

*Dirassat & Abhath*

The Arabic Journal of Human  
and Social Sciences



مجلة دراسات وأبحاث

المجلة العربية في العلوم الإنسانية  
والاجتماعية

*EISSN: 2253-0363*

*ISSN : 1112-9751*

تأمين المجلس الدستوري لاختصاص السلطة التنفيذية في عملية إنتاج المعايير  
التشريعية

Securing the Constitutional Council for executive power in the process  
of producing legislative norms

حاحة عبد العالي / بن زيان أحمد

Haha Abdelali, Benziane Ahmed

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة

Faculty of Law and Political Science, Mohammed Khider Biskra University

Droit35@gmail.com

a.benziane@univ-biskra.dz

تاريخ القبول : 2018-09-03

تاريخ الاستلام : 2018-05-29

## ملخص:

من خلال الدساتير الجزائرية المتعاقبة، لمسنا إشراك السلطة التنفيذية في عملية انتاج المعايير التشريعية، سواء التي تعد من مجال السلطة التشريعية في حضور البرلمان أو في غيبته عن طريق الأوامر الرئاسية، أو بصفة مستقلة في المجالات التي لا تدخل في اختصاص السلطة التشريعية، عن طريق المراسيم الرئاسية.

وحفاظا منه على الحدود الدستورية بين مجال السلطتين التشريعية والتنفيذية، أوكل المؤسس الدستوري مهمة الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري، الذي ساهم من خلال تفسيراته ورقابته للقوانين والأنظمة الداخلية للبرلمان -بصفة خاصة- على عدم التضيق على تلك الامتيازات الممنوحة للسلطة التنفيذية، لكن بتبعنا لأهم اجتهاداته بهذا الخصوص، لمسنا بعض التحيز للسلطة التنفيذية، الأمر الذي يتطلب معه مزيد من الاستقلالية للمجلس الدستوري لضمان حياده في حفظ التوازن بين السلطات العامة في الدولة.

كلمات مفتاحية: معايير تشريعية ; حدود دستورية ; رقابة دستورية ; حماية; تحيز .

**Abstract:**

During Algerian constitutions, we have seen the participation of the executive power in producing legislative norms, both in the competence of parliament by ordinances, or independently by presidential decrees. For preserving the limits between the both power the constitutional council contributed through its interpretation and control to the laws and internal regulations of the parliament - in particular - not to restrict those privileges granted to the executive power, but following us to the most important juris prudence, We have seen some bias towards the executive power, which requires more independence of the the constitutional council to ensure its neutrality in maintaining balance between public executives in the state.

**Keywords:** legislative norms; the constitutional limits; the constitutional control; preserve; bias.

## مقدمة

التشريعية بمفرده، بل يملك رئيس الجمهورية حق وضع قواعد الحياة المشتركة عن طريق التشريع بأوامر رئاسية في الحالة الاستثنائية وفي بعض الحالات المحددة دستوريا، والتي قد يحاول البرلمان التضيق منها من خلال تنظيمه لها، الأمر

بالرغم من أن المؤسس الدستوري منح البرلمان السيادة في التشريع بواسطة غرفتيه، إلا أن هذا الأخير لا يملك سلطة انتاج المعايير

أولاً: حماية المجلس الدستوري للتشريع بأوامر في الظروف العادية

لقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الظروف العادية طبقاً للفقرة الأولى من المادة 142 من الدستور والتي نصت على ما يلي: << لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة... >>، مما يعتبر مزاحمة للبرلمان في مجاله المحدد نسبياً.

ولقد استجاب تعديل 2016 للمطالب التي نادى بتقييد تلك السلطة بقيد موضوعي يتمثل في الاستعجال إضافة إلى القيد الزمني المتمثل في:

- شغور المجلس الشعبي الوطني: بمعنى إنهاء حياة المجلس الشعبي الوطني قبل انقضاء العهدة البرلمانية، عن طريق إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية، وهو نوعان؛ وجوبي في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة إثر عرضه عليه للمرة الثانية، وهي الحالة التي تناولناها في الباب الأول من هذا البحث، كما قد يكون الحل تلقائياً نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في ذلك وتقرير انتخابات تشريعية مسبقة خلال ثلاثة أشهر (03) طبقاً لنص المادة 147 من التعديل الدستوري 2016.

- خلال العطل البرلمانية: من المسلم به أن البرلمان لا يضل منعقداً بصفة دائمة فهو يجتمع -بعد التعديل الدستوري لسنة 2016- في دورة

الذي تطلب تدخل المجلس الدستوري لحمايتها، إضافة لحفظه السلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية.

وعلى ضوء تلك المقدمات يمكن طرح الإشكال التالي: إلى أي مدى استطاع المجلس الدستوري حماية السلطة التنظيمية وما مدى تأثير تلك الحماية على سيادة البرلمان التشريعية المقررة دستورياً؟

وللإجابة على هذا الإشكال سنحاول من خلال المنهج التحليلي تقسيم هذه الورقة البحثية إلى محورين، نتناول في المحور الأول حماية المجلس الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في مجال صنع القانون، ونتناول في المحور الثاني حمايته للسلطة التنظيمية.

المحور الأول: حماية المجلس الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في مجال صنع القانون

من خلال تطور الدساتير الجزائرية، يتضح أن المؤسس الدستوري منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر من أجل ضمان استمرارية تنظيم الحياة المشتركة، وساهم المجلس الدستوري في المحافظة على هذه السلطة وعدم التضيق عليها من طرف البرلمان، في الظروف العادية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، إذا توفرت بعض الشروط الشكلية والموضوعية (أولاً)، وحتى في حالة الظروف الاستثنائية، وفي وجود البرلمان (ثانياً).

مجلس الدولة يعزز المهام التشريعية للبرلمان كما أن الرأي المسبق لمجلس الدولة في هذه الأوامر يعطي ضمانة وقوة لهذه النصوص...>>

بمعنى أن تلك التعديلات من شأنها كبح جماح سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر ما لم تشمل المسائل الاستعجالية، لكن يبقى تقدير مصطلح الاستعجال من صلاحيات رئيس الجمهورية.

ولحماية المجلس الدستوري للتشريع بالأوامر في الظروف العادية من تضيق البرلمان، تصدى لتنظيم مجلس الأمة في نظامه الداخلي لسنة 2017، مسألة عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي يصدرها لموافقة البرلمان في أول دورة عادية مستثنيا الدورات الاستثنائية، وهو ما من شأنه تعطيل المصادقة على تلك الأوامر لتنتقل من أعمال إدارية شكلا إلى أعمال تشريعية، وهو يمثل تقييد لإرادة المؤسس الدستوري حيث اعتبر أن >>...أساس التشريع بأوامر يكون في المسائل المستعجلة، فإن المؤسس الدستوري حين أقر عرض النص المتضمن الموافقة على الأمر على غرفتي البرلمان في أول دورة له، لم تنصرف إرادته إلى أن يكون ذلك محصورا في بداية الدورة البرلمانية العادية، وإلا كان قد نص على ذلك صراحة، أو أحال تحديد ذلك للقانون العضوي وأن استعمال الدستور لعبارة "في أول دورة له" تشمل الدورة العادية والدورة غير العادية التي يمكن عقدها وفقا للإجراءات الواردة في نص المادة 135 من الدستور...>>

عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل،<sup>ii</sup> يتبقى من السنة شهران على الأقل، هي التي تمثل عطلة البرلمان، والتي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر في مسائل عاجلة.

ويتم اتخاذ تلك الأخيرة في مجلس الوزراء من أجل توسيع مشاركة الجهاز الوزاري، كما أن الاستشارة القبلية لمجلس الدولة من شأنه مراجعة تلك الأوامر والتدقيق في المعنى والصياغة وحمايتها من الخروقات القانونية التي قد تشكل خطرا على الحقوق والحريات والمساس بالتوازن بين السلطات.

كما أن مسألة اخضاعها أيضا للرقابة البعيدة من طرف البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، تمكن هذا الأخير من معاينة قيام الضرورة التي استوجبت إصدار تلك الأوامر<sup>iii</sup> ومعاينة الخروقات القانونية التي يمكن أن تحتوي عليها، والتصدي لها بعدم التصويت عليها، وهو الإجراء الذي يعدم تلك الأوامر-نظريا فقط-<sup>iv</sup>.

بحيث عمليا نجد أن الكثير من القوانين المهمة أصدرها الرئيس فيما بين دورتي انعقاد البرلمان بأوامر، وتمت الموافقة عليها لاحقا من طرف البرلمان في ظل وجود الأغلبية الموالية لرئيس الجمهورية تحت مظلة الائتلاف الرئاسي.<sup>v</sup>

وبمناسبة تفحصه لنص التعديل الدستوري 2016، بخصوص تعديل المادة 124 من دستور 1996 (142 بعد التعديل)، ثمن المجلس الدستوري تلك التعديلات، حيث اعتبر >>...أن النص على تحديد التشريع بأوامر في المسائل العاجلة فقط في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية والأخذ برأي

العضوي والقانون العادي، مما يعني أن الأوامر بإمكانها تعديل وإلغاء تشريعات قائمة.<sup>viii</sup>

وبالرجوع إلى نص المادة 107، نجد أن رئيس الجمهورية مخول دستوريا بإعلان الحالة الاستثنائية، وله اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية، متى توافرت الشروط الشكلية والموضوعية.

وتتسع صلاحيات رئيس الجمهورية حفاظا على استقلال الدولة واستمرار مؤسساتها وسلامة ترابها، ليشمل الاختصاص التشريعي الذي هو أصلا من اختصاص السلطة التشريعية.

وعلى هذا الأساس تصدى المجلس الدستوري للمشروع العضوي لمحاولته التضييق على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بمناسبة مطابقة المادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة،<sup>ix</sup> بحيث دُكر المجلس الدستوري أن آراءه نهائية وملزمة لجميع السلطات وفقا لنص المادة 191 من الدستور، فنبه المشروع العضوي باجتهاده السابق حين أراد هذا الأخير بمناسبة إعداد القانون العضوي رقم 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (الملغى)، أن يُخضع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لنفس الرقابة البرلمانية البعيدة التي تخضع لها الأوامر التي يصدرها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال

واستنادا لهذا الاجتهاد نجد أن المجلس الدستوري يحرص على إشراك البرلمان في عملية سن التدابير الاستعجالية التي تضمنتها الأوامر، ولو على مستوى الموافقة النهائية، ويحرص على تقليص الاطار الزمني لنفاذ هذه النصوص قبل عرضها على البرلمان للموافقة عليها.<sup>vi</sup>

وبمجرد الموافقة على هذه الأوامر، تصبح مثلها مثل القوانين التي يسنها البرلمان، فهي تكتسب القوة التشريعية ابتداء من تاريخ صدورها، كما لا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون.

ثانيا: حماية المجلس الدستوري للتشريع بأوامر في

الظروف الاستثنائية

قد تواجه الدولة ظروفًا استثنائية، لا يستطيع البرلمان مواجهتها، نظرا لما يتسم به عمل هذا الأخير من بطئ الإجراءات وتعقيدها.

وفي ظل عدم كفاية التشريعات القائمة لمجابهة تلك الظروف، خول الدستور رئيس الجمهورية-حامي الدستور واستمرارية الدولة ومؤسساتها- صلاحية التشريع بأوامر في ظل وجود البرلمان،<sup>vii</sup> وهو ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 والتي جاء فيها <<...يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.>>.

ما يمكن ملاحظته من استقراء تلك الفقرة أن المؤسس الدستوري منح الأوامر الرئاسية الاطلاق الموضوعي بحيث لم يميز بين مجال القانون

كما نستنتج أن المؤسس الدستوري التزم حرفية النص الدستوري، ومنع المشرع العضوي من التوسيع في تفسيره والزيادة فيه، على أساس أن الأحكام الخاصة بالأوامر الاستثنائية جاءت بعد الأحكام الخاصة بعرض الأوامر العادية على تصويت البرلمان، فلا يمكن أن تسري تلك الأحكام على ما يأتي بعدها من أحكام في سياق نص المادة فلو أراد المؤسس الدستوري أن تعرض الأوامر الاستثنائية على تصويت البرلمان لجاءت في سياق النص مباشرة بعد أحكام الأوامر العادية، ثم تليها الأحكام الخاصة بعرض كلا الأوامر العادية والاستثنائية على تصويت البرلمان.

ومع ذلك نجد أن هذه الحماية للتشريع بأوامر استثنائية، واستبعادها من رقابة البرلمان يمكن أن تشكل خطراً على الحقوق والحريات في حالة سن أوامر تشتمل على خروقات قانونية محتملة، في المجال الأصيل للسلطة التشريعية صاحبة السيادة في التشريع حسب نص المادة 112 من الدستور،<sup>xiii</sup> والمثلة للإرادة العامة، وخاصة أن الحالة الاستثنائية تجبر البرلمان على البقاء مجتمعاً وجوباً طوال تلك الفترة،<sup>xiv</sup> فليس هناك ما يمنع من عرض تلك الأوامر بالأولوية على البرلمان مع تقليص مدة التصويت عليها على حسب الاستعجال القائم، للمحافظة على عدم التضييق على الحقوق والحريات من جهة، وحفظ للبرلمان مجاله السيادي في مواجهة السلطة التنفيذية، من جهة أخرى.

المحور الثاني: حماية المجلس الدستوري للسلطة التنظيمية

العطل البرلمانية، وتصدى له المجلس الدستوري بحيث تحفظ عليها ولما أراد أن يعيد البرلمان الكرة في المادة 38 المذكورة أعلاه، تصدى له مرة أخرى.<sup>x</sup>

واعتبر أن الدستور عندما خصص الفقرة الأولى من المادة 142 منه والمذكورة أعلاه للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، ورأى أن هذه الأوامر تعرض على كل غرفة من غرفتي البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، وخصص الفقرة 4 من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان، والأوامر المستثناة من ذلك.<sup>xi</sup>

وهذا التفسير يعتبر المجلس الدستوري أن المؤسس الدستوري ومن خلال نص المادة 142 من الدستور، يسمح بعرض الأوامر التي يقرها رئيس الجمهورية في الحالة العادية على تصويت البرلمان، ويستبعد الأوامر الاستثنائية من عرضها على التصويت، منعاً للتضييق من ممارستها الاستعجالية.<sup>xii</sup>

الأمر الذي لا يدع للشك أن المجلس الدستوري حافظ على عدم إخضاع الأوامر الاستثنائية للتصويت، حماية لسلطات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بصفة عامة، وعدم إخضاعها لأي رقابة كانت، حتى ولو من ممثلي الشعب، حتى لا تنتفي الحكمة من تقرير تلك الاختصاصات الاستثنائية وهي حماية سلامة الدولة واستقرار مؤسساتها.

بعد تلاشي مبدأ سيادة البرلمان من خلال دستور فرنسا لسنة 1958، زاد يريق المعايير التنظيمية أو ما يسمى باللوائح المستقلة، التي أصبحت تزاحم القانون وللإلمام بهذه الآلية التشريعية المعاصرة، سنحاول البحث عن مدلولها (1) وحمايتها دستوريا (2).

#### 1-مدلول المعايير التنظيمية

لقد ورد اصطلاح لائحة (تنظيم) في فرنسا، من طرف الملك "شارل التاسع" للدلالة عن القرارات التي كان يصدرها للمحافظة على أملاكه، واستمر العمل بها في معظم النظم الفرنسية، إلى غاية قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، أين اكتسبت اللوائح مدلولها المعاصر لتحديد الأعمال القانونية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكن اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات غير المرن في تلك الفترة أبقى اللوائح تقتصر على الصيغة التنفيذية للقوانين فقط.<sup>xvi</sup>

وبعد صدور دستور سنة 1958، تطورت اللوائح بأن أصبحت تمثل تشريعات موازية تصدر عن السلطة التنفيذية في باقي المسائل غير المخصصة للقانون.<sup>xvii</sup>

بمعنى تحولت السلطة التنفيذية إلى مشرع أصلي، متحررة من تبعية السلطة التشريعية، أي تحرر مجال اللوائح من الإرتباط بتنفيذ القانون إلى التشريع بصفة مستقلة، أو ما يسمى باللوائح المستقلة.

وبعد تلك المقدمات نجد أن اللائحة- أو ما يعرف في النظام الجزائري بالمعايير التنظيمية-

تُمارس السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية، فهي وسيلة غير محددة بفترات زمنية وليست مقيدة بإجراءات معينة أو معقدة كالتى يمر بها إنتاج المعايير التشريعية البرلمانية.

فمجال تلك المراسيم حدد بطريقة سلبية؛ بمعنى المجال غير المحدد للقانون يعتبر مجالا للسلطة التنظيمية،<sup>xv</sup> الأمر الذي يحدث معه تداخل وتصادم بين المجالين.

ومحاولة منه لوضع حدود دستورية بين المجالين، حاول المؤسس الدستوري الجزائري تحديد مجال اختصاص كل سلطة بدقة بما يحفظ لكل واحدة مصلحتها.

ولكن بعد الدراسة من خلال الدساتير المتعاقبة، لمسنا تقييد وحصر السلطة التشريعية مقابل تعزيز نطاق السلطة التنظيمية، الأمر الذي أخل بمبدأ سيادة البرلمان في التشريع المستمد من مبدأ سيادة الشعب.

وزاد من التأثير على تلك المبادئ، الحماية المفرطة للمجلس الدستوري للسلطة التنظيمية، مقابل حصر السلطة التشريعية للبرلمان.

وللإلمام بالموضوع سنتناول مدلول المعايير التنظيمية وحمايتها دستوريا (أولا) وكيف قام المجلس الدستوري بالمحافظة عليها من خلال اجتهاداته (ثانيا) مؤثرا بذلك على سيادة البرلمان التشريعية.

أولا: مدلول المعايير التنظيمية وحمايتها دستوريا

والين، بمعنى انتقلت اللوائح المستقلة من قواعد مشتقة إلى قواعد أصلية لها نفس قوة القانون.<sup>xxi</sup>

ولضمان التطبيق الأمثل للأحكام الدستورية، أقر المؤسس الدستوري آليات الحماية الضرورية للحدود بين مجال التشريع والتنظيم، وأهمها الرقابة الدستورية الممثلة في المجلس الدستوري، هذا الأخير الذي لم يهتم كثيرا بتحديد مكانة التنظيمات وحصر مجالها، قدر اهتمامه وسعيه لتذكير السلطة التشريعية بعدم تعدي مجالها المنصوص عليه دستوريا وحفظه لاختصاصات السلطة التنفيذية، الأمر الذي اعتبره البعض تقوية لهذه الأخيرة وتهميش للبرلمان صاحب السيادة في التشريع.<sup>xxii</sup>

ومما تقدم نجد أن المؤسس الدستوري أوكل مسألة حماية الحدود الفاصلة بين السلطتين التشريعية والتنظيمية للمجلس الدستوري، اعتمادا على المعيار الأساسي المتمثل في تقنية حصر مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم، وهو ما سنتناوله بالتفصيل من خلال اجتهادات المجلس الدستوري من خلال النقطة الموالية.

ثانيا: حماية المجلس الدستوري للسلطة التنظيمية من خلال اجتهاداته المتعاقبة

اعتمادا على معيار حصر مجال تدخل البرلمان في عدد معين من المواضيع مقابل اتساع وإطلاق مجال اختصاص رئيس الجمهورية، عمد المجلس الدستوري الجزائري على توسيع مجال هذا الأخير وحمايته من خلال اجتهاده في تفسير الأحكام الدستورية مؤثرا بذلك على عبارة السيادة البرلمانية التي حملتها الدساتير الجزائرية المتعاقبة.

عرفت بأنها>> تمثل تشريعا حكوميا محضا فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، وكذا عملا تشريعا طبقا للمعيار الموضوعي، لأنها تحوي قواعد قانونية عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، ومن تم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة.>><sup>xviii</sup>

كما أن تلك اللوائح المستقلة تتسم بالثبات والجمود النسبي-مثل القوانين العادية- فهي لا تستنفذ مضمونها وآثارها بمجرد تطبيقها أول مرة، وإنما تظل قابلة للتطبيق كلما توافرت شروط تطبيقها.<sup>xix</sup>

ففي النظام السياسي الجزائري اكتسبت اللوائح المستقلة مكانة مرموقة جعلت منها منافسا قويا للتشريع، وما يؤكد هذا الطرح المقارنة الكمية بين تلك الأخيرة والقوانين منذ التعديل الدستوري 2016 إلى غاية كتابة هذه الأسطر، بحيث وجدنا أن الأفضلية كانت لصالح التنظيمات بفارق شاسع، بحيث في الوقت الذي تم إصدار 22 قانون خلال تلك الفترة، تم إصدار 284 مرسوم رئاسي (66 منها متضمنة التصديق على الاتفاقيات الدولية و218 مراسيم تنظيمية، دون احتساب المراسيم الفردية).<sup>xx</sup>

## 2- الحماية الدستورية للسلطة التنظيمية

إن التقنية الدستورية الجديدة المبنية على تقييد التشريع وإطلاق التنظيم، رجحت كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، الأمر الذي أدى إلى انهيار مبدأ سيادة القانون على التنظيم، بحيث أصبح هذا الأخير في مركز مساو للقانون، وهو ما ارتأه الفقيه مارسيل



أقرّه المجلس الدستوري وكرّسه المشرّع في نصوص عديدة منها قانون الانتخابات، حيث لدى تدخله لتطبيق بعض أحكام الدستور كالمادتين 101 و 112 منه اكتفى المشرّع بوضع القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة وبينّ كفاءات استخلافهم في المواد 150 و 151 و 152 من قانون الانتخابات دون ان تطال أحكامها الأعضاء المعيّنين الذين تحكمهم الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور»<sup>xxv</sup>

علما أن المادة 103 من دستور 1996 كانت أحالت على قانون عضوي لوضع القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم ، حيث جاء في نصها ما يلي << تحدّد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي، بموجب قانون عضوي>>، فالمادة أحالت مسألة تحديد كفاءات تعيين أعضاء مجلس الأمة ( الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية) لقانون عضوي.

وكانت نصت المادة 181 المذكورة أعلاه على ما يلي <<...ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشّروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم...>>

فبقراءة المادة 103 والمادة 181 معا، نجد أن شروط استخلاف أعضاء البرلمان المعيّنين يخضع أيضا لاختصاص القانون، وليس لاختصاص التنظيم.

فبالتفسير المذكور أعلاه يكون المجلس الدستوري باعتماده على قراءة المواد

ولالإمام أكثر بهذه الحماية، سنحاول تحليل بعض أهم الأمثلة من اجتهاد المجلس الدستوري من خلال النقاط التالية.

❖ عند قيام المجلس الدستوري بتفسيره الشهير سنة 2000، بناء على إخطاره من طرف رئيس الجمهورية بمناسبة التجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة ، أكد أن أحكام استخلاف المقاعد الشاغرة لأعضاء مجلس الأمة المعيّنين هو اختصاص خالص للسلطة التنظيمية استنادا على الحكم الانتقالي الخاص بالقرعة والذي شملته المادة 181 من دستور 1996 والتي جاء فيها << يحدّد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدّة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة. ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشّروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم. لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدّة ست (6) سنوات.>> بينما الاستخلاف للأعضاء المنتخبين هو من اختصاص القانون(قانون الانتخابات)، بالتالي هو اختصاص خالص للبرلمان.<sup>xxiii</sup>

فالمجلس الدستوري من خلال هذا التفسير لم يكتف بالنص الدستوري، بل أقر مبدأ الفصل بين السلطات كمعيار لتحديد الحدود بين مجال اختصاص كل سلطة مع تحييزه لصالح المجال التنظيمي،<sup>xxiv</sup> وهو ما عبر عنه صراحة حين اعتبر << إن هذا التفسير يتماشى مع أحكام الدستور نصّا وروحا، ومع مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من أحكام الدستور والذي

على معيار مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه هذه المرة صراحة المؤسس الدستوري في نص المادة 15 من الدستور.

مما يعتبر إقرار صريح للمجلس الدستوري بأنه الهيئة المخولة دستوريا بحماية المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية من تعدي السلطة التشريعية، من خلال التقييد الصارم لتلك الأخيرة ضمن المجال الضيق الذي حدده لها المؤسس الدستوري.

مع العلم أن المجلس الدستوري وبعد تعديل المادة 103 من دستور 96 اعتبر <<... أن النص على تحديد نظام التعويضات البرلمانية التي حذفت من المادة 115 الخاصة بتنظيم المؤسسة التشريعية وإدراجها ضمن المادة 103 بموجب قانون عضوي، يهدف إلى توحيد نظام التعويضات.>><sup>xxvii</sup>

بمعنى أن نظام التعويضات الخاص بأعضاء البرلمان أصبح من اختصاص القانون العضوي بعد التعديل الدستوري 2016.

#### خاتمة

من خلال هذه الدراسة لبعض مواد التعديل الدستوري لسنة 2016 الخاصة بسلطة رئيس الجمهورية في إنتاج المعايير التشريعية مزاحما بذلك السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل، واجتهادات المجلس الدستوري الخاصة بحماية تلك السلطة في التشريع بالأوامر والمراسيم الرئاسية نصل إلى نتائج مفادها: أن المجلس الدستوري ساهم في حصر البرلمان ضمن مجاله التشريعي وحتى لا يتعدى على الامتيازات الممنوحة

101 و102 و112 و181 فقط دون قراءة المادة 103 معهم من دستور 1996، جرد البرلمان من اختصاص خالص خصه به الدستور، ومنحه للسلطة التنظيمية من خلال تفسيره هذا، مؤثرا بذلك على سيادة البرلمان في تحديد كفاءات تعيين أعضاء مجلس الأمة، الذين يعتبرون أعضاء تابعين للسلطة التشريعية بغض النظر عن تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية.

بمعنى أن المجلس الدستوري لم يفصل بين شروط تعيين- التي هي نفسها شروط الاستخلاف حسب المادة 181 من دستور 1996- ثلث أعضاء مجلس الأمة التي هي من اختصاص قانون عضوي، وسلطة التعيين التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية، بحيث جعل الاختصاصين معا سلطة خالصة لهذا الأخير، في تمييز واضح للسلطة التنفيذية.

❖ وفي رأيه المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017<sup>xxvi</sup>، كان المجلس الدستوري واضحا، من خلال إقراره بعدم دستورية المادة 148 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تناولناها سابقا والتي كانت تهدف إلى تصنيف الوظائف العليا في مجلس الأمة ضمن الوظائف العليا المماثلة في الهيئات السيادية للدولة وتطبق عليها نفس الأحكام ولاسيما ما يتعلق منها بمجال الأجر والتقاعد، على أساس أنها لا تدخل ضمن المجال التشريعي الذي حدده المؤسس الدستوري للبرلمان من خلال المواد 132 (فقرة 3) و140 و141، وإنما هي ضمن المجال التنظيمي المخصص لرئيس الجمهورية، تأسيسا

السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015.

#### ● المقالات:

1 مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة الإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 02 لسنة 2000.

2 عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، مجلة الدراسات القانونية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، عدد 03 لسنة 2009.

3 بدرية جاسر الصلح، التشريع الحكومي في الكويت: حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثاني لسنة 1995.

4 عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، عدد 02 لسنة 1999.

#### ● القوانين والآراء والمذكرات:

1 التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

2 القانون العضوي رقم 16-12 ممضي في 15 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50 لسنة 2016.

للسلطة التنفيذية في مجال التشريع، لكن لمسنا تعزيز هذا الأخير لفائدة السلطة التنظيمية بحمايتها عن طريق التفسير الضيق والرقابة الصارمة. تحت ستار ضرورة المحافظة على التوازن الدستوري بين السلطات وفقا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، الأمر الذي أثار سلبا على سيادة البرلمان في التشريع.

ولضمان مزيدا من الحياد في رسم الحدود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نقترح تعزيز ضمان استقلالية هيئة الرقابة الدستورية بما يحفظ التوازن بين السلطات تعزيزا للديمقراطية ودولة القانون.

#### قائمة المراجع:

أ- باللغة العربية

#### ● الكتب:

1 محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)، مؤسسة النسر الذهبي للطباعة، مصر، 2003.

2 أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ط 1 2013.

3 عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

#### ● الأطاريح الجامعية:

1 محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم

<https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

2 موقع المجلس الدستوري:

<http://www.conseil->

[constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-](http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-)

04-19-13-18-52

### ب- باللغة الأجنبية

#### • Livres

1 Douence (J.C), recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, LGDJ, Paris, 1968.

2 Lavroff, le système politique français de la V république, Dalloz, Paris, 1975.

#### • Thèses

1 Abdelkader Benhenni, le constitutionnalisme et la pratique institutionnelle en Algérie, thèse de doctorat, tome II, université de Paris VIII, 2003

3 رأي رقم 04 /ر.ق.ع/ م. د/16 مؤرخ في 11 غشت سنة 2016 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 50 لسنة 2016.

4 الرأي رقم 01/16 ر.ت.د/م د، المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 06 لسنة 2016.

5 رأي رقم 02/ر.ن.د/م.د/17، مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1438 الموافق 25 يوليو سنة 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 49 لسنة 2017.

6 مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، مؤرخة في 25 ديسمبر 2000.

#### • مواقع الانترنت:

1 موقع الجريدة الرسمية الجزائرية:

<sup>iii</sup> محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتهما) دراسة مقارنة)، مؤسسة النسر الذهبي للطباعة، مصر 2003، ص.80.

<sup>iv</sup> وهو ما نصت عليه الفقرتان 2 و3 من المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، لكن عدم الموافقة على تلك الأوامر أمر مستبعد في ظل هيمنة الأغلبية الموالية لرئيس الجمهورية على البرلمان، وامتلاك الرئيس سلطة حل

<sup>i</sup> أنظر المادة 96 من التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

<sup>ii</sup> وهو ما نصت عليه المادة 135 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>xvi</sup> Voir dans ce sens: Douence (J.C), recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, LGDJ, Paris, 1968, pp8-10.

<sup>xvii</sup> أنظر في نفس المعنى: أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص.112.

<sup>xviii</sup> Voir Lavroff, le système politique français de la V république Dalloz, Paris, 1975, p489.

<sup>xix</sup> لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص ص 111-112.

<sup>xx</sup> إحصائيات متحصل عليها بتتبع الجرائد الرسمية بالموقع الرسمي للجريدة الرسمية الجزائرية بالموقع التالي:

<https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

<sup>xxi</sup> بدرية جاسر الصلح، التشريع الحكومي في الكويت: حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثاني لسنة 1995، ص ص 119-131.

<sup>xxii</sup> Voir dans ce sens: Abdelkader Benhenni, le constitutionnalisme et la pratique institutionnelle en Algérie, thèse de doctorat, tome II, université de Paris VIII, 2003, p598.

<sup>xxiii</sup> راجع في الموضوع: مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، مؤرخة في 25 ديسمبر 2000 متوفرة على رابط موقع المجلس الدستوري التالي:

<http://www.conseil->

[constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-04-19-13-18-](http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-04-19-13-18-)

52, dernière visite le 20/05/2018 à 13 :18.

<sup>xxiv</sup> راجع بخصوص هذا الموضوع: عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، عدد 02 لسنة 1999، ص.13.

<sup>xxv</sup> مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، سابقة الذكر.

<sup>xxvi</sup> رأي رقم 02/ر.ن.د/م.د/17، مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1438 الموافق 25 يوليو سنة 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 49 لسنة 2017.

البرلمان في حالة وقوف هذا الأخير في وجه سياسته وتوجهاته.

<sup>v</sup> ولعل أبرزها صدور قانون الوظيفة العامة عن طريق أمر رقم 03-06.

<sup>vi</sup> أنظر في نفس المعنى: أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة ط1، 2013، ص.71.

<sup>vii</sup> أنظر في نفس المعنى: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور مجلة الإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 02 لسنة 2000، ص.10.

<sup>viii</sup> أنظر في نفس المعنى: عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، مجلة الدراسات القانونية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، عدد 03 لسنة 2009، ص.17.

<sup>ix</sup> القانون العضوي رقم 16-12 ماضي في 15 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50 لسنة 2016.

<sup>x</sup> رأي رقم 04/ر.ق.ع/م.د/16 مؤرخ في 11 غشت سنة 2016 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 50 لسنة 2016.

<sup>xi</sup> أنظر نفس الرأي.

<sup>xii</sup> محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون دستوري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015، ص.115.

<sup>xiii</sup> تنص المادة 112 من الدستور على ما يلي " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 107 من

<sup>xiv</sup> الدستور "...ويجتمع البرلمان وجوبا..."

وهو ما نصت عليه المادة 143 من الدستور " يمارس رئيس

الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة

<sup>xv</sup> للقانون..."

<sup>xxvii</sup>الرأي رقم 01/16 ر.ت د/م د، المؤرخ في 28 يناير  
2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل  
الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 06 لسنة  
2016.