



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



## الرقابة على أعمال السلطة التشريعية في الجزائر

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر ل.م.د في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطلبة:

سديرة عمار

ناب أعمارة

حاقة بشير

لجنة المناقشة:

الصفة	المؤسسة	الاسم واللقب
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د. محدة عبد الباسط
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د. جابر صالح
مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د. بدر شنوف

تمت المناقشة يوم الاثنين الموافق لـ: 18 سبتمبر 2023

السنة الجامعية: 2023/2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ  
وَالْمُؤْمِنُونَ <sup>صَلِّ</sup> وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ  
وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# شكر و عرفان

الحمد والشكر لله الحي القيوم أولا وأخيرا

وامتثالا لقوله صلى الله عليه وسلم:

" من لا يشكر الناس لا يشكر الله "

نتوجه بجزيل الشكر وجميل العرفان للأستاذ الدكتور "جابر صالح " الذي تكرم بقبول الإشراف على هذه المذكرة وعلى جميع التوجيهات والملاحظات والنصائح.

كما لا يفوتنا ان نتقدم بوافر التقدير والاحترام لأعضاء اللجنة المحترمين على عناء قراءة المذكرة وقبولها وتصويبها.

وكذلك نتقدم بخالص الشكر الى كل من درسنا من أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الوادي والى كل موظفي المكتبة وجزاهم الله كل خير.

وفي الأخير نشكر كل من قدم لنا يد العون والمساعدة من قريب أو من بعيد ونسأل الله عز وجل أن يجعل ذلك في ميزان حسناتهم انه قريب مجيب.

## المقدمة :

### أولاً: توطئة:

تعتبر السلطة التشريعية من أهم السلطات العامة في الدولة - على غرار كل من السلطتين التنفيذية والقضائية - والتي لا يخلو أي دستور سواء أكان مكتوباً أم عرفياً من التطرق لها من حيث بيان تنظيمها وصلاحياتها واختصاصاتها وعلاقتها بباقي السلطات الدستورية لاسيما فيما بينها وبين السلطة التنفيذية، وهي مسائل يحددها طبيعة النظام السياسي للدولة القائم إما على مبدأ الفصل بين السلطات سواء أكان هذا الفصل مرناً مبنياً على التعاون والتوازن بين السلطات مثل النظام البرلماني، أم أكان هذا الفصل جامداً مبنياً على الفصل التام أو المطلق بين السلطات مثل النظام الرئاسي أو كان الفصل مبنياً على الدمج بين السلطات مثل النظام المجلسي كنظام حكومة الجمعية النيابية أم كان النظام السياسي نظاماً شبه رئاسي أي مزيج وخليط بين النظامين البرلماني والرئاسي .

إن موضوع مكانة السلطة التشريعية في أي نظام سياسي في أي دولة في العالم يستتف من خلال تلك الصلاحيات والاختصاصات التي يمنحها إياها دستور الدولة سواء في مجال التشريع أو في ميدان الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أو في ميدان علاقتها مع باقي المؤسسات الدستورية الأخرى كالمجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية.

### ثانياً: أهمية الموضوع:

إن السلطة التشريعية تعد الركن الأساس الذي تركز عليه الأنظمة السياسية الديمقراطية، وهي تقوم بدور رئيسي في مجال التشريع ومجال الرقابة فضلاً عن بعض الاختصاصات التنفيذية والقضائية، وقد أنشأ الفقه الدستوري نظريات متعددة لدراسة النظام السياسي، لعل أبرزها نظرية المنهج المؤسسي التي تنظر إلى النظام

السياسي على أنه مرادفًا لنظام الحكم، وأنه مجموعة المؤسسات التي يتكون منها وأساليب ممارسة السلطة فيها كما هو وارد في دستور الدولة:

فموضوع البحث ينشغل بأحد فروع المعرفة القانونية الدستورية والسياسية وبشكل أكثر خصوصية في القانون الدستوري، وبرؤية أكثر عمقًا من خلال دراسة قانونية وسياسية تؤدي إلى تعميق البحث والكشف عن الجوانب الجديدة فيه مما يجعله أكثر نفعًا وفائدة.

### ثالثاً: أسباب إختيار الموضوع:

تتلخص أسباب إختيار الموضوع و الإشكالية المطروحة لاحقاً، في سببين أساسيين: سبب موضوعي وسبب ذاتي: ويتمثل الأول في أن البحث في موضوع "الرقابة على أعمال السلطة التشريعية في الجزائر"، يثير عدة إشكاليات، منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية والتشريعية، ومنها ما يتعلق بالواقع السياسي.

أما السبب الذاتي: بأن هذا الموضوع لم يحظى بالدراسة الشافية والكافية من قبل نظرًا لكون جل الدراسات المطروحة تدرس الموضوع العكسي وهو رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية و هو الأصل في عملية الرقابة.

ورغبة منا ولأسباب السالفة الذكر، اتجهت الإرادة والفكر للدراسة في هذا الموضوع لتحليل الواقع السياسي من جهة، ومقارنته بالنص القانوني من جهة ثانية.

### رابعاً: الدراسات السابقة:

قمنا بالإطلاع على العديد من الدراسات والمؤلفات والبحوث الأكاديمية السابقة والتي في مجملها لم تتطرق الى الموضوع بكل جوانبه، وانما تناولت بعض المحاور، ومن بين هذه الدراسات:

\* مؤلف للدكتورة مسراتي سليمة، اسم المؤلف نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري ( )

1989-2010)، والذي تناولت فيه العديد من اجتهادات المجلس الدستوري في الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية.

\* أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، للدكتور شريط وليد، تحت عنوان السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، التي تناول فيها الباحث تطور السلطة التشريعية في الجزائر.

\* أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، للدكتور بورايو محمد، تحت عنوان السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية، التي تناول فيها الباحث تطور السلطة التنفيذية.

### خامساً: منهج البحث:

سنتبع في بحثنا "الرقابة على أعمال السلطة التشريعية في الجزائر" منهج المقاربة التحليلية المقارنة، لما لها من أهمية بالغة في هذا الموضوع، فحين نقوم بتحليل الدساتير في المرحلتين ومقارنتها بالنظم الأجنبية، ودراستها، لاشك بأننا سنقدم رؤية ومقاربة متكاملة وواضحة عن أنواع وآليات الرقابة على أعمال السلطة التشريعية المطبقة في الجزائر.

وفي هذه الدراسة كان للمنهج التاريخي نصيباً، بحيث أخذنا بعين الاعتبار الظروف والملابسات التي رافقت كل نوع من الرقابة في جميع مراحل تطوره التاريخي كما اعتمدنا على المنهج الوصفي الذي يقوم على الاستطراد المنطقي مع المقارنة والموازنة والمناقشة ومحاولة الربط بين المقاربات والمفارقات المختلفة ثم التعبير عنها بأسلوب سهل وواضح.

### سادساً: صعوبات البحث:

من أهم الصعوبات في هذا البحث هو عدم وجود دراسات خاصة بالموضوع مما أثر علينا في الإلمام به من الناحيتين القانونية والسياسية، و على جهوداتنا في تحليل الظواهر السياسية وإسقاطها على النصوص الدستورية، من ناحية الأخذ بالعديد

من الأنظمة وخاصة فيما يخص السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية والتي تميزت بمرحلتين (الأحادية والإزدواجية) وفي فترة زمنية طويلة، وغير محددة في موضوع البحث، بحيث امتد البحث من أول دستور إلى غاية آخر تعديل دستوري سنة 2020.

كما أنه في حالة الجزائر بالذات، لا يمكن تحديد مدة زمنية أو مرحلة محددة لدراستها والبحث في الأحداث والتطورات، فمثل هذا النوع من البحوث يتطلب الترابط الزمني، ومن هنا فلا جدوى من دراسة مرحلة منفصلة، في حين أن النظام السياسي الجزائري شهد عدة رجعات، أهمها توقيف العمل بدستور 1963 والدخول في مرحلة انتقالية طويلة، وتوقيف العمل بدستور 1989 والدخول في مرحلة انتقالية ثانية.

إضافة إلى ذلك فإن جل البحوث و الدراسات تتناول بالدراسة رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية و هو الأمر الأكثر بروز من الناحية الشكلية و النظرية للقراء و الباحثين . الأمر الذي خلق ندرة في المادة العلمية في هذا الموضوع .

### سابعاً: الهدف من البحث:

إن الهدف من هذه الدراسة هو محاولة تحديد و في نقاط معينة عن الفعاليات و السلطات الأساسية في النظام التي لها الحق في الحد أو إبداء الرأي أو التأثير على أعمال السلطة التشريعية أثناء قيامها بعملها التشريعي .

### ثامناً: إشكالية البحث:

ما هي أوجه الرقابة التي تخضع لها أعمال السلطة التشريعية في الجزائر؟

إن هذه الإشكالية تعالج مبدئين أساسيين من مبادئ القانون الدستوري، وقد اعتمدنا عليهما كمعيارين في البحث عن أوجه الرقابة في التنظيم الدستوري الجزائري وهما مبدأ الفصل بين السلطات و إعتدناه كمعيار لإثبات الوجه الأول المتمثل في الرقابة السياسية ، والمبدأ الثاني مبدأ تدرج القواعد القانونية وعلوية أحكام الدستور إعتدناه معياراً لإثبات الوجه الثاني للرقابة والمتمثل في الرقابة القضائية.

## تاسعاً: خطة البحث :

للإجابة عن الإشكالية وضعنا مخططاً عاماً يحدد أوجه الرقابة التي تخضع لها أعمال السلطة التشريعية في الجزائر، وقمنا بتقسيمه على النحو الآتي:

**الفصل الأول: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية** وقمنا بتقسيمه إلى مبحثين، سنتناول في الأول أنواع الرقابة السياسية، وفي المبحث الثاني آليات الرقابة السياسية وفعاليتها.

**أما الفصل الثاني: الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية** سنتناوله في فصلين: فسنعالج في المبحث الأول: أنواع الرقابة القضائية، وفي المبحث الثاني آليات الرقابة القضائية وفعاليتها.

وقد أخذنا بنفس التقسيم حفاظاً على وحدة المنهج الأكاديمي، وقد يتبادر إلى ذهن البعض لأول وهلة أن هناك بعض التكرار أو الخلط في عناوين الفصول لدرجة صعوبة التمييز بين أنواع الرقابتين والآليات الدستورية المقررة لها، لكن عند إلقاء نظرة متأملة في الواقع العملي وتركيبية التنظيم الدستوري للهيئات الممارسة للسلطة، تتضح الرؤية وينكشف غموض وتداخل أنواع الرقابة في بعضها البعض.

و تنتهي الدراسة بخاتمة عامة تتضمن أهم ما توصلنا إليه من الإستنتاجات وعرض جملة من الاقتراحات والتوصيات التي تمخض عنها البحث.

نسأل الله العلي القدير أن يوفقنا فيما سنتطرق إليه في هذه الدراسة .

## الفصل الأول:

الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية

## تمهيد:

إن الواقع السياسي يضع حدودًا دستورية، تجعل من نطاق عمل السلطة التشريعية يخضع للرقابة السياسية حسب الواقع والقواعد التي أسسها الدستور، والذي يتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة في الدولة، الأمر الذي جعل الحدود الدستورية تختلف حتى في إطار النظام السياسي الواحد، تبعًا لإختلاف كل دولة تعتقد هذا النوع من النظام من حيث ظروفها السالفة الذكر.

لذا فقد شكل مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينهما، الركيزة الأساسية لبيان الحدود الدستورية لعمل السلطتين والآليات المقررة دستوريًا لممارسة الرقابة المتبادلة، والأثر السياسي الفعال والهام لها. كما امتدت القدرة على إحداث هذا الأثر للقوى السياسية فأصبحت بإمكانها المطالبة بحل البرلمان أو عزل النواب، وذلك إذا ما أفرزت الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية على دلائل تشير إلى مخالفتهم للأهداف التي ارتضتها القوى السياسية.

وسنقوم في هذا الفصل، بالبحث عن أنواع الرقابة على أعمال السلطة التشريعية (المبحث الأول)، وعن آليات الرقابة في (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: أنواع الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية.

عرفت الرقابة السياسية من قبل فقهاء القانون الدستوري على أنها عبارة عن تأثير متبادل بين البرلمان و الحكومة من خلال تبادل الرأي و إبداء الرغبات.

كما عرفت أيضا الرقابة السياسية على أنها: واجب السلطة التنفيذية في تقصي الحقائق على أعمال الحكومة، لاكتشاف النقائص أو عدم التقيد بالقواعد العامة في الدولة، وكذلك تحديد المسؤوليات.

## المطلب الأول: رقابة الأطراف الرسمية ( السلطة التنفيذية ) .

من أجل التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، خول المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية وسائل من شأنها أن تجري بموجبها رقابة على السلطة التشريعية. من بينها الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية و الرقابة التي تمارسها الحكومة. و هو ما سنتناوله بشئ من التفصيل.

### الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية:

وذلك من خلال دعوة البرلمان للاجتماع و إمكانية حله من طرف رئيس الجمهورية.

#### أولاً: دعوة البرلمان للاجتماع:

يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، تدوم مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل وتبتدى دورة البرلمان في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر ويمكن للوزير الأول أن يطلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال. كما يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول وتختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله. وهو ما نصت عليه المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

فيحق لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للإنعقاد في دورات إستثنائية و هو ما يبرر المكانة و الإستقلالية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ، و يمكن لهذا الأخير أن يلقي خطاب في البرلمان بقصد إطلاعه على رغبات و سياسات جديدة يود الرئيس القيام بها.

#### ثانياً: حل البرلمان:

يعتبر حل البرلمان وسيلة رقابة من السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و قد إعتبر المشرع هذا الشكل من وسائل الرقابة لرئيس الجمهورية، إذ يمكن لهذا

الأخير أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري و الوزير الأول، على أن تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.<sup>1</sup>

وهذه الآلية نصت عليها المادة 151 من دستور 2020. ويمكن القول أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية للجوء إلى حل البرلمان قبل إنتهاء عهده و تجدر الإشارة هنا قيام رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون بحل البرلمان في شهر جوان سنة 2021 و إستدعائه للهيئة الناخبة لإجراء إنتخابات محلية و تشريعية مسبقة .

### الفرع الثاني: رقابة الحكومة :

لا يقتصر تدخل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية على مجال التشريع فقط، بل يمتد إلى التدخل في سير عملها، وذلك من خلال تحديد جدول أعمالها، وعند دعوتها للإنعقاد عند الضرورة فجدول الأعمال الذي عرفه الفقيه دوجي على أنه "ذلك العمل الذي ينظم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة"، أما الأستاذ موريس دوفرجييه على أنه "برنامج مناقشات البرلمان" هذا هو الذي يحدد برنامج الدورة التشريعية، فإعداده لا يعدوا أن يكون مرحلة أولية من مراحل سير العمل التشريعي، فبالرغم من أن البرلمان هو السيد في تحديد جدول أعمال دورته إلا أن الدستور الجزائري خول الحق للحكومة التدخل في ضبط جدول الأعمال هذا، وإعطاء الأسبقية لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة في الترتيب على مقترحات النواب.

ففي هذا السياق يجتمع مكتب الغرفتين في البرلمان وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة في بداية الدورة البرلمانية لضبط جدول أعمالها تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، كما يمكن للحكومة حين إيداعها لمشاريع القوانين التأكيد على إستعجاليتها فمفاد استشارة الحكومة عند ضبط جدول

<sup>1</sup>خالدية يقر، القانون الدستوري، محاضرات جامعة غليزان، السنة الجامعية 2017/2020، ص124.

الأعمال وترتيب مضمونها، فهي من تبادر غالباً بالتشريع لذلك خول لها المشرع اختصاص ترتيب المواضيع على حساب البرلمان، لكن النظام الدستوري الجزائري لم يقر صراحة بهذا الدور للحكومة، بل كان بناءً على التفوق الحكومي الذي أقرته الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني: رقابة الأطراف الغير الرسمية (الأحزاب السياسية).

إن المقصود من مصطلح الأطراف الغير الرسمية في التنظيم الدستوري والسياسي في الجزائر هو كل الفواعل السياسية المتواجدة خارج سلطة القرار لكنها تعمل في إطار مؤسساتي، وكان أبرزها الأحزاب السياسية، التي كونت الحق في الانتخاب والتعبير عن الآراء والمعارضة في إطار رسمي تجعل من الفرد يعبر من خلال هذا الفضاء على آرائه وميزته السياسة والإيديولوجية، ومما يلزم المشرع بتوفير الشروط القانونية اللازمة لذلك، من خلال وضع قوانين تسمح بإنشاء الأحزاب السياسية ومراقبة نشاطاتها.

## الفرع الأول: التعريف التشريعي للأحزاب السياسية:

الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية.<sup>2</sup>

ويمكن تعريفه أيضاً أنه تنظيم ديمقراطي يمارس العملية الديمقراطية داخل الحزب بانتخاب أعضائه لتولي المناصب القيادية في الحزب ووضع الرؤى والأهداف الإستراتيجية، وخارج الحزب بالمشاركة في الانتخابات بمستوياتها المختلفة، سواء المحلية أم البرلمانية أم الرئاسية ويربط الحزب السياسي بصفة عامة بين مجموعة المواطنين الذين يتبنون رؤية سياسية واحدة

<sup>1</sup>نادية مصباحية، عبد الوهاب خريف، السلطة التشريعية في النظام الجزائري من خلال اخر تعديل دستوري 2020، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 07، العدد 01، جامعة البليدة 2، 2022، ص424.

<sup>2</sup> الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية و التهيئة العمرانية [/https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar](https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar)

هي رؤية الحزب وبين نظام الحكم وأدوات الدولة المختلفة<sup>1</sup>.

إن التجربة الحزبية في الجزائر ذات بعد تاريخي ظهرت بوادرها من خلال الحركات السياسية أثناء الفترة الاستعمارية ، وهذا بظهور مجموعة من التنظيمات السياسية اغلبها ذات طابع تحرري هدفها انتزاع الاستقلال و إقامة دولة جزائرية حرة ، حيث تؤكد الدراسات على الامتداد التاريخي للأحزاب السياسية في الجزائر ، فالظاهرة الحزبية يمكن إرجاعها تاريخيا إلى تجربة الحركة الوطنية التعددية منذ عشرينيات القرن الماضي ولغاية اندلاع الثورة التحريرية في العام 1954 ، وبعد الاستقلال عرفت الجزائر نوعين من الأنظمة الحزبية ، نظام الحزب الواحد الذي ساد بعد الاستقلال حيث صدر المرسوم 63-29 المؤرخ في 14 أوت 1993 الذي ينص على منع تشكيل الأحزاب والجمعيات ذات الطابع السياسي ، وهذا لتكريس بقاء حزب جبهة التحرير الوطني كحزب طلائعي وحيد الذي له الحق في قيادة وتنظيم و تأطير الحياة السياسية انطلاقا من المرجعية الثورية<sup>2</sup>، ولتعزيز ذلك صدر دستور 10 سبتمبر 1963 الذي نص في المادة 23 منه على أن حزب جبهة التحرير الوطني هو حزب الطليعة الوحيد في الجزائر والمادة 24 منه التي نصت على أن جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة وتوجه عمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة ، وبقي الأمر نفسه في ظل 1976 الذي عمل على تكريس هيمنة الحزب الواحد على جميع مظاهر الحياة السياسية وفق ما جاء في المادة 94 من الدستور بنصها على أن يقوم النظام التأسيسي على مبدأ الحزب الواحد والمادة 95 التي نصت على أن حزب جبهة التحرير الوطني هو الحزب الواحد في البلاد والحزب في هذه المرحلة كان جهازا من أجهزة الدولة.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: تأثير الأحزاب السياسية على السلطة التشريعية:

يتمثل الدور الرئيسي للأحزاب السياسية في سعيها للوصول إلى الحكم لتحقيق أهدافها من خلال محاولة تأثيرها على مؤسسات السلطة العليا التي تتمحور في

<sup>1</sup> ليلي العاجيب ،مقال حول مفهوم الأحزاب السياسية، <https://mawdoo3.com>.

<sup>1</sup> سيد علي فاضلي، الأحزاب السياسية وضماناتها القانونية في النظام السياسي الجزائري، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 07، العدد 01 ، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2023، ص 469.

<sup>3</sup> سيد علي فاضلي، مرجع سابق، ص 469.

المؤسسة التشريعية، إنطلاقاً من القاعدة الديمقراطية فإن البرلمان هو المشرع الأصيل وممثل الشعب الرسمي، وبتطور الأحزاب السياسية التي أدت إلى تجميع أعضاء البرلمان المنتمين إلى حزب واحد في جماعات برلمانية أصبح الحزب رابطة الاتصال الأيسر للنواب مع الشعب الذي يختار مرشحيه عبر الانتخابات من أجل أن يمارسوا السلطة السياسية بإسمه ولحسابه.

وتقوم الأحزاب السياسية بدورها التمثيلي في البرلمان من خلال انتقاء أعضاء اللجان البرلمانية وتنظيم نشاط البرلمانيين المنتمين إليها انطلاقاً من وساطتها في انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني وبطريقة التمثيل النسبي بالقائمة، ومنه فإن كل حزب يحصل على عدد من المقاعد بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها قوائمه مما يشكل جماعات برلمانية متعددة، وهو الأمر الذي شهده النظام السياسي الجزائري بعد الانتخابات التشريعية لعام 1997 التي شكلت جماعات برلمانية متعددة بفوز عدة أحزاب بمقاعد متفاوتة داخل البرلمان.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: آليات الرقابة السياسية وفعاليتها.

يشير الحديث عن السلطة الكثير من الإشكالات خصوصاً في كيفية تنظيمها وتحديد مجالاتها بشكل يضمن توازن المؤسسات واستقرارها فتركز السلطة في مؤسسة واحدة يؤدي إلى الإستبداد والمساس بحقوق الأفراد، أما توزيعها على هيئات مختلفة يحول دون ذلك، فزماناً لذلك عرفت دساتير العالم مبدأ الفصل بين السلطات هذا ما جعله أساس دولة القانون والمؤسسات.

### المطلب الأول: آليات الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية.

بالرجوع إلى المنظومة القانونية الجزائرية فقد ترسخت مظاهر الرقابة البرلمانية منذ وضع أول دستور لها سنة 1963 وإلى غاية اليوم، وهي تحتوي على مجموعة متنوعة من الآليات والإجراءات الدستورية تتدرج في خطورتها وشدتها بالنظر إلى ما يمكن أن ترتبه من آثار

<sup>1</sup> نادية بن أحمد، مفهوم الأحزاب السياسية الجزائرية وتأثيرها على السلطة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثالث، جامعة بوبكر بلقايد تلمسان، سبتمبر 2014، ص315.

سياسية على الجهة التي تمارس عليها الرقابة وهي دون شك الحكومة، وذلك لغاية أساسية وهي توفير الاحترام و الحماية لنصوص القواعد الدستورية.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: الآليات الرقابية أثناء مراحل إعداد القانون إلى إصداره

ويتبين من خلالها أنه منال الأدوات أو الآليات القانونية التي تسمح له بالتدخل بصفة مباشرة في مجال التشريع البرلماني، هو تعطيل القانون الذي تمت المصادقة عليه أو هو بصدد المناقشة للمصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان، وذلك باستعمال وتحريك آلية الاعتراض على النص التشريعي، أي طلب مداولة ثانية، وآلية إصدار القانون، وسنقوم بشرح وتحليل الآليتين كالآتي:

### أولاً - الاعتراض على النص التشريعي أو طلب إجراء مداولة ثانية

من أهم ما تقوم به السلطة التشريعية هو سن القوانين والتي يتم إرسالها لرئيس الجمهورية لإصدارها، وقبل ما يقوم بذلك يراقب مدى صحتها، والتأكد من أن البرلمان التزم من خلال مضمون النص بالمبتغى التنفيذي الذي تقرر من أجله إعداد القانون، باعتباره القاضي الأول للدولة وحامي الدستور، ويتجسد هذا الاعتراض من خلال طلب الرئيس إجراء مداولة ثانية. وفي نظام الغرفتين، يكون هذا الإجراء بعد مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه سواء عند الدراسة لأول مرة، أو في الحالة الثانية بعد تدخل اللجنة متساوية الأعضاء وتتم بعدها إحالة النص التشريعي المصادق عليه على الحكومة لإصداره، حيث يبرز دور رئيس الجمهورية في تقرير مصير النص، وذلك من خلال إصدار القانون ونشره في حالة الرضى بمحتواه، أو من خلال طلب إجراء مداولة ثانية في حالة سير البرلمان نحو ما لا ترغب فيه الحكومة في العملية التشريعية.

<sup>1</sup> - سمير بن أحمد ، آليات إحترام القواعد الدستورية في الجزائر ، مذكر مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري ، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2013-2014، ص98.

ولقد كان موقف المشرع الجزائري واضحاً في ترسيخ آلية الاعتراض، مع الأدوات والصلاحيات الأخرى التي تمنح التفوق لرئيس الجمهورية في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التشريعية.

نصت كل الدساتير الجزائرية على هذه الآلية، فقد تضمنت أحكام أول دستور سنة 1963 في نص المادة 150<sup>1</sup> هذه الآلية، أما دستور 1996 فقد نصت أحكام المادة 127<sup>2</sup> كذلك على آلية الاعتراض وجاءت بنفس القواعد والشروط الواردة في الدستورين السابقين. وهي نفس الأحكام التي أقرها القانون العضوي 99-02 في نص المادة 45 منه. وهو ما أكدته المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهي نفس الأحكام المقررة في النصوص السابقة. كما نص على ذلك التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 في المادة 145 منه<sup>3</sup>. فطبيعة هذا الاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية ومدى تأثيره على السلطة التشريعية يستوجب إحاطته بشروط حتى لا يكون هناك تعسف، ولعل أهمها ضرورة تسبيب طلب إجراء مداولة ثانية، أضف إلى ضرورة احترام المدة المقررة لذلك، فعلى رئيس الجمهورية عندما يقوم بإرجاع النص التشريعي أن يضمنه برسالة يشرح فيها للمجلس أسباب رفضه إصدار النص، وبمرور المدة المحددة يسقط حقه في ممارسة هذا الاختصاص.

ومما سبق نجد أن الأحكام الدستورية جعلت من حق الرئيس في طلب قراءة ثانية على النص التشريعي مؤقتاً ومحدد المدة، باعتبار أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يرد هذا النص إلى البرلمان لإعادة النظر فيه غير أنه يشترط لإقرار هذا القانون من طرف البرلمان أن يكون

1 - والتي نصت على مايلي: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني، برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، التداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا."

2 - والتي نصت على مايلي: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني."

- يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.<sup>3</sup>

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

بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة، وهذا ليس بالأمر السهل على البرلمان، خاصة إذا كان فيه العديد من الأحزاب والاتجاهات.

### ثانياً : مرحلة إصدار القانون :

في هذه المرحلة فإن آلية الرقابة عليه يمارسها رئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه المادة 126<sup>1</sup> من دستور 1996، و تمت الإشارة ما إلى ذلك في دستور 2020 في المادة 144 منه<sup>2</sup>

وطبقاً لنص المادتين نقول بأن المؤسس الدستوري عقد اختصاص الإصدار لرئيس الجمهورية وحده دون سواه، ولا يوجد استثناء. كما أنه فرض مدة زمنية محددة ب 30 يوماً الموالية لتاريخ تسلمه القانون، غير أنه، لم يرتب الجزاء في حالة عدم إصداره للقانون بينما في الدستور نقل المشرع في حالة عدم الإصدار، من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني .

إن انفرد رئيس الجمهورية بسلطة إصدار القوانين يدل مبدئياً على القيمة العملية للإصدار، فهو إضفاء الصفة القانونية على النص التشريعي، وهذا يعني أنه لا وجود للقانون بالمفهوم الفني قبل الإصدار، وإنما يبقى فقط نص في شكله التشريعي.

و لقد اختلف الفقه بشأن مسألة إصدار القانون، فهناك من يرى بأنه إجراء بموجبه يقرر رئيس السلطة التنفيذية وجود قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية بنقل القانون إلى المرحلة التنفيذية، فتصرف الرئيس يعتبر بمثابة إعلان رسمي لميلاد القانون وتوجيه أمر للسلطات المختصة لتنفيذه. وهناك من يرى بأنه نتيجة قانونية وضرورية للموافقة على القانون الموضوع من قبل الهيئة التشريعية.

<sup>1</sup> والتي نصت على مايلي: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه

<sup>2</sup> يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، 187 يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 981. الآتية.

إن اختلاف هذه الآراء يعبر عن الاختلاف في فهم وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من نظام إلى آخر - بين الشدة والمرونة - و ذلك بفعل تداخل الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لهذا فإن الإصدار يجب أن يبحث بعده ضمن النظام السياسي المراد دراسته والابتعاد عن الدراسة المجردة، التي وإن كانت تساهم في وضع نظرية موحدة أو مذاهب متقاربة، إلا أنها قابلة للتغيير في كل وقت من الأوقات وفي كل نظام من الأنظمة نتيجة لتيقن الجميع من أن الأنظمة السياسية ما هي إلا تعبيراً عن العلاقات السائدة في المجتمع والمرتبطة وجوداً وزواياً بها.

و خلال ما تم تناوله يمكن القول بأن هذا الإجراء يعتبر آلية رقابة في يد سلطة سياسية، على أعمال السلطة التشريعية، وهو ما يتضح في أن المؤسس الدستوري لم يجعل لها حدوداً وتقييداً، كما لم يجعل لها جزءاً قانونياً، ولا يعتبر ذلك فراغاً دستورياً في تحديد أحكام ونطاق هذه الآلية، وهو ما يؤكد نيته في أن يجعلها آلية للرقابة المباشرة على أعمال السلطة التشريعية.

#### الفرع الثاني: حضور الحكومة لأشغال جلسات البرلمان بغرفتيه وأشغال اللجان الدائمة:

إن حق الاستماع للوزراء الذي تتمتع به اللجان الدائمة يستهدف منه الحصول على توضيحات من ممثل الحكومة حول بعض جوانب النص التشريعي المحال على اللجنة المختصة بدراسته، وفي مقابل ذلك يكون طلب الحضور المقدم من قبل الحكومة بغية الدفاع عن مشروع النص الذي بادر به رئيس الحكومة. ويتجسد حق أعضاء الحكومة في الحضور والمخاطبة في البرلمان فيما يلي:<sup>1</sup>

#### أولاً-حضور الحكومة لأشغال اللجان الدائمة للبرلمان:

إن فكرة اللجان الدائمة هي فكرة فرنسية بالدرجة الأولى، بحيث يعود إنشاؤها في القرن التاسع عشر، أما في الجزائر فنظام اللجان الدائمة سادت منذ الاستقلال التي

<sup>1</sup>عمار عباس، عمار عباس، تطور الرقابة الدستورية في الجزائر والعوائق التي تحول دون فعاليتها، المركز الجامعي معسكر، دون سنة ، ص 161.

أنشأها البرلمان تبعاً لأحكام الدستور وكذا القانون العضوي والنظام الداخلي لكل من المجلسين الذي من خلاله يحدد عدد اللجان الموجودة على مستوى غرفتي البرلمان.

كما أن المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس تنص على تشكيل اللجان الدائمة التي تعد عين البرلمان المتخصصة في الميدان التشريعي بحيث تتميز بدور معتبر من حيث الدراسة للنصوص القانونية وإبداء الرأي لأنه يتعين عرض المبادرات التشريعية على هذه اللجان قبل عرضها على الجلسة العامة، وذلك لتحضير دراسة معمقة حول المبادرات التشريعية، كما لهذه اللجان إقتراح التعديلات والإضافات التي تراها ضرورية سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون .

إن أول إمكانية متاحة للحكومة هي حضور أشغال اللجان عن طريق مشاركتها في دراسة النص القانوني بصورة واضحة، فإذا تعلق الأمر بمشروع قانون تشرع اللجنة الدائمة لدراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة، هذا الأخير الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة له مدافعاً على وجه الخصوص على وجهة نظر الحكومة.

وإذا تعلق الأمر باقتراح قانون فلا يوجد ما يمنع الحكومة من حضور جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 2/27 من ق.ع. 99-02، والمادة 26 من ق.ع. 16-12 التي خولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة بالاستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس الغرفة التابعة للجنة التي تجرى بها دراسة النص القانوني، كما يمكنها أن تدعوا أشخاصاً مختصين ذوي خبرة للإستعانة بهم في أداء مهامها ويساعدها طاقم إداري تشريعي يتولى عملية تحضير الملفات والوثائق الضرورية للعملية.

وإذا كانت اللجان الدائمة تتولى دراسة المشاريع والاقترحات المعروضة على البرلمان حسب التخصص وبحضور ممثل الحكومة واستعانة اللجنة بأي شخص تراه مؤهلاً في الميدان وتعد تقريراً بذلك ، فالأعضاء غير المنتمين لتلك اللجنة نظراً

لتجربتهم ومؤهلاتهم بسبب عضويتهم في لجان أخرى قد ينيرون الطريق أمام ممثل الحكومة وأعضاء اللجنة بما يخدم النص ويجعله منسجما ومتكاملا.<sup>1</sup>

### ثانياً- حضور الحكومة للجلسات العامة لغرفتي البرلمان:

تحتل المناقشة داخل البرلمان مكانة هامة في النشاط البرلماني، و يبدوا ذلك من خلال الآراء والأفكار التي يبديها الأعضاء بشأن موضوع معروض للمناقشة وما يترتب عن ذلك من إثراء للمشروع أو الاقتراح بقانون المطروح للدراسة والتقييم والمصادقة .

ومن المعلوم أن المناقشة تتم في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة على النص المعروض، إلا أن مجلس الأمة يقتصر على مناقشة النص الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن مشاريع أو اقتراحات القوانين تنتهي بالمصادقة عليها من طرف مجلس الأمة ولو تطلب الأمر اللجوء إلى اللجنة متساوية الأعضاء أو سحبها.

ومن المعلوم أن المناقشة قد تكون عامة أو محدودة على مشروع أو اقتراح قانون وقد يتم التصويت على النص دون مناقشة كما هو الحال بالنسبة للأوامر التشريعية، وإلى جانب ما سبق ينبغي التذكير بأنه إذا كان النواب يتدخلون وفق ترتيب تسجيلهم فإن طابقات التذكير بالنظام تحظى بالأولوية بدهاءة، وكذلك طابقات التدخل من قبل أعضاء الحكومة ومكاتب اللجان الخاصة.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: التحكم في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان:

إن نظام الغرفتين يطرح بصفة دائمة مشكلة الخلاف بين الغرفتين، وكيفية حله أي عندما ترفض غرفة المصادقة على قوانين تم المصادقة عليها في الغرفة الأولى، فبعض التجارب الديمقراطية اعتمدت نظام الذهاب والإياب إلى غاية التوصل

<sup>1</sup>سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، -السلطة التشريعية والمراقبة، ج04، ط02، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، د س ن،، ص92 ، 93 .

<sup>2</sup>سعيد بوالشعير، المرجع سابق ، ص 96.

إلى حل، غير أن الواقع في الجزائر يختلف باتجاه يخدم الحكومة، وهذا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي نص على قاعدة تشكيل اللجنة متساوية الأعضاء، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة وذلك من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، ويتم تسويته بوسيلتين تملكهما الحكومة<sup>1</sup>.

ويتضح هذا جليا من خلال نص المادة 5/138 من التعديل الدستوري 2016 وكذلك من خلال القانون العضوي رقم 16-12 الذي نص من خلال المواد 88 إلى غاية 98 على الطرق و الكيفيات والآليات التي تقوم عليها هذه اللجنة ومدى تحكم الحكومة فيها، كما أن اللجنة متساوية الأعضاء تجتمع في أجل أقصاه خمسة عشر "15" يوما من تاريخ تبليغ الطلب، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، كما أن اللجنة تنهي نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر "15" يوما.

وهنا يتضح الدور الذي تلعبه الحكومة، وهذا من خلال رفض المجلسين للنص أين تعود الكلمة النهائية إلى الوزير الأول، وهذا من خلال تبليغه تقرير اللجنة متساوية الأعضاء. ثم تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء على الغرفتين، للمصادقة عليه طبق للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور و تبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله و هذا وفق ما نصت عليه المادة 96 من القانون العضوي، أما في حالة إذا ما إستمر الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، أي أن قرار البت يكون من صلاحية الغرفة الأولى و هذا بقرار من الحكومة، أما إذا لم تخطر الحكومة م.ش.و بذلك يسحب النص طبقا لأحكام الفقرة 8 من المادة 138 من الدستور، وهذا وفق نص المادة 97 من نفس القانون.

وعندما يستمر الخلاف بين الغرفتين بعد عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، يسحب النص وقبل سحبه قيد

<sup>1</sup>عرشوش سفيان، مقال حول : علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري، مجلة العلوم القانونية، جامعة خنشلة، الجزائر، جانفي 2015 ، عدد 01، ص 157.

المؤسس الدستوري حق إدخال التعديلات على النص موضوع الخلاف من طرف الغرفتين بموافقة الحكومة، غير أن الحكومة يمكنها في حالات أخرى إصدار النص موضوع الخلاف بين الغرفتين إذا تعلق الأمر بقانون المالية، مدة 75 يوما من تاريخ إعداده، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ولا يصدر النص الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>. وفي هذا السياق فإن رفض المصادقة على القوانين من طرف مجلس الأمة يشكل أداة لصالح الحكومة لأنه يمكنها من تمرير مشروعها أو الحيلولة دون إصدار نصوص لا تريد وصفها، ونفس الأمر بالنسبة للتعديل الدستوري<sup>2</sup>.

للإشارة فقط في فرنسا فإن حالات الأخذ والرد بين الغرفتين غير مقيدة ويمكن أن يبقى إلى ما لا نهاية ولذلك تسمح النصوص للحكومة بعد قراءتين من طرف كل غرفة أو حتى بعد قراءة واحدة أن تطلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل في الخلاف، وتجاوز حالة الانسداد وعجز البرلمان بفعل استمرار الخلاف بين غرفتيه عن المصادقة على النص<sup>3</sup>.

**الفرع الرابع: التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية في الظروف العادية والإستثنائية:**

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تتولى السلطة التشريعية لوحدها صلاحية التشريع، باعتبارها ممثلة للسيادة الشعبية، إلا أن سلطة التشريع بأوامر التي يحوزها رئيس الجمهورية تضيق من مبدأ السيادة التشريعية للبرلمان.

<sup>1</sup> عرشوش سفيان، المرجع السابق، ص 157.

<sup>2</sup> عرشوش سفيان، المرجع السابق، ص 157.

<sup>3</sup> مسعود شيهوب، المبادرة بالتشريع بين البرلمان والحكومة، منشورات مجلس الأمة، البرلمان والديمقراطية في الجزائر، التجربة البرلمانية الجزائرية، ص 32.

## أولا: مفهوم سلطة التشريع بالأوامر:

يقصد بالأوامر حسب رأي الدكتور الأمين شريط " أنها تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، وفي نفس المجالات الدستورية له، والتي بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع مع البرلمان، هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان، وإما أن تكون أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة<sup>1</sup>.

تتميز الأوامر التشريعية بكونها نصوصا قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة، فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة، فهي معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي، لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار اختصاص التنظيمي العام، لأنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية، وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم .

فالتشريع بأوامر يقصد به سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي لا يقرها البرلمان، وهي الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع والتدخل في مجالات السلطة التشريعية<sup>2</sup>.

## ثانيا: سلطة التشريع بأوامر في الحالات الإستثنائية:

إن الحالة الاستثنائية نظمها المادة 98 من دستور 2020، ولا يمكن إعلانها إلا بتوفر الشروط، والسبب في ذلك يعود إلى خطورة هذا الإجراء، وذلك أنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب بل إن هناك خطر وشيك الوقوع يهدد مؤسسات البلاد أو إستقلالها أو سلامة ترابها، فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف وإنما أخطر من

<sup>1</sup> نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور - 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006 - 2005، ص 16 .

<sup>2</sup> مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد العاشر، العدد الرابع، جامعة الجليلي بونعامة خميس مليانة، دون سنة، ص 319.

ذلك تهدد مؤسسات واستقلال وسلامة التراب الوطني، لذلك اشترط المؤسس الدستوري نظرا لخطورتها على حقوق وحريات الأفراد، ضرورة التقيد بإجراءات موضوعية وشكلية.

وقد نصت المادة 98 من دستور 2020 على ما يلي "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وتحويل الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة. ويجتمع البرلمان وجوبا. ل يمكن تمديد الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية غرفتي البرلمان المجتمعين معا. تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها."

ومن خلال المادة نقول أنه يجب توافر الشروط الموضوعية والشكلية لكي يتم العمل بالحالة الاستثنائية<sup>1</sup>.

### ثالثا: سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية:

تتأط مهمة التشريع بالأصل إلى السلطة التشريعية فهي بذلك صاحبة الإختصاص الأصيل بمسألة الإنتاج القانوني وهو ما أكدته مختلف الدساتير المتعاقبة على الدولة الجزائرية وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب نص المادة 114 منه.

فإذا كان من الثابت أن التشريع إختصاص أصيل للبرلمان يمارسه بكل سيادة كأصل عام، فإن الأمر لا يأخذ على إطلاقه فإن هناك من الهيئات من يشاركه هذه

<sup>1</sup> سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ظل دستور 1996 - السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، دون سنة، ص 335 .

المهمة، لاسيما السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، إذ يملك هذا الأخير سلطة التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية جسدتها حالتها غيبة البرلمان، وفي المجال المالي<sup>1</sup>:

**1- تولي رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية في غياب البرلمان:** يحدث وأن تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية، لهذا عمل المؤسس الدستوري على إسناد الوظيفة التشريعية إلى رئيس الجمهورية، وأوجد هذا الأمر مبرره في الحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على السير الحسن لمؤسسات الدولة، ويعرقل بعض أنشطتها، وغيبة البرلمان قد تكون نتيجة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية.

لهذا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر حسب نص المادة 142 من دستور 2020 و التي تنص: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.... إلى آخر المادة"

**2- إمتداد سلطة رئيس الجمهورية التشريعية إلى المجال المالي:** يعتبر قانون المالية الإطار الأمثل الذي تظهر فيه الدولة سعيها لتحقيق مختلف برامجها التنموية وعليه فإذا كانت السلطة المالية فيما مضى من اختصاص الملوك، إلا أنه نتيجة للصراعات التي وقعت بين الملوك وممثلي الشعب في بريطانيا أدت إلى إنتقال هذه السلطة إلى البرلمانات لتصبح صاحبة الإختصاص بالتشريع المالي، غير أنه هناك

---

<sup>1</sup>لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، العدد الرابع، ديسمبر 2021، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، 2021، ص1155.

من الحالات أين يتولى رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المسائل المالية نتيجة عدة أسباب، الأمر الذي يفرض عليها خصوصية معينة.

**الفرع الخامس: إضطلاع السلطة التنفيذية بنشر القوانين بعد المصادقة عليها  
وتعيين الثلث الرأي في مجلس الأمة:**

**أولاً: آلية اضطلاع الحكومة بصلاحيه نشر القوانين:**

لا يكفي أن يتم إصدار القانون من قبل رئيس الجمهورية حتى يدخل حيز النفاذ، بل يجب أن يتبع بإجراء أخير هو النشر، ويعرف نشر القانون حسب بعض الفقه بأنه إجراء مادي لاحق للإصدار مباشرة يجعل القانون معلوماً وناظداً في ميعاد محدد بالذات<sup>1</sup>.

إن هذا الإجراء أو العمل المادي، يعد عملاً قانونياً مكملًا للعمل التشريعي، فهو يعد ضرورياً لنفاذ القانون، تختص به الحكومة، بإعتبارها المسؤولة عن تسيير وتنظيم الإدارة العامة، وهو ما يؤكد مسؤولياتها في السهر على تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

والملاحظ من تصفح مواد ونصوص الدستور الجزائري لسنة 2020 هو عدم ورود أية إشارة إلى نشر القوانين التي يتم إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، بينما كانت المادة 49 من دستور 1963 صريحة بنصها على أن رئيس الجمهورية مكلف بإصدار ونشر القوانين<sup>2</sup>.

لكن على الرغم من هذا الإغفال نقول بأن اختصاص نشر القوانين يبقى من صلاحيات الحكومة، وأن إصدار القانون من رئيس الجمهورية هو بمثابة أمر ضمني

<sup>1</sup> محسن خليل، النظم الدستورية والقانون الدستوري، ج 1، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1971، ص 455.

<sup>2</sup> محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، -دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، جمهورية مصر، 2014، ص 60.

للحكومة لكي تقوم بنشره في الجريدة الرسمية، وبالنشر فقط تصبح القوانين معلومة ونافذة، والدليل على ذلك -برأينا- هو أن التجربة الدستورية الجزائرية شهدت حالات لتماطل رئيس الجمهورية في إصدار القوانين لكنها لم تشهد حالات امتعت فيها الحكومة عن نشر القانون الذي أصدره رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

### ثانيا: تعيين الثلث في مجلس الأمة:

هذا الإجراء كذلك يصب في مصلحة السلطة التنفيذية خاصة وأن لها صلاحية تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية، وهذا مما يمكنها من الرقابة والتحكم وتعطيل المجال التشريعي إذا لم يكن يتماشى مع توجهاتها السياسية، فالسلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية تمارس رقابة في طرق تشكيل الغرفة العليا من البرلمان فهذا التدخل يعتبر آلية من آليات الرقابة السابقة على أعمال السلطة التشريعية، وإعادة التوازن داخل المؤسسة التشريعية لصالح الحكومة، وهو ما سنقوم بتحليله في فعالية الرقابة السياسية في مجال الرقابة<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: فاعلية الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية.

أقر المؤسس الدستوري صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أنه من الناحية العملية فسح المجال للتدخل المباشر للسلطة التنفيذية مما أدى إلى تضاعف الدور التشريعي والرقابي للبرلمان.

وقد تعاضد تدخلها بكثرة في اقتراح مشاريع القوانين، أما مبادرات النواب باقتراح نصوص قانونية فتبدو محتشمة بالمقارنة مع مشاريع القوانين المودعة من طرف الوزير الأول ويكفي كمثال بسيط أن عدد مشاريع القوانين المصوت عليها خلال سنة 2001 قد بلغ 12 مشروعا في دورة الربيع، و11 مشروعا في دورة الخريف. بينما لم يودع النواب إلا 6 اقتراحات.

<sup>1</sup> محمد هامللي، المرجع السابق، ص ص 60-61.

<sup>2</sup> عمار عباس، المرجع السابق، ص 56.

ومن بين الحالات التي يختفي فيها الدور الرقابي في المجال التشريعي لنواب البرلمان تتمثل<sup>1</sup>:

- أولوية مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة في حالة الاستعجال بناء على المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 99/ 02، وهذه الإستعجالية تؤثر في الدور الرقابي للنواب في مناقشة هذه المشاريع وإدخال التعديلات عليها.
- احتكار السلطة التنفيذية لإعداد مشروع قانون المالية، فإذا لم يصادق أعضاء البرلمان على هذا المشروع خلال 75 يوماً من تاريخ إيداعه فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية في صيغة أمر وهو الشيء المخول له دستورياً، وعليه فحتى لو وجد الخلاف أو الاعتراض بين أعضاء البرلمان عليه فلن يكون له أي معنى.
- يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني فإذا نجح أعضاء الغرفة الأولى في إدخال تعديلات جوهرية على مشروع القانون قيد الدراسة والمناقشة لديه، فإن الحكومة يمكن أن ترد عليه بالسحب لهذا المشروع نهائياً، ويمكن إصداره في شكل أمر رئاسي.
- تمنح للأوامر مكانة هامة في السلم التشريعي، حيث لا يحق لأعضاء البرلمان مناقشتها ولا إجراء تعديل بشأنها وبهذا تبقى الرقابة البرلمانية على هذه الأوامر بدون معنى.

<sup>1</sup>حفيظ نقادي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر جامعة سعيدة، جانفي 2014، ص71.

• الأغلبية البرلمانية والتي عادة تنتمي إليها الحكومة، تفقد دورها الرقابي ولا تسمح للمعارضة إن وجدت في القيام بدورها بالوسائل الدستورية. ناهيك عن الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة الذي يجعل مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة تمر بسلام.

وبما أننا بصدد دراسة وتحليل آليات مقررة لدى سلطات مختلفة في المراكز القانونية - وهذا راجع لتنوع الفواعل السياسية والذي يتبعه بالتأكيد تنوع في الآليات القانونية- ما يجعلنا نحصل على نتائج مؤكدة ومبيته أثناء وضع القواعد القانونية، كما تكون هذه النتائج متفاوتة نظرا لفاعلية تلك الآليات القانونية ومن هنا نتناول بالدراسة فعالية الآليات الرقابية المقررة للفواعل الرسمية في الفرع الأول وفعالية الآليات الرقابية المقررة للفواعل غير الرسمية في الفرع الثاني .

الفرع الأول: فعالية الرقابة السياسية لأطراف الرسمية ( السلطة التنفيذية).

لقد مكن المؤسس الدستوري الجزائري الفواعل الرسمية خلال المرحلتين الأحادية ومرحلة الثانية آليات قانونية لتجسيد الرقابة على أعمال السلطة التشريعية، وهو ما قمنا بإبرازه سابقا .

ومن هنا يجب تحديد مخرجات هذه الآليات على أعمال السلطة التشريعية في الجزائر إضافة إلى توظيف بعض المقارنات، وسنقوم بتقسيمها على النحو التالي: فعالية الرقابة السياسية للفواعل الرسمية على الوظيفة التشريعية (أولا) ثم فعالية الرقابة السياسية للفواعل الرسمية على الوظيفة السياسية (ثانيا)

أولا : فعالية رقابة الفواعل الرسمية على الوظيفة التشريعية.

تجسد رقابة الفواعل الرسمية على أعمال السلطة التشريعية مبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات، وهو ما قمنا بإستخلاصه من خلال الآليات المقررة دستوريا وقانونيا لصالح قطبي أو جهازي السلطة التنفيذية، وتوضح الأهمية القانونية والعملية لهذا المبدأ في فعالية الآليات القانونية والأدوات التابعة له، فهذا المبدأ يُعتبر فلسفيا وصوريا، لكن إذا قمنا بوضع نظام قانوني يترجم ويجسد هذه الفكرة أو المبدأ، فإننا نعتبر بأننا قد قمنا بترسيخه وتجسيده فعليا.

وقد قمنا بالبحث في دساتير المرحلتين عن فعالية تلك الآليات، وقد لاحظنا عدم العمل بأحكام دستور 1963 وتعطيله، بتطبيق رئيس الجمهورية المادة 159<sup>1</sup> المتعلقة بالحالة الاستثنائية، والتي ينبغي في تطبيقها وممارسة الصلاحيات المرتبطة بها توفر الشروط الموضوعية والشكلية.<sup>2</sup> و تجسد فعالية رقابة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية، في أن أحكام هذا الأمر، لم تحل محل الهيئات الدستورية هيئات أخرى في مكانها لتنظيم السلطة وممارستها في هذه المرحلة الانتقالية، وإنما أسندت تلك الوظائف إلى مجلس الثورة الذي يظهر كهيئة تنفيذية وتشريعية جماعية، ويحتوي على سلطتين داخل جهاز واحد، هما مجلس الثورة والحكومة، ويتأخر مجلس الثورة رئيس مجلس الثورة، وهو في نفس الوقت يتأخر الحكومة، ومن هذا التصور وقع الدمج والمزج بين السلطات المكونة لنظام وجهاز الحكم.

<sup>1</sup> تنص المادة 59 من دستور 1963 على "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية

لحماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية. و يجتمع المجلس الوطني وجوبا"

<sup>2</sup> عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، ط 01، دار النهضة العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 1996، ص 239.

كما أن دستور 1976 كان النظام السياسي من خلاله يميل للنظام الرئاسي، بحيث أكد على أحادية الجهاز الممارس للسلطة التنفيذية وتمكينه من كل الآليات القانونية والسياسية، مع إعتبار السلطة التشريعية وظيفة من الوظائف الأساسية للدولة، وذلك بإعتماد النظام على الايديولوجية الاشتراكية كمبدأ سياسي و إقتصادي و إجتماعي، والتي تقتضي التسيير الجماعي وترفض التفهيت.

أما في عهد التعددية السياسية والحزبية فتتلخص أهمية تطبيق وتجسيد مبدأ التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات في مدي تطبيق هذا المبدأ، وهو ما قمنا بإستخلاصه فيما يلي:

**1- تقاسم سلطة التشريع بين رئيس الجمهورية والبرلمان: إن التشريع مهمة المجلس النيابي أمر لا نقاش فيه، ومبدأ فصل السلطات مبدأ ثابت لا غبار عليه ولكن صناعة التشريع هي مهمة مشتركة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية ويلعب المجتمع المدني دوراً من خلال تعاطيه مع اللجان النيابية. وهذه الشراكة لا بد منها مع بقاء مطرقة التشريع في يد صاحبها مجلس النواب.<sup>1</sup>**

وبما أن الاختصاص الأصيل للبرلمان هو التشريع فله أن يمارسه حصرياً وبعيدا عن رئيس الجمهورية، إلا أن مخرجات تطور الأنظمة السياسية وتطور المجتمعات ظهرت الحاجة لتدخل رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التشريعية، وهو ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري خلال هذه المرحلة، بحيث رسخ المعيار والمفهوم الموضوعي للسلطة التشريعية، وأعطى لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع .

<sup>1</sup> عدنان محسن ضاهر، الرقابة البرلمانية من منظور لباني و عربي و دولي، دار بلال للطباعة و النشر، ط1 بيروت 2010

إن هذا التكريس الدستوري لتفوق رئيس الجمهورية وممارسته لجميع السلطات، مستمد من المقاربة المزدوجة للمؤسسات السياسية - قانونية و سوسولوجية - وبهذا التكريس تم نقل القانون الى حقل العلوم السياسية، وقد جسدت أحكام الدستور التقاسم الفعلي وليس الصوري للسلطة التشريعية، وقد قمنا بتحليل ذلك من خلال التشريع بأوامر خلال شغور البرلمان، وهو ما يتجسد في العطل الإجبارية للسلطة التشريعية. كما يتجسد من خلال عدم تحديد مجالات ومواضيع اللجوء للاستفتاء، وهو ما يرسخ ويكرس التفوق الدستوري لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي، كما يتجسد من خلال إنفراد رئيس الجمهورية في تحديد وتوجيه السياسة الخارجية، وجعل حدود وضوابط لمجال تدخل السلطة التشريعية في هذه التشريعات.

كما تجسد هذا التفوق وتقاسم سلطة التشريع في تحديد المشرع للمجال التشريعي للبرلمان، واعتبار ما عداه من التنظيم يعبر عن رغبة المشرع في منح الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، المتمثلة أساسا في رئيس الجمهورية وحده، دون اشراك الوزير الأول مما يجعله في مركز تبعي لرئيس الجمهورية خاصة وأن المشاريع القانونية التي تحضرها الحكومة تمر على رئيس الجمهورية من خلال عرضها على مجلس الوزراء، وهذا الأخير تابعا وظيفيا وعضويا لرئيس الجمهورية.

وما يمكن ملاحظته في هذا العنصر، أنه في المرحلة الثانية والمتمثلة في التعديل الدستوري لسنة 2016، تمت محاولة جريئة لتكريس بعض مبادئ النظام البرلماني، بحيث أن المادة 91 المعدلة لصلاحيات رئيس الجمهورية، أكدت على أن رئيس الجمهورية عند إختياره للوزير الأول

يجب عليه استشارة الأغلبية البرلمانية<sup>1</sup>، وبهذا نكون أمام مركزا قانونيا للوزير الأول يجسد مبدأ التوازن بين السلطات. بينما إكتفى دستور 2020 في المادة 91 منه على ذكر التعيين فقط أي تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة و إنهاء مهامه حسب الحالة.

2 - تكريس أولوية الحكومة عن البرلمان في مجال التشريع: تتجسد أولوية الحكومة عن البرلمان في عدة صلاحيات وآليات دستورية في مجال الرقابة على أعمال السلطة التشريعية، تبدأ من مراحل إعداد وتحضير التشريع، وسنقوم بتحليلها كالاتي:

أ- أولوية الحكومة في تحضير جدول الأعمال للبرلمان: اذا كان هناك قاعدة عرفية فقهية مفادها أن -البرلمان سيد جدول أعماله - إلا أن هذا كان سائدا في ظل النظام البرلماني المحض، فهناك واقع وقانون فحواه أن عملية تحديد جدول أعمال البرلمان تخضع تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ولحالة الاستعجال التي تؤكد عليها الحكومة، وهو ما يعد أثرا قانونيا وسياسيا وفعالية في مجال رقابة أعمال السلطة التشريعية.

والواقع أن عملية ضبط جدول أعمال السلطة التشريعية تكتسي أهمية بالغة في مجال الممارسة الدستورية عامة وفي مجال العلاقة بين البرلمان والحكومة بشكل خاص، نظرا لكثرة النشاط التشريعي وحساسية بعض الآليات الرقابية التي يحوزها البرلمان في مواجهة الحكومة فمن خلال هذه العملية قد يكون بإمكاننا الحكم على موقع البرلمان في النظام الدستوري للدولة إذ كما

<sup>1</sup> - نصت المادة 91 على مايلي: " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: 1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، 2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، 3- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، 4- يرأس مجلس الوزراء، 5- يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه، .....الخ."

يقول الأستاذ أردان: "تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه"، وهذا ما تجسد في أحكام المادة 15 من ق ع 16-12 وقد أضيفت في التعديل الجديد فقرة: "إدراج نقاط أخرى في جدول أعمال الدورة العادية" مقارنة بأحكام المادة 16 من ق ع 99-102<sup>1</sup>.

ب- تقييد حق النواب في إقتراح وتعديل النصوص: والملاحظ هنا هيمنة السلطة التنفيذية في مجال التعديلات، باعتبار أن الحق الممنوح للنواب في هذا المجال نظم بطريقة تجعل من ممارسته صعبة وشاقة، على عكس ذلك فالحكومة لها حق تقديم التعديلات دون أي شرط أو قيد، ولها أن تقدم التعديلات في أي وقت تراه مناسباً.

ويتجسد هذا التقييد في معضلة تقييد النواب بنصاب قانوني، وبتعبير أدق يصبح اقتراح القانون مؤسسا إذا وقعت عليه -نسبة من النواب محددة قانوناً-، وكأن المشرع أراد بذلك أن يضفي على الاقتراح البرلماني الطابع الجماعي، لكن هذا الطرح يختلف من نظام داخلي إلى آخر. فلسنا نرى كيف يمكن للمشرع أن يمنع النائب من أن يتعاطى بمفرده المبادرة بالتشريع مع نمو المبادرة التنفيذية في المجال التشريعي<sup>2</sup>.

## ثانياً : فعالية رقابة الفواعل الرسمية على الوظيفة السياسية

<sup>1</sup> والتي نصت على مايلي: "يضبط مكتباً الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة."

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009 ص 106.

تتجسد الوظيفة السياسية للسلطة التشريعية في "الرقابة على أعمال الحكومة بشكل عام" هو جعل السلطة التنفيذية تمارس مهامها في إطار الدستور والقانون لتحقيق الصالح العام للمواطنين، وتأخذ صورة مناقشة وموافقة مخطط عمل الحكومة، بحيث ألزام المؤسس الدستوري الوزير الأول بموجب المادة 106 من دستور 2020<sup>1</sup> بعرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني الذي يعكس البرنامج السياسي والاقتصادي والثقافي الذي تنتبثق منه جل القوانين التي تدير الشأن العام ومصالح المواطنين ومؤسسات الدولة وتنظيم الحياة العامة، و بهذا يكون المؤسس الدستوري قد ألغى الإشارة إلى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية المعتمد في دستور 96 في المادة 79، أثناء إعداد مخطط عمل الحكومة، وبذلك يكون قد كرس استقلالية مخطط عمل الحكومة عن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما من شأنه تكريس مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ومحاسبتها في حالة عدم تنفيذه، وتؤدي إلى صيانة مبدأ الشرعية فتمنع صدور القوانين المخالفة للدستور، كما تأخذ الرقابة صورة مناقشة بيان السياسة العامة والذي بدوره يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة. والذي كرسه المؤسس الدستوري بموجب المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي ورد بصيغة الوجوب لإلزام الحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، لتمكينه من الاضطلاع بمهامه الرقابية ومتابعة مدى التزام الحكومة بتنفيذ مخطط عملها الذي صادق عليها هذا الأخير ومحاسبتها في حالة عدم تنفيذه، أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن التفسير اللفظي

<sup>1</sup> - والتي نصت على مايلي: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية."

والحرفي لهذه المادة يفيد بأن الخيار يعود للحكومة في الذهاب إلى مجلس الأمة من عدمه لتقديم بيان عن سياستها، لكن جرت العادة أنها تقدم البيان لمجلس الأمة مما أنشأ عرفاً دستورياً يفرض على الحكومة ضرورة تقديمه، وهو ما نصت عليه المادة 106 السالفة الذكر<sup>1</sup>.

وتطبيقاً لمبدأ التوازن والذي يعتبر المبدأ الأساسي في النظام البرلماني تم تكريس آليات مضادة لصالح السلطة التنفيذية، كانت لها فعالية في مجال الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية، وهو ما سنقوم بتحليله في ما يلي:

**1- إختلال التوازن السياسي:** إن النظام القانوني الجزائري في مجال رقابة أعمال الحكومة كرس آليات ضد البرلمان ولصالح السلطة التنفيذية، والتي تؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطتين، وداخل السلطتين في حد ذاته، بوجود الوزير الأول وإضعاف البرلمان بجعله في مجلسين، وتقييده في أدائه لوظائفه بقيود تجعله حبيس إرادة المؤسسة التنفيذية، كما قد يقترن عدم التوازن في التعيين، بالعمل والوظيفة الأساسية الثانية للسلطة التشريعية بمدى الاستقلالية والنزاهة والتمثيل، والتي بدورها تتحكم في صنع فعاليتها، وهي المعايير التي تم إعتماها من طرف خبراء المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة في الدول العربية<sup>2</sup> بحيث وضع الخبراء مبادئ ومؤشرات البرلمان الصالح، وصنفت إلى أساسية وفرعية ومؤشرات وقد تضمنت المبادئ

<sup>1</sup> - نصت الفقرة الأخيرة على مايلي: "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

<sup>2</sup> - المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة في الدول العربية WWW. arabrulepffaw. Org مبادئ البرلمان الصالح، تمت معالجته بتاريخ 2017/03/05، على سا 20.00.

الأساسية للوظائف التي يؤديها البرلمان، والتي تتحدد في: - التمثيل - المشاركة - الاستقلالية - الأداء - النزاهة.

**2- تقاسم العمل الديمقراطي :** إن تأثير الهيئة التنفيذية على البرلمان يعد أقوى وأشد في النظام السياسي الجزائري بالمقارنة مع الديمقراطيات الغربية التي تتفرع إلى نوعين من الدول: دول رأس مالية فردية ودول رأس مالية إجتماعية، وهنا يدق الفرق بين مفهومين للديمقراطية الليبرالية من حيث بناء الدولة الاجتماعية، ولقد يكون التوجه نحو النظام الديمقراطي حافزا للحجة الداعية إلى تقنين المؤسس الجزائري بعض الوسائل بهذا الخصوص<sup>1</sup>، بحيث تتعاون الهيئتان الرئيسيتان في كل وظائف الدولة، فالجهاز التنفيذي يشارك الوظيفة التشريعية سواء بطريقة شكلية عن طريق التدخل في صياغة القوانين من طرف البرلمان (المبادرة - الإصدار) أو بطريقة مادية عن طريق ممارسة السلطة التنظيمية، ومن جهة أخرى يشارك البرلمان في الوظيفة التنفيذية ( الترخيص المالية- قبول التصرفات الدبلوماسية)<sup>2</sup>. يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة بيان السياسة العامة التصويت على ملتمس الرقابة ضد الحكومة شريطة تصويت أغلبية ثلثي النواب. وهنا تثار مشكلة مدى تحقق وإيجاد التوازن بين السلطتين وبين الهيئات المخول لها رقابة سلطة التشريع والتي لم تعد حكراً على البرلمان وأصبح يمارسها بالتوازي السلطة التنفيذية والبرلمان، لاسيما وأن الدستور قد تبنى بالتفصيل بيان آليات تجسد مبدأ الفقيه "مونتسيكيو" "السلطة ضد السلطة" فقد تضمنت كل الدساتير والتعديلات الدستورية التي عرفتھا المرحلتين

1- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص 67.

2 - إدريس بوكرا، نظام اعتماد الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، إدارة مجلد، 08، عدد 02، الجزائر، مركز البحوث الإدارية والتوثيق، 1998، ص 206.

آليات وصلاحيات رقابية بيد الهيئات الممارسة للسلطة التنفيذية، مما مكن لهذه الأخيرة مكانة في ممارسة سلطة التشريع، مما جعلها تساهم في أمهات القضايا التي تتطلب عملاً تشريعياً.

### الفرع الثاني : فعالية الرقابة السياسية للأطراف الغير الرسمية

إن فعالية هذه الرقابة وآلياتها تتجسد في ظل مرحلة التعددية، بحيث برزت بوادر النضال ليل نهار لضمان إيصال صوت القواعد للسلطات من قبل هذه الفواعل، لاسيما وأن الجزائر لازالت تقف على أعتاب مرحلة جديدة، تمثلت في الانتقال من الدولة الاشتراكية ذات الأحادية الحزبية والأحادية البرلمانية إلى الدولة الديمقراطية التي تتميز بالتعددية الحزبية السياسية والثنائية البرلمانية.

وعليه فإنه وفي مرحلة الأحادية السياسية، كان للفواعل غير الرسمية، دوراً فعالاً في رقابة أعمال السلطة التشريعية، و استنباط مبادئ واضحة ترسخ رقابة هذه الفواعل، والمتمثلة في مبدأ وحدة القيادة والسلطة، ومبدأ القيادة الجماعية وأولوية العمل السياسي ، حيث كان لهما الدور الفاعل في إرساء قواعد رقابة الفواعل غير الرسمية على أعمال السلطة التشريعية. و سنقوم بتحليلها كالاتي:فعالية الآليات الرقابية المقررة للفواعل غير الرسمية على الوظيفة التشريعية(أولاً) وفعاليتها على الوظيفة السياسية(ثانياً)

#### أولاً - فعالية الآليات الرقابية المقررة للفواعل غير الرسمية على الوظيفة التشريعية:

بناءً على ما تقدم نلاحظ توجهها لدى المؤسس الدستوري في الاعتراف بالمعارضة البرلمانية ومنحها آليات وأدوات قانونية داخل وخارج قبة البرلمان، سيكون له أثراً مباشراً في مجال التشريع، وهو ما لامسناه في أحكام المادة 116 السالفة الذكر من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

في نصها: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية....".  
، وعليه سنقوم في هذه الفقرة بتحديد أهم وأبرز فعالية لهذا النوع من الرقابة على الوظيفة التشريعية  
على النحو التالي:

**1- إصدار تشريعات تتلائم وتطلعات المجتمع:** هذه الفعالية تبرز مدى حاجة الوضع السياسي والقانوني في الجزائر، لتنظيم وتفعيل المعايير التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار في ذلك، والصلاحيات الممنوحة للهيئات في الدستور، وهذا ما يميز التكريس والاعتراف الحقيقي بالرقابة السياسية للفواعل غير الرسمية. وهو ما يجسد معنى «ممثلي الشعب»، عن طريق النقاش والصراع بينها وبين ممارسي السلطة الفعلية، أملا للوصول إلى فواعل غير رسمية ومعارضة سياسية قوية تخلق توازنا بين السلطات وتلعب دورا أكثر من خلال قدرتها على المبادرة بالتشريع في العديد من المجالات التي ظلت حكرا على السلطة التشريعية.

وعليه فإن أعضاء البرلمان بغرفتيه يقومون بدور الوساطة بين دوائرهم الانتخابية من ناحية والحكومة والأجهزة الإدارية من ناحية أخرى، فالمجالس هي مكاتب مطالبة للمواطنين، أي لمجموعات المصالح والمعارضة وتعد سلطة المطالبة والاحتجاج البرلمانية هي التي تدافع عن الحريات العامة والحقوق الجوهرية للمواطن<sup>1</sup>.

كما أن إتباع نظام القائمة النسبية في تمثيل الدوائر الانتخابية داخل غرفتي البرلمان يكفل وصول الكفاءات وإثرائه بالخبرات المختلفة في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بمعنى

<sup>1</sup> ناجي عبد النور، ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، جامعة 08 ماي 45 مديرية

النشر لجامعة قالم، 2006. ص 197-199 .

أن وجود المحامين والأطباء والمهندسين والتجار في البرلمان سيؤدي إلى وجود مجلس فني متخصص قادر على الإلمام بدقائق الأمور، المتعلقة بالحياة الاجتماعية والوظيفية للعديد من فئات المجتمع.

**2- جعل نواب الشعب إمتداد لإيديولوجية الحزب:** إن البيئة التي أنجبت التعددية لا تحمل بوادر تحول فعلي نحو الديمقراطية سواء من حيث النصوص المنظمة لهذا التحول أو من حيث الظروف المهيأة له من جانب النظام والمعارضة على حد سواء، لأن المعيار الذي يجب استعماله لقياس درجة تطوير العملية الديمقراطية في مجتمع ما لا يتحدد بحساب عدد الأحزاب ولكن على عكس ذلك يتحدد بنسبة التحقيق الفعال لتداول السلطة والاستكمال الفعلي لتساوي الفرص لكل الأفراد<sup>1</sup> وعليه فإن التعرف على مستوى أداء البرلمان مرهون بمدى تمثيله الصحيح والعاقل للمجتمع، ومدى تواصله معه، والمشاركة في التأثير على القرار السياسي في الدولة ولا يتحدد بالمؤشرات الايديولوجية. أما الواقع العملي يؤشر، الى أن الأحزاب السياسية تميل إلى خنق حرية النائب في

<sup>1</sup> - أمين البار، دور الأحزاب السياسية في دعم التحول الديمقراطي في الدول المغاربية، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، 2014، ص 300.

ومن خلال الاقتراحات والتعديلات والتدخلات نلاحظ أن الأحزاب السياسية المشكلة للحكومة الائتلافية هي الأكثر مشاركة وفعالية من حيث عدد إقتراحات القوانين التي تقدمت بها، أما المعارضة خارج الائتلاف الحاكم فنجد حزب العمال الذي بادر بعدة اقتراحات وتعديلات أما الأحزاب الأخرى فلم تتمكن من القيام بإحدى الوظائف الأساسية للبرلمان وهي وظيفة التشريع. كما أنه من خلال التجربة البرلمانية التعددية نلاحظ أن هناك تراجع كبير للوظيفة التشريعية للبرلمان لصالح الحكومة. ويمكن تفسير ذلك إلى ضعف الأحزاب السياسية المتواجدة وعجزها عن اتخاذ المبادرة في المجال التشريعي، بالإضافة إلى تدخل المؤسسة التنفيذية في ترتيب ووضع الأولويات في تقديم الاقتراحات وإدخال الكثير من التعديلات من أجل إبطال مفعولها. أنظر، ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 191.

وكما أن اقتراحات القوانين المقدمة من طرف عشرين 20 نائبا على الأقل تعرف ضعفا ملحوظا والأسباب في ذلك متنوعة ومتعددة منها مايتصل بالشروط الشكلية والموضوعية التي فرضتها النصوص القانونية لممارسة هذا الحق، ومنها مايعود إلى درجة ثقافة وتكوين النواب من جهة ولمستوى الانضباط الحزبي المتوفر لدى الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان من جهة أخرى. أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 28.

إبداء رأيه في البرلمان وذلك بإرغامه على التصويت حسبما يراه الحزب ويوصي به وليس كما يراه النائب ويعتقد أنه الصواب، وهذا ما دعا الفقه إلى القول بأن الحزبية تتجه إلى صب الحياة السياسية في قالب آلي وتحويل الأنظمة الديمقراطية إلى أنظمة جوفاء<sup>1</sup>.

جاءت أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 في نص المادة 120<sup>2</sup> لتضع قواعد وحدود للإمتداد الأيديولوجي داخل السلطة التشريعية، كما أن المادة 118<sup>3</sup> منه رسخت مبدأ وضمان جديد يلزم عضو البرلمان بالتفرغ لمهامه البرلمانية وإجبارية حضوره جميع الأشغال البرلمانية وكذا ضرورة انتمائه للجان الدائمة، وهذا تجسيدا للمبادئ الدستورية والتشريعية السارية المفعول وتنفيذا للالتزامات عضو البرلمان والعهود التي قطعها على نفسه امام الهيئة الناخبة، و تبرز أهمية هذا الحكم الجديد في ارتباطه بموضوع التصويت ومصادقية القوانين التي يصادق عليها البرلمان الذي يفصل في مسائل تحدد مصير الشعب والبلاد، علما أن الدستور ينص على أخذ القرارات أثناء التصويت بأغلبية الحاضرين بالنسبة لمجلس الأمة الذي كان يصادق بأغلبية الثلثين، كما نص هذا المبدأ الجديد على ضرورة توقيع عقوبات، على عضو البرلمان، في حالة الغياب غير المبرر، مما يستوجب التنظيم العملي للحضور وللوكالات وللعقوبات في النظام الداخلي لكل غرفة.

1 - نعمان أحمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، 1983، ص86.

2 - والتي نصت على مايلي: "يجرد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، المنتمي إلى حزب سياسي الذي يغير طوعا الانتماء الذي انتخب على أساسه، من عهده الانتخابية بقوة القانون. يعلن المجلس الدستوري شغور المقعد بعد إخطاره من رئيس الغرفة المعنية ويحدد القانون كيفية استخلافه. يحتفظ النائب الذي استقال من حزبه أو أبعد منه بعهده بصفة نائب غير منتم."

3 - والتي نصت على مايلي: "يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده. ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب."

ثانياً - فعالية الآليات الرقابية المقررة للفواعل غير الرسمية على الوظيفة السياسية:

إن النقاش السياسي الدائر بين النخب الوطنية، من المؤكد أن يصبح البرلمان الإطار الأمثل لإدارته وإثرائه وتنشيطه وترقيته للوصول إلى الأفضل الذي يحفظ للوطن مكانته، وخاصة بعد تلك الأحداث التي كادت أن تعصف بمؤسسات الجمهورية، من أواخر الثمانينات إلى أواخر التسعينيات. وهو ما يجعل المؤسس الدستوري يضع ضوابط حقيقية للمعارضة السياسية، كما أن الواقع العملي للنظام الديمقراطي يفرض قيوداً على ممارسة المعارضة وهو ما يتجسد في دور الأقليات. وهو ما لامسناه في أحكام المادة 114 السالفة الذكر في نصها: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية".

إن تدخل المؤسس الدستوري في تنظيم الحياة السياسية مرده إلى تفعيل الدور السياسي لكل مكونات المجتمع السياسي في الدولة. وسنقوم في هذه الفقرة بتحليل وتوضيح أهم وأبرز فعالية لهذا النوع من الرقابة على العمل السياسي للسلطة التشريعية على النحو التالي:

**1- الرقابة على الصراع من أجل السلطة:** إن الوظيفة الأساسية للحزب السياسي في النظم الديمقراطية هو الرقابة على الصراع من أجل السلطة وتوجيهه، ومن هذه الوظيفة تنبثق الوظائف الأخرى كلها بطبيعة الحال، وأن الصراع من أجل السلطة السياسية والامتيازات والحصانات التي يمكن جعل السلطة السياسية تنتجها، سوف تمضي قدماً من غير كلل أو ملل وإن من طموحات الديمقراطية هو جعل هذا الصراع يدور علانية وجهاراً بقدر المستطاع، وأن الغاية الكبرى للأحزاب

السياسية هو وضع هذا الصراع تحت الرقابة، أي يجعله يدور في إطار المؤسسات عن طريق التنظيم وتوجيهه من خلال الانتخابات وإعلانها عن طريق البرامج الحزبية<sup>1</sup>.

إن المؤشرات المتعلقة بقياس مدى فعالية التنظيمات السياسية على أعمال السلطة التشريعية، هي الضابط والضامن للرقابة على الصراع من أجل السلطة، ومرد ذلك، الاعتراف بالحجم الطبيعي للحزب، فالأحزاب الصغيرة التي لا تتوانى عن التحالف مع الجماعات السرية أو المحظورة النشاط أو مع غيرها من الأحزاب الصغيرة كثيرا ما تفقد في الحالتين هويتها، أما الائتلاف فيعتبر لدى البعض تنكرا لناخبين الذين يقصدون بمنح أصواتهم برنامج معين حيث أن دمج الأحزاب في إئتلاف معين يؤدي إلى طمس معالمها.

و يمكن القول أن الفواعل السياسية غير الرسمية، لا تمارس فعالية في المجال السياسي للسلطة التشريعية، ما دامت السلطة الفعلية تختار من تتحالف معه لتبقى الممارس الوحيد للسلطة السياسية. كما أنه في هذا الشأن يبرز تحديد وضبط الآليات القانونية المقررة لصالح هذه التنظيمات والمتعلقة بالوصول للسلطة، في حين أن الآليات المقررة للحزب الحاكم في زمن الأحادية (آلتي الترشيح وإسقاط النيابية، وآلية الولاء ومركزية التوجيهات -الانضباط-) كانت لها فعالية في تلك المرحلة. فالآلتي الإقناع والضغط والاعتراض تبقى فعاليتها نسبية في صناعة رأي عام وتحريكه خارج قبة البرلمان للضغط على السلطة التشريعية في أخذ موقف بخصوص مجال

<sup>1</sup> - حمدي عطيه مصطفى عامر، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والقانون الوضعي والإسلامي -دراسة مقارنة-، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، ط1، 2014، ص 173 و 174.

معين في السياسة العامة للدولة ورقابة الجهاز الحكومي في تسيير كل من المال العام والموافق العامة.

2- تزايد عوامل الانشقاق والاضطراب داخل مؤسسات الدولة: إن الآليات المقرر لصالح أعضاء السلطة التشريعية والتي يمارسونها داخلها ووفقا لنظامها الداخلي (آليات المجموعات البرلمانية وهيئات ولجان البرلمان، والمعارضة) تزيد في عوامل الانشقاق والاضطراب داخل مؤسسات السلطة التشريعية (الم. ش.و. ومجلس الأمة) مما يضعف دورها السياسي والرقابي مما ينعكس سلبيا على الأداء العام للسلطات والمؤسسات المشكلة للدولة، فينعكس على النظام الديمقراطي، بسبب عدم استقلالية الأحزاب أو أعضائها، وكذا عدم استقلالية المنتخبين الأحرار بسبب الإيديولوجيات المتصارعة وبسبب تداخل المال والسياسة.

وتأسيسًا على ذلك، وبالرجوع إلى أحكام المادة 116 من دستور 2020 السالفة الذكر والتي مكنت المعارضة داخل البرلمان ممارسة وسائل وآليات قانونية وحددت بعض الأمثلة في نصها "الاسيما منها"، والتي توحى في رأينا عدم تحديد هذه الوسائل، فالنص أعطى بعض الأمثلة وليست حصرا.

وتكرس هذه الآليات الحماية القانونية لفعالية التنظيمات السياسية المكونة للسلطة التشريعية، أما عن بعدها السياسي فهي تشكل إنشقاق داخل أهم مؤسسة في النظام السياسي ويؤدي النظام الحزبي إلى تحويل النواب من ممثلين للأمة إلى ممثلين للحزب، مما يعد مقدمة مباشرة لنتيجة مفادها تقلص المكانة التي يحتلها البرلمان باعتباره الثقل الأساسي للحياة السياسية في الدولة

الديمقراطية، فالمواقف التي يتخذها البرلمان، سواء فيما يتعلق بالسياسة التشريعية، أو في الرقابة البرلمانية، لا تتبع من الاقتناع الشخصي للنائب بقدر ما تمثل انعكاساً لآراء حزب الأغلبية.

كما أن النظام الحزبي يؤدي إلى النزعة الاستبدادية، بمجرد توليه سلطة الحكم وتتجلى في مظهرين: أولهما: أنه حين يتولى حزب الأغلبية الحكم يعمل على تحطيم خصومه من أحزاب المعارضة والتنكيل بهم، ويتمثل المظهر الثاني في أن الحزب يتمتع بالأغلبية في البرلمان وهذا الأخير هو المعبر عن الإرادة العامة للأمة، فإذا كانت الأغلبية التي تحكمه ذات نزعة استبدادية فإن ذلك يؤدي إلى ما يسمى بالدكتاتورية البرلمانية، وهي أخطر أنواع الديكتاتوريات، لأنها تمارس الحكم الديكتاتوري تحت غطاء الديمقراطية، والمعارض لها يعتبر معارضا للشعب وقد يتهم بالخيانة والعداوة للشعب<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 193.

## خلاصة الفصل الأول

لقد أسس النظام الدستوري والذي عرف عدم الاستقرار نظرا للمراجعات والتعديلات المتتالية، لنظام الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية، والتي مرت بمرحلتين أساسيتين: مرحلة الأحادية السياسية والحزبية، والتي تزامنت ومرحلة أحادية الجهاز الممارس للسلطة التنفيذية، والتي انعكس عنها عدم التوازن و إحتكار رئيس الجمهورية لممارسة الرقابة السياسية على كل أعمال ووظائف وأعضاء السلطة التشريعية. كما كان للحزب الحاكم دورا أساسيا وبارزا خلال هذه المرحلة في ممارسة هذا النوع من الرقابة.

أما المرحلة الثانية، فهي مرحلة التعددية الحزبية والسياسية، ومن خلالها تنوعت الفواعل الرسمية وغير الرسمية وتنوعت معها الآليات الدستورية والقانونية التي تحرك هذا النوع من الرقابة، مع عدم توازنها عمليا وقانونيا.

بهذا يؤكد واقع هذه الآلية هيمنة السلطة التنفيذية على جميع الاختصاصات، فالبرلمان لا يتمتع بآليات عملية وفعالة، مما يعرقل قيامه بمهامه البرلمانية على أحسن وجه وإلى جانب محدودية الآليات فإن نقص الممارسة العملية أيضا التي ترجع إلى اعتبارات خاصة منها تغليب النواب للمصالح الشخصية عن المصالح العامة للمجتمع ومشكلة الوفاء للسلطة على حساب الشعب، إضافة إلى انعدام التكوين العالي والقانوني لممثلي الشعب والقيود المفروضة عليهم من السلطة التنفيذية.

## الفصل الثاني:

الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية

## تمهيد:

لظهور الرقابة القضائية أسباب، فقد انتفت الثقة في قدرة الرقابة السياسية عن طريق الهيئة السياسية على أداء مهمتها وتحقيق الهدف منها إتجهت الأفكار إلى البحث عن طرق أخرى بديلة تكون أكثر فائدة، ووجدوا ذلك في جعل الرقابة من اختصاص هيئة قضائية تتحقق من تطابق القانون مع أحكام الدستور، لأن هذا العمل يدخل بطبيعته في صميم الوظيفة القضائية لكونها جهة محايدة ومستقلة، وكما أن المؤسس الدستوري الجزائري متأثراً بمنهج المؤسس الدستوري الفرنسي من ناحية النظام القانوني المطبق، وكذا الهيئات الدستورية.

وتعني الرقابة القضائية قيام القضاء بالنظر في مدى مطابقة القانون الصادر عن المشرع لأحكام الدستور و قوانين الجمهورية .

وتباعاً لما سبق، قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: نتناول في المبحث الأول الرقابة الدستورية-الرقابة السابقة واللاحقة-على أعمال السلطة التشريعية، على أساس أنها الأقدم في الظهور والتي ظهرت في أول دستور سنة 1963. أما المبحث الثاني نتكلم عن وجوبية الرقابة المطابقة على أساس أنها حديثة الظهور والتي ظهرت في دستور 1996.

## المبحث الأول: أنواع الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية.

يقتضي الإقرار بسمو الدستور أن تخضع كل التشريعات والأحكام الأدنى منه لسلطانه و عدم مخالفته، ولا يتأتى هذا إلا بتقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين التي تعتبر إحدى الضمانات الأساسية لحماية الدستور.

تختلف الدول حول فكرة الرقابة على دستورية القوانين، فالبعض منها تمنع هذه الرقابة بشكل صريح، ومثال ذلك الدستور البلجيكي لسنة 1831 والدستور البولوني لسنة 1921، وبريطانيا التي يقوم نظامها على مبدأ سيادة البرلمان ومن ثم يتعذر تقييد سلطته أو إقرار أية رقابة على ما يصدره من تشريعات، أما الدول التي تأخذ بالرقابة على دستورية القوانين فإنها تختلف من حيث الجهة التي تتولى الرقابة ومدى ما يمنحها القانون من صلاحيات ويمكن تصنيف الرقابة القضائية تبعاً للهيئة التي تمارسها، وهي في أغلب الدراسات الفقهية مقسمة إلى نوعين: رقابة دستورية ورقابة المطابقة.

### المطلب الأول: الرقابة الدستورية.

إن القانون الدستوري هو القانون الأسمى في الدولة، ويعلو هرم القوانين فيها ويعرف لأنه: مجموعة القواعد التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم والسلطات الثلاث فيها، وينظم حقوق الأفراد وحررياتهم، والدستور هو أمر مهم لا بد من وجوده في كل دولة بغض النظر عن نظامها السياسي، فالدولة التي تتمتع بالحكم الديمقراطي والحكم المطلق أصبحت تتخذ من الدستور منهاجاً وقانوناً لها.

وفي دولة القانون هناك تدرج للقوانين يطلق عليه التدرج التشريعي حيث تأتي القواعد الدستورية في المقدمة بسبب مبدأ سمو الدستور ثم تأتي بعدها القوانين الصادرة من السلطة التشريعية المختصة والتي لا بد أن تكون منسجمة مع القواعد الواردة في الدستور، وتليها بعد ذلك الأوامر الصادرة من السلطات التنفيذية والتي تصدر من الجهة المختصة قانوناً ويلزم عدم مخالفتها للدستور والقانون وإلا تم الطعن بها بعدم

شرعيتها أو عدم دستورتها وتكون آثارها باطلة، إن الغاية الحقيقية من تقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين هو تأكيد مبدأ سمو الدستور، لأن ما يتضمنه الدستور من مبادئ تتعلق بالحقوق والحريات العامة، فإنها قد تقررت لمصلحة الأفراد.

### الفرع الأول: مفهوم الرقابة الدستورية.

يقصد بالرقابة على دستورية القوانين هو منع صدور أي قانون يخالف الدستور وحمايته من أي تدخل قد يحدث ولتحقيق هذه الرقابة يجب إناطة هذه المهمة إلى هيئة معينة مهمتها مراقبة كل تشريع يصدر من الدولة لمعرفة مدى مطابقته للدستور من عدمه، وهي الطريقة الفعالة والمثلى لحماية الدستور من أي مخالفة أو اختراق كون الدستور هو القانون الأعلى والأسمى من بين القوانين المطبقة في الدولة وموقعة هو في قمة الهرم القانوني نظرا لسموه الموضوعي والشكلي وإن عدم تقرير الوسيلة الفاعلة لحماية هذا المبدأ (أي مبدأ سمو الدستور) يجعل من هذا المبدأ أمرا نظريا وعبئا لا طائل من ورائه، ويدع الدستور عرضة لانتهاك السلطات الأخرى وخاصة السلطة التشريعية التي من واجباتها الأصلية تشريع القوانين عليه فإن أغلبية الفقهاء يتفق على أن الضمانة الفاعلة لحماية مبدأ سمو الدستور هي الرقابة على دستورية القوانين.

ولذلك يعد مبدأ سمو الدستور من المبادئ المسلم بها في كل الدول القانونية حيث يخضع فيها الجميع حكما ومحكومين للقانون سواء من حيث الإدارة أو القضاء أو التشريع بخلاف الدولة التي تخضع فيها الإدارة الاستبدادية للسلطة الحاكمة وحتى لو توافرت في الأخير وثائق يطلق عليها الدستور.<sup>1</sup>

فالرقابة على دستورية القوانين أو الرقابة الدستورية تعني إخضاع كافة القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية لرقابة أحكام الدستور وقواعده، وتهدف الرقابة على

<sup>1</sup> بوعصيدة لخوير، قمري، أمينة، الدفع بعدم الدستورية في التعديل الدستوري 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

الإداري، جامعة العربي التبسي، 2021، ص 14، 15.

دستورية القوانين إلى ضمان علو الدستور والالتزام بقواعده في القوانين العادية والمراسيم الحكومية، وعلى ضوء ما تقدم يمكن القول بأن وجود جهة تتولى رقابة دستورية القوانين يمثل ضماناً هامة للحقوق التي تقررت في صلب الوثيقة الدستورية أو في ديباجتها، ذلك لأن الغرض من هذه الرقابة يتمثل في منع مخالفة القانون للدستور، أو الانحراف في استعمال السلطة التشريعية، وتختلف دول العالم في رقابتها الدستورية، لكنها تتفق بالمجمل بأنه يجب عدم مخالفة أي قاعدة قانونية تخص الدستور.

وعلى الرغم من اختلاف وسائل الرقابة على دستورية القوانين باختلاف الأنظمة الدستورية في الدول المختلفة إلا أنها تؤول إلى أسلوبين رئيسين هما الرقابة السياسية والرقابة القضائية، فالرقابة الدستورية هي الوسيلة الأمثل لضمان احترام الدستور وسموه على بقية القواعد القانونية والحفاظ عليه وحمايته من أية مخالفة أو تدخل من قبل الجهات القابضة على السلطة.

وبما أن هذه القواعد الدستورية تقع في قمة التدرج الهرمي للنظام القانوني أي القواعد القانونية في الدولة، بحيث أن القواعد القانونية تتدرج في ثلاث مستويات في قمته الدستور (التشريع الأساسي) وأوسطها القانون بمعناه الخاص (القانون العادي) وأدناه الأنظمة (التشريع الفرعي) وهذا التدرج يؤدي إلى وجوب تقييد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى وعدم مخالفته.

فالقانون يجب أن يتقيد بالدستور ولا يخالفه وكذلك بالنسبة للأنظمة أن تتقيد بأحكام الدستور والقانون ولا تخالفه وعليه فإن سمو الدستور يعني أن الدستور يعلو على مختلف القواعد القانونية الأخرى في الدولة.

ويطلق على وجوب اتفاق القوانين العادية مع أحكام الدستور وعدم مخالفتها له مبدأ دستورية القوانين والذي يقضي بوجوب احترام أحكام الدستور من قبل جميع

السلطات وعلى رأسها السلطة التشريعية فلا يجوز إصدار قانون مخالف لأحكام الدستور وإلا عد هذا القانون غير الدستوري.<sup>1</sup>

ومن هذا المنطلق فإن الدولة القانونية تعني خضوع الدولة في جميع مظاهر نشاطها للقانون وهذا القانون هو الدستور وقد عرفت فكرة سمو الدستور منذ القدم وتناولها كتاب نظرية العقد الاجتماعي أمثال (رسو وهوبز ولوك) في القرنين السابع والثامن عشر إلا أنها لم تظهر بالصورة الدستورية المطلوبة إلا بعد الثورة الأمريكية سنة 1787 والثورة الفرنسية سنة 1789 وبعد ذلك تبنت دساتير دول العالم هذا المبدأ ومنها دول العالم الثالث وعليه فإن أفضل طريقة لتحقيق حماية مبدأ سمو الدستور من تعرضه لأية مخالفة هي الرقابة على دستورية القوانين.

و تعد الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل القانونية الكفيلة باحترام سمو الدستور فإنه لا يمكن تصورها إلا في ظل الدساتير الجامدة التي لا يمكن تعديلها إلا بإتباع إجراءات خاصة ومعقدة تختلف عن الإجراءات المتبعة في تعديل القانون العادي من قبل السلطة التشريعية وكذلك تستطيع هذه السلطة إجراء التعديلات على الدساتير المرنة بنفس الإجراءات المتبعة في تعديل القانون العادي.

وبالنتيجة فعلى السلطة التشريعية احترام الدستور وعدم مخالفتها لقواعده عند إقرارها وإصدارها التشريعات انطلاقاً من مبدأ سمو الدستور.

### الفرع الثاني: نشأة الرقابة الدستورية.

أول ما ظهرت الرقابة في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية نصت الدساتير الأولى في الثورتين الفرنسية والأمريكية على مراقبة سياسة لا تتضمن حق المواطن في مقاومة الاستبداد وهكذا فإن دستور سنة 1791 الفرنسي قد فرض على الشعب احترامه، كما في دستور 1793 حيث نص على إعدام أي فرد يمس الدستور من قبل الأحرار المدافعين عن الدستور وإذا خرقت الحكومة حقوق الأفراد فإن الانتفاضة

<sup>1</sup> الأمين شريط، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط2، درج الجزائر، 2002، ص55.

واجبة من قبل الشعب وتستهدف هذه التصريحات تبرير عمل الثوار، الذين استولوا على الحكم ومن هذا المنطلق نشأت الرقابة وتركت لمبادرة الشعب وكانت لها قيمة فلسفية أكثر منها قانونية فسميت بالرقابة السياسية ولم تعرف الدساتير الأولى للثورة الفرنسية كدستور سنة 1971 ودستور سنة 1973 هذا النوع من الرقابة، فالمحاولة الأولى للرقابة على دستورية القوانين في فرنسا ظهرت عند إعداد دستور سنة 1798 إقترحها الفقيه (سياس - Sieyès) أحد أعضاء الجمعية التأسيسية بإنشاء هيئة محلفين دستورية يتم تشكيلها من بين أعضاء السلطة التشريعية ويعيد لها مهمة مراقبة دستورية القوانين وإلغاء القوانين المخالفة للدستور إلا أن هذا الاقتراح رفضه جل أعضاء الهيئة التأسيسية إلا أن الفقيه نجح في إقناع واضعي دستور السنة الثامنة 1799 في عهد الإمبراطور (نابليون) بقبول إقتراحه السابق وأنشأ على هذا الأساس مجلس وفقا للدستور السنة الثامنة وأطلق عليه (المجلس المحافظ) تكون مهمته التحقق من عدم مخالفة مشروعات القوانين للدستور إلا أن هذا المجلس لم يوفق في مهمته ولم يقيم بأي عمل ملموس، يعود هذا الفشل إلى سببين رئيسيين الأول عدم تمتع المجلس بالاستقلال الفعلي حيث كان للإمبراطور تأثير كبير عليه وذلك لدوره الواضح في تعيين أعضائه أما السبب الآخر فيعود إلى عدم ممارسة المجلس للرقابة على دستورية القوانين التي تحال إليه من الحكومة (الإمبراطور) أو من هيئة خاصة أنشأت لهذا الغرض واستمرت الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا حتى الوقت الحاضر، وهي رقابة سياسية.<sup>1</sup>

ثم أخذت الرقابة على دستورية القوانين إلى الولايات المتحدة الأمريكية ولكن كانت رقابة قضائية وكانت السبابة في الأخذ بها على الرغم من أن دستور أغلب الدول لم ينص صراحة على الأخذ بهذا الأسلوب من الرقابة

<sup>1</sup> هنري روسيون، المجلس الدستوري الفرنسي، ترجمة، د، محمد وطفة، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2001، ص62.

ويعد العراق من أول الدول العربية التي أخذت بالرقابة على دستورية القوانين وفي أول دستور للدولة العراقية والمعروف بالقانون الأساسي العراقي لعام 1925 حيث تضمن هذا الدستور النص على إنشاء محكمة عليا يكون من ضمن اختصاصها الرقابة على دستورية القوانين، أما في ظل العهد الجمهوري فلا توجد رقابة على دستورية القوانين يعود سبب ذلك إلى أن الدساتير في تلك الفترة كانت مؤقتة، أما في دستور العراق عام 2005 فقد أخذ بالرقابة على دستورية القوانين وبالأخص الرقابة القضائية وذلك في نص المادة 93 منه.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: أنواع الرقابة على دستورية القوانين.

إن القوة الملزمة للقاعدة الدستورية تأتي من مبدأ سمو الدستور ولضمان سمو الدستور، الرقابة على دستورية القوانين حيث لا تكون هذه القوانين مخالفة لمبادئ أو لروح المواد الدستورية الموجودة في الدساتير المكتوبة الجامدة لذا فقد أنجبت الدول إلى تطبيق الرقابة على دستورية القوانين وبذلك ظهرت نوعين من الرقابة وهي رقابة سابقة وأخرى لاحقة وهذا ما ستناوله:<sup>2</sup>

#### أولاً - الرقابة السابقة.

الرقابة السابقة هي رقابة تسبق إصدار القانون وتكون في الغالب الرقابة الشاملة من بدأ سن القانون أي اتخاذ كافة المراحل التشريعية التي تتم في البرلمان بما فيها إقراره بصفة نهائية إلى غاية إصداره وهي المرحلة التي يقوم بها رئيس الجمهورية لإعطائه الشرعية والنفاز.

<sup>1</sup> محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1 دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998، ص432.

<sup>2</sup> سميرة عتوتة، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر من المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث LMD في الحقوق، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعرييج، السنة الدراسية: 2020-2021، ص246-251.

وللرقابة السابقة أهمية بالغة كونها تعد أحد أساليب حماية للقوانين من المخالفات الدستورية قبل الخوض في تطبيقها وترتيب نتائج قانونية على أثرها، فضلا على أنها تمكن من تجنب الأخطاء الدستورية قبل وقوعها، وفي إطار ذلك ميز المؤسس الدستوري الجزائري بين نوعين من الرقابة السابقة الأولى منها وجوبية أما الثانية فاختيارية.

### ثانياً - الرقابة اللاحقة.

يقصد بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين تلك الرقابة التي تباشر على القانون الذي وضع حيز التنفيذ، وفي هذا الإطار خول المؤسس الدستوري الجزائري للمحكمة الدستورية سلطة النظر في دستورية القوانين و التنظيمات بعد صدورها في إطار الرقابة اللاحقة الاختيارية، ومن مظاهر توسيع مجال رقابة المحكمة الدستورية الاختيارية على دستورية القوانين في إطارها اللاحق رقابة توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات المبرمة .

### الفرع الرابع: مجال الرقابة الدستورية.

تهدف الرقابة الدستورية إلى صون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأسمى والأساسي في الدولة الذي يرسى الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، والحقوق والحريات، إذ تختص المحكمة الدستورية بالنظر في دستورية المعاهدات والقوانين والأوامر والتنظيمات وتفصل فيها بقرار وذلك على النحو التالي:

## أولاً - رقابة دستورية المعاهدات.

تعتبر رقابة المعاهدات جوازية سابقة حيث تضمنت المادة 190<sup>1</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2020 النص على جوازية الأخطار بشأن المعاهدة أو اتفاقية قبل التصديق عليها وذلك من خلال عبارة يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها" وعليه لا يمكن تحريك رقابة الدستورية بشأن معاهدة أو اتفاقية بعد التصديق عليها ما يعني إستبعاد المؤسس الدستوري للرقابة اللاحقة بخصوص المعاهدات والاتفاقيات والاكتفاء بالرقابة الجوازية السابقة فقط أما بخصوص اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم فلا تخضع لرقابة الدستورية وإنما يلتمس رئيس الجمهورية بخصوصها رأي المحكمة الدستورية والذي لا يندرج ضمن الرقابة على دستورية المعاهدات والاتفاقيات لكون المؤسس الدستوري أدرجه ضمن باب المتعلق بالسلطات وبالتحديد الفصل الأول المتعلق برئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

## ثانياً - رقابة دستورية القوانين العادية.

تخضع القوانين العادية لرقابة الدستورية الجوازية السابقة، إذ تختص المحكمة الدستورية بالنظر في دستورية قانون ما قبل صدوره في الجريدة الرسمية، وذلك إذا أخطرت الجهات المحددة في المادة 193 من الدستور المحكمة الدستورية بشأن نص القانون وعليه لا تخضع القوانين العادية لرقابة لاحقة جوازية أو وجوبية، إذ تتحصن القوانين ضد الرقابة على دستورية القوانين بمجرد إصدارها، إلا إذا توافرت شروط الدفع بعد الدستورية، هنا يصبح النص التشريعي محل رقابة جوازية لاحقة.

<sup>1</sup> تنص المادة 190 من دستور 2020: بالإضافة إلى الإختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور .

تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات ... إلخ المادة .

<sup>2</sup> عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين ، ط2، دار الفكر العربي القاهرة 1995، ص53.

### ثالثاً - رقابة دستورية الأوامر والتنظيمات.

تخضع التنظيمات والأوامر لرقابة جوازية لاحقة، إذ تختص المحكمة الدستورية بالنظر في دستورية التنظيمات والأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية خلال العطل البرلمانية أو شغور المجلس الشعبي الوطني طبقاً لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإذا إنقضى أجل شهر المحدد في المادة 190 من التعديل الدستوري سقطت حتى جهات الإخطار في تحريك الرقابة ضد النص ويبقى سبيل الرقابة مفتوح ضمن آلية الدفع بعدم الدستورية إذا تحققت شروطه أو اللجوء إلى مجلس الدولة بخصوص التنظيم قبل انقضاء آجال الطعن القضائي وهي أربعة أشهر طبقاً لنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

### الفرع الخامس: نتائج الرقابة الدستورية.

تأخذ الرقابة الدستورية صورتين بارزتين هما الرقابة الشكلية والرقابة الموضوعية، فالرقابة الشكلية تبحث في مدى احترام واضع النص للشكليات التي يقرها الدستور كضرورة توفر نصاب معين للمصادقة على نص قانوني مثلاً، أما الرقابة الموضوعية فتبحث في مدى احترام الأحكام الدستورية كعدم مخالفة المبادئ التي ينص عليها الدستور كالمساواة بين المواطنين وحقوق الإنسان وغيرها.

أما النتائج التي تترتب على الرقابة الدستورية فيمكن أن نحصرها فيما يلي:<sup>1</sup>

• لا يتم التصديق على المعاهدة أو الاتفاق أو الاتفاقية متى ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورتها.

• يفقد النص التشريعي أو التنظيمي أثره متى ارتأى المجلس الدستوري بأنه غير دستوري وذلك ابتداء من تاريخ قرار المجلس.

<sup>1</sup> عمار عباس، تطور الرقابة الدستورية في الجزائر والعوائق التي تحول دون فعاليتها، المركز الجامعي معسكر، دون سنة، ص 167.

• لا يتم إصدار القانون العضوي المعروض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه متى صرح بأنه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور ولا يمكن فصله عن باقي أحكام النص.

• إذا صرح المجلس الدستوري بأن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ودون أن يلاحظ في ذات الوقت بأن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام القانون، أمكن لرئيس الجمهورية إصدار هذا القانون ولكن باستثناء الحكم المخالف للدستور أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل مرة أخرى على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور.

• إذا صرح المجلس الدستوري بأن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكماً مخالفاً للدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور.

### المطلب الثاني: الرقابة المطابقة.

نتطرق بالدراسة في هذا المطلب إلى مفهوم رقابة المطابقة و مميزاتها ثم إجراءات العمل بها .

### الفرع الأول: مفهومه الرقابة المطابقة.

يقصد بالرقابة المطابقة للدستور: " أن يكون القانون موافق بشكل دقيق للدستور أي علاقة خضوع بين القاعدتين الدستورية والتشريعية، فالرقابة هنا تتعدى رقابة

الملائمة بين القانون والدستور، لتقدير الرقابة الدقيقة مع النص الدستوري فيجب على القانون إذن ألا يتضمن أي تناقض مع نص الدستور.

تختص المحكمة الدستورية بفرض رقابة مطابقة للقوانين العضوية مع الدستور وكذا رقابة مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان مع الدستور، بعد إخطارها من قبل رئيس الجمهورية طبقاً بنص المادة 190 الفقرتين 5 و6 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أو يتم إخطارها من قبل رئيس الدولة في حال شغور منصب رئيس الجمهورية، كما تضمنت المادة 140 من التعديل الدستوري النص على خضوع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المحكمة الدستورية قبل صدور النص في الجريدة الرسمية.

#### الفرع الثاني: مميزات رقابة المطابقة.

تمتاز رقابة المطابقة للدستور بأنها رقابة سابقة لصدور النصوص القانونية ونشرها، ولا تنصب على حكم محدد في النص القانوني، بل تشمل النص برمته وتجري بصورة وجوبية.<sup>1</sup>

#### أولاً: رقابة المطابقة رقابة سابقة ومجردة.

تتميز رقابة المجلس الدستوري في إطار مطابقة القواعد القانونية للدستور بأنها رقابة سابقة تقع بعد إقرار هذه القواعد من قبل البرلمان وقبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية بالنسبة للقوانين العضوية، وقبل نشرها وتطبيقها بالنسبة للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان.

يختلف الفقهاء حول محل الرقابة السابقة بالنسبة للقانون العضوي، هل هو القانون أم مشروع القانون، ومرد هذا الاختلاف هو اعتبار بعض الفقهاء أن عملية

<sup>1</sup> بوزيد بن محمود، أثر اجتهادات المجلس الدستوري على الوظيفة التشريعية للبرلمان في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، السنة الجامعية 2017-2018، ص77-79.

الإصدار مرحلة من مراحل التشريع، بينما عدها آخرون عملا خارجا عن طبيعة التشريع، كونها إجراء يقوم به رئيس الجمهورية، يعطي الشرعية والنفذ لقانون مكتمل.

**ثانيا: رقابة المطابقة رقابة إلزامية شاملة.**

تتميز رقابة مطابقة النصوص القانونية للدستور، المسندة للمجلس الدستوري بأنها رقابة إلزامية، بحيث لا يمكن إصدار القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان إلا بعد إخطار المجلس الدستوري، وقيامه بإبداء رأيه في مدى مطابقة النصوص القانونية المعروضة عليه للدستور.

وحتى وإن كانت رقابة المطابقة إلزامية فإنها ليست بآلية، لأن المجلس الدستوري لا يمارسها من تلقاء نفسه، بل بناء على إخطار من الجهة التي كلفها الدستور بذلك.

**الفرع الثالث: إجراءات العمل برقابة المطابقة.**

تختلف إجراءات العمل برقابة المطابقة للدستور تبعا للنص محل الرقابة، هل هو قانون عضوي أم نظام داخلي لإحدى غرفتي البرلمان.

**أولا : رقابة القوانين العضوية.**

أخضع الدستور الجزائري القوانين العضوية التي يقرها البرلمان لرقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري، والغاية من ذلك هي تقييد البرلمان في اختصاصاته في هذا المجال بما لا يسمح له بتخطي الإطار المرسوم له في الدستور، إذ يحتمل أن تتضمن نصوص هذه القوانين أحكاما تتعارض مع الدستور نصا وروحا الأمر الذي يستدعي إخضاعها لرقابة المطابقة المسبقة. وهو ما يضمن وجود منظومة قانونية عضوية متجانسة مع الدستور لارتباطهما الوثيق.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> محمد ضيف، أثر قرارات وآراء المجلس الدستوري: الواقع والآفاق، مجلة المجلس الدستوري الجزائري، العدد 06، الجزائر، 2016-2017، ص 153.

## ثانيا: رقابة النظام الداخلي للبرلمان.

يعد النظام الداخلي للبرلمان الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير عمل البرلمان وضبط وتقنين العلاقات داخل البرلمان بما يحقق التوازن بين الأغلبية والمعارضة ويضمن حقوق الأقليات البرلمانية ويحدد الواجبات ويبين المخالفات والجزاءات والعقوبات المرصودة لها، كما يحتكم إليه في فض النزاعات والخلافات داخل البرلمان.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني: تحريك الرقابة القضائية وفعاليتها.

شهد مجال الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر إثر التعديل الدستوري لسنة 2020 انتقالا نوعيا لم يعرف له مثيل ضمن مسيرة الإصلاحات الدستورية التي مر بها منذ وضع أو دستور للجزائر سنة 1963 حيث أقر المؤسس الدستوري الجزائري ضمن هذه الإصلاحات النص على إنشاء محكمة دستورية وأناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين بدلا عن المجلس الدستور، مع توسيع مجال دورها الرقابي الذي لا ينعقد لها تلقائيا وإنما يكون لها ذلك عن طريق آلية الإخطار.

## المطلب الأول: تحريك الرقابة القضائية وآلياتها.

بعدها تطرقنا لأنواع الرقابة القضائية في المبحث الأول، وذلك بالبحث في الأساس القانوني لأنواع الرقابة ومجالاتها، سنتطرق في هذا المبحث الى الجانب العملي أو التطبيقي للرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية.

و لكي تباشر المحكمة الدستورية عملها يجب أن تخطر من الجهات المحددة قانونا كأول مرحلة، و إنطلاقا من هذا الإجراء تباشر المحكمة عملها في الإختصاصات التي حددت لها من

<sup>1</sup> رشيد المدور، النظام الدستوري لمجلس النواب لدراسة، وتعليق منشورات مجلس النواب، المغرب، 2005، ص 08-07 .

خلال النصوص القانونية، وهي تختلف من إختصاص إلى آخر، حيث أن دورها يبرز بشكل واضح وكبير في حالات دون أخرى، وفي آخر المطاف تصدر قراراً أو رأياً تكون حجيته على كل السلطات<sup>1</sup>، أي كل ما تصدره بعد إخطارها من قرار أو رأي، ملزم للسلطات العمومية الأخرى وفي مقدمتهم السلطة التشريعية والسلطات الإدارية<sup>2</sup>.

والمحكمة الدستورية لا تمارس مهامها من تلقاء نفسها أي لا تملك ذاتية التحرك، بل يكون بآليات وأدوات دستورية، ولذا وجب البحث عنها وسنبدأ بالآلية المشهورة والتقليدية التي تجعل المحكمة تمارس مهامها الدستورية وهي آلية الإخطار، كما سنقوم بالبحث عن الآلية الثانية التي اعتمدها المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2016 وكذا التعديل الدستوري لسنة 2020، كأداة و ميكانيزمة جديدة، لتمارس دورها الرقابي، وهو الدفع بعدم الدستورية .

### الفرع الأول: تحريك الرقابة القضائية.

وتتمثل في آليتين دستوريتين و هما : آلية الإخطار و آلية الدفع بعدم الدستورية .

#### أولاً - آلية الإخطار.

<sup>1</sup> - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، ط01، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 35.

<sup>2</sup> - آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، ج2، دار العلم للملايين، بيروت،

الإخطار هو الوسيلة الأولى لتحريك الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وكلمة "إخطار" تعني اصطلاحًا : طلب أو رسالة من الهيئة المختصة بالإخطار توجه إلى المحكمة الدستورية من أجل طلب النظر في دستورية القوانين<sup>1</sup>.

تنص المادة 193 من دستور 2020، "تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة". و في الفقرة الثانية من نفس المادة تنص على أنه "يمكن إخطارها كذلك من 40 نائبا أو 25 عضوا في مجلس الأمة".

يتمتع رئيس الجمهورية بحق الإخطار في مجال تفسير النصوص القانونية، و يعتبر التفسير الدستوري أحد أهم عناصر منهج الرقابة الدستورية من أجل إزالة الغموض الذي يعترض المسائل الدستورية التي لا يمكن أن تجد حلاً إلا بالتدخل بالتفسير<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى رئيسي غرفتي البرلمان، يكون بذلك حقًا مشتركًا واختياريًا، إذا تعلق الأمر بمراقبة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات قبل أو بعد دخولها حيز النفاذ، يقودنا إلى القول بأن عملية الإخطار لا تكون إلا في حالة وجود خلاف بين رئيس الجمهورية وأحد رئيسي غرفتي البرلمان حول نص تشريعي أو تنظيمي، ما عدا ذلك تكون احتمالات إخطاره ضعيفة وهذه

<sup>1</sup> - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 33.

<sup>2</sup> - محمد سليمان هلال، دور القضاء الدستوري في الرقابة على احترام الشرعية الدستورية (دراسة تحليلية ومقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2005، ص 104.

الوضعية بإمكانها إبعاد أو إفلات نصوص تشريعية أو تنظيمية غير دستورية، دون أن تخطر أي هيئة بذلك.

كما أن منح حق الإخطار لرئيس الغرفة الثانية "مجلس الأمة" هو أمر منطقي لخلق توازن بين رئيسي غرفتي البرلمان، فمن غير المعقول أن يمنح حق الإخطار لرئيس المجلس الشعبي الوطني دون منحه لرئيس مجلس الأمة، لأن الغرفتين معاً يكونان السلطة التشريعية بالقوانين التي يتم الموافقة عليها على مستوى الغرفة الأولى تمر على الغرفة الثانية لتصوت عليها، كما أنه دستورياً يعدّ رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني لتقلد رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

وكما سبقت الإشارة إليه أن الإخطار الممنوح لكل من رئيسي غرفتي البرلمان هو إخطار إختياري في مجال الرقابة كلما استدعت الضرورة في مجال المعاهدات والقوانين والتنظيمات سواء قبل أو بعد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، أما بالنسبة للقوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، فهو إخطار وجوبي سابق عن إصدارها. أضف إلى ذلك فإن منح كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان حق الإخطار الإختياري، يعطي لهم الفرصة أن يكونوا سلطة وقوة، لكن في ظل النظام الحالي السائد في الجزائر، حالات الإخطار أمام المحكمة الدستورية تكون قليلة، لأن الأغلبية البرلمانية توافق الأغلبية الرئاسية.

وبخلاف ما جاء في دستور 1996 و الدساتير السابقة، فليس لأعضاء البرلمان بغرفتيه الحق في تحريك الرقابة على دستورية القوانين وإخطار المجلس الدستوري سابقاً، وإنما يقتصر على رئيسي الغرفتين و رئيس الجمهورية، بالرغم من أن أعضاء المجلس الشعبي الوطني يملكون

الحق في المبادرة بالقوانين، لكن ليس لهم حق الإخطار، جاء دستور 2020 ليصحح المسار الرقابي حيث أن المشرع أضاف إمكانية الإخطار من طرف رئيس الحكومة أو بطلب من 40 نائبا أو 25 عضوا في مجلس الأمة .

وهذا لضمان حق الأقلية اللازم لكل نظام ديمقراطي"، على اعتبار أن هذا التوسيع في المادة يرمي إلى التوازن بين الأغلبية والأقلية داخل البرلمان<sup>1</sup>، فعدم حرمان ممثلي الشعب من حق الإخطار، سيكسر بشكل أكثر مبدأ الرقابة و الحق في ترسيخ قواعد الديمقراطية.

### ثانياً- الدفع بعدم الدستورية.

وهي آلية جديدة أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة (188)، متأثراً بالتعديل الدستوري الفرنسي الأخير الصادر بالقانون رقم 724-2008، فقد أحدثت المادة 29 منه تعديلا على المادة 61 وفتحت الطعن أمام الأفراد لإخطار المجلس الدستوري، وهذا ليس مباشرة، وإنما عن طريق الدفع الفرعي أمام الجهات القضائية التي تنظر في دعوى الأفراد. و في هذا المنهج تم تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 ونصت المادة 188 على " تحدد شروط و كفاءات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي"، وقد صدر القانون العضوي رقم 18-16، الذي بين كيفية تطبيق آلية الدفع بعدم الدستورية، كآلية جديدة للرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية، وذلك بتمكين المواطنين من حق إخطار المجلس الدستوري عن طريق الجهات القضائية.

<sup>1</sup> - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري ( 1989-2010)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ، ص 83.

وتعد آلية الدفع بعدم الدستورية، آلية للرقابة البعدية على القوانين، التي تعزز الصفة القضائية للمجلس الدستوري سابقاً، وتشكل نقلة نوعية لتحقيق عدالة دستورية مواطنة، ويقصد منه منح الحق في تحريك الرقابة على دستورية القوانين، سواء بطريقة مباشرة، كما هو الحال في النظام الألماني والإسباني، أو بطريقة غير مباشرة من خلال السماح لهم بالدفع أمام الجهات القضائية، إذ من شأنه أن يجعل المواطن في قلب معادلة تحصن حقوقه وحرياته. كما تعتبر هذه الآلية ضماناً ضرورية لاحقة لتفعيل عملية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر بعد تتويج مشروع النص القانوني بالمصادقة، وبذلك يكون قد منع احتكار سلطة الإخطار الذي قد تستأثر به الفئات الأخرى لاسيما عندما تكون في حالة وفاق سياسي<sup>1</sup>.

غير أن واضعي دستور الجمهورية الخامسة قد تبنا فكرة ضيقة -نسبياً- لدور المجلس الدستوري، حيث أنهم لم يصبوا إلى إنشاء محكمة دستورية - وهو ما سنشير إليه لاحقاً عند التطرق إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 - بالمفهوم الكامل لهذا المصطلح بمعنى قضاء مكلف بالحرص على احترام الحقوق و الحريات على النحو القائم أمام المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية أو المحكمة الدستورية الألمانية<sup>2</sup>.

ويقصد بالدفع بعدم دستورية نص قانوني، تلك الدفوع التي يتمسك بها أحد المتناضين عن طريق محاميه أثناء النزاع القضائي، حول النص المراد تطبيقه على موضوع الدعوى بأنه غير

<sup>1</sup> - نصر الدين بن طيفور، مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، تلمسان، الجزائر، عدد 41، ديسمبر 2016، ص 82.

<sup>2</sup> - مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، الإتجاهات الحديثة في رقابة دستورية القوانين في الأنظمة اللاتينية (مصر وفرنسا) المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ط01، 2014، ص 19-20.

دستوري، وذلك بعد التأكد من توفر الشروط التالية: أن يثبت جدية الدفع، وأن يكون له صلة بموضوع الدعوى المطروحة أمام القاضي، فضلا عن ذلك أن يكون متعلق بالحقوق والحريات العامة وأن يكون مكتوب ومسبب ومنفصلا عن إجراءات الدعوى الأخرى.

إن تكريس الحق بالدفع بعدم دستورية القوانين في التعديل الدستوري لسنة 2016، توجه جديد في الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر انسجاما مع توجهات الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في تأكيده على أهمية الفرد في حماية حقوقه الأساسية والدفاع عنها التي تعد من المبادئ العامة للدستور، وينحى منحى التطورات التي شهدتها أغلب النظم الدستورية المقارنة .

إذ أن مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 قد اتجه إلى منح الأفراد العاديين الحق في منازعة دستورية القوانين، وذلك مع تجنب عدم تكريس وكثرة القضايا أمام المجلس الدستوري بفضل ما يمكن تسميته بتقنية مزدوجة يجريها في المقام الأول قاضي الموضوع، ثم قضاء المحكمة العليا أو مجلس الدولة، وبعدها يتم إخطار المجلس الدستوري بها، وهذا راجع لكون اختصاصات القضاء غير كافية لحماية الحقوق والحريات، ولذا يمنح سلطة تقديرية في الإخطار بالإحالة في الدفع بعدم دستورية التشريعات.

ولقد أولى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أهمية بشأن هذا الموضوع إذ نص المشرع الجزائري على إنشاء المحكمة الدستورية في الفصل الأول ابتداءً من المادة 185<sup>1</sup> منه ونص على تشكيلتها في المادة 186، أما المادة الموالية 187 من الدستور فقد نصت على الشروط

<sup>1</sup> تنص المادة 185 من دستور 2020 على ( المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور . تضبط المحكمة الدستورية سير المؤسسات و نشاط السلطات العمومية. تحدد المحكمة الدستورية قواعد عملها).

الواجب توفرها في أعضاء المحكمة الدستورية. ونصت المادة 188 منه على تعيين رئيس المحكمة الدستورية ومدة تعيينه من طرف رئيس الجمهورية. كما نظمت المواد من 190 إلى 194 عمل المحكمة الدستورية. و الشاهد عندنا هنا هي المواد التي نصت على الدفع بعدم الدستورية وهو ما نصت عليه المادة 195 "يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية.... إلخ المادة"، إضافة إلى ذلك نص المشرع على إصدار قانون عضوي يحدد كيفية الإخطار و المتابعة أمام المحكمة الدستورية و هو ما أشارت إليه المادة 196 من الدستور وفعلا صدر القانون العضوي رقم 22-19 المؤرخ في 25 جويلية 2022 الذي يحدد كيفية الإخطار و المتابعة أما المحكمة الدستورية.

#### الفرع الثاني: آليات الرقابة القضائية.

الرقابة التي تمارسها هيئة قضائية تختص بالفصل في مدى دستورية أي قانون تصدره السلطة التشريعية، و ينطلق مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين من فكرة حق الأفراد في حماية حقوقهم وحررياتهم المقررة بموجب الدستور، فوظيفة القضاء تتمثل في الفصل في الخصومات التي تحصل بين الأفراد والدولة أو بين الأفراد أنفسهم وهي وظيفة على قدر كبير من الأهمية ، كما تشكل الرقابة القضائية ضمانا فاعلة لدستورية القوانين حيث يتسم القضاء بالحياد والنزاهة والاستقلالية بالإضافة إلى الخبرة القانونية، وهناك صورتان للرقابة القضائية على دستورية القوانين هما: رقابة الإمتناع و رقابة الإلغاء<sup>1</sup>.

#### أولاً- رقابة الامتناع.

<sup>1</sup> بوسالم رابح، المجلس الدستوري تنظيمه وطبيعته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ،جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2004-2005، ص56.

هذه الطريقة بالرقابة على دستورية القوانين أخذت بها الولايات المتحدة الأمريكية، والتي تعتبر مهد لنشأة النظام القضائي للرقابة على دستورية القوانين بالرغم أن دستورها لم ينص صراحة على هذه الرقابة، إلا أنها بنيت على يد المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك في عهد القاضي "مارشال" حيث قرر حق القضاء في النظر بدستورية القوانين وذلك عندما عرضت عليها قضية القاضي "ماربوري" ضد وزير داخلية الولايات المتحدة الأمريكية "ماديسون" سنة 1803 وبررت المحكمة ذلك بأن من واجب القاضي تطبيق القانون ولكن عليه التأكد أولاً من وجود القانون الواجب تطبيقه ويلاحظ أن تطبيق المحاكم لهذه الطريقة ليس حقاً خاصاً بها أي أنها لا تمارسها بمحض إرادتها، إلا أنها تتصدى لها في حالة وجود نزاع معروض عليها في دعوى مدنية أو جنائية أو إدارية وهناك قانون معين ويطلب أخذ الخصوم تطبيقه فيطعن الأخر بالدفع بعدم دستورية هذا القانون، فإذا تأكدت المحكمة من جدية ذلك الدفع وأنه يخالف الدستور، فإن المحكمة لا تقوم بإلغاء القانون وإنما تمتنع عن تطبيقه على القضية المعروضة. وتسمى هذه الطريقة بطريقة الدفع الفرعي، وبهذه الطريقة فإن المحكمة تمتنع عن تطبيق القانون لعدم دستوريته في هذه الدعوى، وأن القانون يبقى قائماً وبالإمكان تطبيقه في محكمة أخرى في قضية أخرى إذا لم يدفع احد الخصوم بعدم دستوريته وهذه من الناحية النظرية ولكن من الناحية العملية فإن المحكمة التي قضت بعدم دستوريته تمتنع عن تطبيقه في النزاع وكذلك في المنازعات الأخرى، وقد تمتنع أيضاً المحاكم الأخرى إذا كان الحكم صادر من محكمة عليا.

وهناك عدة صور لرقابة الامتناع منها:

**1 - الدفع بعدم الدستورية :** وهو ما أشرنا إليه في تحريك الرقابة القضائية<sup>1</sup> فالمحاكم تمارس هذا الحق عندما يطرح أمامها نزاع و يطالب أحد طرفي النزاع تطبيق قانون ما فيطعن الطرف

<sup>1</sup> أنظر إلى الصفحة 67

الآخر بعدم دستورية هذا القانون و يطلق على هذه الطريقة طريقة الدفع الفرعي ولا يحق لأي شخص الطعن بعدم دستورية القوانين بصورة أصلية، أي إنه إذا رأى شخص أن قانونا ما يخالف الدستور فلا يحق له أن يتقدم للمحكمة للطعن بهذا القانون، بل يجب أن يكون القانون يطبق على الشخص في دعوى قضائية ، فيبادر هذا الشخص إلى الطعن بعدم دستورية هذا القانون ، وفي هذه الحالة يكون اختصاص المحكمة بالتأكد من دستورية القانون قد جاء متفرعاً عن الدعوى المنظورة أمامها ،وعلى المحكمة النظر في صحة هذا الطعن، فإذا تبين لها إن القانون غير دستوري امتنعت المحكمة عن تطبيقه و تفصل في الدعوى بما فيه صالح المتهم أو المدعى عليه .

**2 - الأمر القضائي:** وهي صورة من صور رقابة الامتناع و بحسب هذه الطريقة يحق لأي شخص أن يلجا إلى المحكمة و يطلب منها أن توقف تنفيذ قانون ما على اعتبار إنه غير دستوري ، و للمحكمة أن تصدر أمراً قضائياً إلى الموظف المختص بعدم تنفيذ القانون .

**3- الحكم التقريري:** و بمقتضاه يحق للشخص أن يطلب من المحكمة أن تصدر حكم تقرر فيه ما إذا كان القانون الذي سيطبق عليه دستورياً أم لا و في هذه الحالة لا يتم الفصل في الموضوع إلى أن يصدر حكم من المحكمة حول هذا الطلب ، و هذه الطريقة لها تأييد من الفقه الأمريكي ، لأن المحكمة تستطيع أن تعلن عن رأيها في دستورية أو عدم دستورية قانون ما حيث أن هذه الطريقة تنسجم مع الغاية من إسناد المحاكم سلطة الرقابة على دستورية القوانين.

**ثانياً- رقابة الإلغاء .**

إن ممارسة الرقابة عن طريق آلية الدعوى الأصلية من أجل إلغاء القانون أو مشروع القانون كاملاً، وتدارس هذه الرقابة من قبل صاحب الشأن سواء كان فرداً أو هيئة، التي تقوم برفع دعوى أصلية أمام محكمة الاختصاص من أجل مطالبتها بإلغاء هذا القانون الذي رأته أنه مخالف لأحكام الدستور، دون أن تنتظر تطبيقه، أي أن هذا النوع من الرقابة يمكن أن يكون سابقاً لدخول القانون حيز التنفيذ، أو لاحقاً لصدوره وتقدم محكمة الاختصاص التي رفعت أمامها الدعوى أن تتولى النظر في هذا الأمر بالبحث عن مخالفة هذا القانون لأحكام الدستور، وفي حالة تأكدها من ذلك أصدرت قراراً، أو حكماً بعدم دستورية القانون محل الإخطار، حتى في حالة عدم صدوره من أجل إبطال إصداره ودخوله حيز التنفيذ، أو إعدام أثره في حالة كان ساري المفعول<sup>1</sup>.

#### المطلب الثاني: فعالية الرقابة القضائية.

في هذه الفقرة سنتطرق إلى تقدير مدى نجاعة الرقابة القضائية، وهو ما يجب أن يكون في دراسة أي ظاهرة أو تغير في مجال النظام القانوني والحياة العامة في الدولة، وبما أن الرقابة القضائية عمل قانوني سيقع على أعمال السلطة التشريعية، والتي يفترض فيها الإستقلالية عن السلطات الأخرى في الدولة، وذلك تطبيقاً وعملاً بمبدأ الفصل بين السلطات في ممارسة الصلاحيات والإختصاصات المحددة في أحكام الدستور. ولذا سنوضح عدم نجاعتها بعرض المظاهر و الإنعكاسات السلبية ثم نعرض إيجابياتها.

#### الفرع الأول: المظاهر و الإنعكاسات السلبية للرقابة القضائية.

وتتمثل هذه المظاهر في مايلي:

<sup>1</sup> عبد الصمد رضوان خرشي، عبد المنعم بن أحمد، أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين كأداة في يد السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية، مجلة العلوم القانونيّة والاجتماعية، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور بالجلفة، I دون سنة، ص8.

## أولاً- الطبيعة الساكنة للمحكمة الدستورية.

إن جل الدساتير في الجزائر تعتبر المجلس الدستوري سابقاً أو المحكمة الدستورية حالياً حامية للدستور، لهذا نتساءل هل تستطيع فعلاً المحكمة الدستورية حماية الدستور، إذا تجاوز رئيس الجمهورية أحكامه؟ وبمعنى هل يمكن لها أن تتحرك من تلقاء نفسها إذا قام رئيس الجمهورية بإختراق الدستور، أو بالسكوت على الإختراق إذا قامت به جهة أخرى؟

إن الطبيعة الساكنة للمجلس تجعله عاجز عن القيام بعمله على أتم وجه خاصة فيما يخص الرقابة على دستورية القوانين إذ أن المجلس الدستوري لا يستطيع التحرك من تلقاء نفسه عند ظهور أي اعتداء أو عدم احترام للدستور لأن التحريك الذاتي غير متوفر لديه، وهذا ما يجعل عملية الاعتداء على الدستور سهلة، و أكبر دليل فعلي لإنتهاك أحكام الدستور قضية- محافظة الجزائر<sup>1</sup> -و مع عدم التقطن لها لمدة طويلة من قبل هذه السلطات، التي لها حق الإخطار فالمجلس الدستوري آن ذاك حتى وان تقطن لعدم دستورية نص قانوني إلا أنه لا يمكنه التحرك<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عندما تم إنشاء محافظة الجزائر، والتي لم ينص عليها الدستور، فالدساتير الجزائرية تؤسس لوجود الدولة والولاية والبلدية، لكن تم إنشاء هذه المحافظة، وتم العمل بها لمدة 03 سنوات وهو اختراق صارخ للدستور، كلف ميزانية الدولة وسائل مادية وبشرية وقانونية لمدة زمنية، ولم يتحرك المجلس لحماية الدستور، وهذا ما حدث فعلاً بالنسبة للأمر 15/97 الخاص بإنشاء محافظة الجزائر الكبرى، حيث أنه بقي ساري المفعول رغم عدم دستوريته طيلة ثلاث سنوات كاملة الى أن تقطن له رئيس الجمهورية، وقام بإخطار المجلس الدستوري، بالرسالة المؤرخة في 23 فبراير سنة 2000 والمسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري سنة 2000 رقم 2000/21 س.إ، ليقدر هذا الأخير عدم دستورية هذا الأمر في القرار رقم 02 ق أم د/ 2000 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1420 هـ الموافق ل 27 فبراير 2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، أنظر، آراء وقرارات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2012)، المرجع السابق، ص 134.

<sup>2</sup> - عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، جامعة معسكر، الجزائر، العدد الأول، 2013، ص2.

فهو لم يحرك ساكنا، أو يتدخل من تلقاء نفسه لحماية المعيار الأساسي بدون حصوله على الإخطار، حتى ولو تعلق ذلك بخرق صارخ للدستور<sup>1</sup>.

ثانيا- تغليب التمثيل الرئاسي و عدم استقلالية المحكمة الدستورية عن السلطات العمومية.  
إن تشكيلة المحكمة الدستورية في ، تتكون من أعضاء تنتمي إلى سلطات مختلفة، وأيضا أن مدة العضوية هي ستة "6" سنوات غير قابلة للتجديد، في دستور 2020، على أن يجدد نصف الأعضاء كل ثلاثة سنوات، وتتناهى العضوية في المجلس مع أية مهمة أخرى.  
و منه نقول أن استقلالية هذه الهيئة شرط ضروري لنجاحها وفعاليتها في أداء مهامها بشكل حيادي، ويتجسد مبدأ الاستقلالية والحياد من خلال عدم قابلية الأعضاء للعزل وهو ما لم ينص عليه الدستور صراحة.

كما يتجسد المبدأ أيضا من خلال عدم تجديد عهدة الأعضاء بالمحكمة الدستورية، وهو ما نص عليه الدستور صراحة، حيث أن عدم القابلية لتجديد العهدة يعني تحرر الأعضاء من الضغوط التي قد تمارس عليهم في سبيل تجديد العهدة لهم.

وذهب الدكتور طه طيار إلى أن : المجلس الدستوري يمتاز من حيث تشكيلته بالتوازن لما يكرس من تمثيل لكامل السلطات وما يحمل من ضمان لممارسة أعضاء المجلس لصلاحياتهم<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - طه طيار، المجلس الدستوري الجزائري، تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة، مداخلة بمناسبة الملتقى العلمي حول -الرقابة الدستورية- بنواقشط في 1996/02/28، مجلة إدارة المجلد 6، العدد2، الجزائر، 1996، ص 40.

<sup>2</sup> - طه طيار، المرجع السابق، ص 36.

إن المحكمة الدستورية تقوم بعمل قانوني لتحديد مدى تطابق الإجراءات أو القوانين الصادرة من السلطة التشريعية مع نصوص الدستور، ومعرفة ما إذا كانت بطريقة صريحة أو بطريقة ضمنية وبيان حدود اختصاصات السلطة التشريعية للتحقق من أن القوانين التي أصدرتها تدخل ضمن هذه الاختصاصات أو لا تدخل، كل ذلك يتطلب من القائمين بهذا أن تتوفر فيهم مؤهلات فنية وكفاءة قانونية، و من خلال تشكيلة المجلس نجد أن رئيس الجمهورية يتمتع بهيمنة عليه من خلال تعيينه لأربعة أعضاء من بينهم رئيس المحكمة الذي يتمتع بدوره بسلطة تنظيمية في إدارة شؤونها من حيث مهامه ومن حيث موظفيه هذا بتفويض من رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

وفي التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن عدد أعضاء المحكمة اثني عشر "12" عضواً، وهو ما نصت عليه المادة "186" من الدستور المشار إليها سابقاً، لكن رئيس الجمهورية بقي مستحوذاً بتعيينه لأربعة أعضاء من بينهم الرئيس، ومن هنا يصبح أربعة "04" أعضاء من أصل اثني عشر "12" زيادة على العضوين الذين يتم انتخابهم واحد من مجلس الدولة والآخر من المحكمة العليا، و الستة الآخرون ينتخبون عن طريق الإقتراع التي يحددها رئيس الجمهورية، فهنا يغلب التمثيل الرئاسي، ويتجسد عدم إستقلالية المحكمة عن السلطة التنفيذية.

ثالثاً- الإجراءات الكتابية والسرية أمام المحكمة الدستورية (الصفة غير الوجيهة للرقابة).

الملاحظ أن هاته الإجراءات تتسم بالطابع الكتابي، ولا يسمح بالمرافعة الشفوية أمامها ولا يحق للخصوم الحضور بأشخاصهم ولا عن طريق محامين، فكل مناقشات المحكمة الدستورية

<sup>1</sup> - الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 4 أكتوبر 2003،

فيما يتصل بالرقابة في حالة آلية الإخطار هي مناقشات مغلقة، ما عدا في حالة الدفع بعدم الدستورية فهي تجسد علانية المرافعات وحضور الأطراف.

كما أن هذه الإجراءات تتميز بالسرية في جميع مراحلها الطعن، و بحضور أغلبية أعضائه، حيث يطبع كل الإجراءات السرية الكاملة التي يجب على الأعضاء الإلتزام بها، بدءاً من تسجيل رسالة الإخطار الذي يترتب عليه فوراً تعيين مقرر من بين أعضائها ، يتولى تحضير مشروع الرأي أو القرار.

ونخلص من ذلك أنه لا يوجد إشراك الأطراف المعنية بالإخطار أمام المحكمة الدستورية نظراً لطبيعة عملية الإخطار والتي تتم بالكتابة والتبليغ لدى مكتب المحكمة، والذي لا ينتج عن نزاع حقيقي بين أطراف متعارضة، فهي دعوى في الموضوع أو طلب من جانب واحد، يهدف إلى ضمان إحترام وحماية أحكام الدستور.

#### رابعاً- قصر الآجال للفصل في الدستورية.

إذ يستنتج من المادة "194"<sup>1</sup> من التعديل دستور 2020 أن للمجلس الدستوري آجالاً محددة بنص دستوري للنطق بمدى دستورية النص المعروض عليه، فالمجال الزمني ليس مفتوحاً في هذا الإطار أو متعلق بصلاحيات المحكمة، إذ عليه أن يلتزم خلال هذا الأجل المحددة ب (30) يوماً، الرد على الطعن وفحص النص المعروض عليه، لإصدار رأيه أو قراره.

<sup>1</sup> - والتي نصت على مايلي " تتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة، تصدر قرارها في ظرف ثلاثين (30) يوماً الموالية من تاريخ إخطارها، وفي حال وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفف هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام " .

الفرع الثاني : المظاهر و الإنعكاسات الإيجابية للرقابة القضائية.

و أما عن ايجابيات الرقابة القضائية، فتتمثل في مايلي:

أولاً- الرقابة القضائية تؤسس لمبدأ الفصل بين السلطات.

وهذا ما عبرت عنه المحكمة الدستورية بوضوح حيث اعتبرت أن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان، الذي أوكله إياها الدستور، وهو ما يجعل من القضاء الدستوري ضرورة لمراقبة تعديت السلطة على بعضها البعض.

ثانياً- إكمال حلقات دولة القانون والمؤسسات.

لا يمكن الحديث عن وجود حقيقي لدولة القانون في غياب قضاء دستوري يراقب دستورية القوانين أي انطباق القوانين التي يسنها المشرع على أحكام الدستور<sup>1</sup>.

ويعبر عن أهمية ومبررات رقابة الدستورية في الواقع، تمتع قواعد الدستور بخاصية السمو الموضوعي والشكلي في آن واحد- بالمقارنة بما عداها من سائر أنواع ومختلف درجات القواعد التشريعية الأخرى في المجتمع، وبحيث تملك قواعد الدستور إلغاء أو تعديل غيرها من سائر القواعد القانونية، دون أن تملك هذه الأخيرة ذلك، فمن حيث السمو الشكلي، نجد أن الدستور يتم

<sup>1</sup> - إلياس جوادي، دور المجلس الدستوري في رقابة دستورية القوانين وصحة الانتخابات البرلمانية، دراسة نقدية مقارنة ط01، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015، ص 166.

وضع نصوصه وأحكامه بواسطة هيئة عليا تسمو على كافة ومختلف الهيئات الأخرى المعنية بسن القوانين واللوائح<sup>1</sup>.

أما عن سمو الموضوعي للدستور، فإنه يتمثل في أن الدستور يحدد القواعد الحاكمة لإنشاء وتنظيم عمل السلطات العامة العليا للدولة.

فدولة القانون تقوم على سيادة الدستور في أحكامه، وهو ما تجسده الرقابة القضائية بواسطة المحكمة، التي تصونه و تحميه من الخروج على أحكامه.

فوجود الرقابة القضائية تؤدي إلى احترام تدرج القواعد القانونية، و كذلك المساواة بين المواطنين أمام القانون، و يتجسد هذا كذلك بتكريس آلية الدفع بعدم الدستورية المشار إليه آنفا.

**ثالثاً- تقنين الصراع السياسي.**

إن وجود المحكمة الدستورية عليا مختصة، يأخذ وجها قانونيا أيضا، من شأنه عقلنة الحياة السياسية والتخفيف من حدة الإحتقان السياسي عن طريق الإحتكام للدستور، وأصبح ينظر للتشريع من جهة مضمونه وآثاره السياسية<sup>2</sup>.

وقونة السياسة تعني تعميق الايمان بالدستور، وبشكل عام بالقانون، كمحرك وضابط للحياة السياسية، وبالتالي الإحتكام للدستور لحسم الجدل السياسي أو الصراعات السياسية. سوى بين

1 - مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، الإتجاهات الحديثة في رقابة دسورية القوانين في الأنظمة اللاتينية (مصر وفرنسا) المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ط01، 2014، ص9.

2 - الياس جوادي، المرجع السابق، ص 169.

التيارات و الأحزاب والقوى السياسية التي يضمها البرلمان، أو سواء في العلاقة بين السلطات الدستورية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - الياس جوادي، المرجع السابق، ص 169.

## خلاصة الفصل الثاني

إن للرقابة القضائية التي يمارسها المجلس الدستوري على أعمال السلطة التشريعية، أثر هام على إجراءات إنتاج وسريان النصوص القانونية، وهو إما إلغاء نصوص القانون لعدم دستورتها، أو الموافقة عليها تحت طائلة التحفظات بإعادة صياغتها، وهو ما يشكل آلية لتقاسم الوظيفة التشريعية، بين البرلمان والمجلس الدستوري.

لقد أسست كل الدساتير والتعديلات الدستورية في الجزائر، للرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية، والتي مرت بمراحل هامة جدا، إلى أن تم ترسيخ نموذج مقبولا يؤدي إلى اشراك الأفراد في الدفاع عن حقوقهم وحررياتهم المكفولة دستوريا، مما يؤدي بمراقبة السلطة التشريعية في إصدار أي قانون يمس بالمبادئ و الأحكام المنصوص عليه في الدستور و يؤسس دولة الحق و القانون.

## خاتمة

إن الحكم على مكانة السلطة التشريعية في أي نظام سياسي لأي دولة، لا بد من الرجوع إلى النظام الدستوري بها، للتعرف بداية على صلاحياتها واختصاصاتها من جهة، ومن جهة ثانية معرفة علاقتها بباقي السلطات العامة في الدولة لاسيما مع السلطة التنفيذية، وعلى مدى قدرتها على استعمال تلك الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها خصوصا في مجال التشريع (المبادرة باقتراحات القوانين) أو في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

ولقد اطلعنا من خلال ما سبق على مكانة السلطة التشريعية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وصولا إلى التعديل الأخير لسنة 2020، نجد بأن مكانة السلطة التشريعية في التعديل الدستوري الأخير قد حافظت على مكتسباتها السابقة، وأيضاً تحصلت على بعض من الصلاحيات والاختصاصات التشريعية والرقابية التي جعلتها تمشي قدما نحو تجسيد روح مبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء خصيصا من منطلق "السلطة تحد السلطة" حتى يتم تفادي أي انحراف في السلطة أو أي تجاوز لها.

### أولا - نتائج الدراسة :

من بين النتائج التي تم التوصل إليها في هذا البحث مايلي :

#### 1/ بخصوص الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية :

- إن المركز القانوني السامي والقوي لرئيس الجمهورية بإعتباره منتخبا من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام والمباشر، يخول له سلطة سياسية عليا أكبر من تلك التي يتمتع بها أعضاء السلطة التشريعية فرادى أو مجموعات ، وذلك من الناحية الدستورية والسياسية، فمن الناحية الدستورية يمتلك رئيس الجمهورية مكانة قوية ويتمتع بسلطات خطيرة تجاه السلطة

التشريعية وأخطرها حل المجلس الشعبي الوطني، وتعيين الثلث في الغرفة العليا، ومن الناحية السياسية يعتبر رئيس الجمهورية رمزاً للوحدة الوطنية ومجسداً للدولة داخلياً وخارجياً، وهو المحور الذي يدور حوله النظام السياسي وهو حامي الدستور.

• توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التشريع، مما يؤدي الى افرغ البرلمان من فعاليته، فقد أدى تمكين رئيس الجمهورية من العديد من الصلاحيات والسلطات إلى السيطرة التامة للسلطة التنفيذية على مجال العمل التشريعي، فهو يجمع في حوزته الاختصاص التشريعي، وهذا عن طريق التشريع المنافس، أو الموازي، في الظروف العادية وغير العادية، والتنظيم المستقل، وحق الرجوع الى الشعب بإستفتاءه كلما استدعت الظروف، وبذلك أصبح الاستفتاء حقاً شخصياً لرئيس الجمهورية ومنه يعزز هذا الاخير علاقته مع الشعب، على اعتبار أنه صاحب السلطة التقديرية.

• تدخل رئيس الجمهورية في جميع مراحل التشريع، وهو ما لاحظنا في تمكين رئيس الجمهورية من آلية الاعتراض وطلب قراءة ثانية لمشروع القانون، وتحكمه في آلية الاصدار.

• تحديد المشرع للمجال التشريعي للبرلمان، واعتبار ما عداه من التنظيم يعبر عن رغبة المشرع في منح الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، المتمثلة أساساً في رئيس الجمهورية وحده، دون اشراك الوزير الأول مما يجعله في مركز تبعي لرئيس الجمهورية خاصة وأن المشاريع القانونية التي تحضرها الحكومة تمر على رئيس الجمهورية من خلال عرضها على مجلس الوزراء .

• احتكار الحكومة للمجال المالي، ويظهر ذلك من خلال بسط نفوذها على اعداد مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها البرلمانية، دون أن يشاركها في ذلك البرلمان بحيث يعد قانون المالية في التشريع الجزائري الركيزة الأساسية لتنفيذ مخطط عمل الحكومة، والذي بدوره يشكل محور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مما يجعل الحكومة مؤسسة تحمي رئيس الجمهورية و تنفذ إرادته وتتحمل المسؤولية عنه.

• تدخل الوزير الأول في حال حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، وسلطته في سحب النص المعدل من طرف الغرفة السفلى، يعتبر هذا الإجراء مساساً بمبدأ سيادة البرلمان بالرغم من أن هذا الأخير منتخب من طرف الشعب.

## 2/ بخصوص الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية :

• إن هذه الرقابة تمنح للأفراد حق تحريكها وطريقة اللجوء إلى الجهة المختصة برقابة دستورية القوانين، بعد إحالتها من الجهات القضائية حسب تنظيمها الهرمي، فهي لا تطبق على الرقابة التي تمارس عن طريق جهاز مكون بطريقة سياسية، وإنما هي تلك الرقابة التي يتولى فيها القضاء فحص دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها للدستور، فهذه الرقابة تتميز عن الرقابة بواسطة هيئة سياسية بأن الذي يقوم بها إذن الهيئة القضائية ذاتها، أمام المحاكم المختلفة أو أمام محكمة عليا معينة ينص عليها الدستور، أو أمام هيئة دستورية مستقلة، وهو ما تجسده المحكمة الدستورية.

• إن المركز القانوني والسياسي المتميز لرئيس الجمهورية مكنه من توسيع صلاحياته في ممارسة السلطة القضائية، وذلك بتعيين وزير العدل ورئيس المجلس الأعلى للقضاء ورئيس المحكمة العليا والمحكمة الدستورية.

• تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المحكمة الدستورية، وهو ما يشكل إعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات في حال إعتبار أن المحكمة الدستورية تمارس الرقابة القضائية وحامية للدستور.

• تحديد عدد نواب الشعب (أربعين 40 نائباً أو خمسة وعشرون 25 عضواً في مجلس الأمة) في ممارسة الأخطار في حين بإمكان رئيس الجمهورية أو الوزير الأول الإخطار.  
ثانياً - الإجابة على الإشكالية :

من خلال هذا البحث نجد أن الأعمال الأساسية للسلطة التشريعية، تخضع لوجهين واضحين من الرقابة، والتي تعد مظهرًا لمبدأ التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات، وهو ما لامسناه من خلال الدساتير التي تعاقبت عليها انطلاقاً من دستور 1963 ، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.

وبناءً على ما تقدم تبين أن النظام القانوني الذي ينظم الرقابة على أعمال السلطة التشريعية كانت الأوجه القانونية فيه تؤسس لنوعين من الرقابة هما: الرقابة السياسية والرقابة القضائية، وهو ما تم التطرق إليه في البحث، وبناءً على ذلك لا بد من تقييم وتقدير فعالية تلك الآليات ونوع الرقابة في نفس الوقت، على اعتبار أنها أعمال قانونية وسياسية على مستوى ركائز ومكونات النظام السياسي، تؤدي إلى نتائج على مستوى النظامين القانوني والسياسي في الدولة،

بحيث تناول هذا البحث بعض المعايير والمؤشرات بخصوص الرقابة السياسية، كما تناول  
صلاحيات الجهات القضائية في مجال الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية.

### ثالثاً - الاقتراحات:

أملاً للوصول إلى عملاً تشريعياً قوياً يكرس ويعزز دولة الحق والقانون بحماية وتدعيم  
الحقوق والحريات الأساسية، ويخلق توازناً بين السلطات ويلعب دوراً أكثر في الحفاظ على السلم  
والاستقرار الاجتماعي ورفع مستوى النقاش داخل غرفتي البرلمان، ومساهمته في تكوين رأي عام  
يسمح للمواطن بالمشاركة في الشؤون العامة، أو بممارسة الضغط والتأثير على القائمين بتلك  
الشؤون، وحيلولتها دون مظاهر الاستبداد، والاهتمام بالملفات التي تعزز سيادة الجزائر وتحقق  
لها المزيد من المكاسب على الصعيدين الداخلي والخارجي، نورد فيما يلي بعض الإقتراحات التي  
نراها هامة لتأكيد وتعزيز ممارسة الرقابة بوجهيها السياسي والقضائي:

• ضرورة أن يكون الهدف من الرقابة تجسيد مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات، وخلق  
علاقة متوازنة بين السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، ولا يتأتى ذلك إلا بتعزيز السلطة  
التشريعية، بحيث لاحظنا أن العلاقة بين السلطات الثلاث تتسم بالفصل المرن، لكن علاقتهم  
برئيس الجمهورية تتسم بالاندماج وممارسة الرقابة السياسية، بكون النظام الجزائري يقوم على  
الحكم الفردي وينتمي للنظام الرئاسي الذي يديره الرئيس، وهو ما أقرته أحكام كل الدساتير بنصها  
: "الأغلبية الرئاسية".

• ضرورة العودة إلى النظام البرلماني الحقيقي الذي من خلاله يخول لرئيس الوزراء تحديد  
برنامج السياسي، وتنفيذه، وتحمل مسؤوليته والابتعاد عن تطبيق برنامج السيد الرئيس، وفي

مقابل ذلك يخول للسلطة التشريعية ممارسة وسائل التأثير المتبادلة بتحريك المسؤولية السياسية

• إن عدم النص الصريح على ضرورة نشر التشريعات خلال أجل معين، يجعله أداة رقابية بيد الحكومة، مما يجعل العمل التشريعي حبيس إرادتها، ودرءاً لأي لبس ودفعاً للتماطل، وجب النص عليه في أحكام الدستور.

• محاولة الرفع من مستوى الوعي الفكري، والسياسي داخل قبة البرلمان، وهذا عن طريق اختيار النواب الأكفاء، وذوو خبرة وأصحاب شهادات علمية عالية لمعالجة المسائل بشكل سليم، لأننا في زمن التخصص، وإذا لزمنا هذا الحال فإنه يصعب التكهن بنتائج مرضية في أي مجال ممن يفتقرون للتكوين الدقيق المؤسس على قواعد مضبوطة، ويعد ذلك أمراً مهماً جداً في الميدان التشريعي لأن مهمة وضع قواعد قانونية في الدولة مسألة دقيقة جداً، وتحتاج إلى مختصين أكثر منها إلى رجال يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية فقط، ولذا وجب التخلي عن أسلوب تعيينهم، أو تعيين المواصفات السابقة وهذا مما يساهم في ترشيد العمل التشريعي.

• ضرورة الاعتماد على أسلوب إنتخاب رئيس المجلس الدستوري بدلاً من تعيينه مثلما نجده في بعض التجارب الدستورية مثل فرنسا وتونس.

• ضرورة توسيع مجال سلطة الاخطار، وتمكين رئيس المحكمة الدستورية ونائبه من تحريك الرقابة القضائية على إعتبار أن المجلس هيئة دستورية مستقلة تجسد مبدأ الفصل بين السلطات.

• ضرورة مراجعة الرقابة القضائية، وهنا نعيب على المؤسس الدستوري أن جعل قرارات المحكمة الدستورية ذات أثر فوري، إذ كان من المفروض أن تكون قراراته ذات

أثر رجعي، لأن ذلك من شأنه أن يكفل القضاء على عيب عدم الدستورية من جذوره، لأن القانون قد يمس حقوقًا أو مراكز قانونية أو نصوصًا دستورية خلال الفترة الممتدة بين سريانه ونفاذه وتاريخ إخطار المجلس. وذلك حسب ما قرره المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020. في نصها: "إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم فإن هذا النص يفقد أثره ابتداءً من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية".

**الملخص بالعربية:**

تتناول هذه الدراسة الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ، حيث أن عملية الرقابة على البرلمان تشكل لبنة أساسية في بناء النظام الرقابي للدولة .فهي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية في مجال الرقابة السياسية و إختصاص دستوري للمحكمة الدستورية في مجال الرقابة القضائية ، و تمارس العملية الرقابية عن طريق آليات مرتبة للمسؤولية السياسية و القضائية تجاه العمل التشريعي ، ضمانا لمواكبة دواليب الديمقراطية، وإعطاء العمل التشريعي مكانة هامة و مرموقة بعد مروره على تلك الآليات .

لذلك نجد المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري 2020 ، سعى جاهدا لتفعيل المجال الرقابي على البرلمان محاولا بذلك معالجة الثغرات التشريعية، وتحقيق التوازن بين السلطات ومنح البرلمان المكانة الحقيقية اللائقة به أثناء ممارسته لوظيفته التشريعية بشكل قانوني ، بالرغم من النقائص التي بقيت موجودة في مجال الرقابة.

#### الكلمات المفتاحية:

الرقابة السياسية، الرقابة البرلمانية، السلطة التشريعية، الآليات الرقابية.

#### **Abstract:**

This study deals with oversight of the work of the legislative authority, as the process of oversight of Parliament constitutes a basic building block in building the state's regulatory system. It is an inherent jurisdiction of the executive authority in the field of political oversight and a constitutional jurisdiction of the Constitutional Court in the field of judicial oversight. The oversight process is exercised through mechanisms arranged for political and judicial responsibility towards legislative work, to ensure keeping pace with the wheels of democracy, and to give legislative work an important and prominent position after it has passed. Mechanisms.

Therefore, we find that the constitutional founder, through the 2020 Constitutional Amendment, strived to activate the field of oversight over Parliament, thus trying to address the legislative gaps, achieve a balance between the authorities, and give Parliament the true status it deserves while exercising its legislative function legally, despite the shortcomings that remained present in the field of oversight.

**key words:**

Political oversight, parliamentary oversight, legislative authority, oversight mechanisms.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً- النصوص القانونية:

- مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري 2020 الجريدة الرسمية رقم 84 .
- الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر سنة 1976 و المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963 تتضمن نص الدستور الجزائري لسنة 1963، الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 1963.
- القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج ع 14 الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق ل 7 مارس سنة 2016.
- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة في 9 مارس 1999.

### ثانياً- الكتب:

- أمين البار، دور الأحزاب السياسية في دعم التحول الديمقراطي في الدول المغاربية ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، 2014.
- آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة وحكمها ج2، دار العلم للملايين، بيروت، 1971.

- الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 4 أكتوبر 2003.
- الأمين شريط، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط2، درج الجزائر، 2002.
- إدريس بوكرا، نظام اعتماد الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، إدارة مجلد، 08، عدد 02، الجزائر، مركز البحوث الإدارية والتوثيق، 1998.
- إلياس جوادي، دور المجلس الدستوري في رقابة دستورية القوانين وصحة الانتخابات البرلمانية، دراسة نقدية مقارنة، ط01، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015.
- بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2004.
- حمدي عطيه مصطفى عامر، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والقانون الوضعي والإسلامي -دراسة مقارنة-، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، ط1، 2014.
- خالدية يقرو، القانون الدستوري، محاضرات جامعة غليزان، السنة الجامعية 2020/2017.
- رشيد المدور، النظام الدستوري لمجلس النواب لدراسة، وتعليق منشورات مجلس النواب، المغرب، 2005.
- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، ط01، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- طه طيار، المجلس الدستوري الجزائري، تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة، مداخلة بمناسبة الملتقى العلمي حول -الرقابة الدستورية- بنواقشط في 28/02/1996، مجلة إدارة المجلد 6، العدد2، الجزائر، 1996.

- عبد الله بوقفه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009 .
- عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، جامعة معسكر، الجزائر، العدد الأول، 2013.
- عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، ط2، دار الفكر العربي القاهرة 1995.
- لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، العدد الرابع، ديسمبر 2021، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، 2021.
- مسعود شيهوب، المبادرة بالتشريع بين البرلمان والحكومة، منشورات مجلس الأمة، البرلمان والديمقراطية في الجزائر، التجربة البرلمانية الجزائرية.
- محسن خليل، النظم الدستورية والقانون الدستوري، ج 1، منشأة المعارف، الاسكندرية مصر، 1971.
- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، -دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، جمهورية مصر، 2014.
- مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد العاشر، العدد الرابع، جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، دون سنة .

- **مسراتي سليمة**، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري ( 1989 - 2010)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر.
  - **محمد سليمان هلالات**، دور القضاء الدستوري في الرقابة على احترام الشرعية الدستورية (دراسة تحليلية ومقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005/2004.
  - **مدحت أحمد محمد يوسف غنايم**، الإتجاهات الحديثة في رقابة دستورية القوانين في الأنظمة اللاتينية (مصر وفرنسا)، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ط01، 2014.
  - **محمد أرزقي نسيب**، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1 دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998.
  - **ناجي عبد النور**، ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، جامعة 08 ماي 45 مديرية النشر لجامعة قالم، 2006.
  - **نور الدين رداة**، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور - 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006 - 2005 .
  - **نعمان أحمد الخطيب**، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، 1983.
  - **نصر الدين بن طيفور**، مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، تلمسان، الجزائر، عدد 41، ديسمبر 2016.
  - **هنري روسيون**، المجلس الدستوري الفرنسي، ترجمة، الدكتور محمد وطفة، ط1 المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2001.
- ثالثاً: المذكرات:

- **بوزيد بن محمود**، أثر اجتهادات المجلس الدستوري على الوظيفة التشريعية للبرلمان في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، السنة الجامعية 2017-2018.
- **بوعصيدة لخوير، قمري أمينة**، الدفع بعدم الدستورية في التعديل الدستوري 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، جامعة العربي التبسي، 2021.
- **بوسالم رابح**، المجلس الدستوري تنظيمه وطبيعته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2004-2005.
- **سمير بن أحمد**، آليات إحترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2013-2014.
- **سميرة عتوتة**، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر من المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث LMD في الحقوق، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعرييج، السنة الدراسية: 2020-2021.

رابعاً: المداخلات والمقالات:

- المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة في الدول العربية، مبادئ البرلمان الصالح، تمت معالجته بتاريخ 2017/03/05، [www.arabrulpeffaw.org](http://www.arabrulpeffaw.org).
- حفيظ نقادي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، جامعة سعيدة، جانفي 2014.
- سيد علي فاضلي، الأحزاب السياسية وضماناتها القانونية في النظام السياسي الجزائري، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 07، العدد 01، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2023.
- عرشوش سفيان، مقال حول : علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري، مجلة العلوم القانونية، جامعة خنشلة، الجزائر، جانفي 2015، عدد 01.
- عبد الصمد رضوان خرشي، عبد المنعم بن أحمد، أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين كأداة في يد السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية مجلة العلوم القانونيّة والاجتماعية، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور بالجلفة 1 دون سنة.
- عمار عباس، تطور الرقابة الدستورية في الجزائر والعوائق التي تحول دون فعاليتها، المركز الجامعي معسكر، دون سنة.
- عدنان محسن ضاهر، الرقابة البرلمانية من منظور لباني و عربي و دولي، دار بلال للطباعة و النشر، ط1 بيروت 2010.
- ليلى العاجيب، مقال حول مفهوم الأحزاب السياسية، <https://mawdoo3.com>.

- محمد ضيف، أثر قرارات وآراء المجلس الدستوري: الواقع والآفاق، مجلة المجلس الدستوري الجزائري، العدد 06، الجزائر، 2016.
- نادية بن أحمد، مفهوم الأحزاب السياسية الجزائرية وتأثيرها على السلطة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثالث، جامعة بوبكر بلقايد تلمسان سبتمبر 2014 .
- نادية مصابحية، عبد الوهاب خريف، السلطة التشريعية في النظام الجزائري من خلال آخر تعديل دستوري 2020، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 07، العدد 01 جامعة البليدة 2022.

# الفهرس

المقدمة:	ص4
الفصل الأول: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية	ص9
المبحث الأول: أنواع الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية	ص10
المطلب الأول: رقابة الأطراف الرسمية (السلطة التنفيذية)	ص11
الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية	ص11
الفرع الثاني: رقابة الحكومة	ص12
المطلب الثاني: رقابة الأطراف الغير رسمية (الأحزاب السياسية)	ص13
الفرع الأول: التعريف التشريعي للأحزاب السياسية	ص13
الفرع الثاني: تأثير الأحزاب السياسية على السلطة التشريعية	ص14
المبحث الثاني: آليات الرقابة السياسية وفعاليتها	ص15
المطلب الأول: آليات الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية	ص15
الفرع الأول: الآليات الرقابية أثناء مراحل إعداد القانون إلى إصداره	ص16
الفرع الثاني: حضور الحكومة لأشغال جلسات البرلمان بغرفتيه وأشغال اللجان الدائمة	ص19
الفرع الثالث: التحكم في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان	ص21
الفرع الرابع: التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية في الظروف العادية والإستثنائية	ص23
الفرع الخامس: إضطلاع السلطة التنفيذية بنشر القوانين بعد المصادقة عليها	
وتعيين الثلث الرأى في مجلس الأمة:	ص27
المطلب الثاني: فاعلية الرقابة السياسية على أعمال السلطة التشريعية	ص28
الفرع الأول: فعالية الرقابة السياسية للأطراف الرسمية (السلطة التنفيذية)	ص30
الفرع الثاني: فعالية الرقابة السياسية للأطراف الغير الرسمية	ص39

47	خلاصة الفصل الأول:
48	الفصل الثاني : الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية.
50	المبحث الأول: المبحث الأول: أنواع الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية.
50	المطلب الأول: الرقابة الدستورية.
51	الفرع الأول: مفهوم الرقابة الدستورية.
53	الفرع الثاني: نشأة الرقابة الدستورية.
55	الفرع الثالث: أنواع الرقابة على دستورية القوانين.
56	الفرع الرابع: مجال الرقابة الدستورية.
58	الفرع الخامس: نتائج الرقابة الدستورية.
59	المطلب الثاني: الرقابة المطابقة.
59	الفرع الأول: مفهومه الرقابة المطابقة.
60	الفرع الثاني: مميزات رقابة المطابقة.
61	الفرع الثالث: إجراءات العمل برقابة المطابقة.
62	المبحث الثاني: تحريك الرقابة القضائية فاعليتها.
62	المطلب الأول: تحريك الرقابة القضائية وآلياتها.
63	الفرع الأول: تحريك الرقابة القضائية.
69	الفرع الثاني: آليات الرقابة القضائية.
72	المطلب الثاني: فعالية الرقابة القضائية.
72	الفرع الأول: المظاهر و الإنعكاسات السلبية للرقابة القضائية.
77	الفرع الثاني : المظاهر و الإنعكاسات الإيجابيات للرقابة القضائية.
79	خلاصة الفصل الثاني:
80	الخاتمة:

ملخص للبحث بالعربية و الأنجليزية : .....ص87

قائمة المراجع: .....ص89

إنتهى

والله الموفق