مجال محدد ولفترة زمنية محددة ولتحقيق غاية معينة، وهذا بواسطة أوامر تصدر خلال فترة انعقاد البرلمان<sup>1</sup>.

وتصدر السلطة التنفيذية تلك الأوامر لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع، وذلك بتفويض خاص من البرلمان، فهذه الأوامر لها قوة القانون، وتصدر لا في غيبة البرلمان كالأوامر التي تصدر خلال فترة حل البرلمان أو خلال عطلة البرلمان، ولكنها تصدر والبرلمان قائم.

ومن هنا كانت خطورة هذه الأوامر، لأن الأصل في الهيئات الدستورية أن تمارس اختصاصاتها بنفسها، وبالتالي يكون تنازل البرلمان عن اختصاصه التشريعي أو عن جزء منه للسلطة التنفيذية لتمارسه بأوامر، هو بمثابة التخاذل والتتحي بما لا يتفق ومبدأ الفصل بين السلطات<sup>2</sup>.

ومع ذلك، فإن هذا النوع من الأوامر له من الضرورات والاعتبارات ما يبرره من الناحية العملية، فإتساع نطاق الدولة وتعدد وتشعب وظائفها، وتلاحق الأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، دفع المجالس التشريعية إلى الاعتراف بعجزها عن مواجهة تلك الأزمات، وتبني أسلوب التفويض والتمسك به خاصة إذا كانت التشريعات المطلوبة تتطلب اتخاذ إجراءات سريعة مع إحاطتها بقدر من السرية حتى يتحقق الغرض المقصود منها، وهو أمر يتعارض مع بطء إجراءات سن القوانين وكذا علنية المناقشات البرلمانية.

وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن الظروف الاستثنائية التي يمر بها المجتمع المعاصر والرغبة في السرية وسرعة التشريع، وضرورة توفر التخصص والخبرة الفنية التي تتطلبها التشريعات وتخوف المجالس النيابية من تحمل مسؤولية تقرير بعض الإجراءات التي تفرض على المواطنين الكثير من الأعباء والتضحيات ويغلب عليها طابع عدم الشعبية، كل هذا دفع بالبرلمانات في كثير من الدول إلى الاستئثار خلف السلطة التنفيذية لتحملها في مواجهة الشعب مسؤولية ما قد يضحى به هذا الشعب لمواجهة تلك الظروف<sup>3</sup>.

---

1 نواره تريعة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي دراسة مقارنة أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام جامعة الجزائر (1)، كلية الحقوق، 2011-2012، ص 241.

2 حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مصر، سنة 2006.

3 رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1988، ص 287.

ولقد كانت تلك الاعتبارات ماثلة في ذهن المؤسس الدستوري الفرنسي عند تنظيمه للتفويض التشريعي، فقرر في المادة 38 من الدستور الفرنسي للحكومة إمكانية التشريع بالأوامر بمقتضى التفويض التشريعي الذي يمنحه لها البرلمان، وذلك بعد توافر جملة من الشروط، والمتمثلة فيما يلي:

- يجب أن تطلب الحكومة من البرلمان أن يأذن لها بإصدار أوامر من أجل تنفيذ برنامجها، إذ لا يمكن للبرلمان أن يقوم بهذا الإجراء من تلقاء نفسه.
  - أن تكون الغاية من التفويض هي تنفيذ برنامج الحكومة، فهذا الأخير سبق وأن حصل على موافقة البرلمان.
  - وجوب استشارة مجلس الدولة قبل اتخاذ الأوامر ، وتجدر الإشارة إلى أن دور مجلس الدولة هنا هو مجرد دور استشاري، فالحكومة غير ملزمة بالأخذ برأي مجلس الدولة.<sup>1</sup>
  - اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، وبذلك فإن هذه الأوامر يشارك في اتخاذها كل الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية.
  - ممارسة التشريع بالأوامر خلال مدة زمنية محددة، إذ أن البرلمان يرخص للحكومة بأن تتخذ هذه الأوامر لمدة محددة، ويعتبر التشريع خارج هذه المدة غير دستوري.
  - ممارسة صلاحية التشريع بالأوامر في المجال المخصص للبرلمان، فلا يمكن للحكومة أن تشرع بموجب أوامر خارج المجال المخصص للبرلمان الذي رخص لها بذلك.
  - عرض الحكومة مشروع القانون الخاص بإقرار الأوامر التي اتخذتها على البرلمان للموافقة عليه، وذلك قبل التاريخ المحدد في قانون التأهيل، وإلا فإنها تصبح لاغية.
- فإذا وافق البرلمان على تلك الأوامر فإنها تكتسب طابعا تشريعيًا ، أما إذا لم يوافق عليها فإنها تصبح ملغاة.
- ب- إمكانية وضع أحكام مشروع قانون المالية موضع التنفيذ بموجب أمر:

---

1 سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط - دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص. 37

لقد أعطت المادة 47 من الدستور الفرنسي للحكومة إمكانية وضع أحكام مشروع قانون المالية موضع التنفيذ بموجب أمر، وذلك في حالة عدم المصادقة عليه من طرف البرلمان في مدة أقصاها سبعون (70) يوما من تاريخ إيداعه.

## 2- التشريع عن طريق الأوامر في الظروف غير العادية

لقد خول المؤسس الدستوري الفرنسي، من خلال المادة 16 من الدستور الفرنسي، لرئيس الجمهورية الفرنسي صلاحية التشريع بالأوامر لمواجهة الظروف الاستثنائية، وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

### أ- انفراد رئيس الجمهورية الفرنسي بالتشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

لقد مكن المؤسس الدستوري الفرنسي رئيس الجمهورية من التشريع بموجب أوامر في الحالة الاستثنائية، وذلك إذا كانت مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو وحدة أراضيها مهددة بخطر جسيم وحال وتوقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم، وتبعاً لذلك فإن رئيس الجمهورية يتخذ التدابير التي تقتضيها هذه الظروف، بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول، ورئيسي المجلسين، وكذا المجلس الدستوري<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة هذه الجهات إلا أن آرائها غير ملزمة له، وبالتالي يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لمنح السلطات العامة الدستورية في أقرب وقت ممكن الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها، بما في ذلك التشريع بالأوامر في المجال المخصص للبرلمان، وعليه يتبين لنا أن الدستور الفرنسي لم يمنح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر في الظروف العادية وجعل التشريع بالأوامر في هذه الحالة من صلاحيات الحكومة إذا رخص لها البرلمان بذلك، ولكن منحه هذه الصلاحية لمواجهة الظروف الاستثنائية.

### ب- منح رئيس الجمهورية إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء

لدستور الفرنسي الذي لم يخول رئيس الجمهورية تحريك الاستفتاء إلا ضمن ضوابط وشروط محددة.

- تقييد سلطة رئيس الجمهورية الفرنسي في اللجوء إلى الاستفتاء

1 L'article 16 de la Constitution de la République Française, op.cit.



لقد أكد الدستور الفرنسي من خلال المادة 3 منه على أن السيادة الوطنية ملك للشعب وهو يمارسها بواسطة ممثليه وعن

طريق الاستفتاء، كما أكدت المادة 98 منه، على أنه لرئيس الجمهورية المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من الوزير الأول وأعضاء البرلمان، كما أوجبت أن يدرس البرلمان مشروع أو اقتراح التعديل، ويصوت عليه بغرفتيه حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، ويصبح التعديل نهائيا بعد المصادقة عليه من طرف الشعب عن طريق الاستفتاء، كما سمحت هذه المادة لرئيس الجمهورية عدم عرض مشروع التعديل على الاستفتاء وإمكانية إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري مباشرة، متى أحرز ثلاثة أخماس أصوات أعضاء البرلمان المنعقد في مؤتمر.

إضافة إلى ذلك، خول الدستور الفرنسي في المادة 11 منه لرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع القوانين على الاستفتاء

الشعبي وذلك بعد توافر شرطين معا، وهما:

- أن يكون عرض رئيس الجمهورية لمشروع القانون على الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترات انعقاد دورات البرلمان، أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين منشور في الجريدة الرسمية. أن يكون موضوع مشروع القانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية،
- الاجتماعية أو البيئية للأمة وبالمرافق العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة والتي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور، قد تؤثر على سير عمل المؤسسات.

وبهذا نجد أن الدستور الفرنسي قيد سلطة رئيس الجمهورية في تحريك الاستفتاء، الذي أعطى لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالاستفتاء متى أراد إضافة إلى عدم تحديده لمواضيع الاستفتاء ومن ثم فهي تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

### خلاصة الفصل الثاني

من خلال دراستنا للسلطة اللائحية المستقلة في فرنسا و بالتحديد في دستور 1958 توصلنا إلى ما يلي:

أصبحت السلطة اللائحية المستقلة تستمد اختصاصها من أحكام الدستور بصفة أصلية و مستقلة بخلاف ما كان عيه الوضع سابقا وبالتالي تحررت من تبعيتها المطلقة للقانون من حيث الوجود والنطاق والتبعية وجود فكرة موضوعية للقانون من خلال تحديد المجالات التي يشرع فيها البرلمان في المادة 34.

سيادة المعيار الشكلي لتعريف القانون في النظام الدستوري الفرنسي الذي يعتبر القانون المعبر الوحيد عن الإرادة العامة و بالتالي القانون ليس هو كل قاعدة عامة.

لا تعتبر اللائحة قانونا استنادا إلى المعيار العضوي بل هي مجرد قرار إداري صادر عن الهيئة التنفيذية و بالتالي لا يرقى إلى مصاف الأعمال التشريعية.

في ما يتعلق بمسألة تحديد مجال اللائحة و القانون هناك إجماع عند العديد من الباحثين حول مسألة انحصار نطاق القانون و إطلاق مجال اللائحة ، إلا أن هناك من يرى عكس هذا الإجماع ،ويقرر بأن مجال تدخل البرلمان واسع بموجب العديد من نصوص الدستور و هذا الرأي هو الذي نؤيده إلا أننا نؤكد أن العلاقة بين القانون و اللائحة اهتزت بسبب لجوء الحكومة إلى التشريع عن طريق مشاريع القوانين ، و أمام تزايد عدد النصوص أصبحت السلطة التنفيذية تهتم بالجانب التنفيذي للقوانين و هذا هو الوضع الحالي في فرنسا.

صعوبة وضع حدود جامدة بين مجال القانون واللائحة .



خاتمة

لقد أكد كل من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، وكذا الدستور الفرنسي على أهمية البرلمان كمؤسسة لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أنه في المقابل نجد أن كلا الدستوريين قد خول السلطة التنفيذية المشاركة في مختلف مراحل العملية التشريعية، ولم يقف المؤسسين الدستوريين عند هذا الحد بل منحا السلطة التنفيذية سلطة التشريع بالأوامر في المجال المخصص للبرلمان، بل وجعل المؤسس الدستوري الجزائري إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء حق منفرد لرئيس الجمهورية، في حين ربط المؤسس الدستوري الفرنسي سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء بتوافر شروط معينة. وعليه، ومن خلال دراستنا لكيفية تنظيم الدستوريين الجزائري والفرنسي للدور التشريعي للسلطة التنفيذية في البلدين، توصلنا إلى الاستنتاجات التالية:

أن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 وكذا الدستور الفرنسي قد منحا السلطة التنفيذية حق المبادرة بالقوانين إلى جانب أعضاء البرلمان.

- احتكار السلطة التنفيذية المبادرة بالقوانين في المجال المالي، وهذا يرجع لتقييد أعضاء البرلمان بضرورة إرفاق اقتراح القانون.
- منح أعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة المكلفة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وكذا تقديم تعديلات حول اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان. الأولوية وبالترتيب الذي تضعه الحكومة لمناقشة النصوص التي تطلب هذه الأخيرة إدراجها في جدول أعمال الدورة.
- اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري، في حالة طلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية، نصاب ثلثي أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وهو نصاب مشدد غير متكافئ مما يؤدي إلى تضيق الدور التشريعي للبرلمان بغرفتيه، وعلى خلاف ذلك فإن المؤسس الدستوري الفرنسي أكد على أن يصوت البرلمان بغرفتيه على النص مرة ثانية بنفس النصاب المطلوب للتصويت عليه في المرة الأولى.
- لقد خول التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 للسلطة التنفيذية أن تتدخل في جميع مراحل العمل التشريعي ابتداء من حق المبادرة بمشاريع القوانين إلى غاية حق الاعتراض والإصدار، بل وقد تشرع في المجال المخصص للقانون، وهذا دون قيود جدية تذكر، مما يؤدي بنا إلى القول

بأنه هناك هيمنة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي والذي يعد اختصاص أصيل للبرلمان، وعلى خلاف ذلك، نجد أنه بالرغم من كون السلطة التنفيذية في فرنسا تشارك البرلمان في مختلف مراحل العملية التشريعية، إلا أن ذلك يتم في إطار التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هذا فضلا على أن قيام السلطة التنفيذية بالتشريع في المجال المخصص للبرلمان يتم وفق ضوابط محددة دستوريا.

- جعل كل غرفة من غرفتي البرلمان سيدة في إعداد جدول أعمال جلساتها.
- تخفيض نصاب الثلثين الذي اشترطه المؤسس الدستوري الجزائري في حالة طلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية، وجعله بنفس النصاب المطلوب للتصويت على النص.
- إعادة النظر في آلية التشريع بأوامر من ناحية توضيح الشروط المتعلقة بها، وجعل هذه الأوامر محل مناقشة من طرف الغرفة الأولى، وكذلك الغرفة الثانية بالبرلمان قبل الموافقة عليها.
- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي القدرة على إصدار قواعد عامة ومجردة في المجال غير المخصص للبرلمان .
- اتساع مجال السلطة التنظيمية ، حيث في ظل دساتير 2016 ، 1976، 1989، 1996 أصبحت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية صاحبة الولاية العامة في التشريع، وبالتالي علاقة انفصال بين القانون والتنظيم، بخلاف دستور 1963 حيث البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع.
- أصبح للسلطة التنظيمية أهمية تفوق في بعض الحالات أهمية القانون في حد ذاته. تبعية السلطة التنظيمية للقانون حيث مهما بلغت من درجة التحرر، إلا أنها اقل قيمة من القانون.
- تبعية السلطة التنظيمية للقانون ، حيث، مهما بلغت من درجة التحرر ، إلا أنها اقل قيمة من القانون.
- تداخل مجال القانون والتنظيم في الدساتير محل الدراسة بسبب عدم وجود حدود جامدة بين المجالين وهذا ما اقره المجلس الدستوري الفرنسي حيث يمكن للقانون التدخل في مجال التنظيم والعكس.
- التطبيق الصارم لتوزيع الاختصاص بين القانون والتنظيم خاصة في الجزائر وهذا استنادا لاجتهادات المجلس الدستوري الجزائري .
- لايمكن في جميع الأحوال أن تشكل السلطة التنظيمية المقررة لرئيس الجمهورية وسيلة لمزاحمة البرلمان استنادا إلى انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب ،حيث أن البرلمان منتخب كذلك.

- تشكل السلطة التنظيمية عنصرا هاما في تحديد طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة .
- تقييد مجال التشريع للبرلمان، في مقابل إطلاق مجاله بالنسبة للتنظيم ، لذا يمكن القول أن البرلمان بغرفتيه يمارس وظيفة تشريعية محددة، وليس سلطة تشريعية بمفهومها الواسع.
- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة قانونية يمارسها بقصد إحداث آثار قانونية من خلال إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو تعديل مراكز قانونية قائمة أو إلغائها. السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة أصيلة تستمد من نص الدستور وهي يمارسها في جميع الحالات سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.
- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة منفردة تصدر في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة تستهدف تنظيم المسائل غير المخولة للسلطة التشريعية.
- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يجب أن تمارس دون مخالفة لمضمون النصوص الدستورية.
- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يجب أن تمارس دون التنازل عنها أو تفويض، إلا في إطار القانون مقارنة مع رئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي لعام 1990، لان الدستور الفرنسي يفصل بين صلاحيات رئيس الجمهورية رئيسا للدولة، وصلاحيات رئيس الحكومة المنوط به تنفيذ السياسات العامة للدولة في ظل العلاقات الوظيفية.

### الاقتراحات و التوصيات

- ولتعزيز وتفعيل مكانة البرلمان الجزائري خصوصا فيما يتعلق بممارسته لاختصاصه التشريعي، ارتأينا تقديم مجموعة من الاقتراحات، وتتمثل فيما يلي:
- جعل كل غرفة من غرفتي البرلمان سيده في إعداد جدول أعمال جلساتها.
  - تخفيض نصاب الثلثين الذي اشترطه المؤسس الدستوري الجزائري في حالة طلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية، وجعله بنفس النصاب المطلوب للتصويت على النص.
  - إعادة النظر في آلية التشريع بأوامر من ناحية توضيح الشروط المتعلقة بها، وجعل هذه الأوامر محل مناقشة من طرف الغرفة الأولى، وكذلك الغرفة الثانية بالبرلمان قبل الموافقة عليها.
  - يجب التآسي بمثل النظام الدستوري الفرنسي الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة الذي يتولى الذي يتولى تنفيذ السياسات العامة للدولة كما أن مسؤولية الوزير الأول في النظام الفرنسي هي مسؤولية سياسية للحكومة أمام السلطة التشريعية ، أما

مسؤولية الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري هي أولا أمام رئيس الجمهورية، ثم أمام المجلس الشعبي الوطني .



## قائمة المصادر والمراجع

## النصوص القانونية

- دستور 1963 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64 الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- دستور 1976 الصادر بموجب الامر 76 - 97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 94 الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976
- دستور 1989 المرسوم الرئاسي 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 09 الصادر في مارس 1989 .
- دستور 1996 المرسوم الرئاسي 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 الصادر في ديسمبر 1996 .
- تعديل دستور 2008 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008
- تعديل دستور 2016 ، بموجب القانون 16-01 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016 .
- تعديل دستور 2020 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020

## القوانين العضوية

- القانون العضوي رقم 18 - 16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ،المتعلق بالدفع بعدم الدستورية- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 54
- القانون العضوي رقم 22 / 19 المؤرخ في 25 يوليو 2022 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المعدل للقانون 18-16 يتعلق بالدفع بعدم الدستورية، العدد 51
- النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 04
- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 42 ، الصادر في 30 يوليو 2019
- القانون العضوي 23/06 المؤرخ في 18 ماي 2023 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج . ر . ج . ج العدد 50 مؤرخة في 21 ماي 2023.

- القانون العضوي 23/16 المؤرخ في 25/08/2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخ في 2023/05/18 . .
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 ، والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020م.

#### الكتب

1. بوريو محمد السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجزائر، 2012 .
2. حبيب ابراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998.
3. مصطفى محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، القاعدة القانونية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية 2001.
4. محمد سويلم، ببيان الدستور المعاصر، دراسة مقارنة في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، الطبعة الأولى 2014.
5. محمد محيدد التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان ، دار الفنون البيانية، الجزائر ، 2008.
6. مريد أحمد عبد الرحمن حسن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية رسالة دكتوراه منشورة دار النهضة العربية، مصر، سنة 2006.
7. عز الدين بغداداي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009 .
8. عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، سنة 2006.
9. عصام احمد، الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى.
10. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر ، 2007.
11. سامر العوضي، أوجه عدم دستورية القوانين في الفقه والقضاء والمحكمة الدستورية العليا، دار المطبوعات الجامعية، 2010.

12. سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 وإجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010)، دار هومة، الجزائر ، 2012.
13. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة - الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
14. سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء 1، الطبعة 9، الجزائر، 2008.
15. سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة جديدة مزيدة ومحينة، الجزائر، 2017.
16. نجاح غربي، إجراءات تحريك الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2017.
17. ليلى الخالدي، أسباب امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القانون، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، العراق، الطبعة الثانية.
18. راجي حسن ، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، سنة 2013 .

#### المقالات

1. الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في ظل اجتهاد المجلس الدستوري،مجلة المجلس الدستوري ، عدد 1، 2013.
2. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
3. أحمد وائي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.
4. بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقانون في الدستور الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2001، دفا تر السياسة والقانون العدد 02 جانفي 2013 ، جامعة ورقلة، ص172.
5. بن مسعود احمد ، خصوصية القانون العام الاقتصادي كإطار للتكامل بني القانون والاقتصاد، كلية الحقوق و العلوم السياسية الجلفة ،مجلة القانون و العلوم البيئية ، المجلد 01 ، العدد 02 ، سنة 2022.
6. بن مسعود أحمد ، مجال و طبيعة اللائحة في الدستور 1958 الفرنسي ، مجلة الواحات للبحوث و الدراسات ، العدد 18 ، سنة 2013 ، كلية الحقوق ، جامعة غرداية .

7. جازية صاش، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، العدد، 20، سنة 2008، الجزائر. ميلود حمامي، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، العدد 17، سنة 2007، الجزائر .
8. حازم صادق سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2009.
9. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
10. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، مصر، 1966.
11. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية ومبادرة الحكومة مجلة أكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، قسم علوم قانونية واقتصادية، العدد 11 جانفي 2014، ص74.
12. سليمة قزلان، الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، دراسة تحليلية لنص المادة 136 ، مجلة التراث، مجلد، 10، العدد 01..
13. صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله، وهية، طبعة 03 ، مصر ، 1996، ص 302-303.
14. لعيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، جوان 2003.
15. عمر عبد الله، الرقابة رعلى دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، العدد الثاني، سوريا، 2008.
16. عمر حلمي فهمي الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دار الفكر العربي، الطبعة الأولى سنة 1980.
17. محفوظ عبد القادر، سويقي حورية، أوجه الطعن بعدم الدستورية مقال منشور بمجلة ندوة للدراسات القانونية، العدد الثاني.
18. رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1988. .سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط - دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2016.

المذكرات و الرسائل و الأطروحات

أ- أطروحة دكتوراه

1. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه منشورة، دار النهضة سنة 2003.
2. بدرية جاسر الصالح ، مجال اللائحة في فرنسا ، رسالة للحصول على دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، سنة 1979
3. دلال لوشن الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2011/2012..
4. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مصر، سنة 2006.
5. عصام علي حسن الدبس، الأنظمة المستقلة والرقابة القضائية على مشروعيتها دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الدراسات القانونية العليا ، جامعة عمان ، 2007 .
6. عصام علي حسن الدبس، الأنظمة المستقلة والرقابة القضائية على مشروعيتها دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الدراسات القانونية العليا ، جامعة عمان ، 2007.
7. نوار تريعة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي دراسة مقارنة أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام جامعة الجزائر (1)، كلية الحقوق، 2011-2012.

• ب-رسالة ماجستير

1. إبتسام العقون، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير حقوق، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2014-2015.
2. إبراهيم عاودي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2002.
3. باديس سعودي، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة-مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري، قسنطينة 2006.
4. سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية (دستور) (1996) رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2013-2014.
5. فريدة بن سليم، البرلمان في الدساتير ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق سعيد حمدين، الجزائر 1، 2015.

6. عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في أحكام القضاء الدستوري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة 2008
7. عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2005-2006.
8. لبنة خيرة رحمانى، المبادرة بالقوانين بين البرلمان والحكومة في الجزائر، وفقا للتعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسة، جامعة الجلفة 2017-2018.

### المواقع الالكترونية

- جبر لبوع، القرار المالي بين هيمنة الحكومة على الاختصاص وإشترك البرلمان، منشور في موقع العلوم القانونية،-<http://dspace.univ-djelfa.dz:8080/xmlui/handle/123456789/2144> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2024/04/24
- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور النظام القانوني للأموار ، كلية الحقوق ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، مقال منشور على الرابط file:///C:/Users/elhany20022/Downloads \_ .pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 2024/04/08

### الكتب الأجنبية

- Bertrand Mathieu. Michel Verpeaux, Droit constitutionnel, PUF, 2004, paris.
- Philippe Ardant: Institutions politiques et droit constitutionnel, 1997, 9 édition
- Philippe Ardant, institution politique et droit constitutionnel, L.G.D.J. 1995, paris.
- Y. Michel, les initiatives parlementaire, Rev. Pouvoirs, n° 34, 1985.
- règlement de l'assemblée nationale française, résolution du 21 juillet 1959, Modifiée par la résolution n°437 du 28 novembre 2014, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)(consulté le 01/04/2022

# الفهرس



## الفهرس

الصفحة	العنوان
ا	البسمة
ب	الشكر و التقدير
ج	الإهداء
د	الإهداء
1	المقدمة
7	الفصل الأول: مجال التشريع و التنظيم في دستور الجزائر
9	المبحث الأول : مجال التشريع
9	المطلب الأول: المبادرة بالقوانين
10	الفرع الأول : حق البرلمان في المبادرة بالقوانين
15	الفرع الثاني : منافسة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقوانين
18	المطلب الثاني: خصوصية التشريع بالقوانين العضوية
18	الفرع الأول: مفهوم التشريع العضوي
21	الفرع الثاني : الرقابة على دستورية القوانين العضوية
29	المبحث الثاني: مجال التنظيم
29	المطلب الأول: اختصاص رئيس الجمهورية
30	الفرع الأول : استحواد رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية و صلاحياته
34	الفرع الثاني : صلاحية رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر
37	المطلب الثاني: اختصاصات الوزير الأول و إجراءات حماية السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري
37	الفرع الأول: اختصاصات الوزير الأول التنظيمية
42	الفرع الثاني: إجراءات حماية السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري
47	الفصل الثاني : مجال القانون و التنظيم في فرنسا
48	المبحث الأول: مجال القانون
48	المطلب الأول : مجال القانون في الدساتير الفرنسية و أطرافها
48	الفرع الأول : في الدساتير الفرنسية السابقة لدستور 1958 و الاحقة بعد 1958
51	الفرع الثاني : أطراف المبادرة بالقوانين

## الفهرس

53	المطلب الثاني : المبادرة بالقوانين من حيث الموضوع ، تحديد جدول أعمال البرلمان و حق اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي
53	الفرع الأول : المبادرة بالقوانين من حيث الموضوع
56	الفرع الثاني : تحديد جدول أعمال البرلمان و حق اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي.
58	المبحث الثاني : مجال التنظيم
58	المطلب الأول : المبدأ العام للمادتين 34،37 و النتائج المترتبة
58	الفرع الأول : المبدأ العام للمادتين 34،37
59	الفرع الثاني : النتائج المترتبة على المادتين 37،34
62	المطلب الثاني : مشاركة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية
62	الفرع الأول : تدخل الحكومة في الوظيفة التشريعية
65	الفرع الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في إدارة الإجراءات اللاحقة للتصويت
75	الخاتمة
80	قائمة المصادر والمراجع
88	الفهرس
	الملخص

## المخلص

يهدف هذا المقال إلى إبراز الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الجزائر وفرنسا، وتبيان مدى تأثيره على الأداء التشريعي للبرلمانيين الجزائري والفرنسي، حيث نجد أن الدستور في البلدين قد أعطى السلطة التنفيذية الحق في التدخل في سير العمل السلطة التنفيذية بمنح البرلماني من خلال المشاركة في إعداد جدول أعمال البرلمان، وكذا المساهمة في أمور التشريع، وذلك أعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة المكلفة بدراسة مشاريع | حق المبادرة بمشاريع القوانين، ومنح واقتراحات القوانين، وكذا تقديم تعديلات حول اقتراحات القوانين المقدمة من النواب، إضافة إلى إصدار القوانين وطلب رئيس السلطة التنفيذية قراءة ثانية في نص صوت عليه البرلمان، بل وخولها الدستور في كلا البلدين التشريع بموجب أوامر، إضافة إلى حق اللجوء إلى الاستفتاء .

غير أن النصوص الدستورية والممارسات العملية في الجزائر لم تكتف بتمكين السلطة التنفيذية من مشاركة البرلمان في وظيفته التشريعية، وإنما خولتها سلطة التشريع في المجال المخصص للبرلمان دون أي قيود جدية، مما يؤدي بنا إلى القول بأنه هناك هيمنة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي والذي يعد اختصاص أصيل للبرلمان، وعلى خلاف ذلك، نجد أنه بالرغم من كون السلطة التنفيذية في فرنسا تشارك البرلمان في مختلف مراحل العملية التشريعية، إلا أن ذلك يتم في إطار التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هذا فضلا عن أن قيام السلطة التنفيذية بالتشريع في المجال المخصص للبرلمان الفرنسي يتم وفق ضوابط جدية محددة دستوريا .

**الكلمات المفتاحية:** السلطة التنفيذية ؛ رئيس الجمهورية ، الاختصاص التشريعي، مجال القانون ، مجال التنظيم .

### Abstract:

This article aims to highlight the legislative role of the executive branch in Algeria and France, and to show the extent to which it affects the legislative performance of the Algerian and French parliaments, as the constitution of the two countries has given the executive the right to interfere in the functioning of parliament by participating in the preparation of the parliamentary agenda, as well as contributing to the matters of legislation, by giving members of the government the possibility of attending the work of standing committees charged with studying drafts and proposals of laws, In addition to passing laws, the head of the executive branch requested a second reading in a text voted by parliament, and even the constitution in both countries authorized them to legislate under orders, in addition to the right to resort to a referendum.

However, algeria's constitutional texts and practical practices not only enabled the executive to participate in parliament's legislative function, but also gave it the power to legislate in the area allocated to parliament without any serious restrictions, leading us to say that there is a dominance of the executive over the legislature with regard to legislative competence, which is an inherent competence of parliament, On the contrary, although the executive branch of France participates in parliament at various stages of the legislative process, this is done within the framework of cooperation between the legislative and executive branches, as well as the fact that legislation by the executive in the area allocated to the French Parliament is carried out in accordance with serious constitutionally defined controls.

**Keywords:** Executive Branch ; President ; Government ; Legislative Jurisdiction.. Field of law, Organization field