



جامعة الجيلالي اليايس  
سيدي بلعباس  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية  
(دراسة مقارنة)

رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

تحت اشراف:

أ. د. مكلل بوزيان

من إعداد الطالبة:

دويدي عائشة

أعضاء لجنة مناقشة:

رئيسا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	أ. د قاسم العيد عبد القادر
مشرفا ومقررا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	أ. د مكلل بوزيان
مناقشا	جامعة مستغانم	أستاذ التعليم العالي	أ. د باسم شهاب
مناقشا	جامعة مستغانم	أستاذ محاضر (أ)	د. عبد اللاوي جواد

السنة الجامعية: 2017-2018

## الإهداء

إلى من جرع الكأس فارغا ليسقيني قطرة حب... إلى من كأت أنامله ليقدم لي لحظة سعادة... إلى من  
حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم... إلى أعز ما أملك في الوجود... إلى من كفاني عزا أن  
يكون لي أبا وكفاني فخرا أن أكون له بنتا... إلى الذي لا تفيه الكلمات والشكر والعرفان بالجميل... إلى كل  
من في الوجود بعد الله ورسوله... إلى القلب الكبير  
... "أبي الحبيب"

إلى ملاكي في الحياة... إلى معنى الحب ومعنى الحنان و التفاني... إلى بسملة الحياة وسر الوجود... إلى  
من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي... إلى من ركع العطاء أمام قدميها وأعطتني من دمها  
وروحها وعمرها حبا وتصميما ودفعا لغد أجمل... إلى الغالية التي لا أرى الأمل إلا من عينيها إلى أعلى  
الحياب... "أمي الحبيبة"

إلى زوجي الذي عاشا معي مسيرة هذا العمل بكل صبر وتشجيع فله مني كل الشكر والعرفان.  
إلى من بهم أكبر وعليهم أعتد... إلى شمعة متقدة تنير ظلمة حياتي... إلى من بوجودهم أكتسب قوة ومحبة  
لا حدود لها... إلى من عرفت معهم معنى الحياة... "اخوتي وأخواتي"

إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهج بذكراهم فؤادي إلى... "أهلي وأقاربي"  
إلى من كانوا ملاذي وملجئي... إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظات... إلى من أنسوني في دراستي  
وشاركوني همومي... إلى من جعلهم الله إخوتي بالله... ومن أحببتهم في الله... "أصديقائي"  
إلى من ترعرعت في أرجاءه... إلى بلدي الحبيب... "الجزائر"

## شكر وتقدير

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك... ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك... ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك... ولا تطيب الجنة إلا برويتك.

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بوافر الشكر والإمتنان إلى الأستاذ الدكتور الفاضل مكلل بوزيان الذي قام بالإشراف على هذه الأطروحة، وعلى كل ما قدمه لي من ملاحظات ونصائح قيمة لولاها ما خرجت هذه الدراسة المتواضعة.

كما وأتوجه بجزيل الشكر وعظيم العرفان للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة، على تفضلهم بالمشاركة في مناقشة هذه الأطروحة.

وأخيرا أتقدم بعظيم الشكر والتقدير لكل من ساهم وقدم لي المساعدة والمشورة لإتمام هذه الدراسة، فجزاهم الله عني كل خير فلهم مني كل التقدير والإحترام.

الباحثة

# الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة -

إعداد  
عائشة دويدي

المشرف  
الأستاذ الدكتور مكلل بوزيان

## الملخص

تناولت هذه الدراسة الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة بين الدساتير الجزائرية المتعاقبة والدساتير الأردنية والدستور الفرنسي، من خلال تسليط الضوء على الحدود الدستورية للسلطة التشريعية، وذلك بالقيام بتحديد الاختصاص الرقابي والتشريعي للبرلمان، وضوابطهما والآثار المترتبة عليهما.

هذا ولا تقتصر هذه الدراسة على الحدود الدستورية للبرلمان، بل تمتد لتشمل كذلك دراسة الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية من خلال الوقوف على الاختصاص الرقابي والتشريعي للحكومة وضوابطهما والآثار المترتبة عليهما.

وقد توصلنا من خلال تحليلنا لنصوص الدساتير الجزائرية المتعاقبة إلى عدم التوازن بين الحكومة والبرلمان سواء في المجال الرقابي أو التشريعي، وأن السلطة مركزة بيد الحكومة مما يصعب مهمة مزاحمتها.

وخلصت هذه الدراسة في النهاية إلى عدد من النتائج والتوصيات.

## مقدمة:

تشارك أغلب الدول المعاصرة في تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية تتكفل بوضع نصوص قانونية تنظم مختلف مجالات الحياة، وسلطة قضائية تسهر على ضمان الحقوق فيها، وسلطة تنفيذية تتمتع بالامتيازات اللازمة في حدود القانون تضمن استقرار المجتمع وتؤمن الحماية اللازمة لأفراده. والحقيقة أنه إذا كان تنظيم هذه السلطات الثلاث ظاهريا يبدو بسيطا، إلا أن مسألة ممارسة السلطة من قبلها تشكل نقطة صراع حقيقي، ومتواصل قد يؤدي إلى سيطرة سلطة على باقي السلطات، وهو الأمر الذي تخطت له بعض الأنظمة التي حاولت تكريس الديمقراطية، فلجأت إلى ضرورة إقامة حدود بين هذه السلطات بالقدر الذي يضمن استقلال كل سلطة عن الأخرى، مع إمكانية التعاون فيما بينها مساهمة في تحقيق المصالح العامة للدولة مكرسة بذلك مبدأ الفصل بين السلطات، الذي أكدته مونتسكيو منذ 1748 في كتابه روح القوانين<sup>(1)</sup>. ويقصد بمبدأ الفصل بين السلطات عدم تركيز السلطة في يد هيئة واحدة في الدولة، وإنما ممارستها هيئات مختلفة مستقلة عن بعضها البعض.

فيعتبر تبني هذا المبدأ في دستور الدولة ضمانا أساسية وضرورية للحريات العامة، فقد ثبت كما يقول مونتسكيو أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء فعلا استخدامها، إذ يتمادى في استعمالها حتى يجد من يوقفه عند حده، إن الفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود، وللوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يقوم النظام على أساس أن السلطة توقف السلطة.

غير أن تبني هذا المبدأ من طرف الدساتير الحديثة وتطبيقه في أنظمة سياسية عديدة ترتبت عنه تفسيرات متباينة من دولة لأخرى تبعا لظروف كل منها ولمستوى الوعي السياسي والقانوني داخل كل دولة وحسب درجة سعي الإرادة السياسية في ترسيخ دولة القانون وتكريس الديمقراطية، فمن الأنظمة من أخذت بالفصل المطلق بين السلطات، أين نجد فصلا وظيفيا وعضويا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومنها من أخذت بالفصل المرن بين السلطات حيث نجد تعاونا وظيفيا وتداخلا عضويا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

والحقيقة لا يعني الفصل بين السلطات استقلال كل سلطة عن الأخرى استقلالا تاما، وإنما المقصود عدم تركيز السلطة في يد واحدة لأن الاستقلال التام بين السلطات لا يمكن تصوره من الناحية العملية. ومما يدل على ذلك أن النظام الدستوري الأمريكي قام على أساس الفصل التام والمطلق بين السلطات

---

(1) - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، رقم الطبعة لا يوجد، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص5.

القائمة، إلا أن الواقع العملي أوجد قنوات اتصال وتعاون بينهما، سواء كان ذلك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو في علاقتهما مع السلطة القضائية<sup>(1)</sup>.

وإذا كانت أغلب الدول تنص في دساتيرها على أن السلطة القضائية مستقلة، فإن الصراع على السلطة يبقى مقتصرًا على السلطتين التنفيذية والتشريعية، والعلاقة بينهما وعلى مدى العصور طعمت بالعديد من التناقضات التي ارتبطت بمدى قوة سلطة اتجاه الأخرى.

وتؤكد دراسات القانون المقارن وكنتيجة لفساد الأنظمة الحاكمة، أن نشوء البرلمانات حمل أملا كبيرا لدى الشعوب في تغيير الأوضاع وسن القوانين التي تقبر الظلم والاستبداد وتعيد الحقوق لأصحابها<sup>(2)</sup>. ولذلك فقد منحت البرلمانات أول الأمر قيمة تمثيلية كبيرة جدا كما كان الحال في فرنسا قبل الجمهورية الخامسة، غير أن تعقد وظائف الدولة حال دون احتواء أساليب البرلمان القائمة على الدراسة والنقاش لكل التطورات السريعة، ناهيك عن التخوف الذي سائر إدارات الحكم من فقدان مراكزها نتيجة القوة التي اكتسبتها البرلمانات، مما أدى لتقييد نشاطها واضطلاع السلطة التنفيذية بالكثير من اختصاصاتها<sup>(3)</sup>.

وتأسيسا على ما سبق، عرف النظام السياسي الجزائري تطورا بارزا على مستوى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية انطلاقا من أول دستور عرفته البلاد سنة 1963 مرورًا بدستوري سنتي 1976 و 1989، وصولًا إلى دستور 1996، ليتوقف مسار التطور عند التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>(4)</sup>.

فالدستور الأول الصادر غداة الاستقلال اختار النهج الاشتراكي كعقيدة للدولة، مركزا السلطات كلها في يد حزب واحد، حيث عهد لهذا الأخير صلاحية تحديد السياسة العامة للدولة، ناهيك عن صلاحية اقتراح نواب البرلمان ورئيس الجمهورية. وعلى الرغم من أن هذا الدستور لم يعمر أكثر من ثلاثة أسابيع إلا أن السلطة الحاكمة بقيت وفيه للنهج الاشتراكي ولتركيز السلطة بيد الحزب الواحد، وهو ما ترجمه إعلان 10 جويلية 1965 وبعده دستور سنة 1976. هذا الأخير كان صريحا عندما اعتبر السلطة واحدة تمارس عن طريق أربعة وظائف، وظيفة سياسية يتولاها الحزب الواحد، ووظيفة تنفيذية يقودها رئيس

---

(1) - الطببائي عادل، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة)، رقم الطبعة لا يوجد، مجلس النشر العلمي، الكويت، 2000، ص 6-7.

(2) - خرابشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 5 - 6.

(3) - Marcel Prelot, *institutions politiques et droit constitutionnel*, 5 e édition, Dalloz, 1972, pp. 741- 850.

(4) - التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 2016/3/6 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 2016/3/7، ص 3.

الجمهورية الذي ينتخب بالاقتراع العام المباشر والسري بعد اقتراحه من قبل الحزب، ووظيفة تشريعية يمارسها المجلس الشعبي الوطني الذي ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر والسري بعد ترشيحهم من قبل قيادة الحزب أيضا، وأخيرا وظيفة قضائية من أهم أهدافها الدفاع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية وحماية مصالحها<sup>(1)</sup>. إلا أن الدستور الأول والثاني واجه فشلا ذريعا في تطوير التقاليد البرلمانية وإقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نتيجة سيادة مبدأ وحدة السلطة وشخصنة الحكم والمزج بين الحزب والدولة.

ورغم اختلاف الإيديولوجية في دستور 1989 الذي تخلى عن النظام الاشتراكي وأظهر أولى ملامح مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، على اعتبار أن هذا الدستور اعترف لأول مرة بوجود ثلاث سلطات في الدولة تشريعية وتنفيذية وقضائية، لكل منها اختصاصات محمية دستوريا. ونص صراحة على التعددية الحزبية والرقابة الدستورية للقوانين وثنائية السلطة التنفيذية إلا أن هذه الأخيرة سيطرت على البرلمان سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية فيما يخص المجال التشريعي والرقابي<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة لدستور 1996 الذي احتفظ فيه المؤسس الدستوري بأغلب نصوص دستور 1989، أدخلت بموجبه عدة تغييرات على أسلوب ممارسة السلطة في الجزائر، فقد أحدث غرفة ثانية في البرلمان تدعى مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

وقد عدل هذا الدستور سنة 2002 وبعده سنة 2008 الذي أعاد تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل، وذلك عبر التخفيف من حدة ازدواجيتها من خلال إلغاء منصب رئيس الحكومة المستحدث سنة 1988 واستبداله بمنصب الوزير الأول، تتلخص مهمته في تنسيق عمل الحكومة وتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بعدما كان هذا الموضوع يكتنفه الكثير من الغموض خاصة في ما يتعلق بأي البرنامجين أولى بالتطبيق، برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه أم برنامج رئيس الحكومة المنبثق عن الأغلبية البرلمانية. هذا التعديل سمح في جانبه المتعلق بإعادة تنظيم السلطة التنفيذية التأكيد على المكانة

---

(1) - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، رقم الطبعة لا يوجد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 4-5.

(2) - عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 6.

المرموقة لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مما أدى إلى توضيح معالم النظام السياسي الجزائري<sup>(1)</sup>.

ولم يتوقف الوضع أو ينتهي عند هذا الحد بل شهدت الجزائر تعديلا آخر كان سنة 2016 ومن بين أهم ما جاء به هذا الأخير النص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات في الديباجة وفي المادة (15) والتي اعتبرته من المبادئ التي تقوم عليها الدولة. ومنح لأعضاء مجلس الأمة ولأول مرة منذ نشأته حق المبادرة باقتراح القانون وحق تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته ولكن فقط في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي. ورفع عدد أعضاء المجلس الدستوري الجزائري وحدد شروط العضوية فيه، ووسع مجال الإخطار ليشمل أعضاء البرلمان والوزير الأول كما منح للأفراد حق الدفع بعدم دستورية أي تشريع واجب التطبيق ينتهك الحقوق والحريات المحمية دستوريا أمام المحاكم المختصة على أن يكون الإخطار أمام المجلس الدستوري من قبل المحكمة العليا أو مجلس الدولة.

وستعالج هذه الدراسة الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق الدساتير الجزائرية المتعاقبة وبالمقارنة مع الدساتير الأردنية خاصة التعديل الدستوري لسنة 2011، دون إهمال التجربة الفرنسية باعتبارها المصدر التاريخي للتجربة الدستورية في الجزائر.

وتتمثل مشكلة هذه الدراسة في الوقوف على الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال الرقابي ومدى فعاليتها وكفايتها باعتبارها إحدى مقومات النظم الدستورية. ومن ثم تأصيل مدى ملاءمتها كماً وكيفاً بصفة خاصة على ضوء الهدف من الرقابة. ومدى ممارستها على قدم المساواة بين غرفتي البرلمان وثنائية الحكومة. وهل هي على ذات المستوى من النفوذ والتأثير؟

وحول تحديد الاختصاص التشريعي لكل من البرلمان والحكومة، تتمثل المشكلة في مدى احتفاظ البرلمان بكل سلطاته في إعداد القانون والتصويت عليه وبالتالي تجسيده فعلا للإرادة الشعبية وتعبيره عن تطلعاتها وفقا لما كرسته النصوص الدستورية خاصة أن دولة القانون في الأصل ترتكز على مبدأ سيادة البرلمان في مجال القانون. وحتى يمكن الحسم في صحة الفرضية التي تقضي بأن تدخل الحكومة في التشريع يشكل انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات. وما مدى ممارسة غرفتي البرلمان لهذه السيادة على قدم المساواة؟

---

(1) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، رقم الطبعة لا يوجد، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 8.



وإذا كانت الدساتير الجزائرية المتعاقبة لم تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجالين الرقابي والتشريعي، فهل حققه التعديل الدستوري لسنة 2016؟

وبناء على ما سبق سأتناول أولاً تحديد الاختصاص الرقابي والتشريعي للبرلمان، من خلال التطرق للعناصر التالية:

- الرقابة بالآليات التي لا ترتب المسؤولية السياسية المباشرة للحكومة.  
- الضوابط الدستورية والتشريعية التي تحكم كل من الأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني والآثر المترتب عليها.

- الرقابة بالآليات التي ترتب مسؤولية الحكومة.  
- الضوابط التي تحكم كل من اللائحة وملتمس الرقابة والتصويت بالثقة والآثر المترتب عليها.  
- نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان وضوابطه.  
- الرقابة على دستورية الاختصاص التشريعي للبرلمان.

- ضوابط تقديم المراجعة الإلزامية والاختيارية أمام المجلس الدستوري والآثار المترتبة عليها.  
كما وسأتناول ثانياً تحديد الاختصاص الرقابي والتشريعي للحكومة، من خلال التطرق للعناصر التالية:

- نطاق ممارسة طلب إجراء مداولة ثانية.  
- ضوابط طلب إجراء مداولة ثانية والآثر المترتب على ذلك.  
- نطاق حل البرلمان.  
- صور الحل وخصائصه.

- ماهية الاختصاص التشريعي للحكومة وضوابطه.  
- التشريعات الأصلية أو الفرعية أو الاستثنائية الخاضعة للرقابة الدستورية.  
محددات فحص دستورية الاختصاص التشريعي للحكومة وآثاره.

وسأحاول الإجابة على الإشكاليات السابقة وغيرها من خلال القراءة التحليلية لنصوص الدستور الجزائري ذات الصلة بالاختصاصين الرقابي والتشريعي لكل من البرلمان والحكومة مع آخر تعديلاته (التعديل الصادر في 06 مارس 2016 والمنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية في 07 مارس 2016 / العدد 14) من حيث مدى تغطيتها للمسائل الدستورية التي يثيرها الاختصاصين التشريعي والرقابي للسلطتين ومدى ملاءمتها لطبيعة الاختصاصين ومواكبتها لأحدث المستجدات بهذا الشأن. ومن خلال الدستور الفرنسي والتعديل الدستوري الأردني لسنة 2011.

وتظهر أهمية هذه الدراسة في بيان مدى فعالية الرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة والتأكد من عدم انحرافها عن أداء وظيفتها التي ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة، ومدى قوة رقابة الحكومة على البرلمان. فلكل من السلطتين أدواتها التي تستطيع ممارستها تجاه السلطة الأخرى. فالسلطة التشريعية تمارس حق السؤال والاستجواب وتكوين لجان تحقيق برلمانية وإصدار اللائحة وملتمس الرقابة والتصويت بالثقة كأدوات تستخدمها تجاه السلطة التنفيذية وبالمقابل تملك السلطة التنفيذية حق طلب إجراء مداولة ثانية على قانون تم التصويت عليه و حل المجلس الشعبي الوطني وغيرها من الأدوات التي تستخدمها تجاه السلطة التشريعية.

كما وتظهر أهمية هذه الدراسة في بيان مدى سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه بإبراز المجال التشريعي الحقيقي الذي ينشط فيه، والمواطن التي تظهر فيها الحكومة كمساهم رئيسي في العمل التشريعي، وأثر ذلك على العلاقة بين الحكومة والبرلمان. وتوضيح المستويات التي يتراجع فيها الدور التشريعي للبرلمان لصالح الحكومة.

هذا وقد هدفت هذه الدراسة إلى بيان مدى اتساق دور البرلمان الجزائري في ممارسة وظيفتي الرقابة والتشريع مع طبيعة رقابة الحكومة في ظرف تدخلها في التشريع، والتي زودت بآليات إدارة العمل التشريعي، وتوجيهه بدءا بحقها الواسع في المبادرة بالقانون... ومدى مواكبة الأحكام التي جاء بها المشرع الدستوري الجزائري في هذا المجال مع أحدث المستجدات وكذا مدى اقتداءه خطى قواعد الدساتير النموذجية. خاصة أن النظام السياسي الجزائري عرف تطورا بارزا على مستوى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية انطلاقا من أول دستور عرفته البلاد سنة 1963 مرورا بدساتير 1976 و 1989 و 1996 وصولا إلى دستور 2016.

وقد اقتضت طبيعة هذه الدراسة للوصول إلى النتائج المرجوة منها أن يكون المنهج الذي سأتبعه جامعاً بين المنهج الوصفي الملائم لتحديد المفاهيم التي تنطوي عليها الدراسة وبيان شروطها وأثارها، والمنهج التحليلي لتحليل النصوص الدستورية والقانونية والاجتهادات الدستورية ذات الصلة بالموضوع وتوخي مدى إصابتها، والاستنتاجي النقدي للعديد من الظواهر والوقائع الدستورية، ولن تقتصر هذه الدراسة على التجربة الجزائرية فقط وإن كانت تركز على إبراز الاختصاص الرقابي والتشريعي للسلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر ومدى استيعاب نصوص التعديلات لهذا الدور. لذلك ستم مقارنة القواعد التي جاء بها المشرع الجزائري بهذا الخصوص مع الدستور الفرنسي وقانون محكمة العدل العليا الأردنية

رقم 12 لسنة 1992 الملغى والدستور الأردني وذلك لما للمنهج المقارن من أهمية في تدارك الكثير من الثغرات في الدساتير المقارنة والنقص التي يفرزه التعامل الميداني مع نصوصه.

ونظرا لكون الاختصاصين التشريعي والرقابي يمارس من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية جاءت

**خطة الدراسة** لهذا الموضوع على النحو الآتي:

الباب الأول: الحدود الدستورية للسلطة التشريعية.

أما الباب الثاني: الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية.

## الباب الأول: الحدود الدستورية للسلطة التشريعية

تنقسم الوظائف الأساسية للبرلمان إلى وظيفتين، وظيفة رقابية تعني أن البرلمان - باعتباره ممثل الشعب - يملك حق توجيه ومحاسبة السلطة التنفيذية في الدولة، ووظيفة تشريعية تعني أن البرلمان وحده هو المختص بوضع التشريعات في الدولة أو تعديلها أو إلغائها.

ومن الملاحظ أن الوظيفة الرقابية للبرلمان قد برزت أهميتها حيث أصبح على البرلمان تحمل عبء مراقبة أعمال الحكومة رغم كثرتها وتعقدها وإغراقها في التخصص، ويتطلب ذلك وجود برلمان قوي وقادر على ممارسة حقه الدستوري في رقابة أعمال الحكومة. فالرقابة البرلمانية لا تعني عرقلة الحكومة أو شل حركاتها في ممارسة أعمالها، وإنما تعني توجيه الحكومة وإسداء النصح لها وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، وأخيرا محاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك.

وإذا كانت الوظيفة الرقابية للبرلمان قد برزت أهميتها فإن وظيفته التشريعية قد تضاءلت في العصر الحديث، حيث اقتصر دور البرلمان على الموافقة من حيث المبدأ على ما تعده السلطة التنفيذية من تشريعات، كما برز دور السلطة اللائحية التي تحوزها السلطة التنفيذية بحيث أصبحت تكاد تستغرق العمل التشريعي وهو ما حدا بالبعض إلى القول بأن البرلمان قد أصبح مجرد أداة في أيدي الحكومة يصدق على مقترحاتها ولا يملك المبادرة الخاصة في التشريع.

وترجع أسباب تضاؤل الدور التشريعي للبرلمان وتزايد دور السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة إلى تطور مفهوم الدولة الحديثة ودخولها عصر التكنولوجيا بما يتميز به من طابع فني معقد. يعتمد على التقنية والتخصص الدقيق حيث اختلطت التقنية بالسياسة بشكل واضح حتى أصبحت البرلمانات عاجزة عن تفهم كثير من المشروعات الفنية التي تقوم الحكومات بإعدادها. فتدني دور البرلمان وتزايد دور السلطة التنفيذية في الدولة هو أمر فرضته الظروف السياسية والاقتصادية في المجتمعات الحديثة، دون أن تسعى السلطة التنفيذية إلى تقوية نفوذها، ودون تراخي من البرلمان عن دوره التشريعي، وإنما وجدت السلطة التنفيذية نفسها مجبرة على التدخل في شتى المجالات في الدولة بما تملكه من وسائل لملاحقة التطور الهائل في العالم المعاصر، كما وجد البرلمان - والحال هكذا - وجوب إطلاق يد الحكومة فيما تقدمه من مشروعات القوانين اللازمة لتنفيذ سياستها، طالما أن ذلك تحت رقابته، وعلى مسؤوليتها الخاصة<sup>(1)</sup>.

(1) - مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2011، ص 3-5 .

وتأسيساً على ما سبق، سنحاول مناقشة هذا الباب من خلال التقسيم الآتي:

الفصل الأول: الاختصاص الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني: الاختصاص التشريعي للبرلمان

الفصل الأول: الاختصاص الرقابي للبرلمان

تمنح الدساتير عادة للبرلمان عدة وسائل يستطيع من خلالها أن يفرض رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، يترتب عنها تحريك وانعقاد المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(1)</sup>. ولا شك أن الهدف من وراء منح البرلمان هذه الوسائل الرقابية هو تأكيد التزام السلطة التنفيذية لأحكام الدستور والقوانين، وعدم خروج أفرادها عليها، التزاماً منها بالمشروعية<sup>(2)</sup>.

وتمثل الرقابة البرلمانية معيار أداة للكشف عن مدى التعاون بين الحكومة والبرلمان، وهي رقابة سياسية لأنها موكلة لهيئة سياسية (البرلمان)، وإن كان للشعب حق ممارستها من خلال البرلمان الذي يعد حيزاً للتعبير عن الإرادة الشعبية<sup>(3)</sup>، وهي رقابة دستورية لا تمارس خارج ما قرره أحكام الدستور والنصوص المطبقة له<sup>(4)</sup>.

وسنحاول مناقشة الرقابة بالآليات التي لا ترتب المسؤولية السياسية المباشرة للحكومة في (المبحث الأول)، على أن نتناول الرقابة بالآليات التي ترتب مسؤولية الحكومة في (المبحث الثاني).

**المبحث الأول: الرقابة بالآليات التي لا ترتب المسؤولية السياسية المباشرة للحكومة**

منحت الدساتير الجزائرية للبرلمان وسائل متعددة يستطيع من خلالها ممارسة وظيفته الرقابية على عمل الحكومة رقابة دائمة ومستمرة دون تقرير مسؤولياتها السياسية، فالهدف الرئيسي من وراء استخدام هذه الوسائل هو مجرد الحصول على المعلومات التي ربما تسمح لهم باللجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والانحرافات المسجلة، أو استهداف إسقاط الحكومة باللجوء إلى استعمال وسائل

---

(1) - Charles Debbasch, *science administrative*, 2 e édition, Dalloz, Paris, 1996, p. 221-246.

(2) - الطببائي عادل، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 20.

(3) - المادة (2/15) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 تقابلها المادة (2/14) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(4) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 101.

الرقابة التي تسمح بتحقيق ذلك، إذا ما تبين لهم بأن الحكومة لم تبرر تصرفاتها، على اعتبار أن أساس الرقابة هو الاستعلام، ومن ثم تظهر أهمية هذه الوسائل الرقابية<sup>(1)</sup>.

وسنحاول مناقشة السؤال البرلماني في (المطلب الأول)، والاستجواب في (المطلب الثاني)، والتحقق البرلماني في (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية<sup>(2)</sup>.

يقصد من الأسئلة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى الحكومة الحصول على معلومات وبيانات معينة لا يعرفها النائب أو إيضاح حقيقة غامضة أو استجلاء أمر غير واضح، أو بيان بعض النقاط المهمة في السياسة الحكومية، أو لفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين يدخل في اختصاصها<sup>(3)</sup>. وبمقتضاه تترتب علاقة بين العضو السائل والوزير الموجه إليه السؤال، ويكون للسائل وحده أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به أو إذا وجد في الرد نقصاً أو غموضاً<sup>(4)</sup>.

ويتضح من ذلك أن السؤال البرلماني يمكن أن يؤدي عدة وظائف يتوقف استخدامها على طبيعة السؤال المقدم، فقد يكون الهدف من السؤال مجرد الاستعلام أو الاستيضاح عن أمر من الأمور، وهنا تتحقق وظيفة السؤال بكونه مجرد أداة للاستعلام، وقناة لتبادل المعلومات بين البرلمان والحكومة. ولكن السؤال يمكن أن يستخدم كذلك كأداة للرقابة البرلمانية عندما يستخدم للكشف بصورة رسمية عن مخالفات حكومية للقوانين واللوائح مما يمكن من استخدامها لمحاسبة الحكومة، وإمكان طرح الثقة بها إن لزم الأمر. كما قد يستخدم السؤال كوسيلة لإصلاحات تشريعية عن طريق الكشف عن أوجه القصور في

---

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دون رقم الطبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 21.

(2) - ويدلنا التاريخ الدستوري على أن نظام الأسئلة كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، يرجع في جذوره إلى النظام البرلماني البريطاني، حيث تعتبر بريطانيا مهد نظام الأسئلة، ثم انتقل منها إلى فرنسا ودول النظام البرلماني الأخرى بعد أن ازدادت أهمية هذه الوسيلة الرقابية، بسبب تعدد وتنوع وتعقد نشاطات الإدارات الحكومية، وتشابك الحياة الاقتصادية والاجتماعية مع وظائف الدولة. أنظر في ذلك كنعان نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، مجلد 22 (أ)، العدد الثاني، 1995، ص 768.

(3) - الطببائي عادل، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 22.

(4) - كنعان نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص 768.

التشريعات القائمة وبالتالي تقديم اقتراحات بقوانين لسد النقص الحاصل في أحكامها<sup>(1)</sup>، كما قد تكون وسيلة هامة لتتبيه الحكومة لتصدر النصوص التطبيقية للقوانين المصادق عليها من قبل البرلمان، لاسيما وأن الدستور لا يقرر أي جزاء على الحكومة لامتناعها عن إصدار هذه المراسيم. وفي أحيان أخرى قد تكون وسيلة لتتبيه الحكومة إلى خرقها إحدى الحقوق أو الحريات<sup>(2)</sup>.

وتكتسي الأسئلة البرلمانية أهمية كبيرة في أي نظام دستوري، فمن خلالها تتضح الرؤية لدى النواب حول كيفية مباشرة الحكومة للشؤون العامة<sup>(3)</sup>. كما أنها تسمح لهم بالإلمام بالمشاكل الأساسية التي يتعرض لها المجتمع والإحاطة بالحلول التي تضعها الحكومة لها، وفي نفس الوقت تمكنهم من ضمان مراقبة واسعة لنشاط الإدارة وتبيان التجاوزات الحاصلة ومن ثم طلب تدخل السلطات لإصلاح الوضع<sup>(4)</sup>. ومهما يكن من أمر، فإن السؤال له بين وسائل الرقابة أهمية بالغة، باعتباره البداية المنطقية لكثير من الوسائل الرقابية الأخرى كالاستجواب على حد تعبير البعض<sup>(5)</sup>. تلك الأهمية هي التي جعلت الدساتير ترفعه إلى مصاف الحقوق البرلمانية الدستورية، منها دستور فرنسا الحالي الصادر عام 1958<sup>(6)</sup>.

هذا وتعد الأسئلة البرلمانية إحدى أهم الآليات المستخدمة من طرف المؤسسة التشريعية في مواجهة المؤسسة التنفيذية، رغم أن أثرها لا يتعدى مجرد الاستعلام ومتابعة مدى تنفيذ البرنامج الحكومي، أو بمعنى آخر لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(7)</sup>.

وقد نص المشرع الجزائري على الأسئلة البرلمانية في جميع الدساتير الجزائرية، بدءاً من دستور 1963 الذي نص عليها في المادة (38)، ودستور 1976 الذي نص عليها في المادة (162)، ودستور 1989 الذي أشار إليها في المادة (125)، ودستور 1996 في المادة (134) والتعديل الدستور لسنة

---

(1) - الطبطبائي عادل، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 22.

(2) - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 128.

(3) - بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري (نشأته - أحكامه - محدداته)، الطبعة الأولى، دار ربحانة، الجزائر، 2002، ص 132.

(4) - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 128.

(5) - علي الباز، المفصل في النظام الدستوري الكويتي، مطبوعات أكاديمية الشرطة، الكويت، 1988، ص 401.  
(6) - Duprat Jean- Pierre, L'évolution des conditions du travail parlementaire en France, (1945-1995) - les Petites Affiches - L.P.A., 29 Janvier 1996, No. 13, p 4 à 15.

(7) - عزيزة شبري، النظام الإجراءي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، العدد 7، ص 223.

2016 في المادة (152)<sup>(1)</sup>، كما نص عليها كذلك القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في المواد من (69 إلى 76).

فالمشرع الجزائري لا يعترف إلا بنوعين<sup>(2)</sup> من الأسئلة الشفوية والكتابية<sup>(3)</sup>. والسؤال الشفوي هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يمكن لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين، على أن يكون طرحها والرد عليها شفويا في الجلسة المخصصة لذلك. أما السؤال الكتابي فهو ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ما موجه من أحد البرلمانيين إلى عضو في الحكومة، يلزم بالإجابة عليه في وقت محدد<sup>(4)</sup>. وفي المقابل نص المشرع الأردني على الأسئلة البرلمانية في المادة (96) من دستور سنة 1952 المعدل والمتمم<sup>(5)</sup>.

#### الفرع الأول: شروط توجيه الأسئلة البرلمانية

تشتترط غالبية النظم البرلمانية شروطا عامة يجب أن تتوفر في الأسئلة لكي يمكن قبول تقديمها للحكومة، وهي تتنوع إلى شروط شكلية (أولا)، وأخرى موضوعية (ثانيا).

#### أولا: الشروط الشكلية للأسئلة البرلمانية

عند تقديم السؤال البرلماني يجب توافر الشروط الشكلية التالية.

---

(1) - تنص المادة (152) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أنه: (يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة...).

(2) - وهناك أنواع أخرى للأسئلة لم تأخذ بها الدساتير الجزائرية كأسئلة الحدث أو الساعة « Questions d'actualité »، والتي كانت تسمى في البداية بالأسئلة الإستعجالية « Questions d'urgences »، وهناك الأسئلة إلى الحكومة « Questions au gouvernement » ظهرت ابتداء من 30 ماي 1974 وتوسعت فيما بعد إلى مجلس الشيوخ. وهناك أيضا الأسئلة إلى الوزير « Questions cribles » ظهرت سنة 1989 وهي تتمحور حول استفسار وزير ما حول موضوع لا يعلمه مسبقا.

(3) - المادة (162) من الدستور الجزائري لسنة 1976 لم تكن تعترف إلا بالأسئلة الكتابية فقط.

(4) - وهو التعريف الذي نصت عليه المادة (139) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية. أنظر في ذلك عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 29-31.

(5) - تنص المادة (96) من الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل والمتمم على أنه: (لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة... حول أي أمر من الأمور العامة، وفاقا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو...).



## أ- الشروط الشكلية المتعلقة بأطراف السؤال:

للسؤال طرفان هما العضو السائل والجهة التي يوجه إليها السؤال، ولكل منهما شروط ينبغي أن تتوافر فيه حتى يقبل السؤال.

### 1- العضو السائل:

تنص المادتين (152) من الدستور الجزائري و(69)<sup>(1)</sup> من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(2)</sup> على أن السؤال حق مقرر لأعضاء البرلمان، وبناء عليه طرح السؤال يسري على كل أعضاء المجلس الشعبي الوطني المنتخبين<sup>(3)</sup> وكل أعضاء مجلس الأمة<sup>(4)</sup> سواء كانوا منتخبين أو معينين ضمن قائمة الثلث الرئاسي، في حين لا يسري على كل موظف أو إطار يعمل بهيئة المجلس<sup>(5)</sup>. ويلزم ثبوت عضوية السائل السائل البرلمانية من لحظة تقديم السؤال حتى الإجابة عنه<sup>(6)</sup>. ولكن هل يشترط لصحة السؤال توقيعه من عضو واحد فقط؟

لم ينص الدستور الجزائري ولا القانون العضوي رقم 16-12 ولا النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان على هذا الشرط، ولكن بالرجوع إلى المادة الأولى من التعليم رقم 08 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية<sup>(7)</sup> نجد أنها اشترطت تقديم السؤال

(1) - تقابلها المادة (68) من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25/8/2016 والمتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة بتاريخ 28/8/2016، ص 55.

(3) - تنص المادة (99) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 53، الصادرة بتاريخ 13/8/1997، ص 3، على أنه: ( ... يجوز للنواب ... طرح أسئلة شفوية أثناء الجلسات المخصصة لهذا الغرض).

(4) - لا يوجد في النظام الداخلي لمجلس الأمة نصا يخول هذا الحق لأعضائه، ولكن بالرجوع إلى المادتين (152) من الدستور الجزائري لسنة 2016 و(69) من القانون العضوي رقم 16-12 نجد أنها تشير إلى أي عضو في البرلمان وعليه يسري طرح الأسئلة على أعضاء مجلس الأمة كذلك.

(5) - بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، الجزائر، العدد 01، 2002، ص 21-22.

(6) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وفقا للدستور ولائحة مجلس النواب الصادر بالقانون رقم واحد لسنة 2016، رقم الطبعة لا يوجد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017، ص 65.

(7) - التعليم رقم 08/2000 المؤرخ في 12/07/2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية والمنشورة في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 211، الصادرة بتاريخ 17/07/2000، ص 31. تنص المادة الأولى من التعليم رقم 08/2000 على أنه: (يوجه السؤال ويوقع من نائب واحد).

السؤال وتوقيعه من نائب واحد، ما يعني أنه لا يجوز توجيه السؤال من أكثر من نائب واحد ولا من مجموعة برلمانية<sup>(1)</sup>. ولكن هذا ليس معناه حرمان رؤساء وأعضاء المجموعات البرلمانية من حق السؤال، إذ يجوز لهم ذلك ولكن بصفتهم أعضاء في المجلس لا بوصفهم رؤساء وأعضاء المجموعة<sup>(2)</sup>. وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي، حين قرر عدم دستورية المادة (1/133) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والتي كانت تجيز لرؤساء لجانها تقديم أسئلة بصفتهم الرئاسية، على اعتبار أن هذا يتعارض مع المادة (2/48) من الدستور الفرنسي التي تقصر هذا الحق على أعضاء البرلمان، ولا تمده إلى رؤساء وأعضاء الأجهزة التابعة له<sup>(3)</sup>. فالسؤال يكتسب ثقلا معيناً نتيجة تقديمه من قبل رئيس إحدى المجموعات البرلمانية<sup>(4)</sup>.

وإن كان النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 قد منح هذا الحق في المادة (99)<sup>(5)</sup> للمجموعات البرلمانية. والنظام الداخلي لسنة 1989<sup>(6)</sup> منحه في المادة (94)<sup>(1)</sup> لأكثر من نائب نائب بالنسبة للسؤال الشفوي. مما قد يوحي بأن السؤال حينها كان يجوز ممارسته بطريقة جماعية<sup>(2)</sup>.

---

(1) - محمد هامل، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 131.

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وفقاً للدستور ولائحة مجلس النواب الصادرة بالقانون رقم واحد لسنة 2016، المرجع السابق، ص 65.

(3) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 46.

(4) - زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 43-44.

(5) - تنص المادة (3/99) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على أنه: ( يحق لكل مجموعة برلمانية أن تطرح سؤالاً واحداً في كل جلسة، كما يحق لها أن تطرح سؤالاً إضافياً في نفس الجلسة). إلا أن المشرع الجزائري لم ينص على حق المجموعات البرلمانية في طرح الأسئلة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، رغم نصه على تشكيلها وتأسيسها في المادتين (51)، و(52)، كما لم ينص النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنتي 1998 و1999 على هذا الحق. رغم نصه على تأسيسها وتشكيلها في المادتين (20 و21) من النظام الداخلي لسنة 1998 والمادتين (49 و50) من النظام الداخلي لسنة 1999. أنظر في ذلك شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 326-327. كما لم ينص كذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على حق المجموعات البرلمانية في طرح الأسئلة، رغم نصه على تشكيلها وتأسيسها في المواد (56-57-58). أنظر في ذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 49، الصادرة بتاريخ 2017/8/22، ص 14.

(6) - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة بتاريخ 1989/12/11، ص 1412.

وبالمقابل نص المشرع الأردني صراحة على توقيع السؤال من عضو واحد في المادة (127) من النظام الداخلي لمجلس النواب<sup>(3)</sup>، ولا يوجد ما يقابل هذا النص في النظام الداخلي لمجلس الأعيان. وهذا الشرط له ما يبرره وهو عدم الدخول في تيارات سياسية ومواجهات ساخنة ما بين الحكومة والنواب<sup>(4)</sup>. ومنع التحايل على وسائل الرقابة بإثارة أسئلة جماعية يقدمها مجموعة من الأعضاء لا بقصد السؤال وإنما بهدف طرح موضوعه لمناقشة عامة، أو الالتفاف حوله لتحويله إلى استجواب مما يثير المسؤولية السياسية للحكومة أو الوزير المختص في الأردن دون إتباع الإجراءات المحددة في هذا الشأن<sup>(5)</sup>. كما أن السؤال حقا شخصيا لعضو البرلمان، ولذا يفترض أن يصدر عن عضو واحد<sup>(6)</sup>. ولكن هذا الشرط لا يمنع عضو آخر في البرلمان من أن يسأل السؤال نفسه أو أن يسأل عن الموضوع نفسه، بل وإلى نفس الوزير أيضا، لأن المنع فيه مصادرة لحرية الكلمة في البرلمان، ولكن المقصود بهذا الشرط أن عددا من أعضاء البرلمان لا يجوز لهم أن يقدموا سؤالاً واحداً، وإنما على كل واحد منهم أن يتقدم بسؤاله بمفرده، وهنا يكون للوزير المعني جمع الأسئلة المتشابهة والرد عليها رداً واحداً<sup>(7)</sup>. فالمحظور إذن هو الاتحاد العضوي في ذات السؤال لا الاتحاد الموضوعي فيه<sup>(8)</sup>.

---

(1) - تنص المادة (94) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 على أنه: ( يبلغ السؤال الشفوي من قبل نائب أو أكثر لمكتب المجلس الشعبي الوطني).

(2) - ولو أن الممارسة البرلمانية في الجزائر لم تثبت إمكانية ممارسة السؤال بطريقة جماعية. أنظر في ذلك عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 47.

(3) - تنص المادة (127) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013 على أنه: ( لا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد). تقابلها المادة (116) من نفس النظام لسنة 1996.

(4) - وجد هذا الشرط في فرنسا للحيلولة دون تحويل السؤال إلى استجواب مقنع. أنظر في ذلك عاصم علي محمد العمري، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المرق، الأردن، 2000، ص 15.

(5) - Michel Ameller, **les questions instrument du contrôle parlementaire**, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1964, p. 95.

(6) - كنعان نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 770.

(7) - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982، ص 49-50.

(8) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 66.

## 2- الجهة الموجه لها السؤال

نصت المادة (1/152) من الدستور الجزائري والمادة (1/69) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(1)</sup> على أن السؤال البرلماني يوجه إلى أي عضو في الحكومة<sup>(2)</sup>، ما يفيد أن الأسئلة قد توجه إما إلى الوزير الوزير الأول أو أحد الوزراء، وهذا ما أثبتته الممارسة البرلمانية في الجزائر<sup>(3)</sup>. إلا أنها لم تنص على ضرورة توجيه السؤال إلى الوزير المختص، كما لم توضح إمكانية توجيهه إلى وزيرين فأكثر. وهناك تقليد برلماني نصت عليه بعض الأنظمة الداخلية حيث اشترطت بأن يوجه السؤال إلى الوزير المختص، وأن يوجه إلى وزير واحد لا أكثر، فإذا وجه إلى وزير غير مختص، أو إلى أكثر من وزير، كان لرئيس المجلس رفضه، وجاز للوزير غير المختص الامتناع عن الإجابة عنه إذا لم يرفضه المجلس<sup>(4)</sup>.

وعليه إذا تعذر على السائل معرفة الوزير المختص، وهذا شائع الحدوث نظرا للتغيرات الوزارية التي قد تؤدي إلى زيادة أو تقليص عدد الوزارات، مما يجعل بعض القطاعات تنتقل من وزارة لأخرى أو إذا تم إعادة توزيع الاختصاصات بين الوزارات بعد قيام النواب بطرح أسئلتهم<sup>(5)</sup>، فليس أمام السائل في هذه

<sup>(1)</sup> - تقابلها المادة (68) من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>(2)</sup> - وهذا ما نصت عليه المادة (162) من دستور 1976 والمادة (1/125) من دستور 1989، والمادة (151) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، والمادة (97) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 وكذا المادة (82) من الأمر المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره لسنة 1994 والمادة (95) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 باستثناء النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 حيث نصت المادة (123) منه على أن السؤال يوجه إلى الحكومة.

<sup>(3)</sup> - أنظر على سبيل المثال الأسئلة الموجهة من طرف الكتل البرلمانية إلى رئيس الحكومة والمتعلقة بالوضع الأمني في البلاد، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، رقم 49 لسنة 1998، وكذا السؤال الموجه من طرف أحد النواب إلى رئيس الحكومة والمتعلق بظاهرة الانتحار والذي أجاب عنه الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، رقم 220 لسنة 2000. أنظر في ذلك عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 44. وبوقفة عبد الله، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا - القانون الدستوري للجمهورية، الطبعة الثالثة، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 218.

<sup>(4)</sup> - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 66.

<sup>(5)</sup> - حدث في الممارسة البرلمانية في الجزائر أن تأخرت الإجابة عن سؤال بسبب عدم معرفة الجهة الوزارية المختصة بالإجابة عنه، الأمر الذي جعل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يوضح ذلك في إحدى جلسات المجلس الشعبي الوطني بقوله " وجه هذا السؤال في أول الأمر إلى وزير الصناعة وإعادة الهيكلة بتاريخ 1998/12/07 ليحول في اليوم الموالي مباشرة من الوزارة المذكورة بعد أن تبين أن موضوع هذا السؤال لا يمت بصلة إلى اختصاصاتها، الأمر الذي أدى إلى إحالته على الحكومة، وقد تبين أن هذه السكنات تابعة للمجلس الوطني لمساهمات الدولة، وبما أن السؤال قد حول إلى الحكومة فهو إذا تحت مسئولية رئيس الحكومة، وبعد أن بقي هذا السؤال يدور بين جهات كثيرة إن هذا السؤال هو الوحيد

الحالة وأمام سكوت المشرع عن حسم هذه المسألة سوى توجيه سؤاله إلى الوزير الأول بصفته مسؤولاً عن أعمال الحكومة ككل والذي يحيله بدوره إلى الوزير المختص<sup>(1)</sup>.

ورغم أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم تتص على إمكانية توجيه نفس السؤال إلى وزيرين في آن واحد بسبب تشابك أعمالهم مع بعضها البعض، إلا أن الممارسة البرلمانية في الجزائر أثبتت قيام ذلك، حيث طرح أحد أعضاء مجلس الأمة سؤالاً شفويًا لكل من وزير التعليم العالي ووزير العدل حول شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة، وفي الواقع وحسب طبيعة الموضوع المرغوب الاستفسار عنه، فإذا كان الأمر يتعلق بكيفيات وإجراءات تحضير تسليم الشهادة وتنظيم التكوين فإن الأمر في مثل هذه الحالة يدخل في نطاق الاختصاص الخالص لوزير التعليم العالي، أما إذا كان الأمر يتعلق بممارسة حاملي هذه الشهادة فإن هذا يندرج في إطار اختصاصات وزير العدل دون غيره<sup>(2)</sup>.

وبالمقابل نص المشرع الأردني في المادة (127) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013<sup>(3)</sup> على أن السؤال لا يوجه إلا لوزير واحد، ويكون في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه<sup>(4)</sup>.

#### ب- يجب أن يكون السؤال محرراً بالكتابة

لم ينص المشرع الجزائري على شرط الكتابة في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الحالية التي تأخذ بالأسئلة الشفوية والكتابية، عكس النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 الذي نص على هذا الشرط في المادة (138) أين كان دستور 1963 يعترف بالأسئلة الشفوية والكتابية<sup>(5)</sup>، كما نص عليها كذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 في المادة (151)<sup>(6)</sup> حيث لم يكن دستور

---

من بين كل الأسئلة الذي برمجت من أجله ثلاث جلسات"، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 196 المؤرخة في 2000/05/03. أنظر في ذلك: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 44.

(1) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 67.

(2) - بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة، المرجع السابق، ص 22-23.

(3) - تقابلها المادة (116) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

(4) - المادتين (125) و(128) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013. والمادة (91) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014.

(5) - تتص المادة (138) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 على أنه: (السؤال يكون مكتوباً باختصار، ويجب أن لا يتناول أي أمر شخصي).

(6) - تتص المادة (1/151) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 على ما يلي: ( يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني طرح أسئلة ذات مصلحة عامة على أي عضو من أعضاء الحكومة ولا يجوز ذلك إلا كتابة).

1976 يعترف بالأسئلة الشفوية، على اعتبار أنه كان من شأنها أن تسبب إحراجا للحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب الذي ينتمي إليه معظم النواب.

ورغم عدم النص عليه إلا أنه يتعين أن يكون السؤال مكتوبا، وهذا الشرط لا يقتصر على الأسئلة المكتوبة فقط بل يمتد للأسئلة الشفوية، لأن إجراءاتها تشترط أن يكون تقديمها إلى غرفتي البرلمان كتابة<sup>(1)</sup>. فهو ينطبق على الأسئلة الأصلية دون الأسئلة التبعية أو الإضافية اللاحقة للأسئلة الأصلية لأنها تكون وليدة لحظتها<sup>(2)</sup>، فهي تطرح شفويا بعد إجابة الوزير مباشرة<sup>(3)</sup>.

وبالمقابل نص المشرع الأردني صراحة على شرط الكتابة في المادة (126) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013<sup>(4)</sup>، والمادة (90/أ) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014<sup>(5)</sup>.

والسبب في اشتراط تقديم السؤال مكتوبا يكمن في إثبات السؤال وتسهيل الإجراءات على رئاسة مجلس البرلمان بخصوص قيدها وإبلاغها من ناحية<sup>(6)</sup>، وحتى يكون السؤال واضحا وعباراته محددة وأسلوبه ظاهرا من ناحية أخرى<sup>(7)</sup>، بحيث تعد إجابة الوزير في ضوء صياغته سواء كانت هذه الإجابة شفوية أو مكتوبة. وقد أجمعت النظم الدستورية المقارنة على هذا الشرط<sup>(8)</sup>. كما دلت التطبيقات العملية في بعض دورات مجلس الأمة الأردني الحادي عشر على أن عدم وضوح الأسئلة التي يوجهها النواب للوزراء المختصين وعدم دقتها، يؤدي إلى عدم دقة ووضوح رد الوزراء عليها، وبالتالي عدم قناعة العضو السائل بهذا الرد، مما يترتب عليه عدم تحقيق الهدف من السؤال<sup>(9)</sup>.

---

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 38 - 29 - 40.

(2) - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 49. وعاصم علي محمد العمري، المرجع السابق، ص 51.

(3) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 40.

(4) - تقابلها المادة (115) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

(5) - تقابلها المادة (77) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 1998.

(6) - فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني - دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من إنجلترا، مصر، الكويت، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2011، ص 130.

(7) - كنعان نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 769.

(8) - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 49.

(9) - ومثال ذلك توجيه أحد النواب سؤالا عاما إلى وزير الطاقة والثروة المعدنية حول عدم توصيل التيار الكهربائي لبعض لبعض القرى الداخلة ضمن حدود أمانة عمان الكبرى، وقد ترتب على عدم دقة وضوح السؤال اجابة الوزير عليه اجابة اعتبرها العضو السائل غير دقيقة ولا تمت للحقيقة بصله. بل وتدل على عدم علم الوزير بحدود أمانة عمان الكبرى، وطلب

## ثانياً: الشروط الموضوعية للسؤال البرلماني

إلى جانب الشروط الشكلية هناك شروط موضوعية يجب توافرها في السؤال البرلماني، ومنها:

أ- يجب أن يكون السؤال موجزاً وواضحاً، وأن يقتصر على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق<sup>(1)</sup>

لم ينص المشرع الجزائري على هذا الشرط في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان باستثناء النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964، الذي نص على أن السؤال يكون مختصراً ولا يتناول أي أمر شخصي<sup>(2)</sup>، كما أكد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أن السؤال لا يكون ذا طابع شخصي<sup>(3)</sup>، ونصت التعليم رقم 2000/08 في المادة (5/1) على أن السؤال يكون موجزاً وينصب على المسألة المطلوب الاستفهام عنها. ويرجع أساس هذا الشرط إلى القواعد العرفية الدستورية البريطانية التي تجعل عضو البرلمان السائل مسؤولاً عن دقة السؤال، وتوجب أن تكون عبارات السؤال مختصرة وغير منقولة عن الصحف أو عن الأحاديث أو الشائعات، وأن يعتمد السؤال على دليل حقيقي<sup>(4)</sup>.

وبالمقابل نص المشرع الأردني صراحة على هذا الشرط في المادة (126/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013<sup>(5)</sup> والمادة (90/ب) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014<sup>(6)</sup>. فيشترط في السؤال أن يكون موجزاً، والإيجاز يعني إيصال الفكرة بأقل عدد من الكلمات وتوفير كثير من الوقت والجهد على العضو السائل والمسئول، وهذا الشرط يؤدي إلى دقة الصياغة، وأن لا يكون السؤال - أداة لمشاكسة الحكومة. وإن كان التطبيق العملي لواقع الأسئلة البرلمانية لا يتقيد بشرط الإيجاز، حيث درجت العادة على تقديم أسئلة مطولة بمقدمات تتضمن شرحاً مفصلاً ومن ثم وضع السؤال، علماً بأن

---

بالتالي اجابة نهائية ودقيقة ومعززة بالأرقام لعدم قناعته باجابة الوزير. أنظر في ذلك: محضر الجلسة (13) من الدورة العادية (2) لمجلس الأمة الأردني (11) المنعقدة بتاريخ 1990/12/26، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (13) المجلد (28)، ص 13-15.

<sup>(1)</sup>- نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 769-770.

<sup>(2)</sup>- تنص المادة (138) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 على أنه: (السؤال يكون مكتوباً باختصار، ويجب أن لا يتناول أي أمر شخصي).

<sup>(3)</sup>- المادة (2/94) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 49، الصادرة في 2017/8/22، ص 14.

<sup>(4)</sup>- James Robert Rhods, **an introduction to the house of commons**, Third ed., Collins, London, 1966, p. 81.

<sup>(5)</sup>- تقابلها المادة (115) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

<sup>(6)</sup>- تقابلها المادة (77) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 1998.

النظاميين الداخليين للبرلمان الأردني نص صراحة على الإيجاز، وعلى خلوه من التعليق والجدل والآراء الخاصة

وإذا ما تضمن السؤال آراء خاصة للسائل، واقتراحات وجدلا حول موضوع ما، فإنه يخرج بذلك عن الهدف من السؤال وبيتعد عن الدقة والتحديد المتوخين من تقديم السؤال البرلماني، ويتجه نحو العمومية التي لا تحقق الفائدة من السؤال البرلماني<sup>(1)</sup>.

والهدف من هذا الشرط أن يكون السؤال محددا ومحدودا، حتى يتمكن الوزير الموجه إليه السؤال من الإجابة عليه اجابة محددة تقتصر على ما طلب العضو مقدم السؤال استيضاحه. وهذا يتطلب عدم خروج السؤال عن القصد الأساسي منه وهو استيضاح لجلاء غامض أو مبهم أو علم بمجهول، فليس للعضو أن يوجه السؤال بهدف إقامة مدرسة مثلا لأن هناك وسيلة أخرى لذلك وهي الإقتراح برغبة<sup>(2)</sup>، كما لا يجب أن يتوقع العضو السائل عقب توجيه سؤاله قيام الوزير الموجه إليه السؤال، بإجراء تحقيق يتناول التهم والأشخاص المذكورين بسؤاله، لأن هناك طرقا أخرى غير السؤال تحقق ذلك<sup>(3)</sup>.

ومن الأمثلة على عمومية السؤال وعدم توضيح موضوعه توجيه سؤال من أحد النواب الأردنيين إلى رئيس الوزراء لتزويده بقائمة تشمل المعلومات الخاصة بأسماء موظفي ومستخدمي وزارات الدولة ومؤسساتها العامة، الذين تم تعيينهم خلال فترة معينة، وتحصيلهم العلمي، وتاريخ تخرجهم، حيث انتهى السؤال إلى التفاهم بين العضو السائل ونائب رئيس الوزراء حول صعوبة الإجابة على هذا السؤال نظرا لعموميته، وعدم جدوى الإجابة عليه، مما حدا بالعضو السائل إلى اعتبار السؤال منتهيا واكتفى بالإجابة. أو توجيه سؤال من أحد النواب لوزير الخارجية حول ما إذا كانت الوزارة قد احالت موظفين أو موظفا من الصنف الإداري على الإستيداع، وما هي أسباب الإحالة؟ ومن هم أو هو الموظف الذي تمت احالتهم أو

---

(1) - فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، المرجع السابق، ص 131-134.

(2) - فالإقتراح برغبة في التجربة الأردنية مجرد دعوة من أعضاء البرلمان إلى الحكومة لحثها على القيام بعمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها ولا يقصد منه مساءلة الوزير أو أي عضو من أعضاء الحكومة. أنظر في ذلك محمد رمضان بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001-2002، ص 196.

(3) - كنعان نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 771.



احالته؟. وقد كان رد الوزير على هذا السؤال أنه لا يستطيع الإجابة عليه لعدم دقة السؤال، وطلب من العضو السائل تحديد اسم الموظف أو الموظفين موضع سؤاله ليتمكن من الإجابة عليه بالتحديد<sup>(1)</sup>.

كما أن من الأمثلة على عدم دقة السؤال وتشعبه أن يجمع العضو السائل عدة أسئلة في سؤال واحد مكون من ثمانية بنود كل بند منها يشكل سؤالاً عن واقعة مستقلة بذاتها، ليس لها علاقة بنفس موضوع السؤال الأصلي، مما يؤدي إلى صعوبة الرد عليه من قبل الوزير الموجه إليه السؤال، واصرار العضو السائل على الإجابة على بنود السؤال جميعها وعدم اقتناعه بالإجابة لعدم كفايتها، واعتبار السؤال ما يزال قائماً رغم تعدد بنوده<sup>(2)</sup>.

#### ب- يجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة:

لم ينص المشرع الجزائري على هذا الشرط في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، باستثناء إشارة وحيدة وردت في المادة (151) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، والتي نصت على ضرورة أن تكون الأسئلة ذات مصلحة عامة<sup>(3)</sup>، كما لم يشر المشرع الأردني على هذا الشرط في الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان.

ويفترض أن أسئلة أعضاء البرلمان ليس لها صفة شخصية وإنما تتصل بالأنشطة الحكومية العامة، وكل تصرفات وأعمال الإدارات الحكومية ذات أهمية عامة لأنها تحقق الصالح العام وبالتالي فكافة الأسئلة ستكون عامة ما دامت تتعلق بنشاطات وتصرفات هذه المرافق العامة.

ويقتضي تطبيق هذا الشرط ألا يسأل عضو البرلمان عن أمر خاص به أو أمر خاص بفرد أو أفراد معينين، ذلك لأنه لو أجاز أن يكون السؤال شخصياً لخرجت وظيفة الرقابة البرلمانية من نطاق مراجعة أعمال السلطة التنفيذية إلى مراجعة الأعمال الشخصية، وهو أمر غير مقبول<sup>(4)</sup>، وهذا ما أكدته المادة

---

<sup>(1)</sup> - محضر الجلسة (35) من الدورة العادية (2) لمجلس الأمة الأردني (11) المنعقدة في 13/02/1991، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (25) المجلد (28)، ص 52-53.

<sup>(2)</sup> - محضر الجلسة (12) من الدورة العادية (2) لمجلس الأمة (11) المنعقدة في 23/12/1990، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (12) المجلد (28)، ص 5. أنظر في ذلك كنعان نواف، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 771.

<sup>(3)</sup> - تنص المادة (151) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 على أنه: (يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، طرح أسئلة ذات مصلحة عامة، على أي عضو من أعضاء الحكومة ولا يجوز ذلك إلا كتابة).

<sup>(4)</sup> - كنعان نواف، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 772.

(7/1) من التعلية رقم 2000/08 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني الجزائري، والمادة (126/هـ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013<sup>(1)</sup>.

إلا أن الصعوبة في تطبيق هذا الشرط ترجع إلى عدم وجود معيار محدد وواضح، للتفرقة بين الأمور ذات الأهمية العامة والأمور ذات الأهمية الخاصة في كثير من الحالات، فقد يكون هناك أمر يبدو خاصا ولكنه أكثر اتصالا بالحياة العامة كاعتقال شخص أو منعه من السفر دون ذنب جناه<sup>(2)</sup>. ويعتبر رئيس المجلس هو المرجع في تحديد ما إذا كان السؤال ذات أهمية عامة وشاملا لمجموع الشعب أو فئة منه أو خاصا بمسائل محلية بحتة.

### ج- يجب أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة:

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى هذا الشرط في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، ولكن نصت عليه صراحة المادة (6/1) من التعلية رقم 2000/08 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني الجزائري، كما أشارت إليه المادة (126/ج) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، والمادة (90/ب) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014.

ومعنى ذلك ألا يضمن العضو السائل سؤاله أية عبارات نابية أو أوصافا غير لائقة لشخص الوزير المسؤول أو لتصرفاته أو لأعمال وزارته، أو للأشخاص الذين يدور حولهم السؤال أو أن ينتقل العضو السائل من مجرد الاستفهام إلى أسلوب التجريح والقدح أو التعنيف، بدلا من تقصي حقيقة وضع معين يفترض أنه يجهله وإلا لما سأل عنه<sup>(3)</sup>. وبذلك يخرج السؤال من كونه وسيلة رقابية دستورية يستخدمها عضو البرلمان للاستفهام والرقابة إلى وسيلة للهجوم على الآخرين<sup>(4)</sup> والانتقاد الشخصي.

وهذا شرط ضروري ومنطقي لا يحتاج إلى نص، نظرا لما يجب أن تتصف به تصرفات عضو البرلمان الذي يمثل الشعب بالوقار والاحترام وآداب المخاطبة، بحيث لا ينطق بألفاظ غير لائقة، أو يلجأ إلى الأسئلة الشخصية أو الهجمات الممقوتة عند استخدامه لوسائل الرقابة البرلمانية ومنها السؤال<sup>(5)</sup>.

(1) - المادة (115/هـ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

(2) - ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 51.

(3) - كنعان نواف، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 772 - 773.

(4) - الشطناوي فيصل، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد 25 (9)، 2011، ص 2354.

(5) - ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 52.

ومن الأمثلة على هذا الشرط أن يرد في السؤال الموجه من أحد النواب إلى وزير معين قوله عند الرد على إجابة الوزير: إن ما ورد في رد الوزير المرسل إلينا هو كلام غير مسؤول وتتقصه الدقة والموضوعية بل والصدق أيضا، أو أن يستخدم أحد النواب في سؤاله الموجه إلى وزير معين كلمات اعتبرها الوزير الموجه إليه السؤال كلمات غير لائقة وتنطوي على الذم والقذح بشخصه، كانت نتيجتها رفع دعوى أمام القضاء على النائب السائل<sup>(1)</sup>.

#### د- عدم جواز تعرض الأسئلة البرلمانية لمسائل معروضة على القضاء:

تسير العديد من برلمانات الدول المختلفة على تقليد عريق أصبح اليوم عرفا راسخا مؤداه لا يجوز أن تكون المسائل الخاصة بالأحكام القضائية وإجراءات العمل أمام المحاكم محلا للأسئلة البرلمانية. فإذا وجدت مع ذلك بعض الأسئلة من هذا النوع فإن العادة أن ترفض الحكومة الإجابة عنها بسبب عدم اختصاصها<sup>(2)</sup>. وهذا الشرط نصت عليه المادة (2/94) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، و التعليم رقم 08 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني، وبالمقابل نصت عليه المادة (126/د) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

ومن الأمثلة التي يمكن ذكرها في هذا المجال واقعة تقديم سؤال في مجلس النواب الفرنسي في جلسة 1919/6/10 في شأن قضية منظورة أمام المحاكم. فقرر المجلس إقفال باب المناقشة دون الدخول في صلب الموضوع احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات، واستنادا إلى أن القانون قد كفل للمتقاضين الضمانات التي تحفظ لهم حقوقهم. وأوضح الطرق والأساليب التي يجب سلوكها للمحافظة على حقوقهم، فجعل المحاكمة على درجات وفتح لهم باب مخاصمة القضاة وطلب ردهم<sup>(3)</sup>.

كما يمكن أن نشير إلى واقعة توجيه أحد النواب الفرنسيين عام 1975 لسؤال عن حكم لمحكمة النقض الفرنسية أقر بسيادة إحدى المعاهدات الدولية على القوانين الفرنسية، وذلك على عكس ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، مما يجعل من إرادة البرلمان الفرنسي التي أقرت القوانين الوطنية مجرد حروف على الورق. وقد أوضح الوزير في إجابته بأنه طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات فإنه

---

(1) - محضر الجلسة (31) من الدورة العادية (3) لمجلس الأمة الأردني (11) المنعقدة في 19/2/1992، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (31)، ص 22-30.

(2) - الطببائي عادل، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، المرجع السابق، ص 23.

(3) - الطببائي عادل، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، مطبوعات مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 1987، ص 79-80.

لا يستطيع أن يعطي أي تعليق على رأي محكمة النقض الذي لم يفعل إلا أن وضع نص المادة (55) من الدستور موضع التطبيق<sup>(1)</sup>.

#### هـ - يجب ألا يكون توجيه السؤال مخالفاً لأحكام الدستور أو مضرًا بالمصلحة العامة

وهذا الشرط مستوحى من الأعراف الدستورية والتقاليد البرلمانية في بريطانيا<sup>(2)</sup>، وقد نصت عليه صراحة المادة (90/ج) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014، في حين لم ينص عليه المشرع الجزائري في النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، ولكن نصت عليه المادة (7/1) من التعلّيم رقم 2000/08 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني، والتي استلزمت أن لا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور أو فيه مساس بطريق مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر، وبثورة التحرير الوطني ورموزها.

#### الفرع الثاني: إجراءات الإجابة عن السؤال البرلماني.

لا شك أن السؤال البرلماني لا ينتج أثره إلا بالإجابة عنه، فإذا توافرت أركان السؤال وشروطه يكون مؤهلاً للإجابة عنه. ولا تتم الإجابة عن السؤال بنوعيه إلا باتخاذ بعض الإجراءات الضرورية، سواء كانت هذه الإجراءات سابقة على الإجابة عن السؤال (أولاً)، أو كانت خاصة بجلسة الإجابة عن السؤال (ثانياً).  
أولاً: الإجراءات السابقة على الإجابة عن السؤال.

حتى يكون السؤال قابلاً للإجابة عليه يجب أن يودع أولاً لدى الجهة المختصة (أ)، ثم يتم تبليغه للجهة الموجه إليها السؤال للرد عليه في الآجال المحددة (ب).

#### أ - إيداع السؤال

يودع نص السؤال بنوعيه الكتابي والشفوي وفقاً للمادتين (70) و(73) من القانون العضوي رقم 12-16 من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة<sup>(3)</sup>. مع العلم أن الإيداع كان يتم في ظل النصوص القانونية السابقة على دستور 1996 لدى رئيس المجلس<sup>(4)</sup>.

(1) - الطببائي عادل، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، المرجع السابق، ص 24.

(2) - Wilding Norman and Philip Laundry, *An Encyclopaedia of Parliament*, 3rd ed., Cassell- London, 1968, pp. 67-69.

(3) - تقابلها المادة (69) من القانون العضوي رقم 99-02.

(4) - ويتعلق الأمر برئيس المجلس الوطني في دستور 1963 ورئيسي المجلس الشعبي الوطني في دستوري 1976 و 1989 ورئيس المجلس الوطني الانتقالي في أرضية الوفاق الوطني لسنة 1994، باستثناء الأسئلة الشفوية في ظل دستور

والنص على إيداع السؤال لدى مكتب الغرفة ينطوي على كثير من الإيجابية، على اعتبار أن مكثبي الغرفتين ووفقا لطريقة تشكيلهما قد يضمنا إما أعضاء متوافقا عليهم من ممثلي المجموعات البرلمانية أو منتخبيين بالاقتراع السري متعدد الأسماء<sup>(1)</sup> وهو ما يوفر ضمانا بعدم تجاهل السؤال، بخلاف الحالة التي يودع فيها السؤال لدى رئيس المجلس والذي غالبا ما يكون من الحزب الحائز على الأغلبية الموالية للحكومة وهو ما قد يؤدي في الأخير إلى تجاهل أسئلة نواب المعارضة<sup>(2)</sup>.

ولم يحدد القانون العضوي رقم 16-12 ميعاد معين لإيداع الأسئلة البرلمانية لدى مكتب مجلسي البرلمان، وإن كانت المادة (69) من القانون العضوي رقم 99-02 قد حددت هذا الميعاد بالنسبة للأسئلة الشفوية بعشرة أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض، و حددتها المادة (1/82) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 بسبعة أيام على الأقل قبل الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة على الحكومة، وهي نفس المدة التي كانت محددة في المادة (1/100) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

وتفاديا لإيداع الأسئلة خارج دورات المجلس الشعبي الوطني، نصت المادة (2) من التعليم رقم 2000/08 الخاصة بالأسئلة الشفوية والكتابية التي أصدرها المجلس الشعبي الوطني على ضرورة إيداع الأسئلة الشفوية و الكتابية خلال الدورتين العاديتين للمجلس الشعبي الوطني فقط. وبعد إيداع السؤال والتأكد من احتواءه على جميع الشروط الواجب توافرها فيه لقبوله، يلزم مكتب المجلس الموعد لديه السؤال القيام بالإجراءات اللازمة قصد الإجابة عليه، أول هذه الإجراءات يتمثل في تسجيله في السجل

---

1989 والتي كانت تبلغ إلى مكتب المجلس. المادة (123) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1963، والمادة (2/122) من النظام الداخلي لسنة 1964، والمادة (2/151) من القانون الداخلي لسنة 1977 والمادتين (1/94) و(2/97) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 والمادتين (80) و(2/82) من الأمر رقم 01-94 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره. أنظر في ذلك: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 49. وشريط وليد، المرجع السابق، ص 328.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة (13) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة (16) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

<sup>(2)</sup> - ولو أن هذا الرأي يبقى نسبي لأنه حتى في ظل التعددية يمكن للأغلبية أن تسيطر على مكثبي غرفتي البرلمان. أنظر في ذلك: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 49. وهاملي محمد، آليات ارساء دولة القانون في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011-2012، ص 83.

المخصص لذلك، حيث تسجل الأسئلة حسب تاريخ إيداعها<sup>(1)</sup> وفقا للمادة (74) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999<sup>(2)</sup>. ولا يوجد ما يقابل هذا النص في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. وبالمقابل نصت المادة (126/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013 على أن السؤال يقدم إلى رئيس المجلس، والذي يبلغه بدوره عند اكتمال شروطه إلى الوزير المختص. ولكن هذا قد يؤدي إلى تعسف الرئيس خاصة إذا كان ينتمي إلى الأكثرية<sup>(3)</sup>.

## ب- تبليغ السؤال

يعتبر تبليغ السؤال من الإجراءات الضرورية للإجابة عنه<sup>(4)</sup>، وقد اختلفت الأنظمة الداخلية في تحديد الجهة التي يبلغ إليها السؤال والمدة التي يجب مراعاتها عند القيام بذلك، فنصت المادة (128/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013<sup>(5)</sup> على أن السؤال يبلغ إلى الوزير المختص<sup>(6)</sup>، خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه من قبل عضو البرلمان.

أما في الجزائر فنصت المادة (2/70) من القانون العضوي رقم 16-12 على أن السؤال يبلغ إلى الحكومة، وهذا ما أكدته المادة (2/93) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على أن يتكفل وزير العلاقات مع البرلمان بتبليغ الأسئلة إلى أعضائها<sup>(7)</sup>. فلم يحدد المشرع الجزائري بدقة الجهة المكلفة

(1) - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 50.

(2) - تنص المادة (74) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 على أنه: ( تدون الأسئلة المكتوبة في سجل خاص وقت ايداعها)، ولم يرد حكم خاص بهذا الموضوع في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 رغم أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 قد تضمن نصا يقضي بذلك صراحة في المادة (3/95). أنظر في ذلك عزيزة شبري، المرجع السابق، ص 227. وذيبح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري مقارنة تحليلية مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2015، ص 119.

(3) - فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 124.

(4) - مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011، ص 196.

(5) - المادة (128/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013. تقابلها المادة (117/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1996.

(6) - وهو ما أخذ به النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الفرنسي.

(7) - تنص المادة (5/4) من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17/01/1998 والمتعلق بمهام وزير العلاقات مع البرلمان والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 04 والصادرة بتاريخ 28/01/1998 على مايلي: (تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في مجال التنسيق على وجه الخصوص فيما يلي: ...ينظم كيفيات تبليغ الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، وكذلك الأجوبة الخاصة بها، وفقا للأشكال والأجال المحددة). أنظر في ذلك: ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 119.

بالإجابة على السؤال، كما لم يحدد كذلك ميعاد التبليغ وإن كانت المادتان (2/69) و(3/72) من القانون العضوي رقم 99-02 تنص على أن السؤال يبلغ فوراً إلى الوزير الأول<sup>(1)</sup>.

فإذا كان الوزير هو المكلف بالإجابة فلا بد أن يعلم بالسؤال الذي سيجيب عنه حتى يستعد للرد عليه، وذلك بإعداد الإجابة التي سيلقيها في المجلس أو يرسلها إلى رئيس المجلس الذي يقوم بتبليغها إلى مقدم السؤال إذا كان سؤاله من الأسئلة المطلوب الإجابة عنها كتابة. ووجوب إبلاغ الوزير بالسؤال يقتصر فقط على السؤال الأصلي دون السؤال الإضافي، فهذا الأخير يظهر دون إعداد مسبق، كما أنه يظهر أثناء الجلسة وبعد إجابة الوزير، ومن ثم فلا حاجة لإبلاغ الوزير به. وتتفق جميع النظم في وجوب إبلاغ الوزير بالسؤال قبل الإجابة عنه بوقت كاف يختلف اتساعاً وضيقتاً حسب نوع السؤال الشفوي، فإذا كان السؤال عادياً فيجب أن يتم إبلاغ الوزير به قبل الجلسة بوقت أكبر مما لو كان السؤال عاجلاً، فهذا الأخير قد يتم تقديمه إلى رئيس المجلس قبل الجلسة بوقت قصير أصلاً قد يصل إلى يوم<sup>(2)</sup>.

### ج- إدراج السؤال في جدول الأعمال:

حتى تتم الإجابة على السؤال الشفوي يجب أن يدرج في جدول أعمال الجلسة المخصصة للإجابة، وهذه أول قاعدة تميز إجراء السؤال المطلوب الإجابة عنه شفاهة عن السؤال المطلوب الإجابة عنه كتابة، فالتسجيل في جدول الأعمال يعتبر إشارة المرور للنوع الأول من السؤال والذي لا يكون مهياً للإجابة عنه أو حدوث مناقشة حوله- إذا كان السؤال مع المناقشة كما في فرنسا - إلا بشرط التسجيل في جدول الأعمال<sup>(3)</sup>. في حين هو غير متطلب بشأن الأسئلة المكتوبة، أي تلك التي يجاب عنها كتابة. فهي لا تكون بحاجة لانعقاد جلسة لتلقى الإجابة عنها، وإنما يتم ذلك بأن يبلغ الجواب للعضو السائل عن طريق رئيس المجلس أو مكتب المجلس، حسب الجهة المعهود لها باختصاص توجيه الأسئلة للوزير المسئول. ويمثل إدراج السؤال بجدول أعمال جلسة النظر فيه، جواز مرور لمناقشته. بحيث أن عدم استيفاء هذا الإجراء لا معنى له غير عدم الإجابة عنه<sup>(4)</sup>.

(1) - أنظر المادتان (2/95) و(2/100) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، والمادة (2/97) من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، والمادة (2/82) من الأمر المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره لسنة 1994. والمادة (2/151) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977.

(2) - مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 196.

(3) - Pernard Begon, les questions au gouvernement a l'assemblée nationale, thèse montpellier, 1986, p 148.

(4) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 67، 68.

والسؤال المطروح هنا على أي معيار يعتمد مكتب المجلس التشريعي لاختيار الأسئلة التي تدرج في جدول الأعمال؟ للإجابة على هذا السؤال ظهر هناك موقفان، موقف يعتمد على طريقة التسجيل التلقائي للأسئلة في جدول الأعمال دون اختيار أو فرز مسبق، وفي هذه الحالة يأخذ بعين الاعتبار تاريخ وترتيب تسجيل الأسئلة في الجداول المخصصة لذلك وتبليغها إلى الجهة المختصة<sup>(1)</sup>. وهذه الطريقة وإن كانت محفزة للعضو البرلماني ومشجعة لتفعيل آلية السؤال كأداة رقابة على أعمال السلطة التنفيذية إلا أن هذا قد يؤثر سلبا على الأسئلة ذات الأهمية القصوى أو المستعجلة والتي قد تدرج في آخر جدول الأعمال<sup>(2)</sup>. أما الموقف الثاني فيعتمد على الاختيار والفرز المسبق للأسئلة، وفي هذه الحالة تعطى لمكتب المجلس التشريعي سلطة اختيار الأسئلة التي ستدرج في جدول الأعمال وذلك بالنظر إلى أهميتها الاستعجالية. ولعل الهدف من هذا الإجراء هو جعل الأسئلة مرتبطة أكثر بالأحداث، ولو أن هذه الطريقة تتطوي على بعض السلبيات، إذ أن الأغلبية المسيطرة على مكتب المجلس بإمكانها استبعاد أسئلة نواب المعارضة بحجة عدم أهميتها أو عدم ارتباطها بالأحداث الحالة<sup>(3)</sup>. خاصة إذا كان مكتب المجلس في ظل تعددية حزبية قائم على أغلبية تسيطر على رسم جدول الأعمال<sup>(4)</sup>.

وعلى هذا الأساس فالجمع بين عملية التسجيل التلقائي وعملية الاختيار هي الأنجع، أي وضع الاعتبارين معا، اعتبار التاريخ والإيداع والتسجيل ومدى أهمية السؤال، حيث تدرج الأسئلة في جدول الأعمال حسب تاريخ وترتيب إيداعها وتسجيلها في الجداول ومدى استعجالها، ولكن هذا لا يمنع من جمع الأسئلة المتشابهة. وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن مكتب المجلس الشعبي الوطني عادة ما كان يختار سؤالين أو ثلاثة حسب الأهمية ويتم إدراجها في جدول الأعمال<sup>(5)</sup>.

وقد نصت المادة (71) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(6)</sup> على تخصيص جلسة أسبوعية لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية تعقد بالتداول بين مجلسي البرلمان، مع العلم أن تحديد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية وضبط عددها يكون بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة. في حين كان تحديد جلسات مناقشة الأسئلة الشفوية في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 51.

(2) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 330.

(3) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 52.

(4) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 330.

(5) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 51-53.

(6) - تقابلها المادة (70) من القانون العضوي رقم 99-02.



الوطني لسنة 1997 يتم حسب حجم الأسئلة المسجلة ومن قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني ورؤساء المجموعات البرلمانية<sup>(1)</sup>. أما في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 فقد كان مكتب المجلس الشعبي الوطني هو الذي يحدد الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية ويضبط عددها، مع عدم جواز طرحها إلا مرة واحدة في الأسبوع<sup>(2)</sup>. وفي ظل النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 كانت ندوة الرؤساء هي التي تقرر تسجيل الأسئلة الشفهية في جدول الأعمال، ويمكن لها تسجيل أي سؤال في جدول الأعمال بغض النظر عن ترتيبه في السجل الخاص بذلك، كما يمكن لها الربط بين الأسئلة الشفهية التي تعالج موضوعات متشابهة أو مترابطة فيما بينها<sup>(3)</sup>،

وبالمقابل تنظم جلسات الأسئلة الشفهية وفقا للمادة (134) من لائحة الجمعية الوطنية بواسطة مؤتمر الرؤساء<sup>(4)</sup>، والذي يشمل<sup>(5)</sup> رئيس الجمعية الوطنية ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات السياسية وأحد ممثلي الحكومة<sup>(6)</sup>.

وتتميز الأسئلة الشفهية المحددة بواسطة مؤتمر الرؤساء في أنها توضع بالأولوية على رأس جدول الأعمال، ومن ثم فإن حق الأفضلية الممنوح للحكومة - بشأن وضع المقترحات بقانون في أول جدول الأعمال - ليس له وجود في جلسة الأسئلة الشفهية.

ولكن لما كانت الأغلبية البرلمانية تستحوذ على أغلبية اللجان البرلمانية، فإنه عند التصويت على إدراج السؤال في جدول الأعمال فإن المعارضة تكون أقلية في مؤتمر الرؤساء، ويستحيل عليها أن تتجح

---

(1) - المادة (98) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

(2) - المادتان (94) و(95) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

(3) - المادة (125) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964. أنظر في ذلك بوقفة عبد الله، **الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا - القانون الدستوري للجمهورية** - الطبعة الثالثة، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 219.

(4) - تم تعديل المادة (134) من لائحة الجمعية الوطنية بالقرار رقم 151 لسنة 1994. ونشير إلى أن المادة (138) كانت تتعلق بالأسئلة الحالية Les questions d'actualité.

(5) - تنص المادة (47) من لائحة الجمعية الوطنية على أنه: (يتضمن جدول أعمال الجمعية الوطنية المشروعات والاقتراحات بقانون والمسجلة بالأولوية وفقا للمادة (89) وكذلك الأسئلة الشفهية وفقا للمادة (134) ثم الأعمال الأخرى وفقا للشروط الواردة في المواد اللاحقة). كما نصت المادة (2/48) من لائحة الجمعية الوطنية بأن نواب رئيس الجمعية الوطنية، ورؤساء اللجان الدائمة، والمقرر العام للجنة التمويل العام والخطة، ورئيس رابطة التجمع الأوروبي بالجمعية الوطنية، ورؤساء اللجان يجتمعون في اليوم والساعة اللذين يحددهما رئيس الجمعية الوطنية وذلك لوضع كل الاقتراحات الخاصة بتنظيم جدول الأعمال.

(6) - Bernard Begon, **les questions au gouvernement a l'assemblee nationale**, thèse, (sans autre définitions), Montpellier, France, 1986, p. 149.

في إدراج أسئلة في جدول الأعمال بدون موافقة الأغلبية، وبالتالي يستحيل عليها ذلك بدون موافقة الحكومة ذاتها، والتي تحدد الأسئلة التي تتم مناقشتها في الجلسة.

ولا يختلف الأمر في مجلس الشيوخ الفرنسي عنه في الجمعية الوطنية، فمؤتمر الرؤساء هو المختص بتسجيل الأسئلة الشفوية في جدول أعمال الجلسة المحددة للإجابة عنها وفقا لنص المادة (77) من لائحة مجلس الشيوخ الفرنسي<sup>(1)</sup>.

**ثانيا: الإجراءات الخاصة بجلسة الإجابة عن السؤال.**

بعد إبلاغ الوزير المختص بالسؤال الكتابي، أو إدراج السؤال الشفوي في جدول أعمال الجلسة المحددة للإجابة، هناك إجراءات يتم بمقتضاها معالجة الأسئلة المبرمجة، يمكن تحديدها في ما يلي:  
أ- وقت السؤال<sup>(2)</sup>:

نصت المادة (71) من القانون العضوي رقم 16-12 على تخصيص جلسة أسبوعية لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية، ولكن تحديد اليوم الذي يتم فيه تناول هذه الأسئلة يتم بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة<sup>(3)</sup>

ومن التطبيقات العملية لهذه الحالة "إجابة وزير العلاقات مع البرلمان على سؤال لأحد أعضاء مجلس الأمة حول آجال الرد على الأسئلة الشفوية الموجهة من طرف أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، وكذا الإجراءات التي تنوي الحكومة اتخاذها لتفعيل المادة (70) من القانون العضوي رقم 99-02 والتي تفرض عقد جلسة خاصة بالأسئلة الشفوية كل 15 يوما.

حيث تضمنت إجابة الوزير أن الفقرة الثانية من المادة (70) نصت على أن برمجة جلسات الرد على الأسئلة الشفوية تحدد بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة. ولكن عمليا يتم ذلك من قبل مكنتي غرفتي البرلمان من دون إشراك الحكومة ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان، مما يؤثر على دورها في التنسيق مع أعضاء الحكومة المعنيين بالإجابة وبالتالي اعتذارهم عن حضور جلسات الرد.

(1) - مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 202-203.

(2) - يعني وقت السؤال المدة الزمنية التي يحددها البرلمان لطرح الأسئلة والإجابة عنها، ويختلف البرلمان في الدول محل البحث في تحديد هذه المدة. أنظر في ذلك مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 219.

(3) - تقابلها المادة (70) من القانون العضوي رقم 99-02.

مضيفا أن الحكومة قد سعت من خلال وزارة العلاقات مع البرلمان من أجل تجاوز العقوبات في هذا المجال ولتفادي التأخر إلى إرساء تقليد حكومي يهدف إلى ضبط أعضاء الحكومة برنامج عملهم بما يضمن التفرغ يوم الخميس المبرمج للأسئلة الشفوية والالتحاق بمقر الغرفة المعنية للإجابة عنها، ولقد تم تجسيد هذا الإجراء من خلال تعليمة رئيس الحكومة رقم 08 المؤرخة في 13 سبتمبر 2005 الموجهة إلى أعضاء الحكومة، والتي تلزمهم بالإجابة عن الأسئلة الشفوية لأعضاء البرلمان في الجلسات المقررة لذلك. بحيث تمت، على سبيل المثال، في دورة الربيع 2006 وحدها الإجابة على 68 سؤالاً شفويا خلال 07 جلسات على مستوى الغرفتين أي بمعدل جلستين في الشهر وهو ما يستجيب لما ينص عليه القانون العضوي رقم 99-02، و يمثل ضعف عدد الجلسات المبرمجة في الدورات السابقة<sup>(1)</sup>.

أما فيما يتعلق بمدة عرض السؤال الشفوي فقد حددتها المادة (1/96)<sup>(2)</sup> من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بثلاث دقائق، وهي نفس المدة التي حددتها المادة (2/4)<sup>(3)</sup> من التعليمة رقم 2000/08 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>، ولو أن الممارسة في المجلس الشعبي الوطني أثبتت احتجاج بعض النواب على سحب الكلمة من النائب السائل بحجة انتهاء الوقت المخصص لطرح السؤال، خاصة إذا كان الوقت يسمح بذلك<sup>(5)</sup>.

وفيما يخص مدة رد عضو الحكومة على السؤال الشفوي فقد حددته المادة (1/96) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بست دقائق. في حين حددته المادة (1/6) من التعليمة رقم 2000/08 بسبع دقائق يمكن لرئيس الجلسة تمديدها إذا ارتأى أن موضوع السؤال يقتضي ذلك. يقوم خلالها الوزير الموجه له السؤال بالرد عليه، كما يمكنه الامتناع عن التصريح بالرد الفوري، إذا تعلق

---

(1) - المنشور في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة عدد 04، الصادرة بتاريخ 2006/07/10، ص 12-14.  
(2) - تنص المادة (1/96) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه: (يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في ظرف ثلاث دقائق...).

(3) - تنص المادة (4) من التعليمة رقم 08 على أنه: " لا يمكن أن تتجاوز مدة عرض السؤال الشفوي ثلاث دقائق".  
(4) - أدت الممارسة البرلمانية إلى تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني في أكثر من مرة لسحب الكلمة من النائب السائل نظرا لانتهاء الوقت المقرر لعرض السؤال. أنظر في ذلك: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 220 لسنة 2000، ص 7.

(5) - في تدخل له احتجاجا على سحب الكلمة من أحد النواب عند طرح سؤاله يقول أحد النواب "...إن التعليمة رقم 08 هدفها تكميم أفواه النواب خاصة وأن الوقت كافي للسماح للنواب بإنهاء أسئلتهم مادام المجلس متفرغ". أنظر في ذلك الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 220، ص 7 - 8.

الأمر بقضايا ذات مصالح حيوية للبلاد. على أن هذا لا يعني الامتناع بصفة مطلقة، بل يؤجل الرد إلى جلسة أخرى لاحقة<sup>(1)</sup>.

وبالنسبة لجواب عضو الحكومة على السؤال الكتابي فيكون حسب المادة (1/74) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(2)</sup> خلال أجل ثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال. وهو نفس الأجل الذي نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في المادة (96)<sup>(3)</sup>، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 في المادة (98)، في حين كانت مدة الإجابة خمسة عشر يوما في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 في المادة (152)<sup>(4)</sup>.

وبالمقابل نصت المادة (6/48) من الدستور الفرنسي على أن تخصص جلسة أسبوعية على الأقل لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عنها<sup>(5)</sup>، وتطبيقا لذلك تخصص جلسة يوم الجمعة بعد الظهر للرد على الأسئلة الشفوية مع أو بدون مناقشة<sup>(6)</sup>، أما الأسئلة إلى الحكومة (أو الأسئلة العاجلة)، فتخصص لها الساعة الأولى من جلستي يوم الثلاثاء والأربعاء. إذ تقدم هذه الأسئلة قبل انعقاد الجلسة بساعة تقريبا، أي حتى الساعة الثانية بعد الظهر، حيث تعقد الجلسة في تمام الثالثة بعد الظهر. كما

---

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 59.

(2) - تنص المادة (1/74) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه، على الشكل الكتابي، خلال أجل الثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي). تقابلها المادة (1/73) من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) - تنص المادة (96) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على أنه: "طبقا للمادة 134 من الدستور، يأتي جواب عضو الحكومة الموجه إليه السؤال المكتوب في ظرف ثلاثين يوما بعد تبليغ السؤال. وتكون الإجابة في شكل كتابي وتبلغ إلى النائب المعني عن طريق رئيس المجلس الشعبي الوطني".

(4) - أنظر في ذلك المادة (162) من الدستور الجزائري لسنة 1976.

(5) - Art (38) de la constitution français : ( Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ).

(6) - Dominique Chagnollaude et Jean- Louis Quermonne, **le gouvernement de la France sous la Ve république**, Fayard, Paris, 1996, P. 441.

ويراعى أنه موعد غير ثابت، إذ يمكن لمؤتمر الرؤساء أن يقرر نقله إلى جدول أعمال يوم آخر، رغم النص على اعتباره يوم الجمعة وفق لائحة الجمعية الوطنية. أنظر في ذلك محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 75.

تخصص للأسئلة الأوربية - أي التي يوجهها الأعضاء إلى الحكومة بشأن سياستها في نطاق الاتحاد الأوروبي - جلسة واحدة شهريا، وذلك سواء في الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ<sup>(1)</sup>.

وتتم الإجابة على الأسئلة المكتوبة في النظام السياسي الفرنسي بعد شهر من تاريخ نشر السؤال في الجريدة الرسمية وليس من تاريخ الإيداع. والفارق بين هذين التاريخين واضح حيث يبقى في صالح الوزير الموجه له السؤال، مادام يمنح له مدة كافية لتحضير إجابته. كما يمكنه طلب مهلة استثنائية لا تزيد عن شهر لجمع المعطيات حول السؤال الموجه إليه<sup>(2)</sup>.

#### ب- إيداع الإجابة:

تودع الإجابة على الأسئلة المكتوبة حسب المادة (3/74)<sup>(3)</sup> من القانون العضوي رقم 16-12 لدى مكنتي غرفتي البرلمان، وهذا ما نصت عليه كذلك المادة (98) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 والمادة (83) من النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي لسنة 1994.

#### ج- التعقيب على الإجابة

لم تنص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في الجزائر على حق النائب في التعقيب على إجابة الوزير عن السؤال الشفوي باستثناء المادة (2/96) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والتي منحت هذا الحق لصاحب السؤال في ظرف ثلاث دقائق، في حين أجازت المادة (2/4) من التعليمات رقم 08-2000 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني هذا الحق، على أن لا تتجاوز مدة التعقيب دقيقتين. وهذا أمر تقتضيه العدالة وحرية التعبير في البرلمان، فلا يجوز أن يسمع النائب إجابة الوزير دون منحه حق التعليق والاستيضاح<sup>(4)</sup>. وللوزير كذلك الحق في التعقيب مرة واحدة على تعليق النائب وفي مدة لا تتجاوز دقيقتين وفقا للمادة (2/6) من التعليمات. وفي حدود ثلاث دقائق وفقا للمادة (2/96) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على أن يكون الرد والتعقيب حول موضوع السؤال.

و في فرنسا إذا كان السؤال الشفوي بدون مناقشة، فإن حق التعقيب على إجابة الوزير لا يكون إلا لموجه السؤال دون غيره من النواب، ولمدة خمس دقائق وفقا للمادة (136) من لائحة الجمعية الوطنية، أما إذا كان السؤال الشفوي مع المناقشة فإن هذا الحق يكون لبعض النواب المسجلة أسمائهم للتدخل

(1)- Leclercq Claude, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, litec, Paris, 1995, P. 719-720 .

(2)- الطبطباي عادل، الأسئلة البرلمانية، المرجع السابق، ص 98-99.

(3)- تقابلها المادة (2/73) من القانون العضوي رقم 99-02.

(4)- مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 268.

بالتعقيب على إجابة الوزير، ولكن تبقى الأولوية في التعقيب لموجه السؤال وله حق التعليق لمدة عشر دقائق أو أكثر حسب المادة (2/135) من لائحة الجمعية الوطنية. وإن كانت لائحة مجلس الشيوخ تمنح له مدة خمس دقائق<sup>(1)</sup>. وللوزير بعد تعقيب النائب الحق في الرد على التعليق. وإذا كان السؤال الشفوي من الأسئلة الحالة، فإن لموجه السؤال الحق في التعقيب على إجابة الوزير لمدة دقيقتين<sup>(2)</sup>.

#### د - غياب موجه السؤال:

لم تنص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في الجزائر على الأثر المترتب على غياب موجه السؤال، باستثناء النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 الذي نص في المادة (97) على أنه في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي، عن الجلسة المخصصة لطرحه دون توكيل من ينوب عنه يفقد حقه في طرحه. في حين نصت المادة (5) من التعليمات رقم 2000/08 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني على أنه إذا تغيب موجه السؤال الشفوي عن الجلسة المخصصة لطرحه دون تبرير، يفقد حقه في طرحه ولا يجب عنه عضو الحكومة ويتحول هذا السؤال تلقائياً إلى سؤال كتابي. أما إذا تغيب وكان مبرر بناء على إشعار كتاب مسبق يودع لدى مكتب المجلس، يؤجل طرح السؤال إلى الجلسة الموالية، وفي كل الحالات لا يجوز تأجيل طرح السؤال الشفوي أكثر من مرة.

ولكن ما يلاحظ أن هذه التعليمات لم تحدد الحالات التي يعتبر فيها الغياب مبرر حتى يجوز تأجيل طرح السؤال، فحبذا لو أن المشرع الجزائري حدد على سبيل الحصر في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الحالات التي يجوز فيها تأجيل طرح السؤال في حالة الغياب المبرر مثل ما فعل نظيره الفرنسي.

ففي فرنسا إذا تغيب موجه السؤال الشفوي عن الجلسة المحدد لطرحه يجوز أن ينوب عنه أحد زملائه لتلقي الإجابة والتعقيب عليها استناداً إلى المادتين (137) من لائحة الجمعية الوطنية و(3/18) من لائحة مجلس الشيوخ، بشرط توافر إحدى الحالات المنصوص عليها في الأمر رقم 58-1066<sup>(3)</sup> والمتمثلة في مرض أو حادث أو ظرف عائلي خطير أو مهمة مؤقتة بتكليف من الحكومة أو الخدمة العسكرية أو المشاركة في أعمال الجمعيات الدولية أو في حالة الدور التشريعي غير العادي والغياب عن العاصمة وإلا يتعرض السؤال للشطب، كما يشطب كذلك السؤال إذا تغيب من ينوب عن موجه السؤال

(1) - Bernard Begon, *op. cit.*, p 158.

(2) - مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 269.

(3) - الأمر البرلماني رقم 58-1066 والصادر في 7 نوفمبر سنة 1958.

في جلسة الجمعية الوطنية، أما في مجلس الشيوخ فيؤجل السؤال ليجاب عنه في جلسة قادمة استنادا إلى المادة (3/78) من اللائحة.

هـ - التحقق من وجود السؤال:

لكي تتم الإجابة على السؤال يجب أن يظل قائما بشروطه وأركانه حتى بدء الإجابة فيه، فإذا انتهى السؤال بتنازل صاحبه عنه صراحة أو ضمنا (1)، أو لسقوطه أصلا (2)، فلا يجوز الإجابة عنه لعدم وجوده.

1- التنازل عن السؤال:

يكون على نوعين، نزول صريح ونعني به سحب أو استرداد السؤال، ونزول ضمني يطلق عليه ترك السؤال.

- سحب أو استرداد السؤال:

لم ينص المشرع الأردني على سحب أو استرداد السؤال، بعكس المشرع الجزائري الذي نص عليه في المادتين (3/71) و(2/74) من القانون العضوي رقم 16-12، والمادة (98) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. والمشرع المصري الذي نص عليه في المادة (129)<sup>(1)</sup> من دستور 2014، والمادة (1/210) من لائحة مجلس النواب. ويتم ذلك بطلب يقدمه صاحبه إلى رئيس المجلس، يعلن فيه عن رغبته في استرداد سؤاله<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة أن وقت سحب السؤال يجب أن يكون قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض وفقا للمادة (3/71) من القانون العضوي رقم 16-12، وإن كانت المادة (2/98) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نصت على أن السحب يكون قبل تحديد تاريخ انعقاد جلسة الأسئلة الشفوية. وبفهم المخالفة لا يمكن للسائل سحب سؤاله بعد شروع الموجه إليه السؤال في الإجابة عليه، إذ من هذه اللحظة يصبح السؤال والإجابة عليه من حق المجلس وليس فقط من حق العضو مقدم هذا السؤال، إضافة إلى أنه من العبث أن يقوم العضو بسحب سؤاله أو التنازل عنه بعد أن تمت الإجابة عليه<sup>(3)</sup>. وقد أحسن مشرعنا فعلا عندما حدد وقت سحب السؤال.

(1) - تنص المادة (2/129) من الدستور المصري لسنة 2014 على أنه: (ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت...).

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 102.

(3) - رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 99.

وهنا يثور التساؤل، هل يجوز لعضو آخر تبني هذا السؤال إذا ما استرده أو سحبه صاحبه؟. يرى البعض أنه متى أعلن السائل عن رغبته في سحب سؤاله، فإنه لا يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس، أن يحل محله في تبني هذا السؤال. وذلك على اعتبار أن الطبيعة الشخصية للسؤال تحول دون ذلك. فقد أشارت المادة (292) من لائحة مجلس الشعب المصري أن الاسترداد لا يجوز إلا للعضو صاحب السؤال فحسب. وهو ما أكدته المادة (1/210) من لائحة مجلس النواب المصري أيضا.

وهذا بالقطع على خلاف المادة (130) من لائحة مجلس الأمة الكويتي التي نصت على أنه إذا استرد السائل سؤاله حق لكل عضو أن يتبناه. وفي هذه الحالة يتابع المجلس النظر فيه. فجمعت في صعيد واحد بين حقين تعكسها الطبيعة المزدوجة للسؤال: حق السائل الشخصي في النزول عن سؤاله، وحق المجلس الوظيفي في أن يتابع عن طريق تبني أحد أعضائه ذات السؤال ومناقشته<sup>(1)</sup>.

ونحن نرى أنه حتى ولو لم يتم النص على حق مقدم السؤال في سحب واسترداد سؤاله، إلا أنه وعملا بمبدأ شخصية السؤال الذي يعتبر حق فردي للعضو البرلماني يمكن ممارسته، فمن يملك حق تقديم السؤال يملك أن يسحبه في أي وقت قبل الإجابة، وإذا ما حصل على إجابة فإنه لا يملك سحب سؤاله لأن الجواب أصبح مطلقا عليه أعضاء المجلس والرأي العام، ولا يوجد أيضا ما يمنع من تبني السؤال المسحوب من قبل عضو آخر، مادام لا توجد نصوص صريحة تمنع ذلك.

#### - ترك السؤال:

الترك لا يعدو أن يكون نزولا ضمينا عن السؤال، يستشف من موقف قاطع الدلالة على عدم رغبة السائل في الاستمرار في سؤاله، كأن يتخلف مثلا عن حضور الجلسة المخصصة لنظره دون أن يبدي عذرا أو ينيب عنه أحدا من الأعضاء في حضورها<sup>(2)</sup>.

ففي الجزائر رتبت المادة (5) من التعلية رقم 2000/08 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني على غياب السائل غير المبرر عن الجلسة المخصصة لطرح السؤال الشفوي، فقد الحق في طرحه ولا يجب عنه عضو الحكومة ويتحول تلقائيا إلى سؤال كتابي. ورتبت المادة (97) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على غياب السائل عن الجلسة المحددة لطرح السؤال الشفوي دون توكيل من ينوب عنه فقد الحق في طرحه. في حين رتبت المادة (130) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة

(1) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 102.

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 102.



1964 على غياب السائل الشطب من جدول الأعمال. وإن كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 قد أجاز الإنابة<sup>(1)</sup>.

أما في فرنسا قررت لائحة الجمعية الوطنية شطب السؤال من جدول الأعمال في حالتين أولهما غياب موجه السؤال الشفوي عن الجلسة المحددة لطرحة دون توافر إحدى الحالات المنصوص عليها في الأمر رقم 1066/58<sup>(2)</sup>، وثانيهما غياب من ينوب عن موجه السؤال في حضور هذه الجلسة. وبالمقابل رتبت المادة (131/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013 على غياب مقدم السؤال عن حضور الجلسة المخصصة له دون مبرر عدم ادراج الأسئلة على جدول الأعمال مرة ثانية. في حين لم يشر النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996 لمثل هذه الحالة. غير أنه يجب مراعاة أن الغياب ليس في جميع الأحوال مفضيا إلى هذا الأثر، فمثلا في لائحة مجلس الأمة الكويتي غياب السائل عن جلسة الإجابة، لا يكون له أثر مسقط للسؤال. إذ تنص المادة (2/124) من لائحة المجلس على أنه لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير بموافقة موجه السؤال أو في حالة غيابه أن يودع الإجابة والبيانات المطلوبة بالأمانة العامة للمجلس، لإطلاع الأعضاء عليها، ويثبت ذلك في مضبطة الجلسة. كما لا تجعل لائحة مجلس النواب المصري، وعلى نحو ماتقدم، لغياب العضو عن الجلسة المخصصة لنظر سؤاله أثرا فوريا في شطبه. وإنما ترتب على الغياب لأول مرة تأجيله إلى جلسة مقبلة<sup>(3)</sup>.

وما ينبغي الإشارة إليه أن النزول بالاسترداد أو بالترك يحظر على السائل التقدم بذات السؤال مرة أخرى سواء بصفة مطلقة أو لمدة زمنية محددة، كجزء على ترك سؤاله إهمالا، وإنما يكون له الحق في إعادة تقديمه متبعا من جديد الإجراءات اللازمة لتقديمه ومناقشته<sup>(4)</sup>.

## 2- سقوط السؤال:

لم ينص القانون العضوي رقم 16-12 ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الجزائري ولا الأردني على الأسباب المؤدية إلى سقوط السؤال. وبالمقابل نصت المادة (211) من لائحة مجلس النواب المصري على أن السؤال يسقط بزوال صفة مقدمه<sup>(1)</sup>.

(1) - تنص المادة (96) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 على أنه: ( في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي يجوز أن ينوب عنه أحد زملائه).

(2) - الأمر البرلماني رقم 58-1066 والصادر في 7 نوفمبر سنة 1958.

(3) - المادة (204) من لائحة مجلس النواب المصري.

(4) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 103.

وعليه يمكن حصر حالات زوال عضوية السائل اعتدادا بإرادة العضو ذاته في اثنتين، حالات الزوال الإرادي للعضوية وحالات الزوال غير الإرادي لها.

### - حالات الزوال الإرادي للعضوية:

قد يرغب عضو البرلمان لسبب أو لآخر في التخلي عن عضويته في المجلس النيابي، ومرجع الانتهاء هنا إلى أسباب ثلاثة، إما عن طريق الاستقالة الصريحة التي يقدمها العضو إلى المجلس، معلنا عدم رغبته في الاستمرار في عضوية المجلس، ومثله في هذا الشأن كمثل كل مكلف بخدمة عامة. إذ لا يمكن إجباره على الاستمرار في تأديتها. ولا تفقد العضوية حالئذ إلا بقرار المجلس بقبول الاستقالة<sup>(2)</sup>. أو عن طريق الاستقالة الضمنية التي جاءت بها المادة (25) من لائحة مجلس الأمة الكويتي<sup>(3)</sup> والتي تتحقق في حالة تكرار غياب العضو بدون عذر بعد أن تطبق في حقه الأحكام المنصوص عليها في هذه المادة. إذ يفهم من غياب العضو في هذه الحالة وبعد كل تلك الأحكام أنه غير راغب في

---

(<sup>1</sup>)- كانت المادة (193) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979 تنص على أن السؤال يسقط بزوال صفة مقدمه، أو من وجه إليه، أو بانتهاء دورة الانعقاد الذي قدم السؤال خلاله. على خلاف ذلك قصرت لائحة مجلس النواب المصري أسباب سقوط السؤال على زوال عضوية مقدمه (المادة 211). كما نصت المادة (132) من لائحة مجلس الأمة الكويتي على أنه: (يسقط السؤال بانتهاء عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب...). أنظر في ذلك عبد الحميد محجوب السفعان محمد، السؤال والاستجواب في التقاليد البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 52. ومحمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 93.

(<sup>2</sup>)- وفقا للمادة (391) من لائحة مجلس النواب المصري تقدم الاستقالة من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط. وإلا عدت غير مقبولة. ويعرض الرئيس الاستقالة خلال ثمان وأربعين ساعة من ورودها على مكتب المجلس لنظرها بحضور العضو مالم يمتنع عن الحضور رغم إخطاره كتابة بذلك دون عذر مقبول. ويجوز لمكتب المجلس إحالة الاستقالة وما يبديه العضو من أسباب لها على اللجنة العامة لنظرها وإعداد تقرير بشأنها للمجلس. وتعرض الاستقالة مع تقرير مكتب المجلس أو تقرير اللجنة العامة عنها بحسب الأحوال في أول جلسة تالية لتقديمها. ويجوز بناء على اقتراح رئيس المجلس أو طلب العضو النظر في الاستقالة في جلسة سرية. ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا من وقت أن يقرر المجلس قبولها.

(<sup>3</sup>)- ولقد أتت المادة (25) من لائحة مجلس الأمة الكويتي بتنظيم فريد لذلك بعد تعديلها بالقانون رقم 19 لسنة 1998. إذ نصت على أنه: (إذا تغيب العضو دون عذر مقبول أو انصرف نهائيا من الجلسة دون إذن من رئيسها، ينشر أمر غيابه أو انصرافه في الجريدة الرسمية، وفي جريدتين يوميتين على نفقته. وإذا تكرر غيابه في دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية، ينشر أمر غيابه بذات الطريقة السابقة. وتقطع مخصصاته عن المدة التي يغيبها العضو دون عذر مقبول. وينذر الرئيس العضو بهذه الأحكام قبل الجلسة التي يترتب على الغياب فيها تطبيق الأحكام السابقة. وإذا تكرر الغياب بدون عذر، بعد ذلك، يعرض أمره على المجلس. ويجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم اعتباره مستقيلا).

العضوية، وأن نيته قد اتجهت إلى سقوطها، وإلا كان يمكنه الحضور قبل أن يؤتى غيابه أثره، ويعلن عن رغبته في عدم الاستقالة، ويبيدي معاذيره.

أما السبب الأخير فهو الجمع بين عضوية المجلس ووظيفة عامة يحظر الجمع بينهما، أو بين عضوية المجلس وعضوية المجالس المحلية أو البلدية<sup>(1)</sup>، وإذا كانت لائحة مجلس الشعب لم ترتب على الجمع سقوط العضوية وإنما تعتبر العضو في هذه الحالة متخليا عن الوظيفة أو العضوية الأخرى، إلا أنها تعد حالة من حالات إبطال العضوية وفق المادة (385) من لائحة مجلس النواب المصري<sup>(2)</sup>. إلا أن هذا الجمع يمكن أن يكون سببا لسقوط العضوية، وذلك وفقا للمادة (14) من لائحة مجلس الأمة الكويتي التي توجب على العضو في هذه الحالة، أن يحدد خلال الثمانية الأيام التالية لقيام حالة الجمع أي الأمرين يختار. فإن آثر الصمت ولم يفعل، اعتبر مختارا لأحدهما. ويترتب على ذلك أن كانت عضوية مجلس الأمة هي الأقدم، ومضت الثمانية أيام دون أن يختارها العضو، فإن هذا يؤدي بقوة القانون إلى سقوطها<sup>(3)</sup>.

#### - حالات الزوال غير الإرادي للعضوية:

وهنا تزول العضوية دون إرادة العضو<sup>(4)</sup>، وقد نصت عليها المادتين (123) و(124) من الدستور الجزائري، وتتجلى في اثنتين سقوط العضوية وتجريدها، فالأولى تتحقق عند عدم توافر الشروط المتطلبة قانونا لعضوية المجلس النيابي يوم الإنتخاب أو فقد أحد الشروط التي انتخب على أساسها<sup>(5)</sup>. أما تجريده من العضوية فتكون عند اقتراف العضو فعلا مخلًا بشرف مهمته، والمجلس حسب الحالة هو الذي يختص بتقرير السقوط والإقصاء، ويصدر قراره بأغلبية أعضائه<sup>(6)</sup>.

---

(1) - المادة (372) وما بعدها من لائحة مجلس الشعب المصري. والمادتان (12،13) من لائحة مجلس الأمة الكويتي.  
(2) - تنص المادة (385) من لائحة مجلس النواب المصري على أنه: (إذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة أو في أي منصب آخر مما ذكر في المادة 353 من اللائحة. يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين مالم يتقدم بإعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين).  
(3) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 94-96.  
(4) - عبد الحميد محجوب السقمان محمد، المرجع السابق، ص 53.  
(5) - تنص المادة (123) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية).  
(6) - تنص المادة (124) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقتترف فعلا يخل بشرف مهمته).

إذن في هذه الحالة لا تسقط العضوية ولا تجرد تلقائيا، وإنما يلزم صدور قرار بهذا الشأن من مجلسي البرلمان حسب الحالة. وحتى صدور هذا القرار يظل السؤال الذي قدمه العضو صحيحا منتجا لآثاره، ولا يسقط إلا بصدور قرار سقوط العضوية أو تجريده منها.

وقد يتساءل البعض إذا كان سقوط العضوية أو تجريدها لا يحول دون - بشروط معينة - إعادة ترشيح ذات العضو بعد تصحيح أوضاعه أو زوال السبب الذي أدى إلى سقوط أو تجريد عضويته، فهل يمكن له تقديم الأسئلة التي قدمها قبل أن يتقرر سقوط عضويته أو تجريدها؟ ليس هناك ما يحول دون ذلك، على اعتبار أن هذا يعد بمثابة ممارسة لحق كفلته له عضويته الجديدة، وليس أثرا لعضوية قديمة. ولا يحتج عليه حالئذ بأن تلك الأسئلة بطلت لسقوط العضوية أو تجريدها، لأنه حين يثيرها لا يكون مستندا في ذلك لما له من حق توجيهها لعضويته السابقة، وإنما لاستنادها على عضويته الحالية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني (Interpellation)<sup>(2)</sup>.

يعتبر الاستجواب آلية دستورية للرقابة البرلمانية. بموجبها يستطيع أعضاء البرلمان تقديم طلب استيضاح إلى الحكومة حول إحدى قضايا الساعة التي تهم البلاد، وهو أخطر من السؤال، إذ لا يقتصر على مجرد الاستفسار حول مسألة معينة، بل يتعداه إلى درجة محاسبة الحكومة على تصرفاتها، فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال الحكومة<sup>(3)</sup>.

والاستجواب ظهر بداية في فرنسا، ومنها انتقل إلى أغلب الدساتير المعاصرة<sup>(4)</sup> وظلت فرنسا تعرف الاستجواب إلى أن ألغي بدستور سنة 1958، ومنذ ذلك الحين لم تعرف فرنسا نظام الاستجواب، أما في الجزائر فنصت عليه جميع الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1963، حيث نصت عليه المادة (161)

(1) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 96-97.

(2) - ظهر الاستجواب مع بداية دستور الثورة الفرنسية سنة 1791، واختفى بعد ذلك في دستور السنة الثالثة من الثورة، لأن الوزراء لم يسمح لهم بالدخول في المجالس التشريعية، ولم يكن في الإمكان سؤالهم وكذلك استجوابهم، إلا أن الاستجواب عاد وظهر في أيار سنة 1831. وفي عام 1848 استعمل أعضاء الجمعية الوطنية الاستجواب بطريقة أوسع، تم بدأت الجمعيات التشريعية سنة 1849 في تنظيم هذا الحق وتم إدخاله في صلب دستور 1852 كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة رسميا.

ويلاحظ أن التشريعات الدستورية الصادرة سنة 1875 لم تصرح بأي شيء عن حق الاستجواب، غير أنه أصبح قاعدة عرفية متعارفا عليها في الحقوق البرلمانية ويتم نتيجة له تحريك المسؤولية الوزارية.

(3) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 145.

(4) - محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة تأصيلية تطبيقية في النظام السياسي في الجزائر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 148.

من دستور 1976<sup>(1)</sup>، والمادة (124) من دستور 1989<sup>(2)</sup>، والمادة (133) من دستور 1996<sup>(3)</sup>،  
والمادة (151) من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>(4)</sup>.

وفي المقابل نص الدستور الأردني لسنة 1952 على الاستجواب في المادة (96)<sup>(5)</sup>، في حين لم  
ينص عليه القانون الأساسي ولا دستور سنة 1947.

وسنحاول مناقشة شروط ممارسة الاستجواب البرلماني في الفرع الأول، على أن نتناول إجراءات  
ممارسته وآثاره في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: شروط ممارسة الاستجواب البرلماني.

حتى يقبل الاستجواب البرلماني لا بد وأن يستوفي جملة من الشروط، تنقسم إلى شروط شكلية  
(أولاً)، وأخرى موضوعية (ثانياً).

### أولاً- الشروط الشكلية لممارسة الاستجواب البرلماني:

لم ينص الدستور الجزائري على الشروط الشكلية التي يتعين استيفاؤها لاستجواب الحكومة، في حين  
نص القانون العضوي رقم 16-12 على إحدى هذه الشروط، وفصلها الفقه والقانون المقارن. وتتمثل هذه  
الشروط في ما يلي:

#### أ- شروط تتعلق بمقدم الاستجواب:

بالرجوع إلى المادة (2/66)<sup>(1)</sup> من القانون العضوي رقم 16-12 نجدها تنص على إحدى الشروط  
الشكلية والمتمثلة في توقيع الاستجواب من قبل ثلاثين (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين

---

(1)- تنص المادة (161) من دستور 1976 على أنه: (يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة حول  
قضايا الساعة. يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة).

(2)- تنص المادة (124) من دستور 1989 على أنه: ( يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في  
إحدى قضايا الساعة. يمكن لجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة).

(3)- تنص المادة (133) من دستور 1996 على أنه: ( يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا  
الساعة. يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة).

(4)- تنص المادة (151) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أنه: (يمكن أعضاء البرلمان استجواب  
الحكومة في إحدى قضايا الساعة. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.  
يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة).

(5)- تنص المادة (96) من الدستور الأردني على أنه: ( لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى  
الوزراء... استجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي  
إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل وفي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق  
الوزير على تقصير المدة المذكورة).

(30) عضوا من مجلس الأمة<sup>(2)</sup>، ومعنى هذا أن الحد الأدنى لمباشرة إجراءات الاستجواب من طرف كل غرفة هو ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا<sup>(3)</sup>، ما يفهم أنه لا يجوز تقديم الاستجواب من عضو واحد. والواقع أن هذا النصاب قد تعرض للنقد نظرا للحد القانوني اللازم للمبادرة بالقانون<sup>(4)</sup>، وكذا إصدار اللائحة وإنشاء لجان التحقيق وهو 20 نائبا أو 20 عضوا، فلماذا ينفرد الاستجواب بحد أدنى يفترق عما هو مألوف في الآليات الرقابية الأخرى؟<sup>(5)</sup> هذا من جهة. ومن جهة أخرى يبدو غير مقبول أن يتساوى الحد الأدنى المطلوب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني مع الحد الأدنى المطلوب بالنسبة لمجلس الأمة خاصة وأن تشكيلة كل غرفة تتفاوت من حيث العدد، فعدد أعضاء مجلس الأمة يساوي نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني، لذا فكان من الأولى أن يؤخذ هذا الفارق بعين الاعتبار لأن هذا الحد يشكل عائقا باعتبار أن الفئة المنتخبة تجد صعوبة في تحصيل هذا الحد من بينها على اعتبار أن انضمام الأعضاء المعيّنين لها يعد أمرا صعبا جدا<sup>(6)</sup>. هذا وإن كان النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998<sup>(7)</sup>

(<sup>1</sup>)- تنص المادة (2/66) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة، إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لقبوله). تقابلها المادة (2/65) من القانون العضوي رقم 99-02. (<sup>2</sup>)- وهو نفس العدد الذي نصت عليه المادة (2/123) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، في حين حددته المادة (2/90) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 بخمسة نواب على الأقل. كما اشترطت المادة (132) من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962 توقيع خمسين نائبا. وإن كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 لم يحدد نصاب معين لممارسة الاستجواب البرلماني.

(<sup>3</sup>)- عقيلة خرباشي، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان**، المرجع السابق، ص 146. (<sup>4</sup>)- حيث طلب أحد النواب لدى مناقشة مشروع القانون العضوي المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة تقليص عدد التوقيعات المشترطة لإيداع الاستجواب إلى عشرين توقيعاً أسوة بالعدد المشترط لتقديم اقتراح القانون. أنظر في ذلك الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، العدد 107 المؤرخة في 12/12/1998، ص 16. وفاتح شنوفي، **مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2002، ص 100. كما تساءل أحد النواب أثناء مناقشة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "لماذا اشترط إمضاء ثلاثين نائبا للاستجواب بينما لا توجد شروط عند طرح الأسئلة الشفوية والكتابية مما يتلاءم والمادة (134) من الدستور، فلماذا نربط هذا الاستجواب بشرط لم يرد في الدستور". أنظر في ذلك: الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 6 المؤرخة في 22/10/1997، ص 18. وعمار عباس، **الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة**، المرجع السابق، ص 170.

(<sup>5</sup>)- عقيلة خرباشي، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان**، المرجع السابق، ص 146. (<sup>6</sup>)- مقران أيت العربي، **النظرة الانتقادية لأهداف مجلس الأمة**، مجلة مجلس الأمة، عدد 4، الجزائر، فيفري 2000، ص 12.

(<sup>7</sup>)- النظام الداخلي لمجلس الأمة، منشور في الجريدة الرسمية عدد 08، المؤرخة في 18/02/1998، ص 3.

السابق قد تبني الفارق في تشكيلة المجلسين، عندما حدد في المادة (1/77) <sup>(1)</sup> النصاب المقرر لقبول استجواب أعضاء مجلس الأمة بخمسة عشر توقيعاً.

وفي المقابل لم تنظم الأنظمة الداخلية للبرلمان الأردني الشروط المتعلقة بمقدم الاستجواب، ولكن بالرجوع إلى المادة (96) من الدستور الأردني نجدها تنص على أن الاستجواب حق مقرر لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب، ما يعني بأن الاستجواب حق مطلق لكل عضو من أعضاء البرلمان، فهو مقرر لجميع أعضاء المجلس النيابي دون استثناء مع مراعاة شروط صحة تقديمه <sup>(2)</sup>.

فحبذا لو أن المشرع الجزائري انتهج نفس مسلك المشرع الأردني وبعض الأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول العربية <sup>(3)</sup>، التي منحت لكل عضو من أعضاء البرلمان حق ممارسة الاستجواب <sup>(4)</sup>. فالأصل في الاستجواب هو إمكانية ممارسته بصفة فردية، وإذا قدم من طرف مجموعة من البرلمانيين فيعتبر كأنه مقدم من كل واحد منهم. أما في حالة التقدم بصفة منفردة باستجابات ذات مواضيع متشابهة ففي هذه الحالة تضم إلى بعضها البعض وتناقش في آن واحد <sup>(5)</sup>.

وعليه نصي المشرع الجزائري بتعديل المادة (66) من القانون العضوي رقم 12/16 وحذف الجزئية المتعلقة بتوقيع الاستجواب من ثلاثون نائباً أو ثلاثون عضواً في مجلس الأمة على الأقل حسب الحالة. وعليه تكون صياغة المادة (66) على النحو التالي: (يمكن لكل عضو من أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وفقاً لأحكام المادة (165) من الدستور. يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لقبوله).

---

<sup>(1)</sup> - تنص المادة (1/77) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 على أنه: "يوقع على نص الاستجواب خمسة عشر (15) عضواً ويبلغ حتماً إلى الحكومة من طرف رئيس مجلس الأمة في غضون ثمان وأربعين (48) ساعة من ايداعه".

<sup>(2)</sup> - خالد المطيري، الإستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين الأردن والكويت)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، الأردن، 2007، ص 23.

<sup>(3)</sup> - المواد (37)، (100)، (125) من دساتير لبنان والكويت ومصر على التوالي. أنظر في ذلك: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 171.

<sup>(4)</sup> - وهو ما كان يتيح المشرع الجزائري في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977. أنظر المواد (147) - (149 - 150) من هذا النظام.

<sup>(5)</sup> - محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 365.

وبغض النظر عن مؤهلات العضو مقدم الاستجواب الدراسية أو خبراته البرلمانية أو انتماءاته السياسية، فهو في كل الأحوال نائب في البرلمان ممثل للإرادة الشعبية التي اختارته، ومن ثم لا يوجه الاستجواب ممن لا ينطبق عليهم هذا الوصف، فلا يجوز توجيهه من أحد أجهزة المجلس، أو من أحد النواب الذين زالت عنهم صفة العضوية لأي سبب من الأسباب<sup>(1)</sup>. فالعضو يقدم استجابته بصفته عضواً في البرلمان، فإن قدمه بوصفه رئيساً لإحدى لجانته أو عضواً فيها، أو رئيساً أو ممثلاً لأحد المجموعات البرلمانية، فإنه يكون غير مقبول<sup>(2)</sup>.

#### ب- شروط تتعلق بمن يوجه إليه الاستجواب:

يتضح من المادتين (151) من الدستور الجزائري و(66) من القانون العضوي رقم 16-12 أن الاستجواب يوجه إلى الحكومة. لكن هذا لا يمنع أن يكون الاستجواب موجه إلى قطاع من القطاعات الوزارية التي يشرف عليها أحد أعضاء الحكومة، ومن ثم يكون الرد على عاتق الوزير المختصة وزارته بموضوع الاستجواب. الأمر الذي لا يجعل من الاستجواب علاقة خاصة بين طرفي الاستجواب كما هو الشأن في السؤال، بل هو عبارة عن مناقشات عامة تنتج بقرار يصدره البرلمان، في شكل إدانة للحكومة، ككل أو لأحد أعضائها على السياسة المنتهجة، خاصة إذا فشل في تبرير تصرفاتهما<sup>(3)</sup>. وبالمقابل نصت المادة (96) من الدستور الأردني أن الاستجواب يوجه إلى الوزراء.

#### ج- يجب أن يقدم طلب الاستجواب كتابة

اشتراط المشرع الأردني في المادة (95/أ) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014<sup>(4)</sup>، والمادة (134/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013<sup>(5)</sup> لقبول الاستجواب أن يقدم مكتوباً مبيناً مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها، فلا يصح أن يتقدم العضو باستجابته شفاهة أثناء انعقاد إحدى جلسات المجلس، فاشتراط تقديم الاستجواب مكتوباً يسهل عملية تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان<sup>(6)</sup>.

(1) - خالد المطيري، المرجع السابق، ص 25.

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 165.

(3) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 172.

(4) - تقابلها المادة (82) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 1998.

(5) - تقابلها المادة (123) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1996.

(6) - جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 10.



وإذا كان المشرع الجزائري لم ينص على هذا الشرط صراحة في القانون العضوي رقم 16-12 والأنظمة الداخلية للبرلمان<sup>(1)</sup>، إلا أنه يستشف ضمنا من فحوى النصوص المؤيدة للكتابة كالمادة (92) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 التي وردت فيها عبارة "يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبيت فيه"، "في حالة قبول طلب الاستجواب"، "يرسل رئيس المجلس نص الاستجواب إلى الوزير الأول"، "ويوزع على الأعضاء"، "ويعلق بمقر المجلس". والمادة (2/66) من القانون العضوي رقم 16-12 التي وردت فيها عبارة "يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل ثلاثون"<sup>(2)</sup>. فكل هذه العبارات تؤكد على اشتراط الكتابة. والهدف من تقديم الاستجواب مكتوبا هو بغرض تبليغه إلى الحكومة مسبقا، حتى يمكنها الاستعداد للرد عليه، بعد جمع المعلومات الكافية حول موضوعه، ومن ثم الدفاع عن نفسها أمام المجلس النيابي. كما تسمح الكتابة بتوزيع نص الاستجواب على أعضاء المجلس للإطلاع عليه، الأمر الذي يمكنهم من المشاركة في المناقشة التي تعقب عرضه خلال الجلسة المخصصة لذلك<sup>(3)</sup>.

فبدون شرط الكتابة لن يتسنى لرئيس المجلس الشعبي الوطني ولا لرئيس مجلس الأمة بحث استيفاء الاستجواب لشرط توقيعه من قبل ثلاثين عضوا على الأقل، وبدونه أيضا لن يكون بإمكان باقي أعضاء الغرفة الانضمام إليه وتأييده لعدم معرفة محتواه بشكل جيد<sup>(4)</sup>.

وشرط الكتابة يتفق وطبيعة الاستجواب كوسيلة اتهامية أو أداة محاسبية، إذ تمثل الكتابة دليل اثبات لما انطوى عليه من وقائع، وما نسبه موجهه من مخالفات إلى الموجه إليه، وبذلك يتسنى لهذا الأخير

---

(1) - لم يشر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 إلى الاستجواب كآلية رقابية على عمل الحكومة.  
(2) - والمادة (73) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 التي وردت فيها عبارة "يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة"، و"يوزع على الأعضاء"، و"يعلق بمقر المجلس". والمادتين (147) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 التي وردت فيها عبارة "يبلغ نص الاستجواب مسبقا إلى الحكومة"، و(149) التي وردت فيها عبارة: "يقدم صاحب الاستجواب عرضا موجزا لموضوع الاستجواب". والمادة (90) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 التي وردت فيها عبارة "يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني"، وعبارة "يوقع الاستجواب من طرف خمسة نواب على الأقل". والمادة (2/123 و3) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 التي وردت فيها عبارة "يوقع على نص الاستجواب 30 نائبا على الأقل ويبلغ مسبقا للحكومة" وعبارة "يعلق نص الاستجواب بمقر المجلس الشعبي الوطني ويوزع على النواب"

(3) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 160.

(4) - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص 146.

العلم المسبق بها، مما يمكنه من إعداد دفاعه، وتجهيز ردوده. ذلك أن الاستجواب يحمل وقائع معينة يجب أن يطلع عليها الوزير المختص، وحتى يكون الوزير على بينة بهذه الوقائع فإذا فوجئ في الجلسة - أثناء تلاوة الاستجواب من مقدمه - بأن المستجوب قد أورد وقائع جديدة لم يبلغ بها الوزير، فله حق الاعتراض وعدم الرد عليها، ومن ثم فشرط الكتابة يفيد عند اختلاف وقائع الاستجواب التي أبلغ بها الوزير المختص والوقائع التي يتلوها المستجوب في الجلسة<sup>(1)</sup>.

#### د- خلو الاستجواب من العبارات النابية أو غير اللائقة:

لم ينص المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 16-12 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على هذا الشرط، هذا في الوقت الذي نص عليه المشرع الأردني والذي اشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال، حيث أحالت المادة (95/ب) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014 إلى المادة (90/ب) من نفس النظام، كما أحالت المادة (134/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 إلى المادة (126/ج) من نفس النظام والمتعلقة بشروط السؤال البرلماني.

فهذا الشرط يقتضي أن يتضمن الاستجواب الوقائع والبيانات الضرورية التي تخدم المصلحة العامة للدولة والمواطنين، دون المساس بالوزير الموجه إليه الاستجواب ووصفه بأوصاف غير لائقة وعبارات بذئية، ولذا لا يجوز أن يشتمل الاستجواب على عبارات فيها إهانة أو سبا أو قذفا، ويجب أن يتصف عضو البرلمان بالأدب في الحوار وعدم التطاول أو تعمد الإهانة تلميحا أو تصريحاً، ولا يجوز لعضو البرلمان أن يتخذ حق الاستجواب وسيلة لتصفية الحسابات أو يكون أداة للنيل من كرامة الوزير والمساس بسمعته. ويجب أن لا ينطوي الاستجواب على وقائع مفتريات وأحاديث الإفك و البهتان خاصة وأنه بمجرد إيداعه بالمجلس يذاع خبره و يهتك سره وتتناوله الصحف والنشر والألسن بالتعليق، وتصبح سمعة الوزير الموجه إليه وأسرته تلو كها الألسن في كل مكان، والطامة الكبرى أن تنتهي مناقشته إلى عدم صحة ما انطوى عليه<sup>(2)</sup>، ولذا يترتب على عدم الالتزام بهذا الشرط رد الاستجواب من قبل رئاسة المجلس<sup>(3)</sup>.

(1) - خالد المطيري، المرجع السابق، ص 29.

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 144.

(3) - أحمد عارف الضلعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة 'دراسة مقارنة الأردن ومصر"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2005، ص 35-36. ذهب بعض الفقه إلى القول بأنه يجوز للمجلس النيابي ولرئيسه سحب الاستجواب الذي يتضمن عبارات غير لائقة وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية في مصر، حيث وفي جلسة لمجلس الشعب المصري بتاريخ 02 يناير 1939 تم سحب أحد الاستجابات لتضمنه عبارات غير لائقة. أنظر في

نستخلص مما سبق أن المشرع الجزائري فيما عدا النصاب المشترط لقبول الاستجواب لم ينص على أي شرط شكلي آخر، في حين نص المشرع الأردني على بعض الشروط الشكلية الأخرى كضرورة تقديم الاستجواب كتابة مع شرط عدم تضمينه عبارات نابية و غير لائقة.

### ثانيا- الشروط الموضوعية لممارسة الاستجواب البرلماني:

نصت المادة (151) من الدستور الجزائري<sup>(1)</sup> والمادة (1/66) من القانون العضوي رقم 12-16<sup>(2)</sup> على أن الاستجواب يجب أن يكون في إحدى قضايا الساعة<sup>(3)</sup>، ولكن ماهو المعيار الذي يمكن من خلاله اعتبار موضوع ما من قضايا الساعة؟ حسب الأستاذ خالفة معمري فإن الموضوع الذي يمكن اعتباره من قضايا الساعة، هو كل قضية تكون موضوع انشغالات آنية وحالة<sup>(4)</sup>. فقد يعتبر موضوع ما من قضايا الساعة إذا تناولته الصحافة الوطنية بشكل واسع واعتبرته من الأحداث التي تركز عليها في صفحاتها الأولى، وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية خاصة في الاستجواب المتعلق بعدم اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية<sup>(5)</sup>، والتي شكلت حينذاك حديث الساحة السياسية والإعلامية الوطنية وكانت موضوع استجواب وجه للحكومة الجزائرية<sup>(6)</sup>.

---

ذلك: صادق أحمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة- المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2008، ص 55-56-62-63.

(<sup>1</sup>)- تنص المادة (1/151) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة).

(<sup>2</sup>)- تنص المادة (2/66) من القانون العضوي رقم 12-16 على أنه: (يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة،...).

(<sup>3</sup>)- لم ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 على هذا الشرط.

(<sup>4</sup>)- Yelles C.B. **La rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie (l'apport du conseil constitutionnel)**, thèse, Oran, 1994, p. 286.

(<sup>5</sup>)- جاء في مقدمة هذا الاستجواب على أنه: "...بناء على تصريحات القياديين في حزبي حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية...وبناء على التصريحات المنسوبة من الصحابة الوطنية لوزير الداخلية التي قد يستنتج منها اعتراضه على اعتماد الحزبين المذكورين...فإننا نحن نواب المجلس الشعبي الوطني...يشرفنا أن نستجوب الحكومة في موقفها من قضية اعتماد حزبي حركة وفاء والجهة الديمقراطية"، أنظر في ذلك: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 236 المؤرخة في 2000/11/27، ص 4. وعباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 167.

(<sup>6</sup>)- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص 147.

وإذا كانت التشريعات الجزائرية الحالية اكتفت فقط بهذا الشرط كشرط موضوعي، إلا أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 قد نص على شرط موضوعي آخر وهو ارتباط الاستجواب بالمصلحة العامة استناداً إلى المادة (150) (1).

وبالمقابل نص المشرع الأردني في الأنظمة الداخلية للبرلمان على أنه يشترط في الاستجواب البرلماني ما يشترط في السؤال، وتجنباً للتكرار فإنه يتوجب إحالة الموضوع على ما سبق بيانه من شروط السؤال البرلماني (2).

### الفرع الثاني: إجراءات ممارسة الإستجواب البرلماني وآثاره

سننتقل إلى إجراءات الإستجواب البرلماني (أولاً)، ثم آثاره (ثانياً).

#### أولاً: إجراءات الاستجواب

يستلزم الاستجواب إتخاذ عدة إجراءات لغرض الحصول على الاجابات المطلوبة، وعليه فإننا سندرس الإجراءات السابقة على جلسة الاستجواب (أ)، والإجراءات الخاصة بجلسة الاستجواب (ب).  
أ- الإجراءات السابقة على جلسة الاستجواب.

حتى يمكن عرض الاستجواب في الجلسة المخصصة لذلك، يجب أن يسجل بعد إيداعه ويبلغ إلى الحكومة لتحضر ردها عليه.

وعليه فإننا سنناقش إيداع الاستجواب (1)، وتبليغ الاستجواب (2)، وتحديد الجلسة (3).

#### 1- إيداع الاستجواب.

لم يحدد القانون العضوي رقم 16-12 الجهة التي يودع لديها الاستجواب، عكس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 الذي حدده في مكتب مجلس الأمة وفقاً للمادة (2/92)، وهو ما ذهب إليه

---

(1) - تنص المادة (150) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 على أنه: " يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر أن لا تترتب على طلب الاستجواب أي متابعة، عندما يتضح له أن ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة".

وقد حدث أن تم رفض موضوع استجواب كان موضوعه يدور حول سياسة النقل المودع في 3-7-1979 وذلك بحجة أنه لم يعد من مواضيع الساعة.

أنظر في ذلك: عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 168.

(2) - أنظر الصفحات (12-24) من هذه الأطروحة.

النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 في المادة (73)<sup>(1)</sup>، وإن كان القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني قد أشار هو أيضا إلى ضرورة إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

وعليه فإن نص الاستجواب يودع لدى مكتب الغرفة المعنية، أي يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وهذا ما يستنتج ضمنا من المادة (1/67) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(3)</sup>، باعتبار مكتب المجلس هو الذي يحدد جلسة الاستجواب، كما يستنتج ذلك قياسا على ما نصت عليه المادة (2/92) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. أما في الأردن فيقدم الاستجواب حسب المادة (134/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 إلى رئيس المجلس<sup>(4)</sup>.

## 2- تبليغ الاستجواب.

في الجزائر وحسب المادة (2/66) من القانون العضوي رقم 16-12 يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة- حسب الحالة- تبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول<sup>(5)</sup>، ويكون ذلك

---

(1)- تنص المادة (73) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 على أنه: (يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ويوزع على الأعضاء، ويعلق بمقر المجلس).

(2)- تنص المادة (1/90) من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره على أنه: (يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني، أن يوجهوا استجوابا للحكومة في قضية من قضايا الساعة ويودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني).

لم ينص النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنتي 1977 و1997 على الجهة التي يودع لديها الاستجواب.

(3)- تنص المادة (1/67) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، جلسة الاستجواب).

أنظر المادة (148) من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، والمادة (124) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

(4)- تنص المادة (134/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 على أنه: (على العضو الذي يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدم استجوابه خطيا إلى الرئيس....).

(5)- تنص المادة (2/66) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب ... إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لقبوله). وتنص المادة (3/92) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه: (في حالة قبول طلب الاستجواب، يرسل رئيس المجلس نص الاستجواب إلى الوزير الأول...)، ونصت المادة (77) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 على أنه: (يوقع على نص الاستجواب... ويبلغ حتما إلى الحكومة من طرف رئيس مجلس الأمة في غضون ثمان وأربعين ساعة من إيداعه). ونصت المادة (2/90) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 على أنه: (يوقع الاستجواب

خلال ثمان وأربعين ساعة الموالية لقبوله<sup>(1)</sup>، فمادام موضوع الاستجواب متعلق بقضية من قضايا الساعة يتطلب علم الحكومة به في أقرب الآجال حتى تتمكن من الرد عليه.

وفي الأردن يتولى رئيس المجلس تبليغ الاستجواب إلى الوزير المختص وفقا للمادة (134/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013. ويجب أن يتم الإبلاغ كتابة فلا يكفي أن يبلغ الموجه إليه الاستجواب شفويا من رئيس المجلس.

ويعتبر إجراء تبليغ الاستجواب من الإجراءات الضرورية التي يجب القيام بها قبل عرض الاستجواب في الجلسة، فإذا كان الاستجواب بطبيعته ينطوي على اتهام للموجه إليه، فإنه يجب إبلاغه بالاستجواب، حتى يستعد للدفاع عن الموضوع محل الاستجواب بما لديه من أوراق وبيانات وحجج يمكن بها دفع هذا الاتهام أمام المجلس، كما يترتب على تبليغ الاستجواب تحديد موعد إدراج الاستجواب في الجلسة لتحديد الموعد المناسب لمناقشته<sup>(2)</sup>.

### 3- تحديد جلسة النظر في الاستجواب:

يتولى مكتب الغرفة المعني وبالتشاور مع الحكومة تحديد تاريخ الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب، ويكون ذلك خلال ثلاثين يوما على الأكثر الموالية لتاريخ التبليغ استنادا إلى المادة (1/67 و 2) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(3)</sup>.

---

...يبلغ موضوعه مسبقا إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني). ونصت المادة (2/123) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على أنه: ( يوقع على نص الاستجواب ... ويبلغ مسبقا إلى الحكومة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني في غضون ثمان وأربعين ساعة من إيداعه). وإن كانت النصوص السابقة المنظمة للمجلس الشعبي الوطني لم تحدد مدة معينة لتبليغ الاستجواب إلى الحكومة، أنظر في ذلك المادة (147) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977. كما سكت النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 عن تحديد أجل التبليغ وموعد جلسة الاستجواب، فيكون بذلك قد أحال المسألة إلى القانون العضوي رقم 99-02 في المواد ( 65، 66، 67 ).

<sup>(1)</sup> - كانت المادتين (2/123) و(1/77) من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ومجلس الأمة لسنة 1998 على التوالي تأخذ بتاريخ الإيداع وليس تاريخ القبول.

<sup>(2)</sup> - مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 404.

<sup>(3)</sup> - كانت المادة (148) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 تمنح صلاحية تحديد جلسة الاستجواب لمكتب المجلس الشعبي الوطني بالاتفاق مع الحكومة. في حين منحت المادة (91) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 صلاحية تحديد جلسة الاستجواب لمكتب المجلس الشعبي الوطني لوحده خلال الدورات العادية على أن يتم ذلك خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه، أما فيما بين الدورات فتحدد بالاتفاق بين كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني والحكومة. أما المادة (124) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة

إن هذه المادة تثير جملة من الملاحظات تنصب الأولى منها على أن المجلس لا ينفرد بتحديد تاريخ الجلسة المخصصة لعرض الاستجواب بمفرده بل تشاركه في ذلك الحكومة، والتي بإمكانها تأجيل الموضوع نقادياً لإحراجها وإرباكها فيحيل التأجيل موضوع الاستجواب إلى موضوع غير ذي معنى، عندما لا يصبح من قضايا الساعة بفعل طول المدة<sup>(1)</sup>. أما الثانية فهي أن المشرع اعتمد في تحديد موعد الجلسة على تاريخ التبليغ وليس تاريخ الإيداع وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تماطل رئيس الغرفة المعنية في تبليغ نص الاستجواب إلى الحكومة خاصة إذا كان ينتمي إلى الأغلبية المشكلة للحكومة<sup>(2)</sup> حتى يمنحها مدة كافية للتهرب من الممثل أمام ممثلي الشعب وهذا ما يؤدي بدوره إلى تأخير الجلسة. أما الثالثة فإن مدة ثلاثون يوماً هي مدة طويلة بالنظر إلى طبيعة الاستجواب وهذا ما يقلل من أهمية الموضوع، فبعد هذه المدة لن تصبح المسألة موضوع الساعة<sup>(3)</sup>.

وبالمقابل نصت المادة (96) من الدستور الأردني على عدم جواز مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من موعد وصوله إلى الوزير، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. والقصد من ذلك هو ألا يفاجأ به الوزير وهو غير مستعد له، وإعطائه الفرصة حتى يتخذ عدته ويستعد لمناقشته ويمكن من الإدلاء بحجته. واستجابة للقيود الزمني الوارد في النص الدستوري السابق نظمت النظم الداخلية لمجلسي النواب والأعيان موعد مناقشة الاستجواب، وهي في مجملها تحترم المدة التي قررها الدستور بثمانية أيام. حيث أجازت المادة (135/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 تأجيل

---

1997 فقد منحت هذه الصلاحية إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع هيئة التنسيق والحكومة على أن يتم ذلك خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ إيداعه. في حين لم ينص النظام الداخلي لمجلس الأمة على الجهة المختصة بتحديد الجلسة التي ينظر فيها الاستجواب.

(1) - زبيح ميلود، المرجع السابق، ص 134.

(2) - هذا ما يؤدي إلى إهمال الاستجابات الموجهة إلى الحكومة خاصة في ظل حكومة ومجلس ينتميان إلى الحزب الواحد. أنظر في ذلك:

Zouhir Mdhaftar, **le pouvoir législatif au Maghreb**, centre d'études de recherches et de publication de la faculté de droit et des sciences politiques, Tunis, 1987, p. 383.

(3) - أنظر في ذلك تدخل النائب "جلول جودي" المنشور بالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 107 المؤرخة في 1998/12/12، ص 16-20.

الاستجواب لمدة واحد وعشرين يوماً، أما الفقرة (ب) من ذات المادة فتجيز تأجيل الاستجواب لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً في حال إجراء تحقيق في موضوع الاستجواب أو جمع المعلومات عن موضوعه<sup>(1)</sup>.

#### ب- الإجراءات الخاصة بجلسة الاستجواب.

خلال الجلسة المخصصة للاستجواب يقوم مندوب أصحاب هذا الأخير بعرض نص الاستجواب تم تتولى الحكومة الرد عليه (1)، وإن كان هذا الاجراء لا يرتب أي أثر في التشريع الجزائري، إلا أن الأمر يختلف في التجربة الأردنية (2).

#### 1- عرض الاستجواب والرد عليه.

عند انعقاد الجلسة المبرمج خلالها دراسة الاستجواب يقدم مندوب أصحاب هذا الأخير عرضاً يتضمن موضوع استجوابه المودع لدى مكتب المجلس<sup>(2)</sup>، على أن يعرض نص الاستجواب كاملاً وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية في الجزائر<sup>(3)</sup>. و تتولى الحكومة بعدها الرد على الاستجواب الموجه لها استناداً إلى المادة (68) من القانون العضوي رقم 12/16<sup>(4)</sup>، ولكن ماذا نقصد بالحكومة؟ فهل المقصود هو أن يجيب الوزير الأول على موضوع الاستجواب، أم أحد وزراءها الممثلين لها أم المقصود هو أن يجيب

---

(1) - كانت المادة (1/124) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1996 تجيز تأجيل الاستجواب لأسبوعين من يوم تقديمه، أما الفقرة الثانية من ذات المادة فكانت تجيز تأجيل الاستجواب لأكثر من أسبوعين في حال إجراء تحقيق في موضوع الاستجواب أو جمع المعلومات عن موضوعه.

(2) - استناداً إلى المادة (68) من القانون العضوي رقم 16-12. وهذا ما ذهبت إليه المادة (79) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

(3) - حيث قام رئيس المجلس الشعبي الوطني أثناء عرض الاستجواب المتعلق بعدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية، بدعوة مندوب أصحاب الاستجواب بالتقيد بمضمون نص الاستجواب "لأن المقدمة... لم تكن واردة فيه". الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 259 المؤرخة في 2001/04/23، ص 4. أنظر في ذلك عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 179 هامش 1. وذيب ميلود، المرجع السابق، ص 135-136. في حين كان صاحب الاستجواب في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 يقدم عرضاً موجزاً لموضوع الاستجواب. أنظر في ذلك المادة (149) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977. أما في ظل النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنتي 1989 المادة (92) و 1997 المادة (125) فكان صاحب الاستجواب يقدم عرضاً لموضوع الاستجواب.

(4) - أنظر في ذلك المادة (67) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.



الوزير المختصة وزارته بموضوع الاستجواب، أم أنه ما دام الاستجواب موجه للحكومة فيجب أن تحضر الحكومة بأكملها للإجابة على الاستجواب الموجه لها؟<sup>(1)</sup>.

نظرا لخصوصية الاستجواب الذي قد يتضمن تهما، فإنه أولى أن يتم الرد عليه من طرف من وجهة له هذه التهم، ويصعب القول بجواز أن ينيب العضو المستجوب عضوا آخر مكانه<sup>(2)</sup>، وإذا لم يحدد نص الاستجواب العضو الموجه إليه، يجدر إعمال المعيار الموضوعي، أي يتم النظر إلى طبيعة الموضوع، فإن تبيين أن الموضوع يتعلق بقطاع معين يوكل الأمر إلى صاحب القطاع، أما إن كانت المسألة تهم الأمة أي مسألة عامة، فمن المفروض أن يتولى الوزير الأول الإجابة على الاستجواب<sup>(3)</sup>. ففي الاستجواب المتعلق مثلا بقضية آلبازو الذي يدور حول الطاقة أجاب عنه وزير الطاقة والصناعات البتروكيمياوية<sup>(4)</sup>، أما الاستجوابين المتعلقين بالحصانة البرلمانية وتزوير الانتخابات فرد عليهما وزير العدل على اعتبار أن وزارته هي الأقرب لحماية النواب وضمان نزاهة الانتخابات<sup>(5)</sup>.

وقد أثارت هذه المسألة خلافا حادا في المجلس الشعبي الوطني في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 09 جانفي 2003، حيث أكد رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم أن الاستجواب وجهته الكتلة للحكومة، والمتعلق بالخروقات الحاصلة في قانون تعميم استعمال اللغة العربية والمسألة تهم الأمة، لذا يجب أن يجيب عنه رئيس الحكومة دون أي وزير آخر، لكن وبعد نقاش طويل طُلب من الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الإجابة مما أثار حفيظة النواب وأدى إلى مغادرة أصحاب الاستجواب قاعة

---

(1) - لقد أثرت هذه التساؤلات من قبل بعض النواب، كالنائب الذي احتج على غياب الحكومة عن جلسة الاستجواب الموجه إليها بشأن التجاوزات التي وقعت في الانتخابات المحلية سنة 1997. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 21 المؤرخة في 15/12/1997، ص 05. كما أثير من قبل أحد النواب بخصوص الاستجواب المقدم إلى الحكومة والمتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 34 المؤرخة في 30/02/2003، ص 09. أنظر في ذلك: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 180.

(2) - ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 77.

(3) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 147.

(4) - تتعلق هذه القضية بالعقد المبرم بين الشركة الوطنية سونطراك وشركة « El Paso » الأمريكية بشأن تصدير الغاز الجزائري للولايات المتحدة الأمريكية، تكبدت فيه الجزائر خسائر ناهزت 290 مليون دولار.

(5) - مما عد التصرف في نظر النواب انتقاصا من قيمتهم، ومساسا بمركز البرلمان نفسه. أنظر في ذلك: عمار عباس،

الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 180 و 183. و ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 136. وفوضت وزير الداخلية للرد على الاستجواب المقدم بشأن عدم اعتماد حزبي الجبهة الديمقراطية وحركة الوفاء والعدل، فيما فوضت وزير العلاقات مع البرلمان للإجابة على الاستجواب المتعلق بخرق قانون تعميم استعمال اللغة العربية.

الجلسات<sup>(1)</sup>، الأمر الذي أدى في الأخير إلى رد ممثل الحكومة على موضوع الاستجواب في غياب النواب المستجوبين<sup>(2)</sup>.

ونشير أن رئيس الحكومة خلال الدورة الخريفية لعام 2002 تعرض لاستجوابين<sup>(3)</sup>، لكنه أدار ظهره، ولم يحضر ويواجه طلبات ممثلي الشعب، ويبدو أن البرلمان وإذا كان قد نجح في استقطاب

---

(1) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 147-148.

قدم هذا الاستجواب من طرف نواب الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم حول القانون رقم 91-05 المؤرخ في 16-01-1991، والمتضمن تعميم اللغة العربية. وفي هذا الإطار يقول أحد النواب "...نحن إذ نقدر مجيء من ينوب عن رئيس الحكومة على الرد على الاستجواب الموجه إليه ونشكر سعيه واستعداده للرد على الاستجواب... فإننا ربما نقدر انشغاله بعدم مجيئه للرد... فلهذا نود أن نترك الفرصة للسيد رئيس الحكومة ليجد الوقت للرد على استجوابنا، ولهذا السبب رفضت الكتلة طرح استجوابها حتى يعطي رئيس الحكومة قيمة للمجلس وللغة العربية... وليفهم الناس جميعاً أن ثمة فرق شاسع بين السؤال الشفوي واستجواب الحكومة".

(2) - حيث اعتبر رئيس المجلس بأن الاستجواب "طرحه النواب ووافق عليه مكتب المجلس، وبالتالي أصبح ملكاً للمجلس، لذا لا بد أن أحيل الكلمة إلى من ينوب عن السيد رئيس الحكومة ليقدم ما عنده من جواب... ليس في نص القانون ما يدل على أن رئيس الحكومة ملزم شخصياً بالرد على الاستجواب لأن الاستجواب موجه للحكومة ككل وليس لشخص... فالحكومة لها كل الصلاحيات القانونية لتفويض أي وزير للرد"، وقد أكد رئيس المجلس على أن الاستجواب استوفى جميع الشروط ومر بجميع المراحل... الإيداع، دراسة من قبل المكتب، إرساله إلى الحكومة، ضبط جلسة دراسته وحضور الوزير المكلف بالإجابة وقد لاحظنا في هذه أن المندوب تنازل إرادياً عن استعمال حقه في طرح الاستجواب، ومن ثم اعتبر أن الجلسة تمت في إطار قانوني... فالحكومة هيئة متضامنة لها الحق أن تعين عنها كما يحق للنواب أن يعينوا من ينوب عنهم في طرح الاستجواب"، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 34 المؤرخة في 03/02/2003، ص 09. كما سبق أن أثير هذا الإشكال بمناسبة استجوابات أخرى، حيث تأسف أحد نواب مندوب أصحاب الاستجواب في قضية حزبي وفاء والحركة الديمقراطية على غياب رئيس الحكومة، غير أن رئيس المجلس رد عليه بالقول، أن المواد التي استند عليها مندوب أصحاب الاستجواب "تنص على الحكومة لا على رئيسها، والحكومة مفوضة إلى تعيين من تراه مناسباً لتمثيلها في مثل هذه المناسبة، والمهم في الأمر أن الموضوع تم التكفل به وأن رأي الحكومة سوف يبلغ للسيدات والسادة نواب الأمة ويعلمون به"، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 236، ص 4. كما وتأسف أحد نواب مندوب أصحاب الاستجواب حول وضعية الإعلام "...على غياب رئيس الحكومة عن هذه الجلسة، مما يؤكد احتقار السلطة التنفيذية لممثلي الشعب"، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 272 المؤرخة في 06/06/2001، ص 6-7. أنظر في ذلك: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 182-183.

(3) - الاستجواب الأول أثارته الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم بشأن الخروقات المتتالية للقانون رقم 91/05 المؤرخ في 16 جانفي 1991 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 3 الصادرة بتاريخ 16 جانفي 1991، وكذا الأمر رقم 96/30 المؤرخ في 21/12/1996 المعدل والمتمم للقانون 91/05 والمتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 81 الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 1996.. أما الاستجواب الثاني فيتعلق بفتح ملف التجارب النووية الفرنسية في ولاية أدرار خلال السنوات الأخيرة للاحتلال الفرنسي إلى غاية 1967 حيث

رؤساء الدول الأجنبية كرومانيا وإيطاليا وفرنسا السابقة التي لم يقم بها رئيس الجمهورية إلى حد اليوم أمام البرلمان التعددي، إلا أنه فشل أمام إرادة رئيس الحكومة في عدم الحضور. وهذا تأكيد صريح على تنامي دور الحكومة إلى درجة عدم الاكتراث تماما بما خولته النصوص القانونية لممثلي الشعب<sup>(1)</sup>.

أما في الأردن، وعند انعقاد الجلسة المبرمج خلالها دراسة الاستجواب، وبعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه أو الاكتفاء بتوزيعهما المسبق على الأعضاء حسب نص المادة (135/د) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013<sup>(2)</sup>، يعطى الكلام لمقدم الاستجواب الذي يقوم بشرح استجوابه وهذا هو الإجراء الافتتاحي للمناقشة، مبينا الوقائع التي ينسبها إلى الوزير، ثم بعد ذلك يعطى الكلام للوزير المستجوب للرد عليه، ولكل منهما حق الرد مرة واحدة وبعد ذلك يفتح باب المناقشة من خلال إعطاء الكلام لمن شاء من النواب<sup>(3)</sup>. فإذا ما اقتنع مقدم الاستجواب يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبني الاستجواب عضو آخر في المجلس.

#### ثانياً- الآثار المترتبة على الاستجواب البرلماني.

لم يرتب الدستور الجزائري ولا القانون العضوي رقم 16-12 ولا النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000<sup>(4)</sup> ومجلس الأمة لسنة 2017 أي أثر على الاستجواب البرلماني في حال عدم اقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة. وإن كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 نص في المادة (2/125)<sup>(5)</sup> على إمكانية انتهاء الاستجواب بتكوين لجنة تحقيق. ونص النظام الداخلي لمجلس

---

تساءل النواب وعددهم 46 نائبا انتدبوا السيد محمد قروط (مستقل) عن الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الحالية والحكومات السابقة من أجل حماية السكان. أودع الاستجواب الأول في 15 ديسمبر 2002 لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وأودع الثاني في 5 جانفي 2003.

(1) - عقيلة خرياشي، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان**، المرجع السابق، ص 148

(2) - نصت المادة (135/د) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013 على أنه: (بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه أو الاكتفاء بتوزيعهما المسبق على الأعضاء، يعطى الكلام لمقدم الاستجواب ثم للوزير المستجوب ولكل منهما حق الرد مرة واحدة ثم يعطى الكلام لمن شاء من النواب).

(3) - مجلس النواب الأردني، مركز الدراسات والبحوث التشريعية بحث متخصص (14)، **الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة)**، ص 13.

(4) - إن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لم ينص أصلا على الاستجواب البرلماني.

(5) - تنص المادة (2/125) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على أنه: (يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة، بتكوين لجنة تحقيق). تقابلها المادة (2/92) من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره

الأمة لسنة 1998 في المادة (2/79)<sup>(1)</sup> على إمكانية انتهاء الاستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة يُقدم من طرف خمسة عشر (15) عضواً على الأقل ويوافق عليه المجلس<sup>(2)</sup>، هذه المناقشة قد تؤدي إلى تكوين لجنة تحقيق.

إلا أن هذا الحل لا يفيد في شيء لأن لجان التحقيق البرلمانية ستكون مقيدة، ولن تستطيع تحقيق نتيجة ملزمة تؤدي لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، ومنه فإن الاستجواب في نظر المؤسس الدستوري الجزائري مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل<sup>(3)</sup>، لا يؤدي لا للمسؤولية الفردية ولا الجماعية، كما أن أعضاء البرلمان يملكون حق طلب تكوين لجنة تحقيق دون اللجوء للاستجواب وتعقيده.

أما في الأردن فيتربط على حالة عدم اقتناع مقدم الاستجواب وغيره من النواب برد الوزير، طرح الثقة بالحكومة أو الوزير بعد تقديم أسباب عدم الاقتناع استناداً إلى المادة (135/و) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013<sup>(4)</sup>. وبالتالي فإن الاستجواب قد ينتهي إلى إدانة الحكومة، وتحريك مسؤوليتها السياسية التي قد تكون فردية تؤدي إلى سحب الثقة من الوزير المستجوب، أو تضامنية تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها وذلك عن مخالفات أو أخطاء سياسية يقدرها أعضاء مجلس النواب دون مجلس الأعيان<sup>(5)</sup>.

وفي واقع الأمر، يُعد قرار المجلس بعدم الثقة أخطر الآثار الدستورية للاستجواب خاصة والرقابة البرلمانية بوجه عام<sup>(6)</sup>، لذا اشترط المشرع الدستوري الأردني أن يسبق سحب الثقة من الحكومة استجواب تنظم أحكامه النظم واللوائح الداخلية للبرلمان.

---

(1) - تنص المادة (2/79، 3) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 على أنه: (يمكن أن ينتهي الاستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة يقدم من طرف خمسة عشر عضواً. في حالة موافقة المجلس على الطلب، تجرى المناقشة وقد تفضي إلى تكوين لجنة تحقيق حسب الإجراءات المحددة في هذا النظام الداخلي).

(2) - لم يقدم أعضاء مجلس الأمة الجزائري أي استجواب للحكومة.

(3) - عقيلة خرباشي، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان**، المرجع السابق، ص 149

(4) - تنص المادة (135/و) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013 على ما يلي: (للمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير، أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور).

(5) - خالد المطيري، **المرجع السابق**، ص 55، 56.

(6) - محمد باهي أبو يونس، **الرقابة البرلمانية على أعضاء الحكومة**، المرجع السابق، ص 184.

نستنتج مما سبق أن الأثر المترتب على الاستجواب البرلماني في الجزائري هو إمكانية إجراء مناقشة عامة حول موضوع الاستجواب، وحتى إذا أجريت هذه المناقشة فإنها لا تؤدي إلى ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة ولا سحب الثقة منها وبالتالي فهي مجرد مناقشة شكلية. عكس التجربة الأردنية التي يؤدي الاستجواب فيها إلى طرح الثقة بالحكومة أو الوزير.

### المطلب الثالث: التحقيق البرلماني

يمكن للبرلمان وفي إطار ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وبالإضافة إلى آليتي السؤال والاستجواب القيام بالتحقيق البرلماني، الذي يعد وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية والجهاز الحكومي من ناحية أخرى، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان لتقصي الحقائق أو الكشف عن مخالفات أو تجاوزات تقع في الجهاز الحكومي، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق، يستقى من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي<sup>(1)</sup>.

وحق التحقيق البرلماني من الحقوق المعترف بها للمجالس النيابية في كافة الأنظمة، سواء أكانت نظماً برلمانية تعطى للسلطة التشريعية حق مراقبة السلطة التنفيذية، وهذا ما تؤكد نشأتها الأولى في إنجلترا منذ أواخر القرن السابع عشر، وفي فرنسا منذ أولويات القرن التاسع عشر. أم نظماً رئاسية تقوم بالفصل بين السلطات ولا تعرف وسائل الرقابة البرلمانية المعتادة كالسؤال والاستجواب كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(2)</sup>، حيث تجد أساسها على نحو ما ذهبت إليه المحكمة العليا فيما للكونجرس من حق ممارسة وظائفه الدستورية.

فحق البرلمان في إجراء تحقيق دون غيره من وسائل الرقابة ليست بحاجة إلى نص يقره، فهو نتيجة لازمة لحقه في اقتراح القوانين وإقرارها<sup>(3)</sup> وحقه في محاسبة الحكومة، باعتباره وسيلة من الوسائل الضرورية التي تتمكن عن طريقها من مباشرة اختصاصاتها الدستورية.

(1)– Marcel Prélot – Jean Boulouis, **institutions politiques et droit constitutionnel**, Paris. Dalloz. 2006. P. 746.

(2)– سعيد السيد على، **التحقيق البرلماني دراسة مقارنة**، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، بلد النشر لا يوجد، 2009، ص 22. ومحمد باهي أبو يونس، **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة**، المرجع السابق، ص 120.

(3)– Crouzatier (J.), **le role des commissions d'enquete du congres des Etat – Unis R.D.P.**, 1975, P. 110, 997–1053, Voir, p.1016.

وقد نصت معظم الدساتير الجزائرية على أحقية أعضاء البرلمان في إنشاء لجان التحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة، بدءا من المادة (188) من دستور 1976، والمادة (151) من دستور 1989، والمادة (161) من دستور 1996، والمادة (180) من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما أكدت عليه معظم النظم الداخلية للمجالس النيابية في البرلمان الجزائري. وبالمقابل لم يتضمن الدستور الأردني ولا الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة نصوصا صريحة لتشكيل لجان التحقيق.

وعليه فإننا سنناقش مقومات التحقيق البرلماني في (الفرع الأول)، على أن نخصص (الفرع الثاني) لمناقشة إجراءات التحقيق البرلماني.

### **الفرع الأول - مقومات التحقيق البرلماني**

يقوم التحقيق البرلماني وكغيره من التحقيقات الأخرى على أربع مقومات، جهاز يتولاه يسمى لجنة التحقيق البرلماني (أولا) وموضوع ينصب عليه (ثانيا) وسلطات لازمة لحسن تمامه (ثالثا) ومدى سرية (رابعا).

#### **أولا - لجنة التحقيق البرلماني**

إن حق البرلمان في التحقيق في الجزائر يقابله واجب يفرض عليه ضرورة تشكيل لجنة تحقيق خاصة للتفرغ لتلك المهمة، حيث خولت المادتين (180) من الدستور و(77) من القانون العضوي رقم 12-16 لمجلسي البرلمان صلاحية إنشاء لجنة تحقيق للقيام بتلك المهمة، وعليه لا يمكنها أن تعهد بتلك المهمة لإحدى لجانها الدائمة أو المتخصصة، فالدستور كان صريحا في تحديد الجهة التي يسند إليها التحقيق.

ويتم تشكيل لجنة التحقيق حسب المادة (79) من القانون العضوي رقم 12-16 من أعضاء مجلسي البرلمان يعينون من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وبالشروط التي يعين بها أعضاء

اللجان الدائمة<sup>(1)</sup>، والمنصوص عليها في المادتين (35) و(17) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ومجلس الأمة لسنة 2017 على التوالي<sup>(2)</sup>.

هذا ولم تحدد الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الحالية وكذا القانون العضوي رقم 16-12 الحد الأدنى و الأقصى لعدد أعضاء لجنة التحقيق، مكتفياً فقط بالإحالة إلى كيفية تعيين أعضاء اللجان الدائمة، والتي حسب المادة (34) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 تتكون من عشرين إلى ثلاثين عضواً على الأكثر باستثناء لجنة المالية والميزانية التي تتكون من ثلاثين إلى خمسين عضواً على الأكثر هذا بالنسبة للجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني. بينما تتكون اللجان الدائمة بمجلس الأمة حسب المادة (23) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 من عشرة إلى خمسة عشر عضواً على الأكثر، باستثناء لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي تتكون من خمسة عشر إلى تسعة عشر عضواً على الأكثر<sup>(3)</sup>، ومنه نستنتج أن هذا النصاب هو نفسه المطبق على لجنة التحقيق

---

(1) - تنص المادة (79) من القانون العضوي رقم 16-12 على ما يلي: (يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة). تقابلها المادتين (104) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، و(86) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998. في حين لم ينص النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنتي 1977 و1989 على الكيفية التي تتشكل بها لجان التحقيق.

(2) - تنص المادة (35) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على أنه: (يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها. تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد في المادة 34 أعلاه. ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0,50). تنص المادة (17) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه: (توزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها. تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد في المادة (23) أدناه. وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0,50). تقابلها المادة (37) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

(3) - تنص المادة (34) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على أنه (تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين إلى خمسين عضواً على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين إلى ثلاثين عضواً على الأكثر).

تنص المادة (23) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه: (تتكون لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من خمسة عشر إلى تسعة

البرلمانية. وإن كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977<sup>(1)</sup> حدد الحد الأقصى لعدد أعضاء لجنة التحقيق بعشرة نواب على الأكثر، وحدده النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 بخمسة عشر نائبا<sup>(2)</sup>.

وبالرجوع إلى الممارسة البرلمانية في الجزائر نجد أن عدد أعضاء لجان التحقيق كان يتراوح بين عشرة وأربعين عضوا، حيث تشكلت لجنة التحقيق في قضية آلباسو من عشرة أعضاء، وتشكلت اللجنة الخاصة بالتحقيق في قضية الغرفة الوطنية للتجارة من أربعة عشر نائبا، في حين تشكلت اللجنة المكلفة بالتحقيق في قضية اختلاس 26 مليار دولار من خمسة عشر عضوا، وتشكلت لجنتي التحقيق في الاعتداء على النواب والتجاوزات التي عرفتھا الانتخابات المحلية سنة 1997 من أربعين نائبا، في حين ضمت لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفتھا بعض مناطق الوطن عشرون نائبا<sup>(3)</sup>، بينما تشكلت لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية من ثلاثة عشر عضوا<sup>(4)</sup>.

وإن كانت لجنة التحقيق تتشكل من أعضاء مجلسي البرلمان، إلا أن هذا لا يمنعها من الاستعانة بخبراء و مختصين في الأوضاع المراد التحقيق فيها عند الاقتضاء<sup>(5)</sup>، كما لا يمنعها من الاستماع إلى أي شخص<sup>(6)</sup>. ولكن بالرجوع إلى المادة (82) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(7)</sup> نجدها تمنع الأعضاء

---

عشر عضوا على الأكثر، وتضم بقية اللجان الدائمة من عشرة أعضاء إلى خمسة عشر عضوا على الأكثر). تقابلها المادة (36) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

(1) - أنظر في ذلك المادة (2/139) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977.

(2) - أنظر في ذلك المادة (2/108) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

(3) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 112.

(4) - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص 158.

(5) - نصت المادة (25) من القانون رقم 80-04 المؤرخ في 04/3/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني على أنه: " عندما تتناول التحريات قضايا تقتضي تخصصا في المجال التقني أو المالي أو الحسابي تستعين اللجنة بالمصالح المختصة التابعة للقطاع العام". كما نصت المادة (26) من نفس القانون على أنه: " يقوم الموظفون أو الأجهزة المحددة في المادة (25) أعلاه، بأعمالهم وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية أو وفقا لقواعد المهنة المتبعة في نشاطهم وفي نطاق الإطار المحدد من طرف لجنة التحقيق أو المراقبة". المنشور في الجريدة الرسمية عدد 10، صادرة بتاريخ 1980/3/4، ص 331.

(6) - أنظر المادة (1/84) من القانون العضوي رقم 16-12.

(7) - تنص المادة (82) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: " لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة".



الموقعين على لائحة إنشاء لجنة التحقيق من الانضمام إلى عضويتها<sup>(1)</sup>. كما نصت المادة (2/79) من نفس القانون على ضرورة قيام الغرفة التي أنشأت اللجنة بإعلام الغرفة الأخرى والحكومة بذلك<sup>(2)</sup>.

وعلى إثر تشكيل اللجنة تستدعى من رئيس المجلس لانتخاب مكتبها الذي يتشكل عادة من رئيس ينسق أعمال اللجنة وينوبه في حالة غيابه نائب رئيس ومقرر يسند إليه تقديم التقرير المعد من طرف اللجنة، ولا يكفي اختيار المكتب إنما ينبغي أن تجتمع اللجنة لإعداد نظامها الداخلي المحدد لضوابط سيرها وطبيعة المهام المسندة إليها ورسم جدول أعمالها والتحديد المسبق للأشخاص المستجوبين أو الوثائق والمستندات المراد فحصها أو المرافق المراد معاينتها، وحصر زمان ومكان نشاط اللجنة والوسائل المساعدة لإنجاز مهامها<sup>(3)</sup>.

أما في فرنسا<sup>(4)</sup> فيتم تشكيل لجان التحقيق بقرار من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، على أن يتم يتم اختيار أعضائها بالتمثيل النسبي لمختلف المجموعات أو الكتل البرلمانية في المجلس النيابي، حيث ترشح كل مجموعة برلمانية من يمثلها في عضوية هذه اللجان، ثم ترسل قائمة بأسماء المرشحين إلى رئيس المجلس الذي يتولى نشر الأسماء المختارة في الجريدة الرسمية بعد الموافقة على اختيارهم.

---

<sup>(1)</sup> - وهذا ما نصت عليه المادة (103) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بقولها: (تتشكل لجنة التحقيق من أعضاء من غير الموقعين على اقتراح اللائحة وفقا للشروط نفسها التي تحكم تشكيل اللجان الدائمة للمجلس). تقابلها المادة (87) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998

ونصت عليه المادة (2/17) من قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، والمادة (109) من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني. في حين لم ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لسنة 2000 على ضوابط تشكيل لجان التحقيق البرلمانية.

<sup>(2)</sup> - تنص المادة (2/79) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: " تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك". وهذا ما نصت عليه المادة (2/103) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 يفرض على رئيس المجلس إخطار رئيس الجمهورية بإيداع لائحة اقتراح إنشاء لجنة التحقيق قبل إحالتها إلى اللجنة الدائمة المختصة لإبداء رأيها. أنظر في ذلك سعيد بو شعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1984، ص 346.

<sup>(3)</sup> - نبيح ميلود، المرجع السابق، ص 148.

<sup>(4)</sup> - لم يتضمن دستور سنة 1958 النص على إنشاء لجان للتحقيق، وإنما نص عليها مرسوم 17 نوفمبر 1958 معدلا بقانون 20 يوليو 1991. أنظر في ذلك

- Duverger Maurice, **le système politique Français, droit constitutionnel et systèmes politiques**, P.U.F. 1985.P. 397.

ولا يجوز أن تضم اللجنة غير أعضاء المجلس النيابي إلا إذا كانت هناك حاجة إلى ذوى الخبرة أو التخصص من غير الأعضاء، فيمكنها الاستعانة بهم على أن يقتصر دورهم على إبداء المشورة النوعية دون أن يكون لهم أي دور في مداولاتها أو التصويت على قراراتها، كما لا يختار لعضوية اللجنة من وقعت عليه عقوبة جنائية أو تأديبية لإفشائه السر المهني استنادا إلى المادة (140) من لائحة الجمعية الوطنية، ومن جهة ثالثة ينبغي ألا يتجاوز عدد أعضاء لجنة التحقيق في الجمعية الوطنية ثلاثين نائبا، ولا يزيد عن واحد وعشرين شيئا في مجلس الشيوخ.

وتقوم اللجنة بعد تشكيلها باختيار هيئة مكتبها بالاقتراع السري، يتكون من رئيسها ووكيلين وأمينين للسر فضلا عن مقررها العام الذي يقوم بالعبء الأكبر من مهامها، ولذا غالبا ما يتم اختياره من ذوى التخصص في الموضوع محل التحقيق<sup>(1)</sup>.

وبالمقابل لم يتضمن الدستور الأردني ولا الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان نصا صريحا لتشكيل لجان تحقيق برلمانية، ولكن هذا لا يعني كما يرى البعض<sup>(2)</sup> حرمان البرلمان من هذا الحق، فهذا الحق يعتبر نتيجة طبيعية لسلطة المجلس في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فضلا عن أن ممارسة البرلمان لهذا الحق يعتبر مكملا لاختصاص المجلس في إصدار قرار في أمور معينة، كما أن الكثير من البرلمانات في الدول الديمقراطية النيابية مارست هذا الحق بدون نص دستوري<sup>(3)</sup>.

ووفقا لحق البرلمان الطبيعي في ضرورة إجراء تحقيق، شكل مجلس النواب الأردني الحادي عشر أول لجنة تحقيق للنظر في قضايا الفساد الإداري والمالي في أجهزة الدولة، وتكونت من رئيس وسبعة أعضاء وحددت مهامها في التحقيق في جميع القضايا وفي كل ما يُنسب إلى الوزراء الحاليين والسابقين من جرائم أو مخالفات ناتجة عن تأدية وظائفهم بعد إحالتها من المجلس، ومتابعة تحريك قضايا الفساد التي تصل إلى المجلس والتي تتعلق بالوزراء وغيرهم، بعد أن كان هذا الاختصاص قاصرا على متابعة وتحريك قضايا الفساد التي تصل إلى المجلس والتي تتعلق بغير الوزراء وإحالتها إلى الجهات المختصة<sup>(4)</sup>. وتوالت المجالس النيابية اللاحقة على تشكيل اللجان البرلمانية الخاصة بالتحقيق في قضايا

(1) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 123-124.

(2) - رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 359. وعبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار المعرف، الاسكندرية، 1956، ص 564.

(3) - نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 791-792.

(4) - قرار مجلس النواب الأردني الحادي عشر رقم (2) بتاريخ 1990/07/21 بتشكيل لجنة التحقيقات النيابية، محضر الجلسة العاشرة للدورة الاستثنائية الأولى للمجلس، والتعديلات التي أدخلت على مهام هذه اللجنة، محضر الجلسة (13) من

معينة منها على سبيل المثال اللجنة المكلفة بدراسة أوضاع المملكة الأردنية في المجلس الثالث عشر، واللجنة المكلفة بالتحقيق في الاتهامات الموجهة من أحد النواب إلى رئيس الوزراء في عهد المجلس ذاته. وكان الاجتهاد السائد قبل عام 1990 يرى أن اللجنة الإدارية في مجلس الأعيان ولجنة الأنظمة في مجلس النواب هما صاحبتا الاختصاص الأصيل في إجراء التحقيق البرلماني<sup>(1)</sup>، استناداً إلى المهام التي أنيطت بهما وفقاً للأنظمة الداخلية التي كانت نافذة في ذلك الوقت<sup>(2)</sup>. وفي حقيقة الأمر فإنه وبالإضافة إلى المهام الموكلة إلى اللجنة الإدارية في كل من الأنظمة الداخلية لمجلس النواب لسنة 1952 ومجلس الأعيان لسنة 1984، فإن للمجالس الحق في تشكيل لجنة يرى أن الحاجة ماسة لتأليفها للنظر في المواضيع الهامة، حيث تنتهي مهمتها بانتهاء المهمة الموكولة لها وذلك وفقاً لنص المادة (11) والمادة (27) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 1984، والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1952 على التوالي<sup>(3)</sup>. واستند قرار مجلس النواب في تشكيل لجنة تحقيق إلى نص المادة (27) من النظام الداخلي السابق، ولم يستند إلى مهمات اللجنة الإدارية<sup>(4)</sup>.

وإذا ما عدنا إلى نصوص الدستور الأردني الحالي نجد أن المادة (55) نصت على محاكمة الوزراء على الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة، كما منحت المادة (56) لمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الإحالة إلا

---

الدورة العادية الأولى المنعقدة في 1990/12/26، ملحق الجريدة الرسمية لمجلس النواب العدد (13) مجلد (28)، ص 64، 65، 80.

(<sup>1</sup>) - خير هاني، دراسات تشريعية لمجلس الأمة في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، الجزء الأول، مطبوعات مجلس الأمة، عمان، 1987، ص 186. نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 791.

(<sup>2</sup>) - نصت المادة (3/26) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1952 على أنه: "اللجنة الإدارية وظيفتها تدقيق الشكايات والبيانات الخاصة والعامة التي ترفع إلى المجلس وبحث أي مسألة بشأن أي أمر له صلة بالإدارة العامة". يقابلها نصاً مشابهاً في المادة (3/10) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 1984، غير أن المادة (39) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996 أوكلت إلى اللجنة الإدارية، دراسة القوانين والأمور والاقتراحات التي تتعلق بالإدارة العامة والإدارة المحلية ودراسة القوانين والأمور التي تتعلق بالموظفين العموميين وبخاصة أسس التعيين وإنهاء الخدمة والتقاعد والتعويض ودراسة تقارير ديوان الرقابة والتفتيش الإداري والمادة (11) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 1998 أوكلت للجنة الإدارية مهمة البحث في الأمور ذات الصلة بالإدارة العامة والنظر في الشكوى الواردة للمجلس والمحالة إليها.

(<sup>3</sup>) - فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 243-244.

(<sup>4</sup>) - عاصم علي محمد العمري، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، المرجع السابق، ص 71.

بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب. كما نصت المادة (62) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 على حق المجلس في تشكيل لجانا مؤقتة متى كانت هناك حاجة ماسة لتشكيلها، على أن يحدد هذا المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مدتها بانتهاء المهمة الموكولة إليها. فما حق الإحالة إلى النيابة العامة الذي يملكه المجلس النيابي إلا حق بإجراء تحقيق نيابي، فلا يمكن إحالة شخص إلى النيابة العامة بدون إجراء تحقيق، وإذا كان من حق المجلس أن يعين مجموعة من أعضائه لتولي الإحالة فمن باب أولى لهم حق التحقيق. وما حق تشكيل لجان مؤقتة بموجب المادة (62) من النظام الداخلي لمجلس النواب إلا لتأكيد حق المجلس بتشكيل لجان تحقيق وتقصي للحقائق، خاصة وأن الواجبات الموكولة إلى اللجان البرلمانية تستدعي التحقيق في أمر يصل علمه لها<sup>(1)</sup>.

### ثانيا- موضوع التحقيق البرلماني

مع اتساع نطاق التحقيق البرلماني الذي يمتد إلى كافة أعمال السلطة التنفيذية، إلا أن هذه السعة ترد عليها قيود.

أ- أن يرد عضويا على عمل الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة والأشخاص المعنوية الخاصة إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام. كما يمكن أن يكون محلا للتحقيق موضوعيا ما يدخل من أعمال تلك الجهات في نطاق الوظيفة الرقابية للبرلمان، حتى ولو كانت مما قامت به وزارة أو جهة إدارية سابقة أو كانت مما وقع في عهد مجلس نيابي سابق غير ذلك الذي يجري التحقيق بشأنها. وليس بشرط لإجراء التحقيق أن يكون موضوعه مخالفة قانونية، فالتحقيق البرلماني على خلاف التحقيق القضائي لا يشترط لقيامه وجود هذه المخالفة، فيمكن أن يجري لتزويد المجلس النيابي بالمعلومات اللازمة عن حقيقة وضع مالي أو إداري أو اقتصادي لأي من الجهات التي تندرج تحت نطاق السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup>.

وترد مهام لجنة التحقيق في القرار الصادر بتشكيلها بدقة مع أن نطاقها يتسع ليشمل الأعمال أو التصرفات التي تأتيها السلطة التنفيذية جميعها سواء أكانت سياسية أم إدارية أم اقتصادية، طالما أن اختصاصها ينضوي تحت الوظيفة الرقابية للمجلس<sup>(3)</sup>.

(1) - فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 243-245.

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 125.

(3) - رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 208.

## ب- يجب أن ينصب التحقيق على قضايا ذات مصلحة عامة

وهذا ما نصت عليه المادة (180) من الدستور الجزائري لسنة 2016<sup>(1)</sup>، والمادة (77) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(2)</sup>، ولكن هذه العبارة تتسم بالعمومية، فماذا نقصد بالمصلحة العامة ومن هي الجهة التي تحدد القضايا التي تندرج ضمن إطار المصلحة العامة وماهي غير ذلك؟.

حددت المادة (2/5) من القانون رقم 80-04 المقصود بالقضية ذات المصلحة العامة بأنها كل قضية تعنى من حيث أهميتها، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مصالح المجموعة الوطنية والمواطن طبقا لمبادئ الميثاق الوطني.

ونرى أن تقدير مدى انطواء القضية موضوع التحقيق على المصلحة العامة يرجع أولا إلى الأعضاء المبادرين باقتراح اللائحة تم مكتب مجلس البرلمان المعني والذي يبيت في مدى قبول هذا الاقتراح<sup>(3)</sup> تم اللجنة المختصة في الموضوع التي تبدي رأيها فيه<sup>(4)</sup> تم الأعضاء المصوتين على الاقتراح<sup>(5)</sup>.

## ج- ينبغي ألا يجري التحقيق البرلماني في موضوع يكون محلا لتحقيق قضائي

وهذا ما نصت عليه المادة (2/180) من الدستور الجزائري، وأكدته المادة (80) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(6)</sup>. وعليه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تتعلق بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف يتزامن عرضها أمام جهات قضائية. ولعل الهدف من ذلك هو احترام مبدأ

---

(1)- تنص المادة (180) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة). وتقابلها المادة (161) من دستور 1996.

(2)- تنص المادة (77) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (طبقا لأحكام المادة 180 من الدستور، يمكن كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته، وفي أي وقت، لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة). أنظر المادة (84) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

(3)- أنظر في ذلك المادة (2/101) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(4)- المادة (4-3/101) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(5)- المادة (2/102) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(6)- تنص المادة (2/180) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي). وتنص المادة (80) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (طبقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 180 من الدستور، لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف). وتقابلها المادة (79) من القانون العضوي رقم 99-02. أنظر المادة (14) من قانون 80-04.

الفصل بين السلطات، وعدم تأثير نتيجة التحقيق البرلماني على القضاء، والعكس صحيح<sup>(1)</sup>. وحتى يتم التأكد من أن الوقائع موضوع التحقيق البرلماني ليست محل إجراء قضائي، يقوم رئيس الغرفة المعنية بتبليغ اقتراح اللائحة المقبول إلى وزير العدل، قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع استنادا إلى المادة (2/80) من القانون العضوي رقم 16-12.

وبالمقابل نصت المادة (2/6) من مرسوم 17 نوفمبر 1985 الفرنسي على عدم جواز تشكيل لجان تحقيق في موضوعات فصل فيها القضاء، أو مازالت خاضعة لإجراءات التقاضي. كما نصت المادة (141) من لائحة الجمعية الوطنية على عدم النظر في طلب تشكيل أي لجنة تحقيق برلماني إلا بعد قيام رئيس الجمعية بإبلاغ وزير العدل بذلك، وورود رده بأن موضوع التحقيق المقترح ليس محلا لتحقيق قضائي أو دعوى منظورة أمام القضاء. ولعل شدة الحرص على ألا يمثل التحقيق البرلماني عائقا لسير العدالة، كان سببا في نص المادة (3/141) من لائحة الجمعية الوطنية أيضا على ضرورة أن يصدر رئيسها قرارا إلى رئيس لجنة التحقيق بوقف عملها بصورة فورية، إذا بدأت الجهات القضائية تجرى تحقيقا في ذات الموضوع التي تجرى اللجنة تحقيقا فيه<sup>(2)</sup>. وإن كانت اللائحة الحالية لمجلس الشيوخ لم تتطلب إخطار وزير العدل بالاقتراح بقرار لإنشاء لجنة تحقيق في موضوع محدد<sup>(3)</sup>.

وبالمقابل لم ينص المشرع الأردني على هذا الشرط، ولكن إعمالا لمبدأ فصل السلطات، وما يرتبه من نتائج تحدد معالم العلاقة بين التحقيق القضائي والبرلماني وما يعكسه من حظر تدخل أي سلطة في شأن من شئون القضاء<sup>(4)</sup>، ينبغي ألا يجري التحقيق البرلماني في موضوع يكون محلا لتحقيق قضائي، حتى ولو لم يرد نص صريح بذلك، إذ لا يجوز للسلطة التشريعية أن تتدخل في عمل السلطة القضائية.

#### د- يجب أن لا يكون موضوع التحقيق قد أجرى فيه تحقيق سابق

نص المشرع الجزائري صراحة على عدم جواز تشكيل لجنة تحقيق في ذات الموضوع الذي سبق وحققت فيه لجنة أخرى في المادة (81) من القانون العضوي رقم 16-12 مالم ينقضي أجل اثني عشر شهرا على انتهاء عمل اللجنة الأولى. وبالمقابل نص المشرع الفرنسي في المادة (1/6) من مرسوم رقم

(1) - مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 313.

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 126-127.

(3) - مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 313.

(4) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 126.

1100<sup>(1)</sup> على حظر تشكيل لجنة تحقيق في ذات الوقائع التي سبق وحققتها لجنة أخرى، قبل مضي اثني عشر شهرا على انتهاء عمل اللجنة الأولى إلا إذا ظهرت وقائع أو أدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة، تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها. في حين لم ينص المشرع الأردني على ذلك. ويعد هذا الشرط منطقيا إذ لا يعقل أن تشكل لجنة تحقيق في وقائع سبق التحقيق فيها، وإلا كان ذلك إهدار وقت المجلس وإشغاله بما لا يفيد<sup>(2)</sup>.

### ثالثا- سلطات التحقيق البرلماني

لابد من الاعتراف للجنة التحقيق البرلماني بسلطات يستوجبها حسن تأدية دورها، إذ بدونها تظل عاجزة عن القيام برسالتها<sup>(3)</sup>. ومن هنا تجري الأنظمة البرلمانية على أن تعترف لتلك اللجان بعدد من السلطات تتنوع تبعا للمحل الذي ترد عليه، إلى أنواع ثلاثة سلطات تمارس على الوثائق والمستندات (أ)، وأخرى تتعلق بالأشخاص (ب) وأخيرا تتصل بالأمكنة (ج).

أ- سلطات لجنة التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات.

حتى تقوم لجنة التحقيق بعملها يحق لها الإطلاع على أية وثيقة لها علاقة بموضوع التحقيق والحصول على الصور اللازمة منها والكشف عن بياناتها الضرورية، وهذا ما يتضح جليا من المادتين (84) و (85) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(4)</sup> باستثناء الوثائق التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، على أن يخضع تقدير مدى سريتها إلى الجهة صاحبة الوثيقة أو المستند والتي يجب عليها أن تقوم بتبريرها وتعليلها<sup>(5)</sup>.

(1) - المرسوم رقم 1100 المؤرخ في 17 نوفمبر 1958.

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 127.

(3) - Dominique (T.), **droit constitutionnel**, Paris, P.U.F. 1994, P466.

(4) - تنص المادة (85) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (تخول لجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي).

يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة أعلاه مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية).

تنص المادة (19) من القانون رقم 80-04 على أنه: " مع عدم الإخلال بالأحكام الخاصة بالكتمان التام لأسرار الدفاع الوطني، يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة أن تطلب من الهيئة محل تحرياتها وكذا من الإدارات والأجهزة المختصة تسليم أية وثيقة وأن تطلب كل المعلومات وأن تطلع على كل المستندات المثبتة الضرورية لأداء مهمتها".

(5) - المادة (85/1-2) من القانون العضوي رقم 16-12.

وهذا من شأنه أن يدفع هذه الجهات إلى التعسف في تقديم بعض الوثائق الهامة للجنة التحقيق بحجة سريتها وارتباطها بالأمن الوطني الداخلي والخارجي، خاصة مع اتساع مفهوم دائرة الأمن<sup>(1)</sup>.

وهذا ما ذهب إليه المشرع الفرنسي<sup>(2)</sup> والذي قيده بدوره بالألا تكون الوثائق أو المستندات المطلوبة سرية أو مما يحظر القانون الإطلاع عليها إما لتعلقها بالدفاع الوطني أو لاتصالها بالشئون الخارجية. غير أن هذا القيد لا يخضع لمحض تقدير الجهة صاحبة الوثيقة أو المستند، وإنما يخضع تكليف مدى سريتها لرقابة لجنة الحصول على الوثائق الإدارية<sup>(3)</sup>.

#### ب- سلطات لجنة التحقيق بالنسبة للأشخاص

منح المشرع الجزائري في المادة (84) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(4)</sup> للجنة التحقيق سلطة الاستماع إلى أي شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهاداته<sup>(5)</sup>، فإذا تعلق الأمر بالاستماع إلى أعضاء الحكومة، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة طلبات الاستماع إلى الوزير الأول الذي يتفق معه في ضبط برنامج الاستماع إليهم، أما إذا تعلق الأمر بالاستماع إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها فيوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها. ويعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها<sup>(6)</sup>.

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 125.

(2) - في القانون رقم 807 لسنة 1977 الصادر في 9 يوليو 1977 والمعدل بقانون 20 يوليو 1991 للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الفرنسي.

(3) - وفقا لقانون 17 يوليو 1978 معدلا بقانون 12 أبريل 2000 بشأن إصلاح العلاقة بين المواطنين والإدارة، الذي يتسع نطاق تطبيقه ليشمل اللجان البرلمانية أيضا، من حيث تطبيق ما انطوى عليه من قواعد الشفافية الإدارية.

(4) - تنص المادة (84) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: "يمكن لجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص ... يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، إلى الوزير الأول، طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة.

يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول.

يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها".

(5) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 129.

(6) - المادة (5/84) من القانون العضوي رقم 16-12.



ولكن فيما تتمثل هذه المسؤولية؟ أو بعبارة أخرى ما هو الجزاء القانوني المترتب على عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق؟ لم ينص المشرع الجزائري على الجزاء القانوني المترتب على عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق، وإن كانت المادة (28) من القانون رقم 80-04 الملغى أحالت إلى تطبيق قانون العقوبات، لمعاقبة كل شخص يقوم بتهريب نائب عضو في لجنة التحقيق أو مراقبة، أو يمارس الضغط عليه لجعله يتراجع عن إجراء تحقيق ما أو لحمله على تغيير مضمون معاينة<sup>(1)</sup>.

أما في فرنسا ووفقا لقانون 20 جويلية 1991<sup>(2)</sup> يحق للجنة التحقيق أن تستدعي بالقوة الجبرية أي شخص ترى ضرورة الاستماع إلى شهادته، وفي حالة الامتناع عن الشهادة أو رفض حلف اليمين أو الإدلاء بشهادة كاذبة يكون لرئيس اللجنة إخطار وزير العدل لتحريك الدعوى الجنائية ضده<sup>(3)</sup>، وتكون العقوبة في هذه الحالة هي السجن الذي يصل إلى عامين والغرامة التي تتراوح ما بين 33 ألف فرنك إلى 50 ألف فرنك أو إحدى هاتين العقوبتين<sup>(4)</sup>. ويحدد قرار إنشاء اللجنة مكان انعقادها ولها أن تنتقل خارج فرنسا لإجراء التحقيقات إذا تطلبت المصلحة ذلك، وتكون نفقات الزيارات الميدانية والسفر على نفقة الجمعية<sup>(5)</sup>.

وفي الأردن ومع غياب النصوص التشريعية لتأطير عمل لجان التحقيق فإن سلطاتها ووسائل عملها تتحدد بموجب قرار المجلس الذي أنشأها، والصلاحيات التي منحها لها في أداء مهمتها، وقد جاء قرار

---

(1) - تنص المادة (28) من القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني (الملغى) على أنه: " يعاقب وفقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 144 من قانون العقوبات كل شخص يقوم بتهريب نائب عضو في لجنة تحقيق أو مراقبة، أو يمارس الضغط عليه لجعله يتراجع عن إجراء تحقيق ما أو لحمله على تغيير مضمون معاينة".

(2) - والمعدل لقانون 17 نوفمبر 1977،

(3) - Claude Leclercq, **droit constitutionnel et institutions politiques**, litec, 10<sup>e</sup> édition, Paris, 1999, P. 631.

(4) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 129-130.

في فرنسا وقبل عام 1914 لم يكن هناك نص يلزم الأفراد بالمثل أمام لجنة التحقيق، ولكن بتزايد الحاجة إليه صدر قانون متعلق بأداء الشهادة أمام لجان التحقيق يعطيها الحق في إجبار الشاهد على الحضور وأداء اليمين، وإذا رفض تعرض للعقاب من قبل المحاكم المختصة، وتؤكد هذا الحق عام 1977. وبعد ذلك استمر الأمر على منحها سلطة الإجبار والالتزام وفقا لقانون 20 يوليو 1991 المعدل لقانون 17 نوفمبر 1977. أنظر في ذلك الشاعر رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 515.

(5) - سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 138. والطببائي عادل، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، 1998، ص 929. عاصم علي محمد العمري، المرجع السابق، ص 29-30.

إنشاء لجنة التحقيق عام 1990 متضمنا سلطاتها وصلاحياتها، فهي تملك أن تطبق في التحقيق قواعد أصول المحاكمات الجزائية وتمارس صلاحيات النيابة العامة، ولها الاستعانة بالخبراء والشهود وكل من يعينها على تحقيق أهدافها من داخل الجهاز الحكومي أو خارجه<sup>(1)</sup>.

والصلاحيات التي خولها لها المجلس، صلاحيات واسعة تفوق صلاحيات لجان التحقيق في فرنسا، فلها الإحضار والقبض والاستجواب وجمع الأدلة وحجز الحرية والتوقيف والتفتيش ودعوة الشهود وجلبهم، أي أنها تملك صلاحيات قاضي التحقيق، وهذا يتنافى مع طبيعة عمل المجلس البرلماني ومبدأ الفصل بين السلطات، حتى لو لم تستخدم اللجنة الصلاحيات السابقة واكتفت بدعوة المهتمين والشهود وطلب الأوراق والملفات المتعلقة بذلك وتدقيقها للوصول إلى الحقيقة<sup>(2)</sup>.

وفي الحقيقة فإن لجان التحقيق وسيلة فعالة للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وتركها دون وضع إطار قانوني مسبق يقلل من شأنها وأهميتها أو يعطيها شأنًا أكبر من شأنها الحقيقي، والأحوط أن ينظمها المشرع الأردني تفصيلا في أنظمة مجلس الأمة ويحدد سلطاتها ووسائلها بطريقة تضمن الأداء الجيد والنتيجة المقبولة دون تعسف في استخدامها<sup>(3)</sup>.

وأخيرا وفي نهاية حديثنا عن سلطة لجنة التحقيق بالنسبة للأشخاص ننتهي إلى أن المشرع الجزائري والفرنسي منح لجنة التحقيق سلطة استدعاء أي شخص، وإن كان المشرع الفرنسي قد انفرد عن نظيره الجزائري بمنح اللجنة سلطة تسخير القوة الجبرية كما وضع جزاء في حالة الامتناع عن الشهادة، أو رفض حلف اليمين أو الإدلاء بشهادة كاذبة. في حين اكتفى المشرع الجزائري بتقرير مسؤولية السلطة الوصية، دون أن يحدد فيما تتمثل هذه المسؤولية. وعليه نوصي مشرعا بوضع جزاء على عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق من خلال تعديل المادة (5/84) من القانون العضوي رقم 16-12.

### ج- سلطات لجنة التحقيق على الأمكنة

تنص المادة (84) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(4)</sup> على أنه يمكن للجنة التحقيق أن تعين أي مكان، وبناء عليه ومن أجل القيام بالتحقيقات اللازمة يحق للجنة التحقيق الانتقال إلى أي من الوحدات

---

(1)- محضر الجلسة (13) الدورة العادية الثانية، مجلس الأمة الأردني الحادي عشر، المنعقد في 1990/12/26 ملحق الجريدة الرسمية لمجلس النواب، العدد 13.

(2)- محضر الجلسة السابعة (المؤجلة) الدورة الاستثنائية الأولى، الدورة العادية الثالثة، 1992/7/27.

(3)- فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 259.

(4)- أنظر كذلك المادة (19) من القانون رقم 80-04.

الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق وإجراء المعاينات اللازمة والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق.

وبالمقابل نص القانون الفرنسي<sup>(1)</sup> على أنه يجوز للجنة التحقيق الانتقال إلى الأماكن اللازم زيارتها لإتمام التحقيق داخل البلاد وخارجها إذا كان التحقيق يقتضي ذلك. وفي جميع الأحوال تكون نفقات الانتقال والزيارات الميدانية على المجلس النيابي التابعة له لجنة التحقيق حسب الأحوال<sup>(2)</sup>. نستنتج مما سبق أن المشرع الجزائري والفرنسي منح لجنة التحقيق حق الانتقال إلى الأماكن اللازم زيارتها لإتمام التحقيق داخل البلاد، فحين أضاف المشرع الفرنسي للجنة التحقيق صلاحية الانتقال إلى الأماكن خارج البلاد.

#### رابعاً- مدى سرية التحقيق البرلماني

الأصل أن التحقيق البرلماني كالتحقيق القضائي يخضع لمبدأ عام هو السرية، باعتبارها من الأمور التي يستلزم حسن سيره من جهة، والحفاظ على ما انطوى عليه من معلومات تمس مصالح الغير من جهة ثانية. ولعل هذا ما دفع المشرع الجزائري إلى تبنيه في المادة (83) من القانون العضوي رقم 16-12، حيث ألزمت أعضاء لجان التحقيق بالتقيد بسرية تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم. ولكنها لم تقرر عقوبات على كل من يخالف هذا المبدأ.

ولكن السرية ليست في جميع الأحوال محمودة، كما أن العلانية ليست في جميع الحالات مذمومة. ففي بعض الأحيان تقتضي طبيعة التحقيق التخفيف من إطلاق سرية، ليكون هناك جانب من العلانية يطمئن من خلاله الرأي العام على أن التحقيق يجري لاعتبارات المصلحة العامة، ولا تسيطر عليه نزاعات فردية أو يسير وفقاً لمصالح خاصة. وليعلم كل من يمسه ما ورد به فيتصدى له دفاعاً عن نفسه فيما وجه إليه من تهم. أو يدرك الشعب من خلال العلانية حقيقة موقف الجهة التي يجري التحقيق في شأن من شؤونها ومدى صحة ما ينسب إليها.

وجمعاً بين تلك الاعتبارات، أخذ النظام الفرنسي بمبدأ سرية مداولات لجان التحقيق وعلانية جلساتها. فمن ناحية<sup>(3)</sup> تكون مداولات لجنة التحقيق سرية، ويلتزم كل شخص شارك فيها أو علم بما دار حولها

(1)- وفقاً لقانون 20 جويلية 1991.

(2)- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 131.

(3)- وفقاً لقانون 20 جويلية 1991.

بسريرتها لمدة ثلاثين عاما وإلا تعرض للعقوبة المنصوص عليها في المادة (378) من قانون العقوبات. أما جلسات لجنة التحقيق فتكون علانية ما لم يقرر رئيسها جعلها سرية لأسباب مقبولة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بطلب التحقيق البرلماني

تتعلق هذه الإجراءات بأمور ثلاثة تقديم طلب التحقيق (أولا)، مناقشة طلب التحقيق (ثانيا)، وأخيرا نتائج التحقيق (ثالثا).

#### أولا- تقديم طلب التحقيق البرلماني

يعتبر إجراء التحقيق في النظام الجزائري من الحقوق الجماعية التي لا تمارس بناء على طلب عضو واحد، إذ لا بد أن يشاركه في التقدم بالطلب مجموعة من أعضاء المجلس، فالمادة (78) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(2)</sup> تطلبت لتشكيل لجنة تحقيق أن يكون طلب التحقيق موقعا عليه من عشرون نائبا أو عشرون عضوا على الأقل، على أن تحدد فيه الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري.

وقد تعرض هذا النصاب إلى النقد، حيث اعتبر البعض أن رفع نصاب الموقعين على اللائحة إلى عشرين نائبا فيه تضيق وتقييد للمبادرين بإنشاء لجان التحقيق، ومنع للمعارضة من ممارسة حقها في الرقابة على عمل الحكومة، فلا يتصور أن تنشئ الأغلبية لجان تحقيق في أعمال حكومة تساندها<sup>(3)</sup>. وهناك من يرى بأنه كان على المشرع وهو ينظم شرط توقيع اللائحة أن يراعي عدد أعضاء مجلس الأمة على اعتبار أنه أقل بكثير من عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يُخفض النصاب المشترك لتوقيع لائحة إنشاء لجنة تحقيق فيما لو كانت المبادرة بذلك من قبل أعضاء مجلس الأمة<sup>(4)</sup>.

(1) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 131-132.

(2) - أنظر المادة (138) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، والمادة (12) من قانون 80-04 المؤرخ في 1980/3/1 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، منشور بالجريدة الرسمية عدد 10، الصادرة بتاريخ 1980/3/4، ص 331.

(3) - ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 146-147. وعمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 109. وأنظر كذلك الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107 المؤرخة في 1998/12/21، ص 17 وما بعدها.

لم يضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 نصاب محدد لتوقيع لائحة إنشاء لجان التحقيق، وإن كان النظام الداخلي لسنة 1997 حدده في المادة (103) بعشرين نائبا، أما القانون رقم 89-16 المتضمن التنظيم الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فحدده في المادة (107) بعشرة أعضاء، في حين حدده النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 في المادة (85) بخمسة عشر عضوا.

(4) - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص 156.

أما في فرنسا فيعتبر هذا الإجراء حقا فرديا، بمعنى أنه يحق لكل عضو من أعضاء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ التقدم بطلب لإجرائه، إذ وفقا للمادة (140) من لائحة الجمعية الوطنية، يقدم كل عضو اقتراحا بقرار لتشكيل لجنة تحقيق برلمانية، على أن يحدد فيه الموضوع الذي يرغب في التحقيق بشأنه، والجهة أو المرفق الذي يخضع لهذا الإجراء. غير أن الجمعية الوطنية قد اتخذت بناء على موافقة مؤتمر الرؤساء ومنذ عام 1988 قرارا بموجبه صار لكل رئيس مجموعة برلمانية، الحق في طلب تشكيل لجنة تحقيق، أي أن عضو الجمعية الذي يقدم طلب بهذا الشأن، يجب أن يقدمه من خلال المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها<sup>(1)</sup>، فمن الناحية العملية تقدم طلبات التحقيق بصفة أساسية من مجموعات المعارضة البرلمانية<sup>(2)</sup>.

### ثانيا- مناقشة طلب التحقيق البرلماني

يحيل رئيس الجمعية الوطنية حسب المادة (140) من اللائحة<sup>(3)</sup> طلب التحقيق إلى اللجنة الدائمة المختصة، لتتولى هذه الأخيرة فحصه<sup>(4)</sup> من الناحيتين الدستورية واللائحية والوقوف على مدى صلاحية موضوعه لإجراء التحقيق، ثم تعد تقريرا بذلك وتقدمه إلى الجمعية خلال شهر من تاريخ استلامها للطلب، وإذا لم تقدم تقريرها في المدة المحددة كان للجمعية مناقشة الطلب بعد إدراجه بجدول الأعمال وفقا للصيغة الأولية التي قدم على أساسها استنادا إلى المادة (94) من ذات اللائحة<sup>(5)</sup>، وإذا لم تقرر ذلك يعلن رئيس الجمعية عدم اعتماد الاقتراح<sup>(6)</sup>.

وفي جميع الأحوال يقوم مؤتمر الرؤساء بالاتفاق مع الحكومة، بعد أن يرد تقرير اللجنة المختصة، بإدراجه في جدول الأعمال التكميلي للجمعية لتحديد جلسة مناقشته والتصويت عليه<sup>(7)</sup>.

(1) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 134.

(2) - Desandre Jacques, *les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit francais*, thèse de doctorat, droit, paris 2, 11-1975, p. 16.

(3) - بعد تعديلها في 26 جانفي 1994.

(4) - وهو ذات الحكم الذي تناولته المادة (1/11) من لائحة مجلس الشيوخ. أنظر في ذلك: مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 315.

(5) - تقابلها المادة (6/42) من لائحة مجلس الشيوخ. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 135.

(6) - مدحت أحمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 315-316.

(7) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 135.

أما في الجزائر وبعد التوقيع على اقتراح اللائحة وإيداعه لدى مكتب المجلس المعني و قبوله من طرف هذا الأخير، يحيله رئيس المجلس على اللجنة الدائمة المختصة لإبداء الرأي والتي تعد تقريرا عنه. تم يعرض اقتراح اللائحة في الجلسة العامة للتصويت عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين، بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح، ورأي اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع. وفي هذه الجلسة لا تجرى أي مناقشة في الموضوع<sup>(1)</sup>.

### ثالثا - نتائج التحقيق البرلماني

للجنة التحقيق مدة معينة يتعين خلالها أن تفرغ من عملها وهذا ما جعلها تصنف على أنها من اللجان المؤقتة لا الدائمة، ولكن هذه المدة تختلف من نظام برلماني لآخر<sup>(2)</sup>، ففي الجزائر ووفقا للمادة (81) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(3)</sup> تلتزم لجنة التحقيق بإيداع تقريرها<sup>(4)</sup> إلى رئيس المجلس المعني خلال ستة أشهر ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها قابلة للتمديد<sup>(5)</sup> مرة واحدة على ألا يتعدى ذلك حسب المادة (3/69) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ستة أشهر<sup>(6)</sup>، ويسلم تقريرها إلى رئيس المجلس المعني ويبلغ إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول<sup>(7)</sup>، ويوزع على النواب في أجل أقصاه ثلاثون يوما من استلامه وفقا للمادة (2/69) من نفس النظام<sup>(8)</sup>.

---

(1)- أنظر في ذلك المادة (78) من القانون العضوي رقم 16-12. والمادتان (101-102) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(2)- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 136.

(3)- تنص المادة (81) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: " تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها".

(4)- و يحتوي هذا التقرير على خطة العمل المعتمدة من قبل اللجنة والأماكن التي زارتها والوثائق والمستندات التي اطلعت عليها والأشخاص الذين تم الاستماع إليهم، إضافة إلى التوصيات التي تراها ضرورية لمعالجة الموضوع الذي شكلت لأجله. أنظر في ذلك محمد هاملي، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 168.

(5)- تنص المادة (107) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه: (يمكن لجنة التحقيق طلب تمديد الأجل الأجل المنصوص عليه في أحكام المادة (81) من القانون العضوي رقم 16-12...).

(6)- أنظر المادة (3/69) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000. حددت المادة (33) من قانون 80-04 مدة التمديد بشهرين.

(7)- أنظر في ذلك المادة (86) من القانون العضوي رقم 16-12.

(8)- تنص المادة (3/86) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: ( كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة).

فإذا لم تتمكن اللجنة من إتمام عملها خلال الأجل المحدد، تكون ملزمة بتسليم الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب المجلس الذي أنشأها طبقاً للمادة (4/69) من نفس النظام<sup>(1)</sup>.

وبالمقابل تلتزم لجنة التحقيق في النظام الفرنسي بتقديم تقريرها إلى الجمعية الوطنية خلال ستة أشهر من تاريخ إنشائها وبه ينتهي عملها أو دورها<sup>(2)</sup>. وإذا تعذر عليها إتمام عملها خلال هذه المدة، يكون على رئيس اللجنة تسليم ملف التحقيق بما انطوى عليه من وثائق ومستندات إلى رئيس الجمعية الوطنية الذي يعرض الأمر على الجمعية ليقرر أعضاؤها ما يروونه بشأنه طبقاً للمادة (143) من لائحة الجمعية الوطنية، وهذا هو ذاته ما يطبق بالنسبة لمجلس الشيوخ<sup>(3)</sup>.

وإذا انتهت اللجنة من تحقيقها في هذه الدولة أو تلك فإنها لا تتخذ قراراً في موضوع التحقيق بل تقدم تقريراً للمجلس نتيجة تحقيقها يتضمن ما تراه من توصيات<sup>(4)</sup>، وأقصى ما يستطيع المجلس المعني فعله في الجزائر طبقاً للمادة (87) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(5)</sup> أن يقرر نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد رأي الحكومة<sup>(6)</sup>، ويبيت المجلس المعني في هذا القرار، ومن دون مناقشة بأغلبية الحاضرين، بعد عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة الذي يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً، وللمجلس المعني، وإذا اقتضى الأمر ذلك فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير<sup>(7)</sup>.

---

(1) - أنظر المادة (4/69) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

(2) - وهذا وفقاً لقانون 17 نوفمبر 1977 معدلاً بقانون 21 يوليو 1991.

(3) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 136-137.

(4) - خالد فايز الحويلة العجمي، المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان وفقاً للدستور الكويتي دراسة مقارنة (قطر-البحرين)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 22.

(5) - تقابلها المادة (90) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

(6) - ونشير هنا إلى أن الصياغة الأولية للمادة (86) من القانون العضوي رقم 99-02 كانت تقضي بعد جواز نشر تقارير لجان التحقيق إلا بعد الأخذ برأي الحكومة، قبل أن تقوم لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بحذف كلمة "الأخذ" وتكتفي بعبارة "بعد رأي الحكومة". أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، ص 55. أي أن رأي الحكومة هو استشاري فقط في حين أن الصياغة الأولية للمادة كانت تجعله إلزامياً. أنظر في ذلك: محمد هاملي، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 169.

(7) - المادة (3-2/87) من القانون العضوي رقم 16-12.

وبالمقابل ووفقا للائحة الجمعية الوطنية الفرنسية يقدم التقرير إلى رئيسها الذي يتخذ الإجراءات اللازمة لإدراجه في جدول الأعمال لمناقشته، فضلا عن القيام بنشره في الجريدة الرسمية إلا إذا قررت الجمعية خلاف ذلك حفاظا على سرية ما انطوى عليه من معلومات<sup>(1)</sup>.

وقد بلغت حصيلة لجان التحقيق البرلمانية التي تم تشكيلها من طرف المجلس الشعبي الوطني منذ نشأته وإلى غاية 2011 حوالي تسع لجان تحقيق<sup>(2)</sup>، في حين لم ينشأ مجلس الأمة منذ نشأته أية لجنة تحقيق.

### المبحث الثاني: الرقابة بالآليات التي ترتب مسؤولية الحكومة

إذا كانت الآليات الرقابية التي يمارسها البرلمان الجزائري بغرفتيه لا ترتب أية نتيجة يمكنها أن تهدد وجود الحكومة، ما دامت كل من الأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، فإن هذا لا يعني بأن الرقابة البرلمانية في الجزائر لا تؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، مادام الدستور تبنى ما يسمى بقاعدة توازن الرعب « l'équilibre de la terreur »<sup>(3)</sup>. وفي هذا الإطار خول الدستور للمجلس الشعبي الوطني المعرض للحل - سواء من طرف رئيس الجمهورية، أو وجوبيا عند عدم مصادقته على برنامج حكومتين متتاليتين - صلاحية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة،

- 
- (1) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 137.
- (2) - لجنة تحقيق في قضية El paso تم إنشائها بتاريخ 1980/12/25، حيث لم ينشر التقرير.
- لجنة تحقيق في قضية الغرفة الوطنية للتجارة تم إنشاؤها بتاريخ 1990/05/15 وتم نشر تقريرها.
- لجنة تحقيق في قضية 26 مليار دولار تم انشاءها بتاريخ 1990/05/15، حيث تم نشر تقريرها.
- لجنة تحقيق في التجاوزات التي عرفتها سير الانتخابات المحلية لسنة 1977 تم تشكيلها بتاريخ 1997/11/23، والتي لم يتم نشر تقريرها.
- لجنة تحقيق في قضية الاعتداء على النواب والتي تم تشكيلها بتاريخ 1997/11/24، والتي وزع تقريرها على أعضاء المجلس الشعبي الوطني ولم يتم نشره.
- لجنة تحقيق في الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن والتي تم تشكيلها بتاريخ 2001/04/30 والتي لم ينشر تقريرها.
- لجنة تحقيق بخصوص حرق الحصانة البرلمانية والتي تم تشكيلها بتاريخ 2004/01/25. حيث لم ينته التحقيق.
- لجنة تحقيق في الممارسات غير الشرعية لبعض الولاة والتي تم تشكيلها بتاريخ 2004/01/25. حيث لم ينته التحقيق.
- لجنة تحقيق بشأن طرق إنفاق المال العام والتي تم تشكيلها بتاريخ 2004/01/25. حيث لم ينته التحقيق.
- لجنة تحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية تم انشاؤها في 2011/04/20 والتي أكملت عملها يوم 2011/11/13 وتم نشر تقريرها بالموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني.
- (3) - تعني هذه القاعدة امتلاك كل سلطة لوسيلة دستورية تسمح لها بإنهاء مهام السلطة الأخرى تجسيدا لمبدأ التوازن بين السلطات، فإذا كانت السلطة التنفيذية بإمكانها حل البرلمان فإن هذا الأخير يقرر المسؤولية السياسية للحكومة.



وذلك بالوسائل الدستورية التي خصه الدستور بها دون مجلس الأمة، وتتمثل هذه الوسائل في عدم مصادقته على برنامج الحكومة، أو بالتصويت على سحب الثقة منها، وأخيرا بالتصويت على ملتمس رقابة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الأول: إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة بإصدار اللائحة.

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري اللوائح البرلمانية كآلية رقابية لأول مرة في نوفمبر 1988 إثر التعديل الذي طرأ على دستور سنة 1976 حيث أدرجها في المادة (5/114)، كما نص عليها في المادة (80) من تعديل 1989 والمادة (84) من تعديل 1996 والمادة (98)<sup>(2)</sup> من تعديل 2016. و نص القانون العضوي رقم 16-12 على شروطها وإجراءاتها، ونظمها النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنتي 1989 و1997، في حين سكت النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 عن الإشارة إليها<sup>(3)</sup>.

وعليه يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني اختتام النقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة، سنحاول مناقشة شروط إصدارها في (الفرع الأول)، على أن نتناول الآثار المترتبة عليها في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: شروط إصدار اللوائح

يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني وفقا للمادة (98) من الدستور اختتام النقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة<sup>(4)</sup>، توقع من طرف عشرون نائبا على الأقل<sup>(1)</sup>، مع عدم إمكانية

---

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 197.

(2) - تنص المادة (98) من دستور 2016 على أنه: (يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة).

(3) - أنظر المواد (51)، (52)، (53)، (54)، (55)، (56) من القانون العضوي رقم 16-12. تقابلها المواد (50)، (51)، (52)، (53)، (54)، (55) من القانون العضوي رقم 99-02. والمادة (80)، (81)، (82)، (83) من قانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

(4) - بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، وبعد مرور سنة من يوم المصادقة على هذا المخطط، تكون الحكومة على موعد مع البرلمان لتقديم بيان عن سياستها العامة أمام المجلس، تبرز من خلاله ما أنجز من برنامجها، وما هو قيد الإنجاز، ليناقش المجلس هذا البيان، وبإمكانه إصدار لائحة بشأنه تطبيقا للمادة (3/98) من دستور 2016 التي تنص على أنه: ( يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة). أنظر في ذلك: ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 182-183.

توقيع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة<sup>(2)</sup>، ويستفاد من هذا أنه يمكن تقديم عدة اقتراحات لوائح<sup>(3)</sup>. تم تداع حسب المادة (53) من القانون العضوي رقم 16-12 من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup> خلال اثنان وسبعين ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة<sup>(5)</sup>.

وبعد إيداعها، تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت، وعند تعددها يأخذ بتاريخ إيداعها<sup>(6)</sup>، وفي حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحداها بأغلبية أعضائه تلغى اللوائح الأخرى<sup>(7)</sup>، وهنا نشير إلى رأي أحد النواب في أن عبارة "بأغلبية أعضائه" فضفاضة، والمفروض تحديد طبيعة هذه الأغلبية، ولتكن الأغلبية البسيطة<sup>(8)</sup> التي يمكن أن تحقق الموازنة بين حق النواب في اقتراح لائحة في إطار رقابة ومتابعة نشاط الحكومة من جهة، وحماية الحكومة من تهديدات قلة من النواب لها من جهة أخرى<sup>(9)</sup>.

وبالنسبة للتدخل في المناقشات التي تسبق عملية التصويت على اقتراحات اللوائح فهي مقصور على الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب الاقتراح ونائب يرغب في التدخل لمعارضة أو لتأييد

---

<sup>(1)</sup> - تنص المادة (53) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون نائبا، على الأقل، ليكون مقبولاً...). في حين كانت المادة (68) من النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي تشترط توقيع اقتراح اللائحة من قبل ثلث (3/1) أعضاء المجلس على الأقل.

<sup>(2)</sup> - تنص المادة (54) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة). تقابلها المادة (82) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

نصت المادة (113) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على أنه: " لا يمكن النائب أن يوقع على أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع". ما يعني أنه كان يمكن للنائب أن يوقع على أكثر من اقتراح لائحة إذا كانت مواضعها متباينة.

<sup>(3)</sup> - خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2010، ص 297.

<sup>(4)</sup> - المادة (53) من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>(5)</sup> - المادة (52) من القانون العضوي رقم 16-12. وهي نفس المدة التي أشارت إليها المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي. وإن كانت المادتين (80) و(111) من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنتي 1989 و1997 قد حددتها بثمان وأربعين ساعة الموالية لاختتام المناقشة حول البيان.

<sup>(6)</sup> - المادة (55) من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>(7)</sup> - المادة (2/55) من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>(8)</sup> - خليفة بن علي، تدخل نشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 108، السنة الثالثة، الجلسة المنعقدة يوم الثلاثاء 17 نوفمبر 1998 لمناقشة القانون العضوي رقم 99-02، 14 ديسمبر 1998، ص 15.

<sup>(9)</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 122.

اقتراح اللائحة<sup>(1)</sup>. والأمر يبدو واضحا بالنسبة للحكومة ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، لكن بالنسبة للمتدخلين الآخرين فهما يطرحان التساؤل حول من هو النائب الراض لاقتراح اللائحة ومن هو النائب المؤيد لها، وكيف يكون بالإمكان معرفة موقف النائب المعارض أو المؤيد معرفة قطعية، وعلى أي أساس يختار نائب معارض دون معارض آخر، أو حتى مؤيد بدل نائب مؤيد آخر؟ لذلك فإن الأمر يحتاج إلى تدقيق وتوضيح أكثر<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الثاني: الأثر المترتب على إصدار اللائحة.

لم يبين الدستور الجزائري ولا القانون العضوي رقم 16-12 ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 مضمون اللائحة المتعلقة ببيان السياسة العامة السنوي ولا الأثر المترتب على إصدارها، وأمام انعدام نص قانوني يبين ذلك، نرى أن اللائحة المصادق عليها لا يخرج مضمونها عن أحد الاحتمالين إما دعما وتأييدا للحكومة أو انتقادا لها.

ويعتبر التصويت على اللائحة المؤيدة بمثابة منح للثقة لصالح الحكومة، خاصة إذا رأى النواب أن بيان السياسة العامة الذي قدمته الحكومة، أوضح مدى تفاني الحكومة وعملها على تجسيد البرنامج الذي وافق عليه النواب أول مرة. أما إذا تم التصويت على لائحة تدين الحكومة خاصة إذا كانت مجموعة من البرلمانيين غير راضيين على البيان، فهذا يعتبر اعدار للحكومة بإمكانية عرقلة عملها مستقبلا<sup>(3)</sup>، من خلال تحريك ملتزم رقابة متى توافرت أغلبية 3/2 النواب، وعند عدم توافر هذا النصاب سيلجأون لاحقا إلى معارضة مشاريع القوانين التي تتقدم بها أمامهم بغرض دفع الحكومة إلى طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس، ومنه إمكانية إسقاطها<sup>(4)</sup>.

والحقيقة أنه حتى ولو تم التصويت على لائحة تدين الحكومة إلا أنه لا يترتب عليها أي جزاء قانوني اتجاه الحكومة، فاللائحة لا تؤثر على مصير الحكومة ولا تحول دون تأديتها لمهامها، لذلك

(1) - المادة (56) من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 297.

(3) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 267.

(4) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 123. وعمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 123.

وصفها البعض باللوائح الميئة لأنها بغير موضوع ودون أثر قانوني<sup>(1)</sup>، ولكن منطقيا الحكومة ملزمة ولو أدبيا بمراعاة مضمون التوصيات، لأن الدساتير منحت المجلس صلاحية الرقابة على أعمال الحكومة<sup>(2)</sup>. وبهذا فاللائحة تعد وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير، وعدم الوفاء بالالتزامات المتفق عليها في إطار البرنامج المصادق عليه، وهي تعتبر إنذارا للحكومة مقتضاه أن استمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بها متوقفة على احترام ما تم الاتفاق عليه مسبقا، وهذا هو مادرج عليه الوضع في النظم البرلمانية<sup>(3)</sup>.

غير أن إمكانية إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة العامة أمر مستبعد نتيجة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، وعدم تحرر المجلس الشعبي الوطني من قيد الحل الرئاسي الشيء الذي يؤثر سلبا على كل محاولة جريئة من أجل إثارة مسؤولية الحكومة، التي عادة ما يرتبط بقاؤها برضى رئيس الجمهورية عنها لا غير<sup>(4)</sup>.

#### المطلب الثاني: إثارة مسؤولية الحكومة بآلية ملتمس الرقابة

أمام عدم نجاعة اللائحة في إثارة المسؤولية، أقر الدستور للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة توظيف آلية ملتمس الرقابة لإثارة مسؤوليتها، في مقابل حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، تطبيقا لقاعدة توازن الرعب بين الحكومة والغرفة السفلى للبرلمان. ويعود أصل تسمية هذه الآلية إلى الدستور المغربي. وتدعى في فرنسا (la motion de censure)<sup>(5)</sup>، وفي بعض الدساتير لائحة اللوم، وقد تبناه الدستور الفرنسي لسنة 1946 وأقره كذلك دستور 1958 في حين تبناه المشرع

(1) - عمار عباس، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 268. وذيبح ميلود، المرجع السابق، ص 186. وعبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003، ص 194.

(2) - عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان... القانون، الواقع، التصور، مجلة الفكر القانوني، العدد 3، جوان 2003، ص 16.

(3) - Marcel Prelot, *op.cit.*, p. 815-816.

(4) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 123.

(5) - يعرف الفقه الفرنسي ملتمس الرقابة بأنه الآلية التي ترتب إثارة مسؤولية الحكومة إذا اقترحها عشر (10/1) عدد النواب على الأقل، وتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة، كما عبر عنه هذا النص.

« définition de la notion de censure , initiative prise par les députés , à la raison d'un dixième au moins des membres de l' assemblée (soit 58 députée) qui souhaitent mettre en cause la responsabilité du gouvernement, si elle est votée par la majorité absolue des députés (soit 289) le gouvernement doit démissionner » v. la motion de censure . dans le site : (www.canablg.com/CF/CF/TB).

الجزائري لأول مرة في دستور 1989 في المادة (126)<sup>(1)</sup>، كما نص عليها دستور 1996 في المادة (135)<sup>(2)</sup>، ودستور 2016 في المادة (153)<sup>(3)</sup>.

ويعتبر ملتزم الرقابة أو لائحة اللوم وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث بموجبه يتم وضع حد للحكومة، ويتم اتخاذه كإجراء ضد الحكومة بأكملها باعتبار أن الوزراء مسئولون أمام البرلمان مسؤولية تضامنية<sup>(4)</sup>.

ونظرا للنتائج الخطيرة التي قد تتجر عن استعمال هذه الآلية الدستورية، وعلى رأسها سقوط الحكومة القائمة، فقد أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط، ونظم إجراءاتها بكل دقة. وعليه سنتناول شروط وإجراءات ملتزم الرقابة في (الفرع الأول)، على أن نخصص (الفرع الثاني) لدراسة الآثار المترتبة على التصويت عليها.

#### الفرع الأول: شروط وإجراءات ملتزم الرقابة.

نظرا للآثار الخطيرة التي قد تترتب عن إجراء ملتزم الرقابة، وضع المشرع الدستوري الجزائري مجموعة من الضوابط و الشروط نص عليها في المواد (153) (154) (155) من الدستور، كما نص عليها القانون العضوي رقم 16-12 في المواد من (58) إلى (62)<sup>(5)</sup>.

#### أولاً- ارتباط ملتزم الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة

إن تحريك ملتزم الرقابة حسب المادة (153) من الدستور يكون بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، ما يفيد أن نواب المجلس الشعبي الوطني لا يمكنهم اللجوء إلى تقديم ملتزم الرقابة إلا مرة واحدة في السنة وبمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة كل سنة أمام المجلس الشعبي الوطني استنادا إلى المادتين (98) من الدستور و(51) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(6)</sup>.

---

(1)- تنص المادة (126) من دستور 1989 على أنه: (يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة).

(2)- تنص المادة (135) من دستور 1996 على أنه: (يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة).

(3)- تنص المادة (153) من دستور 2016 على أنه: يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

(4)- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 129.

(5)- كما نص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في المواد من 115 إلى 119.

(6)- لم تكن المادة (84) من دستور 1996 والمادة (50) من القانون العضوي رقم 99-02 تلزم الحكومة على عرض بيان سياستها العامة على البرلمان.

## ثانيا- نصاب التوقيع على اقتراح ملتتمس الرقابة.

يشترط لقبول اقتراح ملتتمس الرقابة حسب المادة (153) من الدستور الجزائري والمادة (58) من القانون العضوي رقم 16-12 توقيعه من قبل سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل. ولا يمكن للنائب الواحد أن يوقع على أكثر من ملتتمس رقابة واحد<sup>(1)</sup>. وهو عقبة تحول دون جمع العدد المطلوب من موقعي الاقتراح، مما يزيد الأمر صعوبة. وبعد ذلك يتم إيداع نص الملتتمس من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>. وينشر في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس، كما يتم تعليقه وتوزيعه على كافة النواب<sup>(3)</sup>.

وأثناء مناقشة ملتتمس الرقابة المتعلق ببيان السياسة العامة وقبل التصويت عليه لا يتدخل إلا الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب الملتتمس ونائب يرغب في التدخل ضد الملتتمس وآخر يرغب في التدخل لتأييد الملتتمس<sup>(4)</sup>.

وبالمقابل اشترط المشرع الدستوري الفرنسي في المادة (2/49) لقبول الملتتمس توقيعه من قبل عشر (10/1) نواب الجمعية الوطنية<sup>(5)</sup>، وسمح لهم بتقديم أكثر من ملتتمس رقابة واحد في السنة مع شرط عدم توقيع النائب لأكثر من ثلاث مبادرات بملتتمس رقابة خلال دورة تشريعية عادية واحدة، ولا أكثر من مبادرة واحدة خلال دورة استثنائية واحدة<sup>(6)</sup>. فحبذا لو أن المشرع الدستوري الجزائري انتهج نفس أسلوب نظيره الفرنسي باشتراط توفير نصاب عشر (10/1) نواب المجلس الشعبي الوطني والسماح لهم بتوقيع أكثر من ملتتمس رقابة واحد في السنة.

---

(<sup>1</sup>)- المادة (59) من القانون العضوي رقم 16-12.

(<sup>2</sup>)- المادة (1/60) من القانون العضوي رقم 16-12.

(<sup>3</sup>)- المادة (2/60) من القانون العضوي رقم 16-12.

(<sup>4</sup>)- المادة (61) من القانون العضوي رقم 16-12. وهذا ما نصت عليه المادة (118) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الملغى. أما المادة (86) من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره الملغى فقد حرمت النواب المؤيدين للملتتمس من التدخل أثناء المناقشة.

(<sup>5</sup>)- Art (49/2) de la constitution française

(<sup>6</sup>)- François de la Saussay, Frédéric Dieu, **droit constitutionnel et institutions politiques**, hachette, Paris, 2000, p 18.

### ثالثا- المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة.

لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة حسب المادة (2/154) من الدستور الجزائري<sup>(1)</sup> إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه بمكتب المجلس، وهو ما أكدته المادة (2/62) من القانون العضوي رقم 16-12. والحقيقة هي فترة كافية تتاح للنواب المبادرين بالملتمس لإقناع باقي النواب بالتصويت على المقترح وبالتالي جمع النصاب المحدد ب (3/2)، وتمكن كذلك مساندي الحكومة من إجراء اتصالات لإقناع مقترحي الملتمس بالتراجع عن موقفهم، وكذا تهدئة الأعصاب، ومنه زوال دواعي إثارة ملتمس الرقابة<sup>(2)</sup>. وقد يفلحون في ذلك وإلا فإن المقترح يعرض للتصويت بعد المناقشة. كما قد تسمح هذه المدة بانتظار النواب الغائبين للالتحاق بالجلسة المخصصة للتصويت على ملتمس الرقابة<sup>(3)</sup>. وبالمقابل خفض الدستور الفرنسي هذه المدة إلى 48 ساعة استنادا إلى المادة (2/49) من الدستور<sup>(4)</sup>.

### رابعا- نصاب الموافقة على ملتمس الرقابة.

يشترط لقبول ملتمس الرقابة حسب المادة (154) من الدستور الجزائري والمادة (62) من القانون العضوي رقم 16-12 أن توافق عليه أغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني<sup>(5)</sup>، ونرى بأن هذا النصاب صعب جمعه في مجلس يتشكل من عدة أحزاب سياسية، وفي ظل وجود أغلبية مساندة للحكومة. وبالمقابل اكتفى الدستور الفرنسي باشتراط التصويت على ملتمس الرقابة بأغلبية أعضاء الجمعية الوطنية استنادا إلى المادة (2/49)<sup>(6)</sup> وهي أغلبية سهلة التحقيق. فحيدا لو أن المشرع الجزائري انتهج نفس أسلوب نظيره الفرنسي باشتراط التصويت على ملتمس الرقابة بأغلبية أعضائه.

وخلاصة القول نشير، أن المشرع الدستوري الفرنسي بسط إجراءات ملتمس الرقابة وجعلها في متناول نواب المعارضة من خلال اشتراط توفير نصاب (10/1) نواب الجمعية الوطنية، والسماح لهم بتوقيع أكثر من ملتمس رقابة واحدة في السنة، و موافقة أغلبية أعضائها. وهي إجراءات سهلة التحقيق مقارنة

(1)- تنص المادة (2/154) من الدستور الجزائري على أنه: (ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة).

(2)- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 130. و مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 316.

(3)- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 275.

(4)- Pierre Avril / Jean Gicquel, **droit parlementaire**, 2 e édition Montchrestien France, 1996, p. 224-225.

(5)- تنص المادة (56) من الدستور الجزائري لسنة 1963 على أنه: "

(6)- Pierre- Henri Chalvidant, **droit constitutionnel (institutions et régimes politiques)**, nathan, France, 1996, p 167, 189.

مع الإجراءات التي فرضها المشرع الدستوري الجزائري حيث اشترط توقيع الملتمس من قبل سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل ولم يسمح للنائب الواحد أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة واحد، وموافقة أغلبية (3/2) ثلثي نواب المجلس. لذا نوصي المشرع الجزائري بتعديل المادة (153) من الدستور والمادة (58) من القانون العضوي رقم 16-12 وانتهاج نفس أسلوب المشرع الدستوري الفرنسي بجعل نصاب التوقيع على الملتمس عشر نواب المجلس الشعبي الوطني والسماح لهم بتوقيع أكثر من ملتمس رقابة واحدة في السنة وموافقة أغلبية أعضاء المجلس.

### الفرع الثاني: آثار ملتمس الرقابة.

إذا صادق نواب المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة بأغلبية (3/2) يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وفقا للمادة (155) من الدستور<sup>(1)</sup> والمادة (2/62) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(2)</sup>. أما إذا لم يحصل الملتمس على هذا النصاب فالحكومة ستبقى وتستمر في أداء عملها.

وفي حقيقة الأمر، فإن توظيف هذه الآلية من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ليس بالأمير السهل، فالمؤسس الدستوري أحاطها بمجموعة من الشروط والإجراءات، يعسر على مقترحي الملتمس الوفاء بها، إن لم يكن مستحيلا، سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوقيع عليها أو المدة المسموحة للتصويت وكذا النصاب المشترط للموافقة عليها.

فنجاح ملتمس الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني ومدى انضباطها، فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية قارة ومنضبطة فإن حظوظ نجاح ملتمس الرقابة يبقى صعبا وبالتالي فإن احتمال تغيير الحكومة يبقى أمرا عسيرا<sup>(3)</sup>.

وعليه فإن اللجوء لملتمس الرقابة في حالة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة لا يكون بهدف إسقاط الحكومة لأن هذا سيكون غير ممكن، بل يمكن أن تستعمله المعارضة للوقوف في وجه الحكومة،

---

(1) - تنص المادة (155) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية".

(2) - تنص المادة (2/62) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة".

(3) - بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، العدد 1، الجزائر، 1998، ص



والإفصاح رسمياً عن عدم رضاها صراحة عن الحكومة، وعن برنامجها الذي قطع مسار سنة من التنفيذ الفعلي<sup>(1)</sup>، بهدف دفع الحكومة لتبرير تصرفاتها، فهم غير قادرين على إزاحتها من الحكم<sup>(2)</sup>.

وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر إجماع المجلس الشعبي الوطني عن توظيف آلية ملتزم الرقابة لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(3)</sup>، طالما أن هذه الأخيرة تنفذ برنامج رئيس الجمهورية والذي له سلطة تعيينها وإنهاء مهامها، وسقوطها بهذه الكيفية قد يدفع به إلى استعمال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني دفاعاً عن برنامجه. فالحكومة ماهي إلا أداة للتسيير والتنفيذ بيد الرئيس، وكل مساس بها يعد بطريقة مباشرة مساساً ببرنامج رئيس الجمهورية.

### المطلب الثالث: التصويت بالثقة (vote de confiance)<sup>(4)</sup>.

منح الدستور الجزائري للوزير الأول إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق التصويت بالثقة لأول مرة في نوفمبر سنة 1988 إثر التعديل الذي طرأ على دستور سنة 1976، حيث أدرجها في المادة (5/114) من دستور 1976 في طبعته المنقحة، ليعاود النص عليها في المادة (4/80) من دستور سنة 1989 والمادة (5/84) من دستور سنة 1996، والمادة (5/98) من دستور 2016<sup>(5)</sup>.

(1) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 131.

(2) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 282.

(3) - في سنة 1990 بادر أحد النواب بملتمس رقابة ضد حكومة مولود حمروش ولم يوقع عليه أي نائب آخر. أنظر في ذلك: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 173 لسنة 1990، ص 02.

(4) - إن المقصود بطلب التصويت بالثقة هو أن يتوجه الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني ومن ثم يقول للنواب "تطلب منكم قبول ما قمنا به من تصرفات". بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 231.

يختلف طلب التصويت بالثقة عن الثقة التي تمنح عن التصويت على البرنامج بعد تشكيل الحكومة، إذ أن طلب الحكومة يأتي وهي تمارس مهامها فعلاً. فنتقدم الحكومة بطلب إعادة تزكية البرلمان لها. كما أن طلب الثقة في هذه الحالة اختيارية وليست إجبارية على عكس الثقة التي تمنح أول مرة عند تقديم البرنامج والتي تكون إلزامية لممارسة المهام.

Breillat Dominique, Champagne Gille, Thome Daniel, *théorie générale du droit constitutionnel*, L. G.D.J. Paris, 2003, p 234.

(5) - تنص المادة (5/98) من دستور 2016 على أنه: (للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة...).

ويشكل التصويت بالثقة كآلية رقابية لعقد المسؤولية السياسية للحكومة برمتها اختصاصا أصيلا للوزير الأول وحده فقط دون غيره من الوزراء وله سلطة تقديرية في ذلك، فلا يملك النواب حق طلبه أو إجبار الوزير الأول على ذلك<sup>(1)</sup>.

وعليه فإننا سنناقش إجراءات التصويت بالثقة في (الفرع الأول)، على أن نخصص (الفرع الثاني) لمناقشة الآثار المترتبة على ذلك.

### الفرع الأول: ضوابط طلب التصويت بالثقة.

يمكن للحكومة أن تطلب تصويتنا بالثقة أمام البرلمان وفق ضوابط نصت عليها المادة (98) من الدستور، والمواد من (63) إلى (65) من القانون العضوي رقم 16-12.

#### أولا - نطاق التصويت بالثقة:

لم يحدد المشرع الجزائري نطاق التصويت بالثقة صراحة ولكن بالرجوع إلى المادة (63) من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلقة بالتصويت بالثقة نجدها قد استندت إلى المادة (98) من الدستور والتي تتناول بيان السياسة العامة، وبما أن المادة (63) وردت مطلقة والمطلق يسري على إطلاقه ما لم يرد ما يقيد، يستخلص أن هذا الإجراء مرتبط ببيان السياسة العامة، فلا يمكن للحكومة أن تطلب تصويتنا بالثقة إلا بمناسبة تقديم بيان سياستها العامة السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني، ولو كانت نية المشرع خلاف ذلك لكان قد قيد وأشار إلى المادة (5/98) المتعلقة بالتصويت بالثقة. ومن ثم لا يمكن للوزير الأول طلب التصويت بالثقة إلا في نطاق المادة (98) من الدستور.

#### ثانيا - طرفي التصويت بالثقة:

يشكل التصويت بالثقة كآلية رقابية لعقد المسؤولية السياسية للحكومة حسب المادة (5/98) من الدستور الجزائري اختصاصا أصيلا للوزير الأول دون غيره من الوزراء، وله سلطة تقديرية في ذلك، فلا يملك النواب حق طلبه أو إجبار الوزير الأول على ذلك<sup>(2)</sup>، وهذا ما أكدته المادة (63) من القانون العضوي رقم 16-12. كما أن التصويت بالثقة يكون أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 312.

(2) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 312.

### ثالثا - ادراج طلب التصويت بالثقة.

يتم تسجيل طلب التصويت بالثقة حسب المادة (63) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(1)</sup> في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا بناء على طلب الوزير الأول، وله وحده السلطة التقديرية في ذلك فهو ليس بحاجة إلى الرجوع إلى مجلس الوزراء كما هو الشأن في النظام الفرنسي حيث اشترطت المادة (2/49) من دستور 1958 تداول مجلس الوزراء في شأن المبادرة بطلب التصويت بالثقة<sup>(2)</sup>.

### رابعا - نصاب التصويت بالثقة.

يتم التصويت بالثقة حسب المادة (65) من القانون العضوي رقم 16-12 بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup>، وهو نصاب سهل تحقيقه مقارنة مع النصاب المشروط لإيداع ملتصق الرقابة، ولا يمكن أن يتدخل أثناء المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة إلا الحكومة ونائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر يعارضه وفقا للمادة (64) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: الآثار المترتبة على طلب التصويت بالثقة.

إذا صوت نواب المجلس الشعب الوطني على منح الثقة للحكومة يعد ذلك انتصارا للحكومة وتأكيدا على أنها تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية<sup>(5)</sup>، فتستمر في عملها ويكون المجلس ملزما بمساعدتها وتأييدها في تنفيذ برنامجها<sup>(6)</sup>. أما إذا صوت بعدم الموافقة على لائحة الثقة فهذا يعني أنها فقدت تأييد المجلس وما على الوزير الأول إلا أن يقدم استقالة الحكومة وجوبا إلى رئيس الجمهورية<sup>(7)</sup>، ولهذا الأخير حسب

(1) - المادة (120) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

(2) - Art (49/2) de la constitution française. Voir Pierre Pactet, **exercices de droit constitutionnel**, Masson/Armand colin, 3e édition, Paris, 1995, p 162

(3) - المادة (65) من القانون العضوي رقم 16-12. وهو نفس النصاب الذي حددته المادة (19) من أرضية الوفاق الوطني. في حين حددته المادة (122) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، بينما سكت النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 عن تنظيم إجراء التصويت بالثقة.

(4) - تنص المادة (64) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (يمكن أن يتدخل، خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة). أنظر المادة (121) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

(5) - شبل بدر الدين و شهيرة بولحية، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، دون سنة، ص 284.

(6) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 314.

(7) - المادة (5/98، 6) من الدستور الجزائري لسنة 2016.

المادة (6/98) من الدستور حق اللجوء قبل قبول استقالة الحكومة إلى حل المجلس الشعبي الوطني، في حال اقتنع بكون المجلس هو المتسبب في العلاقة السيئة مع الحكومة وعرقلة السير الحسن لشؤون البلاد<sup>(1)</sup>.

أو إلى إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر.

### الفصل الثاني: الاختصاص التشريعي للبرلمان

يتولى السلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري برلمان يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه وهو صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار القوانين<sup>(2)</sup>، ولو أن هذه السيادة محدودة نظرا لاختصاص رئيس الجمهورية هو الآخر بالتشريع عن طريق الأوامر في حالات حددها الدستور بدقة، وذلك خلال العطل البرلمانية وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي الحالة الاستثنائية، وتعد هذه الأوامر لاغية إذا لم توافق عليها غرفتي

---

(1) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 2000، ص 26.

(2) - تنص المادة (112) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه). تقابلها المادة (98) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

البرلمان<sup>(1)</sup>. وإلى جانب سلطة البرلمان في التشريع بقوانين عادية في المجالات المحددة في الدستور، فقد أضاف له الدستور سلطة التشريع بقوانين عضوية في جملة من المواضيع الحساسة<sup>(2)</sup>.

وتأسيسا على ماسبق سنحاول مناقشة هذا الفصل من خلال التقسيم الآتي:

المبحث الأول: نطاق الإختصاص التشريعي للبرلمان وضوابطه.

المبحث الثاني: الرقابة على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان.

**المبحث الأول: نطاق الإختصاص التشريعي للبرلمان وضوابطه**

يمارس البرلمان الجزائري اختصاصا تشريعيا منظما بأحكام الدستور وهو ميدان واسع وواضح، غير أن هذا الإختصاص ترد عليه قيود وضوابط. وسنحاول مناقشة نطاق الإختصاص التشريعي للبرلمان في (المطلب الأول)، على أن نتناول ضوابطه في (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: نطاق الإختصاص التشريعي للبرلمان**

في محاولة من أجل تدارك بعض النقائص التي شابت الدساتير الجزائرية السابقة، تضمن التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 الذي شكل قفزة نوعية في مسار البحث عن إحداث التوازن بين الحكومة والبرلمان وبالإضافة إلى استحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني - تعديلات في المجال التشريعي الممنوح للبرلمان - إذ تم توسيع مجال القانون العادي بإضافة مواضيع أخرى مقارنة بما كان عليه الوضع في دستور 1989، مع الاحتفاظ بطريقة تعداد مجالات القانون كما وردت في هذا الدستور.

---

(1) - تنص المادة (142) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تُعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة (107) من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء). تقابلها المادة (124) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

نص المشرع الدستوري الجزائري على التشريع بأوامر في دستوري 1963 و1976 في حين لم ينص عليه في دستور 1989 تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات، ولكن الفراغ الذي واجهته البلاد بعد حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992، وعدم انتخاب مجلس شعبي وطني نتيجة توقيف المسار الانتخابي آنذاك أدى إلى التشريع عن طريق المراسيم التشريعية من طرف مجلس الدولة، هذا ما دفع بالمؤسس الدستوري إلى إعادة هذه السلطة لرئيس الجمهورية في دستور 1996. أنظر في ذلك: عمار عباس، **العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية**، المرجع السابق، ص 147.

(2) - أنظر المادة (141) من الدستور الجزائري لسنة 2016. تقابلها المادة (123) من دستور 1996.

كما تم إدخال طائفة القوانين العضوية (La loi Organique) إلى هرم تدرج القواعد القانونية<sup>(1)</sup>. تسمى القوانين الأساسية في بعض النظم الدستورية كالنظام الدستوري الإسباني Leyes fundamentales. وعليه فإننا سنناقش اختصاص البرلمان بإصدار القوانين العضوي في (الفرع الأول). على أن نخصص (الفرع الثاني) لمناقشة اختصاص البرلمان بإصدار القوانين العادية.

**الفرع الأول: اختصاص البرلمان بإصدار القوانين العضوية<sup>(2)</sup>**

إعتمد دستور 1996 هذه الفكرة لأول مرة في المادة (123) كما نص عليها دستور 2016 في المادة (141) قصد تجنيب بعض القوانين التعديلات المتكررة التي تؤدي إلى تهديد الاستقرار القانوني. وعلى هذا الأساس هناك من يرى أن للقانون العضوي وظيفتين: وظيفة فنية تتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية<sup>(3)</sup>، ووظيفة سياسية هدفها الحد من صلاحيات البرلمان<sup>(4)</sup>.

وإذا كانت المادة (1/141)<sup>(5)</sup> من الدستور الجزائري الحالي قد حددت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية والمتمثلة في تنظيم السلطات العمومية وعملها ونظام الانتخاب والقانون المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون المتعلق بالإعلام والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي والقانون المتعلق بقوانين المالية، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد ورد على سبيل الحصر في هذا المادة، فالبرلمان يمكن له أيضاً التشريع بقوانين عضوية في مجالات أخرى غير تلك المنصوص عليها في هذه المادة

(1) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 15.

(2) - فكرة القانون العضوي كانت موجودة من قبل في الجزائر وعرفت باسم " القانون الإطار"، (Loi cadre) لكن لم تكن الموضوعات محددة. أنظر في ذلك المرجع نفسه، ص 16.

(3) - Pierre Avril / Jean Gicquel, *op. cit.*, PP. 192-199.

(4) - جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مجلة الإدارة، عدد 1، 2000، ص 51.

(5) - تنص المادة (1/141) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،

- نظام الانتخابات،

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

- القانون المتعلق بالإعلام،

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،

- القانون المتعلق بقوانين المالية،...". وهذا ما نصت عليه المادة (1/123) من الدستور الجزائري لسنة 1996، وإن كانت تضيف إلى ذلك القانون المتعلق بالأمن الوطني.

بموجب مواد أخرى متناثرة في التعديل الدستوري لسنة 2016 منها المواد (103)، (106)، (120)، (125)، (129)، (132)، (172)، (176)، (177)، (188)<sup>(1)</sup>.

وبالإضافة إلى ضرورة احترام البرلمان للمجالات التي خصصتها له نصوص الدستور للتشريع فيها بموجب قوانين عضوية، يشترط أن يحصل القانون العضوي حسب المادة (2/141) من التعديل الدستوري الحالي على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة من أجل المصادقة عليها<sup>(2)</sup>، كما أخضعها المادة (3/141) والمادة (2/186) من الدستور الحالي للرقابة الدستورية السابقة.

وما يلاحظ أن الدستور الجزائري لسنة 2016 ساوى بين غرفتي البرلمان في المصادقة على القانون العضوي عندما اشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسي البرلمان، وإن كان دستور 1996 ميز بينهما عندما تطلب الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية (4/3) ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة.

وبهذا يكون المشرع الدستوري الجزائري قد تبنى المعيار الشكلي (الإجرائي) والموضوعي لتحديد المقصود بالقانون العضوي، فهو لم يقدم تعريفا للقانون العضوي مكتفيا فقط بتحديد المجالات التي يشرع

---

<sup>(1)</sup> - المادة (103) المتعلقة بالترشيح للانتخابات الرئاسية، والمادة (106) المتعلقة بتنظيم حالي الحصار والطوارئ، والمادة (120) المتعلقة بكيفية انتخاب النواب و أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية، والمادة (125) المتعلقة بتنظيم الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه، والمادة (129) المتعلقة بتنظيم شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده، والمادة (132) المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والمادة (172) المتعلقة بتنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى، والمادة (176) المتعلقة بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته الأخرى وكيفية تمتعه بالاستقلالية الإدارية والمالية، والمادة (177) المتعلقة بتشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها، والمادة (188) المتعلقة بالدفع بعد الدستورية أمام المجلس الدستوري.

تقابلها على التوالي المواد (3/89)، (92)، (103)، (108)، (112)، (115)، (153)، (157) و (158) من دستور 1996.

من بين المواضيع التي تنظم بقانون عضوي يمكن ذكر القانون المحدد للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة، تنظيم حالي الحصار والطوارئ، القانون المحدد لتشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها والإجراءات المطبقة أمامها...

<sup>(2)</sup> - كانت المادة (2/123) من دستور 1996 تتطلب الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على القانون العضوي.

فيها البرلمان بقوانين عضوية وإجراءات إصدارها. وقد أحسن مشرعنا الدستوري فعلا عندما لم يضع تعريف للقانون العضوي، فتقديم تعاريف نظرية معينة ليست من اختصاص المشرع فهذه المهمة من اختصاص الفقه والقضاء. وعليه يمكن تعريف القانون العضوي بأنه مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان لتنظيم مواضيع محدد دستوريا تخضع في وضعها والمصادقة عليها وتعديلها إلى إجراءات خاصة تختلف عن القانون العادي.

فالفارق البسيط بين القانون العضوي والقانون العادي يتمثل في تحديد مجالات كل منهما، أما أهم تمييز فهو في تلك الشروط الخاصة اللازم توافرها في القانون العضوي، والتي تجعله من جهة يحتل مركزا متميزا في هرم القواعد القانونية، إذ يوجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي ومن جهة أخرى فهي تمثل قيودا على حرية البرلمان في ممارسة التشريع بموجب قوانين عضوية<sup>(1)</sup>.

أما فيما يتعلق بالمشرع الدستوري الفرنسي، فقد تناول القوانين العضوية في نصوص عدة من دستور سنة 1958. منها المواد (34)، (60)، (63)، (64)، (68). وغيرها من المواد التي أحال بشأنها إلى قانون عضوي يتولى تنظيمها وفقا للمادة (46) من الدستور<sup>(2)</sup>.

فلا يملك البرلمان في هذه الدولة أو تلك، سلطة تقديرية في سن القوانين العضوية، وإنما يتعين عليه التقيد بما جاء في الدستور وذلك راجع لأهمية المواضيع التي تعالجها. وهو الذي دفع السلطة التأسيسية الجزائرية إلى إخضاع القوانين العضوية لرقابة إلزامية من قبل المجلس الدستوري قبل إصدارها استنادا إلى المادة (186) من الدستور<sup>(3)</sup> والمادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري

---

(1) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 19.

(2) - <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

(3) - تنص المادة (2/186) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان). تقابلها المادة (2/165) من دستور 1996.



الجزائري<sup>(1)</sup>. وهو ما ذهب إليه كذلك المشرع الدستوري الفرنسي في المادتين (5/46) و(1/61) من الدستور<sup>(2)</sup>.

وأخيرا ننتهي إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2016 ضيق من مجال اختصاص البرلمان في إصدار القوانين العضوية عندما حذف المجال المتعلق بالأمن الوطني الذي كان موجود في دستور 1996. وسأوى بين غرفتي البرلمان في المصادقة على القانون العضوي عندما تطلب الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسي البرلمان.

### الفرع الثاني: اختصاص البرلمان بإصدار القوانين العادية (La Loi Ordinaire)

خلافا للأصل العام الذي يقضي أن البرلمان له سلطة التشريع في أي موضوع من الموضوعات باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع وما تقوم به السلطة التنفيذية إلا استثناء<sup>(3)</sup> والذي تبناه دستور 1963<sup>(4)</sup>، جعلت الدساتير الجزائرية المتعاقبة اختصاص البرلمان بإصدار القوانين العادية محددا بموجب نصوص دستورية، حيث عدت المادة (151) من دستور 1976 مجالات القانون العادي ب26 مجالا، اقتصرت أغلبها على وضع القواعد العامة.

وعلى الرغم من أن دستور 1989 نقل في المادة (115) مجمل ما ذكر في المادة (151) من دستور 1976 إلا أنه ألغى بعض العبارات المقيدة لاختصاص البرلمان بكلمة العامة من بعض الفقرات مثل الفقرة (6)، (9)، (10)، (15) و(16)<sup>(5)</sup>، كما حذف بعض المجالات لتحديد المبادئ الأساسية

---

(<sup>1</sup>)- تنص المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري المنشور في الجريدة الرسمية عدد 29 بتاريخ 2016/5/11 صفحة 6 على أنه:

( يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورهما طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 141 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الثانية من المادة 186 من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 189 من الدستور).

(<sup>2</sup>)- Art (46/5) de la constitution Française de 1958 : (Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution).

- Art (61/1) de la constitution Française: (Les lois organiques, avant leur promulgation...doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution).

(<sup>3</sup>) - إحسان حميد المبرجي، القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين، رقم الطبعة لا يوجد، مطبعة جامعة البحرين، البحرين، 2008، ص 208.

(<sup>4</sup>)- أنظر المادة (27) من دستور 1963 تقابلها المادة (151) من دستور 1976 والمادة (115) من دستور 1989، والمادة (122) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(<sup>5</sup>)- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 114.

للسياسة الاقتصادية والاجتماعية وتحديد سياسة الشباب وتحديد الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية وتحديد القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولى الحق من ذويهم، كما أضاف مجال آخر يتعلق بتحديد النظام العام للمناجم والمحروقات، والنظام العام للأراضي الرعوية، ليصير المجموع 26 مجالا.

وبالمقابل وسعت المادة (122) من دستور 1996 مجالات القانون العادي إلى 30 مجالا، حيث أدخلت ميادين هامة كانت في السابق غير مخصصة له كتحديد النظام العقاري والضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، والقواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، وقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإنشاء فئات المؤسسات.

كما حدد ما يجب أن يكون في شكل قواعد عامة وما يجب أن يكون في شكل قواعد، نظام، شروط وضمانات ما يعني أن المجالات التي تضمنتها المادة (122) لا يحتفظ بها البرلمان بشكل مطلق، بل تشاركه الحكومة فيها، ولكن وفي نفس الوقت هذا الاستنتاج لا يجب أن يؤكد على بقاء أعمال البرلمان دائما في إطار العمومية، بل يجب أن تحمل نصوصه على الأقل محتوى معقولا من الوضوح والدقة يؤهلها لأن تكون موضع تطبيق مقبول<sup>(1)</sup>.

أما حاليا فقد حددت المادة (140) من التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016<sup>(2)</sup> مجالات القانون العادي في 29 مجالا، وهي نفس المجالات المنصوص عليها في دستور 1996، باستثناء حذف مجال واحد وهو المصادقة على المخطط الوطني.

---

(1) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 17-18.

(2) - تنص المادة (140) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات، 3- شروط استقرار الأشخاص، 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، 5- القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجنبي، 6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية، 7- القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون، 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ، 9- نظام الإلتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية، 10- التقسيم الإقليمي للبلاد، 11- التصويت على ميزانية الدولة، 12- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها، 13- النظام الجمركي، 14- نظام إصدار النقود؛ ونظام البنوك والقرض والتأمينات، 15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي، 16- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، 17- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي، 18- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية، 19- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، 20-

وإذا كانت المادة (140) من التعديل الدستوري الحالي قد عدت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد ورد على سبيل الحصر في هذه المادة، بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى غير المنصوص عليها في هذه المادة شرط أن يخصص له الدستور ذلك، وهناك العديد من مواد الدستور التي تمنح للبرلمان هذا الحق<sup>(1)</sup>، مما يعني أن المجال التشريعي الممنوح للبرلمان لإصدار القوانين العادية ليس ميدان مطلق<sup>(2)</sup>، إذ أن المشرع لا يجوز له أن يتدخل في غير ما حدد له في مختلف مواد الدستور حصراً.

فالبرلمان إذاً يسمح له بالتشريع بقوانين عادية في المواضيع المحددة في المادة (140) من الدستور والتي تشمل (29) مجالاً، وفي مجالات أخرى غير تلك المنصوص عليها في هذه المادة بموجب مواد أخرى متناثرة في الدستور. فإذا ما تجاوز القانون هذه الحدود وخرج عنها كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي. فحين اعتبر اختصاص السلطة التنفيذية شاملاً لجميع المسائل التي لا يختص البرلمان بتنظيمها<sup>(3)</sup>.

ولكن نلاحظ أن منح الاختصاص المبدئي للسلطة التنفيذية والاختصاص المقيد للسلطة التشريعية هو فقط من الناحية النظرية ذلك أنّ اختصاص البرلمان مثلما هو محدد في الدستور يغطي مجالات

---

حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه، 21- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية، 22- النظام العام للمياه، 23- النظام العام للمناجم والمحروقات، 24- النظام العقاري، 25- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، 26- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة، 27- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، 28- إنشاء فئات المؤسسات، 29- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية). تقابلها المادة (34) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(<sup>1</sup>)- منها المادة (6) المتعلقة بتحديد خاتم الدولة، والمادة (18) المتعلقة بالملكية العامة، والمادة (19) المتعلقة بحماية الموارد الطبيعية، والمادة (20) المتعلقة بالأموال الوطنية، والمادة (21) المتعلقة بشروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها، والمادة (22) المتعلقة بنزع الملكية، والمادة (23) المتعلقة بالوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة، والمادة (33) المتعلقة بشروط اكتساب الجنسية الجزائرية والاحتفاظ بها أو فقدانها أو إسقاطها، والمادة (43) المتعلقة بممارسة حرية الاستثمار والتجارة، والمادة (44) المتعلقة بحماية حقوق المؤلف، والمادة (51)، والمادة (61) المتعلقة بشروط التعويض عن الخطأ القضائي و كفيته، والمادة (162) المتعلقة بصلاحيات مجلس المحاسبة وتنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش وغيرها من المواد.

(<sup>2</sup>)- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص18.

(<sup>3</sup>)- المادة (143) من الدستور الجزائري لسنة 2016.

واسعة بحيث لا يترك في الواقع للمجال التنظيمي إلا عددا محدوداً من المسائل التي يمكن أن يتدخل بشأنها<sup>(1)</sup>.

وبالمقابل جعل الدستور الفرنسي اختصاص البرلمان في إصدار القوانين العادية محددًا على سبيل الحصر في مادة وحيدة وهي المادة (34) من الدستور<sup>(2)</sup>.

وأخيرا وفي نهاية حديثنا عن نطاق الإختصاص التشريعي للبرلمان ننهي إلى أن التعداد الوارد فيما يخص مجالات القانون العادي أو العضوي على حد سواء ليس على سبيل الحصر، بل يمكن للمجال التشريعي بصفة عامة أن يقبل الامتداد، لكن وعلى حد قول الأستاذ مورو Jacques Moreau، فإن فعالية قابلية امتداد المجال التشريعي المخول للبرلمان مرهون بمدى الحماية المؤمنة لهذا المجال من اعتداء الحكومة عليه<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثاني: ضوابط وضع الاختصاص التشريعي للبرلمان

إن سن القوانين من قبل البرلمان عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الإجراءات أو القنوات التي تمر بها، فهي تبدأ من المبادرة ثم تعرض للدراسة والمناقشة فالموافقة عليها<sup>(4)</sup>. وسنحاول مناقشة المبادرة باقتراح الاختصاص التشريعي للبرلمان في (الفرع الأول)، على أن نخصص (الفرع الثاني) لمناقشة دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان.

### الفرع الأول: المبادرة باقتراح الاختصاص التشريعي للبرلمان

تعتبر المبادرة بالتشريع أولى الإجراءات التشريعية التي يفضي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني، ومن هذا المنظور، عرفها بعض الفقهاء بأنها "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مدلوله ويجلي موضوعه"<sup>(5)</sup>. كما تعرف على أنها حق دستوري مخول للسلطتين التنفيذية والتشريعية بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان من أجل مناقشته والتصويت عليه، مع احتمال

---

(1) - زعلاني عبد المجيد، المدخل لدراسة القانون - النظرية العامة للقانون - رقم الطبعة لا يوجد، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 68.

(2) - المادة (34) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(3) - Dimitri Georges Lavroff, *le droit constitutionnel de la Ve république*, Dalloz, Paris, 1999, p. 808-811.

(4) - القاعدة العامة هي المناقشة، لكن يمكن أن تطلب السلطة التنفيذية التصويت على نص بدون مناقشة مثلما هو معتمد في بعض الأنظمة كالجزائر. أنظر في ذلك: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - المرجع السابق، ص 115 - 116.

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

إدخال تعديلات عليه، غير أن تسمية النص المقدم من طرف السلطتين يختلف، فما يقدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون *Projet de loi*، وما يقدم من طرف السلطة التشريعية يسمى اقتراح قانون *Proposition de loi*.

وإذا كانت المبادرة بمشروع القانون من صلاحيات الوزير الأول، فإن المبادرة باقتراح القانون هو حق مخول لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي<sup>(1)</sup>، وإن كانت المادة (1/119) من الدستور الجزائري لسنة 1996 تمنح هذا الحق فقط لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة. وقد أحسن مشرعنا فعلا حينما منح حق المبادرة باقتراح القانون لأعضاء مجلس الأمة كذلك ولكن ما يعاب عليه أنه قيد هذا الحق في المسائل المنصوص عليها في المادة (137) من الدستور.

ولن يكون اقتراح القانون المقدم من قبل البرلمان مقبولا إلا إذا استوفى بعض الشروط، بعضها ذو طابع شكلي وإجرائي وبعضها الآخر ذو طابع موضوعي. وسنحاول مناقشة الشروط الشكلية والإجرائية (أولا)، على أن نتناول الشروط الموضوعية (ثانيا).

#### أولا: الشروط الشكلية

يشترط لقبول اقتراح القانون حسب المادة (136) من الدستور الجزائري<sup>(2)</sup> والمادة (22) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(3)</sup> أن يكون موقعا من قبل عشرين نائبا من المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup> أو عشرين عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة (137) من الدستور. و هو ما يشكل عائقا على نشاطات النواب وأعضاء مجلس الأمة في المجال التشريعي وقيدا حقيقيا، لما يتطلب ذلك من وقت طويل لإقناع بعضهم البعض بالاقترح المقدم، خاصة بالنظر إلى ضخامة انشغالات النواب

---

(1) - المادة (136) من الدستور الجزائري لسنة 2016. تقابلها المادة (119) من الدستور الجزائري لسنة 1996.  
(2) - تنص المادة (2/136) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة (137) أدناه".  
تقابلها المادة (119) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(3) - تنص المادة (22) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: " مع مراعاة أحكام المادة (137) من الدستور، يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين نائبا أو عشرين عضوا من مجلس الأمة". تقابلها المادة (23) من القانون العضوي رقم 99-02

(4) - لم يكن الدستور الجزائري لسنة 1963 يشترط نصابا معيناً للتقدم باقتراح قانون. أنظر في ذلك بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري (نشأته - أحكامه - محدداته)، المرجع السابق، ص 69.

والأعضاء داخل اللجان وأثناء المناقشات<sup>(1)</sup>. وبالمقابل أتاح الدستور الفرنسي لسنة 1958 لكل نائب على حدة حق التقدم باقتراح القانون<sup>(2)</sup>. فحبذا لو أن المشرع الجزائري انتهج نفس أسلوب المشرع الفرنسي ومنح لكل نائب أو عضو حق التقدم باقتراح القانون.

كما اشترطت المادة (19) من القانون العضوي رقم 16-12 ضرورة تحرير نص اقتراح القانون في شكل مواد وإرفاقه بعرض للأسباب<sup>(3)</sup>، قبل أن يتم إيداعه فيما بعد حسب الحالة، بمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

واشترطت المادة (24) من القانون العضوي رقم 16-12 وجوب تبليغ اقتراح القانون الذي تم قبوله إلى الحكومة<sup>(4)</sup>، لتبدي رأيها لمكتب غرفتي البرلمان -حسب الحالة- خلال أجل لا يتجاوز شهرين من تاريخ التبليغ. وهي مدة طويلة نسبيا قد تؤدي إلى تأخير دراسة المبادرات نتيجة تأخر رد الحكومة، وبالتالي تأخر عرضها على اللجنة المختصة في حالة قبولها طبعاً<sup>(5)</sup>. وإذا لم تبد الحكومة رأيها خلال هذا الأجل يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته.

وعليه نوصي المشرع الجزائري بتخفيض أجل ابداء الحكومة لرأيها بخصوص اقتراح القانون لمكتب المجلس من شهرين إلى شهر واحد كأقصى حد، ولن يكون ذلك إلا بتعديل المادة (2/24) من القانون العضوي رقم 16-12 لتصبح كالآتي: (تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، خلال أجل لا يتجاوز شهر من تاريخ التبليغ).

---

(1) - رابحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016، ص 134-135.

(2) - Patrice Gelard, Jacques Meunier, *institutions politiques et droit constitutionnel*, montchrestien, 3 e édition, Paris, 1999, p246 .

(3) - تنص المادة (19) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و137 من الدستور، يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويحرر نصه في شكل مواد).

(4) - تنص المادة (24) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: (يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة (22) أعلاه. تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ. إذا لم تبد الحكومة رأيها، عند انقضاء أجل الشهرين، يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته).

(5) - وتدل الحوصلة الرسمية لأعمال المجلس الشعبي الوطني خلال عهدة 2002/1997 أن مكتب المجلس قد أرسل إلى الحكومة 07 اقتراحات قوانين، ولم ترد الحكومة سوى على أربعة منها وفي آجال فاقت الشهر. أنظر في ذلك رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 155.

ولكن لم يوضح المشرع الجزائري مصير الاقتراح في الحالة التي تعترض فيها الحكومة على القانون أو تتحفظ عليه أو على بعض بنوده، ما يبقي التساؤل قائماً حول مآل الاقتراح: هل يلغى؟ أم يكون على المبادرين به إعادة النظر في النقاط المتحفظ عليها؟ أم يكون لرئيس المجلس أن يتجاهل رفض الحكومة ويمضي قدماً في العملية التشريعية بإحالة الاقتراح على اللجنة الدائمة المختصة لدراسته؟. وعليه نوصي المشرع الدستوري بتحديد مصير الاقتراح في هذه الحالة.

وبصرف النظر عن هذه الأسئلة التي لم يجبنا عليها المشرع فهناك من يرى أصلاً بأن منح الحكومة صلاحية إبداء الرأي في اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب والأعضاء يعتبر نوعاً من الكبح للبرلمان في ممارسة سيادته في إعداد القانون. فيحبذ لو أن المشرع حصر دور الحكومة في مجرد إبداء الملاحظات الشكلية حول صياغة الاقتراح، ولفت نظر المجلس إلى موضوعه في حال كان من اختصاص السلطة التنظيمية، وكذا تقديم اقتراحات إلى المجلس لا سيما في المجالات ذات الطابع التقني التي تحتاج لتدخل من قبل الحكومة، باعتبار هذه الأخيرة تضم أشخاصاً ذوي كفاءة وتأهيل مقارنة مع النواب الذين قد يفتقدون لمثل هذه الشروط<sup>(1)</sup>.

#### ثانياً: الشروط الموضوعية

سنتناول مجالات القانون العضوي في النقطة (أ)، على أن نتناول مجالات القانون العادي في النقطة

(ب).

#### أ- مجالات القانون العضوي

حددت المادة (1/141) من الدستور الجزائري المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية والمتمثلة في تنظيم السلطات العمومية وعملها ونظام الانتخاب والقانون المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون المتعلق بالإعلام والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي والقانون المتعلق بقوانين المالية<sup>(2)</sup>. كما يمكن أيضاً للبرلمان التشريع بقوانين عضوية في مجالات أخرى غير تلك المنصوص عليها في هذه المادة بموجب مواد أخرى متناثرة في التعديل الدستوري لسنة 2016 منها المادة (103) المتعلقة بالترشيح للانتخابات الرئاسية، و المادة (106) المتعلقة بتنظيم حالي الحصار والطوارئ، والمادة (120) المتعلقة بكيفيات انتخاب النواب و أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم

(1) - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص 176 - 197.

(2) - كانت المادة (1/123) من دستور 1996 تسمح للبرلمان التشريع بقوانين عضوية في المجال المتعلق بالأمن الوطني، أما المادة (1/141) من دستور 2016 فلم تنص على ذلك.

قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية، والمادة (125) المتعلقة بتنظيم الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه، والمادة (129) المتعلقة بتنظيم شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده، والمادة (132) المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والمادة (172) المتعلقة بتنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى، والمادة (176) المتعلقة بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته الأخرى وكيفية تمتعه بالاستقلالية الإدارية والمالية، والمادة (177) المتعلقة بتشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها، والمادة (188) المتعلقة بالدفع بعد الدستورية أمام المجلس الدستوري.

أما فيما يتعلق بالمشروع الدستوري الفرنسي، فقد تناول القوانين العضوية في نصوص عدة من دستور سنة 1958. منها المواد (34)، (60)، (63)، (64)، (68). وغيرها من المواد التي أحال بشأنها إلى قانون عضوي يتولى تنظيمها وفقا للمادة (46) من الدستور<sup>(1)</sup>.

فلا يملك البرلمان في هذه الدولة أو تلك، سلطة تقديرية في سن القوانين العضوية، وإنما يتعين عليه التقيد بما جاء في الدستور وذلك راجع لأهمية المواضيع التي تعالجها. وهو الذي دفع السلطة التأسيسية الجزائرية إلى إخضاع القوانين العضوية لرقابة إلزامية من قبل المجلس الدستوري قبل إصدارها استنادا إلى المادة (186) من الدستور والمادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري. وهو ما ذهب إليه كذلك المشرع الدستوري الفرنسي في المادتين (5/46) و(1/61) من الدستور<sup>(2)</sup>.

## ب- مجال القانون العادي

خلافا للأصل العام الذي يقضي أن البرلمان له سلطة التشريع في أي موضوع من الموضوعات باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع وما تقوم به السلطة التنفيذية إلا استثناء<sup>(3)</sup> والذي تبناه دستور 1963<sup>(4)</sup>، جعلت الدساتير الجزائرية المتعاقبة اختصاص البرلمان في إصدار القوانين العادية

(1)- <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>.

(2)- Art (46/5) de la constitution Française de 1958 : (Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution).

- Art (61/1) de la constitution Française: (Les lois organiques, avant leur promulgation...doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution).

(3) - المبرججي إحصان حميد، القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص 208.

(4) - أنظر الماد (27) من دستور 1963 تقابلها المادة (151) من دستور 1976 والمادة (115) من دستور 1989، والمادة (122) من الدستور الجزائري لسنة 1996.



محددًا على سبيل الحصر، فالبرلمان يسمح له بالتشريع في المواضيع المحددة وبصوة حصرية في المادة (140) من الدستور<sup>(1)</sup> والتي تشمل (29) مجالاً، وفي مجالات أخرى غير تلك المنصوص عليها في هذه المادة بموجب مواد أخرى متناثرة في الدستور منها المادة (6) المتعلقة بتحديد خاتم الدولة، والمادة (18) المتعلقة بالملكية العامة، والمادة (19) المتعلقة بحماية الموارد الطبيعية، والمادة (20) المتعلقة بالأموال الوطنية، والمادة (21) المتعلقة بشروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها، والمادة (22) المتعلقة بنزع الملكية، والمادة (23) المتعلقة بالوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة، والمادة (33) المتعلقة بشروط اكتساب الجنسية الجزائرية والاحتفاظ بها أو فقدانها أو إسقاطها، والمادة (43) المتعلقة بممارسة حرية الاستثمار والتجارة، والمادة (44) المتعلقة بحماية حقوق المؤلف، والمادة (51)، والمادة (61) المتعلقة بشروط التعويض عن الخطأ القضائي و كفيته، والمادة (162) المتعلقة بصلاحيات مجلس المحاسبة وتنظيمه وعمله وجزء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش وغيرها من المواد.

---

(1) - تنص المادة (140) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات، 3- شروط استقرار الأشخاص، 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، 5- القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب، 6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية، 7- القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون، 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ، 9- نظام الإلتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية، 10- التقسيم الإقليمي للبلاد، 11- التصويت على ميزانية الدولة، 12- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها، 13- النظام الجمركي، 14- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات، 15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي، 16- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، 17- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي، 18- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية، 19- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، 20- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه، 21- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية، 22- النظام العام للمياه، 23- النظام العام للمناجم والمحروقات، 24- النظام العقاري، 25- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، 26- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، 27- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، 28- إنشاء فئات المؤسسات، 29- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية). تقابلها المادة (34) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

فإذا ما تجاوز القانون هذه الحدود وخرج عنها كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي. فحين اعتبر اختصاص السلطة التنفيذية شاملاً لجميع المسائل التي لا يختص البرلمان بتنظيمها<sup>(1)</sup>.

فالمشروع الدستوري الجزائري اعتمد على التعريف المادي للقانون، مما قلص من دور البرلمان في التشريع، فقد كانت القاعدة في الأنظمة الليبرالية فيما مضى ولا تزال في بعضها تعتمد في تعريفها للقانون ونطاقه على المعيار الشكلي الذي يفيد بأن كل ما يقوم به البرلمان من أعمال يعد قانوناً. ويبدو أن تبني أولوية المعيار المادي على الشكلي في دساتير 1989 و 1996 و 2016 كان نتيجة لتأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي جاء لمسايرة سياسة التدخل وتقوية مركز السلطة التنفيذية بعد أن أثبت النظام البرلماني ضعفه وفشله في مواجهة الأزمات التي كانت تتخبط فيها فرنسا لاسيما حرب التحرير الجزائرية<sup>(2)</sup>.

ولكن نلاحظ أن منح الاختصاص المبدئي للسلطة التنفيذية والاختصاص المقيد للسلطة التشريعية هو فقط من الناحية النظرية ذلك أنّ اختصاص البرلمان مثلما هو محدد في الدستور يغطي مجالات واسعة بحيث لا يترك في الواقع للمجال التنظيمي إلا عدداً محدوداً من المسائل التي يمكن أن يتدخل بشأنها<sup>(3)</sup>.

وبالمقابل جعل الدستور الفرنسي اختصاص البرلمان في إصدار القوانين العادية محدداً على سبيل الحصر في مادة وحيدة وهي المادة (34)<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان

إن دراسة العمل التشريعي حسب المادة (1/138) من الدستور الجزائري<sup>(5)</sup> موزع بين مجلسي البرلمان. بحيث لا يتم إقرار النص بشكل نهائي إلا إذا حاز على الأغلبية المطلوبة في كليهما، لكن هذا

(1) - المادة (143) من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(2) - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - المرجع السابق، ص 108-109.

(3) - زعلاني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 68.

(4) - المادة (34) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(5) - تنص المادة (1/138) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (مع مراعاة الحالة المذكورة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه). تقابلها المادة (1/120) من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي تنص على أنه: (يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه).

لا يمنع من وجود حالات الخلاف بينهما، تقودهما للرجوع إلى اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل حسم عناصر التضارب أو إسقاط النص.

وعليه فإننا سنناقش دراسة النص التشريعي على مستوى المجلس الشعبي الوطني (أولاً)، على أن نخصص (ثانياً) لمناقشة دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة، و(ثالثاً) لدراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء.

**أولاً: دراسة النص على مستوى المجلس الشعبي الوطني باستثناء الحالات المنصوص عليها في المادة (137) من الدستور<sup>(1)</sup>.**

بعد موافقة الحكومة على اقتراح القانون المقدم من قبل 20 نائباً فأكثر من نواب المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup> يتولى رئيس المجلس عقب اجتماع المكتب إحالة الاقتراح على اللجنة الدائمة المختصة<sup>(3)</sup> لدراسته مرفقاً بالمستندات والوثائق المتعلقة به<sup>(4)</sup>، والتي يتم استدعائها من قبل رئيسها أثناء الدورة أو من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني فيما بين الدورتين حسب جدول أعمالها أو بطلب من الحكومة<sup>(5)</sup>. وعلى أثر ذلك تجتمع اللجنة المختصة<sup>(6)</sup> تحت رئاسة رئيسها أو من ينوب عنه لمناقشة الإقتراح مع إمكانية حضور رئيس المجلس الشعبي الوطني وأعضاء المكتب دون أن يكون لهم حق التصويت<sup>(7)</sup>،

---

(1) - يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، باستثناء المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تودع لدى مجلس الأمة، وبعد المصادقة عليها من طرف هذا الأخير تتم مناقشتها من طرف المجلس الشعبي الوطني. أنظر في ذلك: المادة (138) من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(2) - طبقاً للمادة (24) من القانون العضوي رقم 16-12. تقابلها المادة (3/25) من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) - عدد اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني هو 12 لجنة طبقاً للمادة (19) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000. أنظر في ذلك: رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 139 - 140.

(4) - أنظر المادة (3/24) من القانون العضوي رقم 16-12.

(5) - لا يجوز للجان الدائمة حسب المادة (3/39) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 أن تجتمع أثناء انعقاد المجلس الشعبي الوطني إلا للمداولة في المسائل التي تحال عليها من قبل مكتب المجلس.

(6) - لا يشترط نصاب معين لصحة مناقشات اللجان الدائمة، أما التصويت داخل اللجنة فيشترط حضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب تعقد جلسة ثانية في أجل ست ساعات، وعندها يكون التصويت صحيحاً مهماً كان عدد الأعضاء الحاضرين. أنظر المادة (2/40) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

(7) - المادة (41) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

وغالبا ما تستهل اللجنة أشغالها بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح<sup>(1)</sup> ولها الاستماع إلى أي مختص أو ذوي خبرة في الموضوع للاستعانة بهم في أداء مهامها<sup>(2)</sup>.

ولدى الانتهاء من دراسة اقتراح النواب تعد اللجنة المختصة تقريرها الذي يعرض على المجلس بغرض المناقشة والموافقة، غير أن هذا التقرير قد يكون تمهيديا يضاف له تقرير يسمى بالتقرير التكميلي. فالتقرير التمهيدي تعده اللجنة على ضوء دراستها لاقتراح القانون وإدخال التعديلات التي تراها مناسبة، في جلساتها المخصصة للموضوع، وبعد الموافقة بالتصويت من قبل اللجنة<sup>(3)</sup> يرسل رئيس اللجنة اللجنة التقرير التمهيدي إلى مكتب المجلس، ليتم طبعه وإرسال نسخة منه للحكومة ثم توزيعه على كافة النواب<sup>(4)</sup>، على أن يبلغ إلى النواب والحكومة سبعة 7 أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية<sup>(5)</sup>، ويسجل النص في جدول أعمال الجلسة المقررة من قبل المكتب بعد استشارة الحكومة.

وبعد توزيع التقرير التمهيدي يحق لكل من اللجنة المختصة والحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني<sup>(6)</sup> تقديم اقتراحات تعديلية على اقتراح القانون بموجب المادة (28) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(7)</sup>، ويتعين إيداع هذه التعديلات بالنسبة للنواب في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل- وهي مدة قصيرة جدا- وتحال على مكتب المجلس للبحث فيها،

---

(1) - مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (06 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص 353.

(2) - المادة (43) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

(3) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 118 - 119.

(4) - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 354.

(5) - المادة (55) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

(6) - وهم 10 نواب من المجلس الشعبي الوطني حسب المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

(7) - لم يكن لأعضاء مجلس الأمة في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 حق تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، ولكن حاليا وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح لهم حق اقتراح التعديل ولكن في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي. أنظر في ذلك: المادة (28) من القانون العضوي رقم 12-16.

وإحالة المقبول منها على اللجنة المختصة، وتبليغها إلى الحكومة والنواب، على خلاف الحكومة واللجنة المختصة اللتين يمكنهما تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها<sup>(1)</sup>. فإذا ناقشوا التقرير دون التقدم بتعديلات سواء من النواب أو الحكومة فإن الموضوع يعرض للتصويت. وفي حالة التقدم بتعديلات فإنها تحال مرة أخرى إلى اللجنة التي تعود للاجتماع حسب نفس الإجراءات فتتولى دراسة مجمل التعديلات<sup>(2)</sup>، والاستماع للمعنيين لا سيما مندوبو أصحاب التعديلات، فنقررها أو ترفضها أو تدخل عليها تعديلات جديدة في تقرير يسمى بالتقرير التكميلي، و بعد المصادقة عليه من قبل اللجنة يطبع هذا التقرير ويوزع على النواب ويبلغ للحكومة ويسجل النص في جدول الأعمال.

وعند عرض النص على المجلس للمناقشة والتصويت، ينال نص المادة المنفق عليه من طرف اللجنة والحكومة والنواب الموافقة حتما، أما عند التعارض تطرح صيغ التعديلات بجانب صيغة اللجنة<sup>(3)</sup>، اللجنة<sup>(3)</sup>، والنواب هم الذين يفصلون في الموضوع بموجب منح أغلبية الأصوات لصيغة على أخرى، على أن تكون الأولوية في عرض التعديل للتصويت في حالة الخلاف لتعديل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح بقانون ثم تعديل اللجنة وأخيرا تعديلات النواب، وتتوقف عملية التصويت بحصول أي من التعديلات على الأغلبية. وعلى أثر ذلك يرسل النص إلى مجلس الأمة. مع العلم أن المادة (2/21) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(4)</sup> أجازت للنواب سحب اقتراحات القوانين قبل التصويت أو المصادقة عليها مع إعلام مجلس الأمة والحكومة بذلك، ويبدو أن هذه الإمكانية خولت للطرفين إذا لاحظنا بأن النص قد أدخلت عليه تعديلات تغير من مضمونه بما يجعله لا يستجيب للأهداف المتوخاة منه<sup>(5)</sup>.

---

(1) - أنظر في ذلك: المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000. وراحي أحسن، المرجع السابق، ص 141.

(2) - من الحكومة أو النواب هدفها التوفيق بين مختلف الآراء مع ضمان انسجام أحكام النص.

(3) - من خلال المفاضلة بين المقترحات الحكومية وأصحاب الاقتراح بالتعديل واللجنة أو تعديلات النواب وتتم الموافقة على النص الذي يحوز الأغلبية وتوضع جانبا غيرها.

(4) - تقابلها المادة (22) من القانون العضوي رقم 99-02.

(5) - للذكر فإن السحب هذا لا يخص ذلك الناجم عن عدم الاتفاق بين المجلسين المشار إليه في المادة (8/138) من الدستور الجزائري لسنة 2016. أنظر في ذلك: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - المرجع السابق، ص 118-131.

وفي الأخير، يتم التصويت على النص داخل المجلس بحضور أغلبية النواب، وبموافقة أغلبية الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية، أو بموافقة الأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني وباستثناء الحالات المنصوص عليها في المادة (137) من الدستور<sup>(2)</sup> يتولى رئيسه إرسال النص إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة أيام على الأكثر، مع إشعار الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقاً بنسخة من ذات النص<sup>(3)</sup>.

ثم يحيل رئيس مجلس الأمة النص على اللجنة المختصة<sup>(4)</sup> لدراسته مرفقاً بالمستندات والوثائق المتعلقة به<sup>(5)</sup>، والتي يمكنها الاستماع إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع عند الضرورة إلى أعضاء أعضاء الحكومة لتوضيح وإبداء الرأي حول بعض أحكام النص<sup>(6)</sup>، ولها الاستماع إلى أي مختص أو ذوي خبرة في الموضوع للاستعانة بهم في أداء مهامها<sup>(7)</sup>.

وتتولى اللجنة المختصة دراسة النص بناء على دعوة من رئيسها أثناء الدورة أو بناء على طلب رئيس مجلس الأمة عند الإقتضاء خارج الدورة البرلمانية<sup>(8)</sup> وعلى إثر ذلك تجتمع اللجنة المختصة تحت رئاسة رئيسها أو من ينوب عنه لمناقشة النص مع إمكانية حضور رئيس مجلس الأمة ونوابه دون أن

---

(1) - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 141.

(2) - حيث أصبح حالياً لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ولكن فقط في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي. هذه المسائل تودع لدى مكتب مجلس الأمة. وباستثناء هذه المسائل تودع كل اقتراحات القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. أنظر في ذلك: المادتين (137) و(138) من دستور 2016.

(3) - المادة (42) من القانون العضوي رقم 16-12. تقابلها المادة (42) من القانون العضوي رقم 99-02.

(4) - عدد اللجان الدائمة في مجلس الأمة طبقاً للمادة (16) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 هي تسع لجان. تقابلها المادة (16) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

(5) - المادة (33) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. تقابلها المادة (32) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

(6) - الاستماع يتم بناء على طلب اللجنة الموجه لرئيس مجلس الأمة الذي يتولى تبليغ الطلب إلى الوزير الأول. أنظر في في ذلك المادة (26) من القانون العضوي رقم 16-12.

تطبق الأحكام الخاصة بلجان المجلس الشعبي الوطني على لجان مجلس الأمة - بصفة عامة - باستثناء ما يتعلق بحق التعديلات على النص المحال عليها.

(7) - المادة (40) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. تقابلها المادة (38) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

(8) - المادة (34) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. تقابلها المادة (33) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

يكون لهم حق التصويت<sup>(1)</sup>، ولكن لا يجوز في هذه المرحلة وبعد تصويت المجلس الشعبي الوطني تعديل أحكام النص طبقا للمادة (2/28) من القانون العضوي رقم 12-16<sup>(2)</sup>.

تم تعد اللجنة تقريرها بشأن النص ويعرض على أعضائها للموافقة وترسل نسخة منه إلى مكتب المجلس ويوزع على أعضاء المجلس في غضون 72 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير<sup>(3)</sup>. وبعد ذلك تعقد جلسة عامة بالتشاور مع الحكومة لمناقشة مجمل النص تباشرا بالاستماع إلى ممثل الحكومة فإلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق<sup>(4)</sup>.

وعلى إثر المناقشة العامة يقرر مكتب مجلس الأمة بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة إما المصادقة<sup>(5)</sup> على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في مناقشته مادة مادة<sup>(6)</sup> وفي هذه الحالة يمكن للرئيس عرض جزءا من النص للمصادقة إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات من اللجنة<sup>(7)</sup>.

وفي حالة وجود حكم أو أحكام في النص محل الدراسة مخالف للنص الموافق عليه في المجلس الشعبي الوطني، تتولى اللجنة المختصة تقديم التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف - والتي تمثل رأي مجلس الأمة- إلى اللجنة المتساوية الأعضاء عند اجتماعها<sup>(8)</sup>.

---

(1)- المادة (36) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. تقابلها المادة (35) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

(2)- لم يكن لأعضاء مجلس الأمة في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 حق تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، ولكن حاليا وبعد تعديل الدستور سنة 2016 أصبح لهم حق التعديل ولكن فقط في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تودع لدى مكتب مجلس الأمة. أنظر في ذلك: المادة (137) من الدستور والمادة (28) من القانون العضوي رقم 12-16.

(3)- المادة (43) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. تقابلها المادة (41) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

(4)- المادة (2-1/39) من القانون العضوي رقم 12-16.

(5)- يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية. أنظر في ذلك المادة (138) من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(6)- المادة (5-4/39) من القانون العضوي رقم 12-16.

(7)- المادة (1/40) من القانون العضوي رقم 12-16.

(8)- أنظر في ذلك: المادة (8-7-6/138) من الدستور الجزائري لسنة 2016، تقابلها المادة (6-5-4/120) من الدستور الجزائري لسنة 1996، والمادة (2/40) من القانون العضوي رقم 12-16.

### ثالثا: دراسة الحكم محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان يظهر من خلال عدم مصادقة إحدى الغرفتين على النص المعروض عليها والذي سبق للغرفة الأخرى المصادقة عليه، على أن يكون اجتماعها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغ الطلب<sup>(1)</sup>، ويقعد اجتماعها بالتداول بين مقر غرفتي البرلمان<sup>(2)</sup>.

وتتشكل من عشرين عضوا موزعين بالتساوي بين غرفتي البرلمان<sup>(3)</sup>، تنتخب مكتبا لها من بين أعضائها يتكون من رئيس ينتخب من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، ونائبه ينتخب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى ومقرر عن كل غرفة<sup>(4)</sup>.

تتولى اللجنة دراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراءات المتبعة في اللجان الدائمة المحددة في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها<sup>(5)</sup>، ويمكنها أن تستمع لأي عضو في البرلمان بموجب طلب من رئيسها يوجه إلى رئيس الغرفة المعنية، كما يمكنها الاستماع إلى أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها، و يمكن لأعضاء الحكومة حضور اجتماعاتها<sup>(6)</sup>.

وبناء على هذه الدراسة تعد اللجنة تقرير تقترح فيه نص يتعلق بالحكم أو الأحكام محل الخلاف شريطة أن لا تتناول استنتاجاتها إلا الأحكام التي صوت أو صادق عليها أحد المجلسين ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة في المجلس الآخر سواء تعلق الأمر بحكم من الأحكام أو النص كاملا<sup>(7)</sup>.

---

(1) - المادة (5/138) من الدستور الجزائري لسنة 2016 والمادة (88) من القانون العضوي رقم 16-12، تقابلها المادة (87) من القانون العضوي رقم 99-02 والتي كانت تحدد المدة ب عشرة أيام الموالية لتاريخ الطلب.

(2) - أنظر في ذلك المادة (90) من القانون العضوي رقم 16-12. تقابلها المادة (89) من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 153.

(4) - المادة (91) من القانون العضوي رقم 16-12. تقابلها المادة (90) من القانون العضوي رقم 99-02.

(5) - المادة (92) من القانون العضوي رقم 16-12.

(6) - المادة (92) و(93) و(94) من القانون العضوي رقم 16-12.

(7) - فالحكم المعني هنا هو إما الحكم الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ولم يصادق عليه مجلس الأمة أو الذي وافق عليه مجلس الأمة في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي - المنصوص عليها في المادة (137) - ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة في المجلس الشعبي الوطني).



وبعد إعداد التقرير يتولى رئيس الغرفة التي اجتمعت اللجنة في مقرها تبليغه إلى الوزير الأول، لتتولى الحكومة عرض النص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، فتبت كل غرفة في التعديلات المقترحة أولاً ثم تصادق على النص بكامله<sup>(1)</sup>.

وفي حالة عدم مصادقة الغرفتان على نص واحد على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء واستمر الخلاف بينهما يتولى المجلس الشعبي الوطني الفصل في ذلك نهائياً بطلب من الحكومة، فيتبنى إما النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء إذا لم يتعذر عليه ذلك أو النص الأخير الذي صوت عليه، وإذا لم تطلب منه الحكومة ذلك يسحب النص كاملاً طبقاً للمادة (8/138) من الدستور الجزائري لسنة 2016 والمادة (97) من القانون العضوي رقم 16-12، ولا يجوز عرضه من جديد إلا بعد مرور 12 شهراً من تاريخ السحب<sup>(2)</sup>.

ونرى بأن المشرع الجزائري قد أصاب حينما لم يقرر سحب النص مباشرة. فالنص لا يسحب إلا في حالة عدم إخطار المجلس الشعبي الوطني من طرف الحكومة، وبذلك يكون المشرع قد تبنى نفس ما جاء به المشرع الفرنسي في المادة (45) من دستور 1958.

وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر وقوع خلاف بين غرفتي البرلمان حول أحكام مجموعة من النصوص القانونية على رأسها القانون الأساسي لعضو البرلمان وقانون الطاقة<sup>(3)</sup>.

### المبحث الثاني: الرقابة على دستورية الاختصاص التشريعي للبرلمان

مما لا شك فيه أن التشريعات في غالبية الدول ليست مرتبة واحدة، فهناك مبدأ غاية في الأهمية ينظم القواعد القانونية، ذلك هو (مبدأ تدرج التشريع). وهو مبدأ يصور البناء القانوني تصويراً هرمياً متتابع الدرجات، تتقيد فيه كل درجة بما يعلوها من درجات. ووفقاً لهذا المبدأ، يعتبر الدستور أساس الشرعية في الدولة وقمتها. فهو أصل كل نشاط قانوني يمارس داخل الدولة، يحدد السلطات ويبين اختصاصاتها

---

(1) - المادة (7/138) من الدستور الجزائري لسنة 2016 والمادة (4/95) والمادة (96) من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - المرجع السابق، ص 142.

(3) - كما وقع خلاف بين الغرفتين حول قانون الطيران المدني وقانون الإشهار والقانون المتضمن التنظيم القضائي، أنظر في ذلك: عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 153.

لذلك فهو يعلو على هذه الأنشطة جميعا وهو القاعدة الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني<sup>(1)</sup>. ولما كان الدستور هو الذي يحدد سلطات الدولة ويبين اختصاصها فإنه يجب أن تخضع له ولا تخرج عليه، فأهميته ليست في مجرد وجوده وإنما تكمن في خضوع كافة السلطات المنشأة له وعدم مخالفتها لما يتضمنه من قواعد دستورية، وذلك فيما يصدر عنها من تشريعات وبما يضمن إحترامها والتزامها لمبدأ المشروعية<sup>(2)</sup>.

لكن هل يكفي لوجود مبدأ سمو الدستور أن نعلن ونقرر أن الدولة مقيدة بالقانون، وأن التشريع مقيد بالدستور؟ فما هي ضمانات إحترام سلطات الدولة لهذه القواعد العليا؟

في الواقع إن الرقابة على دستورية القوانين هي الوسيلة التي يمكن بواسطتها بيان مخالفة كافة سلطات الدولة فيما تصدره من قوانين أو قرارات للدستور. فإذا ما أصدر البرلمان في إطار اختصاصه التشريعي قانون خرج فيه على ما يقرره النص الدستوري. فإننا نكون أمام مشكلة عدم الدستورية، وبالتالي لن تكون له أية قيمة قانونية. وفي ذلك يقترح الفقيه الفرنسي بيردو (Perdue): (إن علو الدستور يغدو كلمة عديمة القيمة إذا أمكن مخالفتها من جانب أجهزة الدولة بلا جزاء)<sup>(3)</sup>.

وعليه تعد رقابة دستورية القوانين ضمانات أساسية من أجل تحقيق نفاذ القواعد الدستورية وإحترام التقيد بالدستور والبعد عن الإنحراف عنه وإبعاد أية شبهات للإنحرافات السياسية تجاه الدستور<sup>(4)</sup>.

ومن هنا يتضح لنا ضرورة تدخل أجهزة الدولة بما لها من سلطة عامة لتجاوز العقبات التي قد تعترض الدستور في أداء الدور المنوط بها سواء قبل صدور القانون أو بعده. ففي الجزائر مثلا يكلف المجلس الدستوري بالسهرة على إحترام الدستور<sup>(5)</sup>. الذي يتكون من اثني عشر عضوا، أربعة من بينهم رئيس المجلس ونائبه يعينهم رئيس الجمهورية وإثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني وإثنان ينتخبهما مجلس الأمة وإثنان تنتخبهما المحكمة العليا وإثنان ينتخبهما مجلس الدولة. كما يعين رئيس الجمهورية

---

(1) - سلمان عبد العزيز محمد، نظم الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري - رقم الطبعة لا يوجد، سعد سمك، مكان النشر لا يوجد، بدون سنة، ص 9.

(2) - شرف عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم، المعالجة القضائية والسياسية للإنحراف التشريعي - دراسة مقارنة - رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 2001، ص 11.

(3) - عبد العزيز محمد سالمان، المرجع السابق، ص 11.

(4) - ابراهيم درويش، القانون الدستوري - النظرية العامة والرقابة الدستورية - ط4، دار النهضة العربية، القاهرة 2004، ص 171.

(5) - تنص المادة (1/182) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهرة على إحترام الدستور).

رئيس المجلس الدستوري ونائبه لفترة واحدة مدتها ثماني سنوات. و يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ثماني سنوات ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل أربع سنوات<sup>(1)</sup>. ويتضح من خلال ما تقدم، أن السلطات التأسيسية ممثلة في المجلس الدستوري بصورة متوازنة، عكس ما كان عليه الوضع في دستور 1996، أين كانت السلطة القضائية أقل السلطات تمثيلاً في المجلس. هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن كل سلطة تستقل بنفسها في كيفية تعيين واختيار ممثليها. وتأسيساً على ما سبق، سنحاول مناقشة هذا المبحث من خلال التقسيم الآتي:

**المطلب الأول: الرقابة الإلزامية على دستورية الاختصاص التشريعي للبرلمان.**

**المطلب الثاني: الرقابة الاختيارية على دستورية الاختصاص التشريعي للبرلمان.**

**المطلب الأول: الرقابة الإلزامية على دستورية الاختصاص التشريعي للبرلمان (القوانين العضوية)**

تعد الرقابة السابقة على التشريعات أهم وأدق ما يمر به القانون إذ لا يتصور قيامه دونها وذلك في الدول التي أخضعت تشريعاتها لهذا النوع من الرقابة. وتهدف الرقابة السابقة توقي صدور قانون مخالف للدستور وذلك برقابته قبل صدوره، ولذلك أطلق على هذه الوسيلة، الرقابة الوقائية. كما أطلق البعض الآخر عليها الرقابة السياسية لأن عملية الرقابة السابقة غالباً ما تقوم بها هيئة ذات صبغة سياسية<sup>(2)</sup>. فالمبدأ الأساسي في هذه الرقابة أنها تمارس على القانون وهو في طور التكوين، بحيث تباشر بعد إقرار مشروع القانون من البرلمان وقبل المصادقة عليه من رئيس الدولة، وهي بذلك تحول دون إصدار القانون المخالف للدستور فالوقاية دائماً خير من العلاج. لذلك لا يعتبر بعض الفقهاء الرقابة السابقة على صدور القانون من صور الرقابة على دستورية القوانين<sup>(3)</sup>.

---

(1) - أنظر في ذلك المادة (183) من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(2) - هذا الإرتباط بين الرقابة السابقة وبين الهيئة السياسية، وإن كان صحيحاً في الغالب الأعم، إلا أنه تعوزه الدقة ذلك أنه ليس هناك تلازم بين أن تكون الرقابة السياسية رقابة سابقة على صدور القانون، فقد تكون لاحقة على صدوره كالدستور الجزائري والفرنسي اللذان يأخذان بالرقابة السابقة والرقابة اللاحقة. كما أنه ليس لازماً أيضاً أن تقتصر الرقابة السابقة على صدور القانون على أسلوب الرقابة السياسية، فقد تتخذ صورة الرقابة القضائية مثال ذلك الدستور السوري. أنظر في ذلك علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر - دراسة مقارنة - رقم الطبعة لا يوجد، دار الجامعات المصرية، القاهرة، 1982، ص 44.

(1) - ومن هؤلاء الفقهاء علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر - دراسة مقارنة - ص 84. وحجته في ذلك أن المفهوم الواضح لعبارة (الرقابة على دستورية القوانين) هو أن تلك الرقابة تباشر على القانون، والقانون لا يعد كذلك إلا إذا انتهت بشأنه كل الإجراءات التي يتطلبها الدستور، وهي إجراءات التصديق والإصدار والنشر. ولذلك فإن تلك الرقابة السابقة، هي رقابة على دستورية مشروعات القوانين لا على دستورية القوانين.

والرقابة السابقة تفترض وجود هيئة أنشأها الدستور، تكون وظيفتها التحقق من مطابقة أعمال السلطة التشريعية لقواعد الدستور. ويجري هذا التحقق قبل صدور القانون ونفاذه في مواجهة الكافة، فإذا كان القانون معارضاً لأحكام الدستور فإن لهيئة الرقابة حق حبسه عند المنبع<sup>(1)</sup>. وتعتبر فرنسا- بحق الوطن الأم لنشأة هذا النوع من الرقابة، وهي لا زالت حتى اليوم على وفائها له، ثم انتشر هذا الأسلوب في غيرها من الدول وبصفة خاصة الجزائر.

ويختص المجلس الدستوري بالرقابة السابقة على دستورية القوانين العضوية. كل ذلك في إطار إجراءات وشروط خاصة بالمراجعة الدستورية.

وسنحاول مناقشة شروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري (الفرع الأول)، على أن نتناول الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: شروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

يبيد المجلس الدستوري رأيه في مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان، ومن تم فالرقابة التي تنصب على هذه التشريعات هي رقابة سابقة (وقائية). تتميز عن غيرها من الرقابة بأنها رقابة إلزامية.

وعلة عرضها الإلزامي على المجلس الدستوري أنها نوعية متميزة من القوانين التي يصدرها البرلمان، فهي تتميز في موضوعها بأنها تحدد نصوص الدستور وتكملها، وفي إجراءات إعدادها وإقرارها وتعديلها، بأنها أكثر صعوبة من إجراءات إعداد وإقرار وتعديل القوانين العادية<sup>(2)</sup>، فالقوانين العضوية من الناحية القانونية ووفقاً للمعيار الشكلي تحل مركزاً متميزاً في هرم القواعد القانونية إذ توجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي.

ويختص رئيس الجمهورية بإصدار القوانين العضوية خلال ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياها بعد إقراره نهائياً بواسطة البرلمان. وبعد طعن في دستورتها يتوقف ميعاد إصدارها حتى يحكم المجلس الدستوري في شأنها فإذا رأى عدم تعارضها مع الدستور بدأ ميعاد الإصدار في السريان<sup>(3)</sup>.

(1) - عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة- رقم الطبعة لا يوجد، مطابع غانم عبده، عمان، 1972، ص 228.

(2) - تنص المادة (2/141) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة). تقابلها المادة (46) من الدستور الفرنسي.

(3) - تنص المادة (144) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية،

وقد بلغت حصيلة الآراء التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري منذ نشأته وإلى غاية 2011 فيما يتعلّق بالرقابة على مطابقة القوانين العضوية للدستور إحدى عشر رأياً<sup>(1)</sup>:

- 
- المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188 الآتية). تقابلها المادة (21) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي رقم 58-1067 الصادر في 1958/11/7، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 2007-223 الصادر في 2007/2/21.
- (<sup>1</sup>)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 06 / ر. ق. ع / م. د / 98 ) المؤرخ في 1998/5/19 المنشور على صفحة 9 من الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 1998/6/1. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 07 / ر. ق. ع / م. د / 98 ) المؤرخ في 1998/5/24 المنشور على صفحة 6 من الجريدة الرسمية عدد 39 بتاريخ 1998/5/9. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها للدستور.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 08 / ر. ق. ع / م. د / 99 ) المؤرخ في 1999/2/21 المنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 1999/3/9. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 13 / ر. ق. ع / م. د / 02 ) المؤرخ في 2002/11/16 المنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 2002/11/24. المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 14 / ر. ق. ع / م. د / 03 ) المؤرخ في 2003/3/23 المنشور على صفحة 15 من الجريدة الرسمية عدد 22 بتاريخ 2003/3/30. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 01 / ر. ق. ع / م. د / 04 ) المؤرخ في 2004/2/5 المنشور على صفحة 16 من الجريدة الرسمية عدد 09 بتاريخ 2004/2/11. المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدّل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 1997/3/6 والمتضمن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات للدستور.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 02 / ر. ق. ع / م. د / 04 ) المؤرخ في 2004/8/22 المنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد 57 بتاريخ 2004/9/8. المتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 03 / ر. ق. ع / م. د / 04 ) المؤرخ في 2004/8/22 المنشور على صفحة 9 من الجريدة الرسمية عدد 57 بتاريخ 2004/9/8. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدستور.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 01 / ر. ق. ع / م. د / 05 ) المؤرخ في 2005/6/17 المنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد 51 بتاريخ 2005/6/20. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور.

وما يلاحظ من خلال التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016 أن المادة (3/141)<sup>(1)</sup> أخضعت القوانين العضوية لرقابة المطابقة، فحين أخضعتها المادة (2/186)<sup>(2)</sup> لرقابة الدستورية. وهذا ما يثير الإشكالية التالية: هل تعد رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية رقابة دستورية أم رقابة مطابقة؟ إن التقييد الحرفي بنصوص الدستور يجعل القوانين العضوية تخضع لرقابة الدستورية ورقابة المطابقة في آن واحد وهذا مستحيل من الناحية العملية للإختلاف بين الرقابتين من جهة، وما تمنحه هذه الرقابة من سلطة في توسيع صلاحيات البرلمان أو تضيقها من جهة أخرى. وعليه يجب ضبط المقصود وراء كل من الرقابة الدستورية ورقابة المطابقة.

ذهب الأستاذ ليشار (F. Luchaire) أن رقابة المطابقة تعني أن البرلمان مجبر ليس فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك أن تكون مطابقة للدستور وهنا يضيق دور البرلمان. أما رقابة الدستورية فهي علاقة تبعية القانون للدستور أي يمنع البرلمان من وضع قواعد تتجاهل أو تخالف الدستور، الشيء الذي يسمح للبرلمان بإنشاء قواعد غير موجودة في الدستور<sup>(3)</sup>. والبرلمان في هذه الحالة الأخيرة، وكما ذهب الأستاذ جبار عبد المجيد أكثر حرية في إنشاء قواعد قانونية غير موجودة في الدستور مقارنة بما تفرضه رقابة المطابقة من تقييد<sup>(4)</sup>.

وبالرجوع للنظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري، نجد أنه يميّز بين الصورتين؛ حيث أفرد الفصل الأول منه لرقابة مطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور، بينما أفرد الفصل الثاني لرقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

---

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 01 / ر. م. د / 07 ) المؤرخ في 2007/7/23 المنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 2007/7/29. المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005 للدستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 02 / ر. م. د / 07 ) المؤرخ في 2007/7/23 المنشور على صفحة 6 من الجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 2007/7/29. المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 1997/3/6 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

(<sup>1</sup>)- تنص المادة (3/141) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره). تقابلها المادة (3/123) من دستور 1996.

(<sup>2</sup>)- تقابلها المادة (2/165) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(<sup>3</sup>)- Luchaire, F, **les lois organiques devant le conseil constitutionnel**, Paris, R. d. p. L. G. D. J. 1992, P 389.

(<sup>4</sup>)- جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 78.

وهنا نرى أن الأصح هو رقابة المطابقة لأنها تتلاءم مع ما جاء به الدستور من تقييد لسلطة البرلمان في إصدار القوانين العضوية، فيجب أن تكون مطابقة تماماً للدستور عكس الرقابة على الدستورية التي توسع اختصاص البرلمان وتعطيه صلاحية التشريع في مجالات أخرى غير المجالات المحددة له، بشرط عدم مخالفتها للدستور، وهذا لا يتلاءم مع الاختصاص الممنوح للبرلمان في إصدار القوانين العضوية. وهكذا، فالغرض من رقابة المطابقة يتمثل في ضبط التصرفات القانونية للبرلمان.

ونوصي مشرعنا باستبدال عبارة (دستورية القوانين) المنصوص عليها في المادة (2/186) بعبارة مراقبة مطابقة النص مع الدستور، مثلما جاء في المادة (3/141) من التعديل الدستوري لسنة 2016 والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

وإذا كان المشرع الدستوري الجزائري والفرنسي قد أخضع القوانين العضوية للرقابة الإلزامية، والتي لن ينظر فيها المجلس الدستوري إلا وفق ضوابط وقيود محدّدة دستورياً. إلا أن المشرع الدستوري الفرنسي قد انفرد عن نظيره الجزائري في إخضاعه اقتراحات القوانين المذكورة في المادة (11) من الدستور<sup>(1)</sup> للرقابة السابقة الإلزامية. والتي يجب إحالتها على المجلس الدستوري قبل عرضها على الاستفتاء<sup>(2)</sup>.

إن ممارسة الرقابة السابقة الوجوبية على القوانين العضوية تخضع لمجموعة من الضوابط والقيود لا بد من التقيد بها. والتي تتجلى فيما يلي:

#### أولاً: شرط المصلحة في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

إن المصلحة مناط أي دعوى عادية كانت أم إدارية وهي شرط من شروط قبولها، فلا تقبل الدعوى التي ليس لرافعها مصلحة في إقامتها، وهو ما يعبر عنه بقاعدة لا دعوى حيث لا مصلحة - pas d'interet pas d'action - والمصلحة ليست مناط الدعوى فحسب بل هي مناط قبول أي طلب أو دفع في الدعوى. والهدف من اشتراط المصلحة في الدعوى تنزيه ساحات القضاء عن الإنشغال بدعاوى لا فائدة منها أو بدعاوى كيدية<sup>(3)</sup>، وتفادي الدعاوى التي لا تعود بالفائدة على رافعها. فلا بد أن يكون لرافع دعوى عدم الدستورية مصلحة.

(<sup>1</sup>)- Art (11) de la constitution française modifiée par l'article (46) de la loi constitutionnelle n° 2008- 724 du 23/7/2008.

(<sup>2</sup>)- Art (61/1) de la constitution française (... les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution).

(<sup>3</sup>)- المحامي كمال خالد، الصراع مع ترزية القوانين - ثلاث سنوات دفاعاً عن الدستور - رقم الطبعة لا يوجد، دار الإعتصام للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1989، ص 61.

وشرط المصلحة في المراجعة أمام المجلس الدستوري يختلف عن شرط المصلحة في القضاء الدستوري أو الإداري أو العادي، ومرد ذلك أن المراجعة أمام المجلس الدستوري لها طبيعة خاصة، فهي لا تعرف طريق الدعوى الأصلية، فلا يمكن للأفراد الطعن بعدم دستورية القوانين مباشرة أمام المجلس الدستوري، وهذا ما يتضح جلياً من المادة (187) من الدستور الجزائري التي قصرت حق الطعن بعدم دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري على كل من رئيس الجمهورية ورئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والوزير الأول وخمسين نائباً أو ثلاثين عضواً في مجلس الأمة. تقابلها المادتين (54) و(2/61) من الدستور الفرنسي اللتان قصرتا كذلك حق الطعن على كل من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيسي الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ. وإن كان التعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 قد منح للأفراد طريق الدفع الفرعي بعد دستورية القوانين بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور وفقاً للمادة (188).

فإذا كان لا خلاف على وجوب توافر شرط المصلحة الشخصية والمباشرة في الطعن بعدم الدستورية المقام من قبل الأفراد، فهل يجب كذلك أن يتوافر هذا الشرط في السلطات العامة باحالتها القانون المشكوك بعدم دستوريته إلى المجلس الدستوري؟

ذهب رأي إلى القول بأنه عندما يقوم رئيس الدولة أو رئيس أي من الغرفتين أو أعضائها أو الوزير الأول بإحالة القوانين المشكوك بعدم دستوريته، فإن هذا يتم بناء على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة وحدها، ونتيجة لممارسة اختصاصات مستمدة من القوانين وليس بسبب مساس القانون المطعون فيه بحق أو مركز قانوني لهما. بمعنى أن شرط المصلحة هنا مفترض ويتداخل مع شرط الصفة فيتحدان معاً. والهدف الأساسي الذي تسعى السلطات العامة إلى تحقيقه هو الصالح العام، وتتكبد عنه يؤدي إلى انحرافها في تحقيقه، وذلك على عكس الأفراد الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة. ورئيس الدولة، أو رئيس أي من غرفتي البرلمان أو أعضائها أو الوزير الأول بوصفهما من السلطات العامة، ولهما كيانهما القانوني المستقل وفقاً لأحكام الدستور - لا يسعيان إلى تحقيق مصالح خاصة لأعضائهما، بل إلى تحقيق المصلحة العامة، فقد تتعارض هذه المصلحة مع المصالح الذاتية لبعض أعضائها، ولكن ذلك لا يغيّر من الأمر شيئاً طالما أن القرار الصادر من رئيس الدولة أو أحد المجلسين قد اتخذ بوصفه سلطة



عامة<sup>(1)</sup>. ولذلك فإن المصلحة الشخصية والمباشرة لا يمكن تصور اشتراط توافرها عند إحالة التشريع المشكوك بعدم دستوريته إلى المجلس الدستوري.

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه هذا الاتجاه، بحيث يمكن القول أنه عندما يمارس رئيس الجمهورية أو رئيس أي من غرفتي البرلمان أو أعضائها أو الوزير الأول حقهم في إخطار المجلس الدستوري إنما يكونوا قد قاموا به كرؤساء إحدى السلطات العامة وليس بصفتهم الشخصية. فهذا الحق حاصل بتكليف دستوري وعليه يجدو مصلحة قانونية ودستورية من هذه المراجعة يمكنهم سلوكها. فهذه المصلحة العامة في رفع المراجعة تخول السلطات العامة تقديم مراجعة نيابة عن المجتمع وتحقيقا لمصلحته. ولتلك الأحكام المشار إليها أعلاه دلالتها المميزة من حيث إنها تشير إلى رغبة المشرع في منح حق الطعن بعدم دستورية القوانين إلى أشخاص لهم مصلحة مرتبطة بمهامهم الدستورية.

وعلى هذا، فإن تعيين المرجعيات صاحبة الحق في مراجعة المجلس الدستوري طعناً بعدم دستورية قانون ما، سهل على هذه الهيئة الدستورية، بل أعفاها من مهمة التحقق من أهمية ومصلحة الطاعن، وقصر دورها على التأكد من "صفة" الإدعاء فقط. كل ذلك على اعتبار أن لا أهلية ولا مصلحة سوى لأصحاب الحق في المراجعة<sup>(2)</sup> المحددين حصراً في المادة (187) من الدستور الجزائري. الأمر الذي سهل ويسهل على المجلس السير بالمراجعة بمجرد تحققه من صفة مقدمها لمعرفة ما إذا كان من بين الأشخاص المذكورين في متن هذه المادة السالفة الذكر.

كما يتضح من هذه المادة أن المصلحة التي تهدف إليها هذه السلطات قد تكون قائمة كما قد تكون محتملة، تتحقق الأولى عند مخالفة الدستور فعلاً فتقدم في هذه الحالة مراجعة أصلية لإلغاء هذا القانون (الرقابة اللاحقة)، أما الثانية فتتحقق عند مخالفة مشاريع القوانين للدستور فتقدم في هذه الحالة مراجعة سابقة (وقائية) لنقادي احتمال صدور القانون المخالف للدستور.

فالمصلحة في إحالة القوانين المشكوك بعدم دستوريته إلى المجلس الدستوري هي توكيد مبدأ سيادة الدستور في مواجهة صور من الإخلال بمضمونه لا صلة للطاعن بها.

ولكن التساؤل المطروح في هذه الحالة هل يمكن للأفراد إخطار المجلس الدستوري؟

---

(1) - الطببائي عادل، شرط المصلحة في الدعوى الدستورية - دراسة مقارنة - مجلة الحقوق، عدد 1، 2000، ص 18-19.

(2) - أبو عيد إلياس، المجلس الدستوري بين النص والإجتهاد والفقهاء المقارن، الجزء الأول، المواد من 1 إلى 17، رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 2007، ص 138-139.

## ثانياً: شرط الصفة في مراجعة القوانين العضوية أمام المجلس الدستوري:

يراقب المجلس الدستوري مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور، بعد أن يصادق عليها البرلمان وقبل إصدارها من رئيس الجمهورية، ويبيدي رأيه وجوباً في دستوريته. والمجلس الدستوري وفقاً للدستور والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لا يمارس مراقبة الدستورية ابتداء من تلقاء نفسه، ولا يمكنه التصدي تلقائياً للقضايا الداخلة في اختصاصه، وإنما بناء على طلب الجهات المعنية من لدن المشرع.

وقد حددت المادة (2/186) من الدستور الجزائري الجهة المختصة بإحالة القوانين العضوية إلى المجلس الدستوري وقصرتها على رئيس الجمهورية باعتباره المختص بالمصادقة على القانون. وهذا ما أكدته المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

أما فيما يتعلق بالدستور الفرنسي وإن كان قد نص على ضرورة عرض القوانين العضوية على المجلس الدستوري في المادة (61). إلا أنه لم ينص صراحة على الجهة المختصة بإحالة هذه القوانين. ولكن بالرجوع إلى المادة (2/17) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي<sup>(1)</sup> نجدها قد حددت الجهة المخولة بإحالة القوانين العضوية على المجلس الدستوري في الوزير الأول. وأعتقد أن الحكمة من ذلك ترجع إلى التعديلات التي يمكن أن يدخلها البرلمان على مشروعات القوانين العضوية المقدمة من قبل الحكومة الأمر الذي يجعلها مغايرة للمشروع المقدم من قبل الحكومة، وفي هذه الحالة يجد الوزير الأول المبرر كي يطعن بعدم الدستورية إذا اتضح له وجود مخالفة سواء شكلية أم موضوعية لأحكام الدستور.

## ثالثاً - شرط الميعاد في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري:

لم يحدد الدستور الجزائري مدة معينة يجب خلالها إحالة القوانين العضوية بعد مصادقة البرلمان عليها على المجلس الدستوري لممارسة مراقبة الدستورية. شأنه في ذلك شأن الدستور الفرنسي. وبالرجوع إلى آراء المجلس الدستوري الجزائري نجد أن المدة الفاصلة ما بين المصادقة على القوانين العضوية والإحالة إلى المجلس الدستوري قد تراوحت - بحسب الحالات - ما بين يوم إلى ثلاثة وأربعين يوماً فمثلاً:

---

(<sup>1</sup>)- Art (17/1) de la loi organique du conseil constitutionnel française: (Les lois organiques adoptées par le Parlement sont transmises au Conseil constitutionnel par le premier ministre. La lettre de transmission indique, le cas échéant, qu'il y a urgence).

- القانون العضوي المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، المنبثقة عن انتخابات 2002/10/10 والإنتخابات الجزئية ليوم 2005/11/24، الذي تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في 2007/7/14 ومجلس الأمة في 2007/7/17، تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في 2007/7/18<sup>(1)</sup>. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت يوم واحد.

- القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في 1999/1/12، ومجلس الأمة في 1999/1/31، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في 2/1999<sup>(2)</sup> مدة الإحالة يومين.

- القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الذي تمت المصادقة عليه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني في 2004/1/5، ومجلس الأمة في 2004/1/19، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في 2004/1/22<sup>(3)</sup> مدة الإحالة ثلاثة أيام.

- القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في 1999/1/12، ومجلس الأمة - باستثناء خمس مواد - في 1999/12/11، والمصادقة على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء المتكونة من أعضاء من الغرفتين بغرض اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، قد تمت من طرف المجلس الشعبي الوطني في 2002/10/16، ومن طرف مجلس الأمة في 2002/10/17. لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في 2002/10/26<sup>(4)</sup> مدة الإحالة هي تسعة أيام.

---

(1)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (01 / ر.م.د / 07) المؤرخ في 2007/7/23 منشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 2007/7/29.

(2)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (08 / ر.ق.ع / م.د / 99) المؤرخ في 1999/2/21 المنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 1999/3/9.

(3)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (01 / ر.ق.ع / م.د / 04) المؤرخ بتاريخ 2004/2/5 المنشور على صفحة 16 من الجريدة الرسمية عدد 09 بتاريخ 2004/2/11.

(4)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (13/ ر.ق.ع / م.د / 02) المؤرخ في 2002/11/16 المنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 2002/11/24.

- القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في 1998/2/3، ومجلس الأمة في 1998/5/3 لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في 1998/5/16<sup>(1)</sup> مدة الإحالة هي ثلاثة عشر يوماً.

- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي صادق عليه رئيس المجلس الشعبي الوطني في 2005/4/19، ومجلس الأمة في 2005/5/12، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في 2005/5/28<sup>(2)</sup> مدة الإحالة هي ستة عشر يوماً.

- القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 2004/7/12 ومجلس الأمة في 2004/7/17، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في 2004/8/7<sup>(3)</sup> مدة الإحالة هي إحدى وعشرين يوماً.

- القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في 1998/2/13، و مجلس الأمة في 1998/3/25، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في 1998/5/3<sup>(4)</sup> مدة الإحالة هي تسعة وثلاثين يوماً.

- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في 1999/1/12، ومجلس الأمة - باستثناء خمس مواد - في 1999/3/16. والمصادقة على تقرير اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء المتضمن اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، قد تمت من طرف المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة في 2003/1/28. لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في 2003/3/12<sup>(5)</sup> المدة هي ثلاثة وأربعين يوماً.

---

(1) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 07 / ر.ق.ع / م د / 98 ) المؤرخ في 1998/5/24 المنشور على صفحة 6 من الجريدة الرسمية عدد 39 بتاريخ 1998/5/9.

(2) رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 01 / ر.ق.ع / م د / 05 ) المؤرخ في 2005/6/17 المنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد 51 بتاريخ 2005/6/20.

(3) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 02 / ر.ق.ع / م د / 04 ) المؤرخ في 2004/8/22 المنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد 57 بتاريخ 2004/9/8.

(4) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 06 / ر.ق.ع / م د / 98 ) المؤرخ بتاريخ 1998/5/19 المنشور على صفحة 9 من الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 1998/6/1.

(5) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 14 / ر.ق.ع / م د / 03 ) المؤرخ في 2003/3/23 المنشور على صفحة 15 من الجريدة الرسمية عدد 22 بتاريخ 2003/3/30.

فالملاحظ، هو أن هذه المدة في الإحالة إلى المجلس الدستوري غير منضبطة ولا تخضع لحد زمني محدد. فيصبح من حق المرجع المختص بالإحالة، تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري دون التقيد بأجل محدد، وهذا يعني أن تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري متوقف على إرادة جهات الإخطار. وقد حدث أن استغرقت مدة إحالة القوانين العضوية إلى المجلس الدستوري مدة ثلاثة وأربعين يوماً. وتأسيساً على هذه الممارسة وعدم الإنضباط في الإحالة إلى المجلس الدستوري تتأكد أهمية تحديد مدة محددة للإحالة، وأقترح أن تحدد المدة الفاصلة بين تاريخ المصادقة على القانون العضوي من لدن البرلمان وبين تاريخ إحالته إلى المجلس الدستوري في ثلاثة أيام على أكثر تقدير حتى يتسنى تطبيقها. ولكن ماهو مصير القوانين العضوية إذا لم تخضع للرقابة السابقة من طرف المجلس الدستوري الجزائري ؟

لم ينص الدستور الجزائري والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على مصير القوانين العضوية إذا لم تخضع للرقابة السابقة، وعليه أرى بأن إخضاع القوانين العضوية للرقابة السابقة من قبل المجلس الدستوري هو من إجراءات الإصدار وعدم اللجوء إليه يؤدي بهذا القانون إلى الإبطال لمخالفته الدستور.

وإن لم يحدّد المشرع الدستوري الجزائري مدة معينة لإحالة القوانين العضوية إلى المجلس الدستوري، إلا أنه حدّد المهلة القانونية التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يصدر رأيه فيها. وهي ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار من أحد المراجع المختصة بالإحالة حسب المادة (187)<sup>(1)</sup>. ويبدأ سريان هذه المدة من تاريخ تسجيل المراجعة في قلم المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>. ولرئيس الجمهورية أن يطلب في حال وجود طارئ تخفيض هذا الأجل إلى عشرة أيام. أما إذا تم إخطار المجلس الدستوري على أساس المادة (188) من الدستور، فإن قراره يصدر خلال أربعة أشهر التي تلي تاريخ إخطاره. ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة أشهر، بناء على قرار مسبب من المجلس ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار استناداً إلى المادة (189) من الدستور.

---

(1) - تنص المادة (1/189) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار).

(2) - تنص المادة (13) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه: (تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار، ويسلم إشعار باستلامها. يشكل التاريخ المبين في إشعار بالاستلام بداية سريان الأجل المحدد في المادة (189) من الدستور).

فحين حدّدها المشرّع الدستوري الفرنسي بشهر وللحكومة أن تطلب في حالة الاستعجال قصرها على ثمانية أيام<sup>(1)</sup>.

وفي الأخير وبعد عرض شروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري ينتهي بنا القول أن المجلس الدستوري الجزائري لا يشرع في فحص دستورية القوانين العضوية إلا بناء على إحالة إلزامية من قبل رئيس الجمهورية.

### الفرع الثاني: الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

بعد إجراءات تحريك المراجعة السابقة أمام المجلس الدستوري فيما يتعلق بمطابقة مشاريع القانون العضوي للدستور، ينعقد المجلس الدستوري للفصل في مدى مطابقتها للدستور من الناحية الشكلية والموضوعية.

و سنحاول مناقشة الرأي الصادر عن المجلس الدستوري من حيث الشكل في نقطة أولى، على أن نخصص النقطة الثانية لدراسة الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في الموضوع.

### أولاً: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الشكلية للمشروع

قبل أن يفصل المجلس الدستوري في دستورية مشاريع القوانين العضوية من الناحية الموضوعية عليه التحقق أولاً من أن كل منهما غير مشوب بعيب من العيوب الشكلية. والتي تتجسد في الخروج على قواعد الاختصاص أو عدم مراعاة قواعد الشكل و الإجراءات التي يقتضيها صدور القانون والمقررة في الدستور. فالقانون الذي يخالف الشكل من اختصاص أو إجراءات لن تكون له صفة القانون أصلاً وقيّمته فيعتبر هو والعدم سواء<sup>(2)</sup>.

وهذا ما سيكون محور هذه النقطة، حيث سيتم مناقشة القرار الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية من حيث الاختصاص في (نقطة أ)، بينما نخصّص (النقطة ب) لدراسة القرار الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية من حيث الإجراءات.

(<sup>1</sup>)- Art (61/3) de la constitution Française (Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours).

(<sup>2</sup>)- إبراهيم عبد العزيز شيحا و عبد الوهاب محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 1998، ص 514.

أ: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية من حيث الإختصاص

سنحاول مناقشة عدم الاختصاص في إصدار القوانين العضوية.

### 1- عدم الاختصاص في إصدار القوانين العضوية:

يعدّ الاختصاص من أهم العناصر التي يركز عليها القانون العام، ويقصد به القدرة على القيام بإجراء أو اتخاذ تصرف ما، وعلى ذلك يقصد بعدم الاختصاص عدم المقدرة من الناحية القانونية على إتخاذ تصرف معين نتيجة لانتهاك ومخالفة القواعد المحددة لاختصاص السلطة صاحبة التصرف، وترتبط تلك الفكرة في المجال الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات، وتعتبر وليدة له، إذ يهدف هذا المبدأ إلى توزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث تختص كل منها بوظيفة محددة على نحو يكفل تحديد المسؤوليات وعدم التدخل فيما بين هذه السلطات (1).

وتجد الاختصاصات الدستورية مصدرها في صلب الدستور، بحيث لا يجوز أن يباشر الاختصاص إلا من الجهة التي حددها. فلا يجوز لسلطة منحها الدستور اختصاصا معيناً أن تفوض غيرها في ممارسة هذا الاختصاص إلا بناء على نص صريح فيه، ويجب أن يكون النص الذي أجاز التفويض له نفس مرتبة النص الذي حدد الاختصاص، ومن فوّض بموجب نص لا يجوز له أن يفوض غيره فيما فوض فيه فيقوم بالإجراء شخصياً إلا إذا أقره المشرع صراحة ولا بد من أخذ موافقة الأصيل (2).

والأصل أن السلطة التشريعية هي التي تقوم بمهمة التشريع، ولا يجوز الخروج على هذا الأصل إلا بنص صريح في الدستور. كما أن السلطة التنفيذية تتولى أعمال التنفيذ ولا يجوز لها أن تتدخل في أعمال التشريع إلا إذا منحها الدستور هذا الحق. وعلى ذلك يرتكز عيب عدم الاختصاص في المجال الدستوري على مخالفة السلطة المختصة بالتشريع سواء كانت البرلمان أم رئيس الدولة في الحالات التي يقرر له فيها الدستور اختصاصات تشريعية لقواعد الاختصاص التي يرسمها الدستور (3).

وتوصم النصوص بعيب عدم الاختصاص، إذا خرجت عن محدّدات أو عناصر أربعة تقوم عليها فكرة الاختصاص وهي عنصر شخصي وموضوعي وزماني ومكاني.

(1) - المبرجي إحسان حميد، المرجع السابق، ص 240 - 241.

(2) - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين - دراسة مقارنة - رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 460.

(3) - الكواري سالم محمد سالم، المحكمة الدستورية في مملكة البحرين، ط 1، الناشر لا يوجد، البحرين، 2004، ص 205.

## أ- عدم الإختصاص الشخصي (العضوي) في إصدار القوانين العضوية:

يقصد بالعنصر الشخصي في إصدار التشريع أن يقوم بالتشريع السلطة المختصة والتي حددها الدستور، وهي في غالب الأحيان السلطة التشريعية، وفي بعض الأحيان بصفة استثنائية رئيس الدولة وعلى ذلك لا يجوز لأي سلطة أخرى ممارسة التشريع، وإلا كان ذلك إغتصاباً للسلطة يؤد بالتشريع إلى الإنعدام<sup>(1)</sup>.

ويتولّى السلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري، برلمان يتكون من غرفتين وهما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه وهذا ما أكدته المادة (112) من الدستور. وهو صاحب الإختصاص الأصيل في إصدار القوانين العضوية بموجب المادة (141) من الدستور<sup>(2)</sup>.

وإلى جانب السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في سنّ القوانين، فإن الدستور قد جعل لرئيس الجمهورية دوراً كذلك في العملية التشريعية، وهو دور لا يقتصر على إصدار القانون، أو الإعتراض عليه وإنما يتّسع ليتضمّن سلطة إصدار تشريعات معينة بصفة استثنائية كإصدار تشريعات بأوامر إستناداً إلى المادة (142) من الدستور في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية أو في الحالة الإستثنائية موضوع المادة (107) من الدستور، أو إستناداً إلى المادة (11/138) من الدستور في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في المدّة التي حددها الدستور وهي 75 يوماً<sup>(3)</sup> أو إصدار أوامر تشريعية في حالة التفويض التشريعي طبقاً للمادة (58) من دستور 1963.

ويترتب على ذلك أنه يتعين أن تتولّى التشريع السلطة المختصة به سواء تمثّلت في البرلمان بصفة أصلية أم رئيس الجمهورية بصفة استثنائية، ولا يجوز لأيّة سلطة أن تصدر تشريعات جعل الدستور إصداره

(1) - جعفر محمد أنس قاسم، الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة تطبيقية - رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 49-50.

(2) - تنص المادة (141) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية...).

(3) - بوضياف عمار، المذخل إلى العلوم القانونية - النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري - ط3، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 156.



من إختصاص سلطة أخرى وليس للسلطة المختصة بإصدار التشريع أن تتنازل عن هذا الإختصاص أو تفوّض فيه سلطة أخرى إلا إذا أعطاها الدستور نفسه هذا الحق<sup>(1)</sup>.

وتطبيقاً لذلك، إذا ما أصدر رئيس الجمهورية أوامر تشريعية استناداً إلى المادة (58) من دستور 1963 بدون تفويض من البرلمان، أو صدرت هذه الأوامر التشريعية بعد نهاية المدة المحددة في قانون التفويض الصادر من الغرفتين، فإن هذا التشريع الذي صدر على أساسه يعتبر غير دستوري، ويكون مشوباً بعيب عدم الإختصاص الدستوري لصدوره من سلطة غير مختصة بالتشريع.

وإذا كان الدستور الجزائري قد أعطى لرئيس الجمهورية في المادة (142) من الدستور سلطة إصدار أوامر تشريعية فإنه قد اشترط أن يكون ذلك في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية أو في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة (107) من الدستور. فإذا صدرت هذه الأوامر التشريعية دون إلّتزام بهذا القيد شابها عيب عدم الإختصاص.

فلو صدر قانون عضوي عن مجلس الوزراء، فإنه يكون معيب بعيب عدم الإختصاص لأنه لم يصدر من السلطة التي حددتها المادة (141) من الدستور وهي السلطة التشريعية. وإذا صدر قرار جمهوري ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فإنه يكون غير دستوري لمخالفته نص المادة (1/132) من الدستور التي اشترطت أن يكون ذلك كله بقانون عضوي.

هذا وقد يكون عيب عدم الإختصاص الشخصي ظاهراً وقد يكون خفياً، كما إذا صدر التشريع من قبل السلطة المختصة بسنه دستورياً، ثم تبين أن هذه السلطة قد نشأت على خلاف أحكام الدستور، أي شابها عيب دستوري في تكوينها يستدعي بحث الأثر المترتب على ما تصدره من تشريعات<sup>(2)</sup>.

وإذا كان مؤدى العنصر الشخصي في الإختصاص أن تتولّى التشريع السلطة التي خصها الدستور به دون أن تملك النزول عن إختصاصها مالم ينظم الدستور نفسه هذا النزول، وإذا تم النزول فإنه يتم لفترة محددة وبظوابط يتوجب مراعاتها كما هو الحال في التفويض التشريعي. وهذا ما نصت عليه المادة (58) من الدستور الجزائري لسنة 1963 والحلول.

(1) - عبد الله عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف القاهرة، 1997، ص 788.

(2) - المفرجي إحسان حميد، المرجع السابق، ص 244.

فالتفويض يستمد أساسه من الدستور وهو استثناء من الأصل فلا يتوجب التوسع فيه، وإذا تم عدّ نزولا عن الإختصاص لمن فوض القيام بالعمل المفوض ويتوجب أن يخضع للضوابط التي نصّ عليها الدستور وإلا عدّ ما يصدر من تشريعات مخالفا للدستور من حيث العنصر الشخصي في الإختصاص<sup>(1)</sup>. ومن البديهي فإن السلطة التشريعية حين تفوض السلطة التنفيذية في الموضوعات التي حددها قانون التفويض فإن مباشرة الإختصاصات المفوضة تكون مقصورة على السلطة التنفيذية تطبيقا لفكرة العنصر الشخصي في ممارسة الإختصاص وبالتالي لا تملك السلطة التنفيذية التنازل عن اختصاصها هذا غيرها وتفويضه فيه لأن القاعدة أن الإختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض<sup>(2)</sup>.

وبالمقابل، إذا كان الدستور لا يجيز للبرلمان أن يفوض بعض إختصاصاته التشريعية إلى سلطة التنفيذ تم قام البرلمان بتفويض الأخيرة مباشرة هذه الإختصاصات، وقامت هذه السلطة بالتالي بوضع بعض القوانين استنادا لهذا التفويض، فتعتبر بالتالي هذه القوانين غير دستورية نظرا لصدورها من جهة غير مختصة<sup>(3)</sup>.

أما الحلول فيتحقق إذا تغيب صاحب الإختصاص الأصيل فيه أو قام لديه مانع يحول دون مباشرته لإختصاصه، فحينئذ يحلّ محله في ممارسة اختصاصه من عيّنه الدستور لذلك، وتكون سلطاته هي ذات سلطات الأصيل بعكس المفوض إليه الذي تقتصر سلطاته على ما فوض فيه. وهذا الحل لا مجال له إلا إذا نظّمه الدستور صراحة. فإذا سكت عنه فإن الحل عندئذ يكون مستحيلا قانونا<sup>(4)</sup> ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (102) من الدستور الجزائري لسنة 2016<sup>(5)</sup> والتي بمقتضاها يتولّى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة في حالة إقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة. ويتضح من هذا النص أنه يجري أعمال الحل في الإختصاص بالتشريع في هذه الحدود التي تضمنها النص ولا يشمل سوى اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية.

(1) - الكواري سالم محمد سالم، المرجع السابق، ص 207.

(2) - المفرجي إحسان حميد، المرجع السابق، ص 244.

(3) - قباني بكر، دراسة في القانون الدستوري، رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة، ص 111-112.

(4) - الكواري سالم محمد سالم، المرجع السابق، ص 207-208. والمفرجي إحسان حميد، المرجع السابق، ص 244-245.

(5) - تنص المادة (7/102) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة... يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة...).

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لأية سلطة أو عضو آخر أن يصدر قوانين عضوية جعل الدستور إصدارها من إختصاص البرلمان بصفة أصلية ورئيس الجمهورية بصفة إستثنائية، وليس للسلطة التشريعية المختصة بإصدار القانون العضوي أن تتنازل عن هذا الإختصاص أو تفوض فيه إلى سلطة أو عضو آخر إلا إذا أعطاهما الدستور هذا الحق، فإذا صدر القانون العضوي خلافاً لهذه القواعد فإنه يكون غير دستوري وتكون السلطة التي أصدرته قد اغتصبت سلطة التشريع من الجهة التي حددها الدستور لممارسة هذا الإختصاص. ويعتبر التشريع الصادر نتيجة لذلك منعماً يتعين إبطاله من طرف المجلس الدستوري كونه صادراً من سلطة غير مختصة.

بقي أن نشير إلى أنه وإلى غاية 2011 لم يصدر المجلس الدستوري الجزائري أي رأي يتعلق بعدم دستورية القوانين العضوية لمخالفتها قواعد الإختصاص. وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على مدى إلتزام السلطات الجزائرية بالقواعد الدستورية المتعلقة بالإختصاصات.

#### ب- عدم الإختصاص الموضوعي في إصدار القوانين العضوية:

يأتي بحث العنصر الموضوعي في الإختصاص في مرحلة تالية لبحث العنصر الشخصي، أي بعد التأكد من أن التشريع محل الطعن قد صدر من السلطة المختصة به. ويتصل الإختصاص الموضوعي بموضوع التشريع ومادته ومفاده أن السلطة المختصة بالتشريع قد مارست اختصاصها التشريعي في الموضوع الذي أسنده إليها الدستور، وإلا كان التشريع مخالفاً للدستور لتخلف العنصر الموضوعي في الإختصاص<sup>(1)</sup>.

ويقصد بالعنصر الموضوعي في الإختصاص التشريعي أن تلتزم السلطة المنوط لها التشريع بالحدود الموضوعية التي حجزها لها الدستور عند إصدارها هذا التشريع<sup>(2)</sup>. وعلى ذلك يقع عدم الإختصاص الموضوعي في حالة خروج التشريع على نطاق الموضوع الذي حدده الدستور أو عدم إلتزامه بالحدود التي رسمها رغم إصداره من السلطة المختصة التي عهد إليها الدستور بهذا الإختصاص<sup>(3)</sup>.

(1) - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص 464.

(2) - جعفر محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 51.

(3) - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 789.

وقد جعل المشرع الدستوري الجزائري إختصاص البرلمان في إصدار القوانين العضوية محدداً على سبيل الحصر في المادة (141) من الدستور<sup>(1)</sup>. وكذلك بموجب مواد أخرى متناثرة في التعديل الدستوري لسنة 2016 منها المادة. وقد وضعت هذه النصوص الضوابط وبيّنت الحدود التي يتعين على البرلمان الإلتزام بها ومراعاتها عند إصداره القوانين العضوية. فإذا ماتجاوزت القوانين العضوية هذه الحدود وانتهكت تلك الضوابط فإنها تكون مشوبة بعدم الإختصاص الموضوعي. فقيام البرلمان بوضع قوانين عضوية في غير هذه المسائل تصبح معه هذه القوانين غير دستورية.

كذلك الشأن في حالة قيام البرلمان بإصدار قانون عادي يتضمن تنظيم الأمور التي نص الدستور على تحديدها بموجب قانون عضوي فإن هذا القانون يكون معيباً بعدم الإختصاص الموضوعي يستوجب الحكم بعدم دستوريته. ومن هذا القبيل أحالت المادة (132) من الدستور إلى القانون العضوي لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة فإذا تم تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بموجب قانون عادي سيكون غير دستوري.

كما يظهر كذلك عدم الإختصاص الموضوعي عندما تمارس السلطة التنفيذية اختصاصاتها التشريعية الإستثنائية، حيث تكون مهمتها في هذا المجال محدّدة بنصوص دستورية، باعتبارها مهمة إستثنائية أملتها ظروف واعتبارات معينة لا يجوز التشريع في غيرها أو الخروج على المجال المحدد لها. فإذا ما تعدت السلطة التنفيذية المجال المحدد لها في الدستور فإن ما يصدر عنها يعتبر مشوباً بعيب عدم الدستورية لتخلف العنصر الموضوعي في الإختصاص<sup>(2)</sup>. وينطبق ذلك على الأوامر التشريعية التي نصت عليها المادة (142) من الدستور الجزائري لسنة 2016. فلا يجوز لرئيس الجمهورية إصدارها بغير مراعاة الضوابط والقيود التي يتطلّبها الدستور في تلك الحالات وإلا وقع العمل التشريعي في حرمة المخالفة الدستورية التي تتال من سلامة العنصر الموضوعي في ممارسة الإختصاص التشريعي.

---

(1) - تنص المادة (141) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تنظيم السلطات العمومية، وعملها، نظام الإنتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية).

(2) - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص 465.

### ج- العنصر الزمني:

يقصد بالعنصر الزمني في تحديد الإختصاص أن يكون الدستور قد وضع قيماً زمنياً لممارسة الإختصاص التشريعي، من قبل السلطة التشريعية أو من قبل السلطة التنفيذية، فإذا لم تراعي السلطة القائمة على سن التشريع هذا القيد الزمني وأصدرت التشريع في وقت لم يكن لها فيه حق ممارسة هذا الإختصاص كان التشريع مخالفاً للدستور لتخلف العنصر الزمني في الإختصاص<sup>(1)</sup>.

ومن الفروض التي يتحقق فيها تخلف العنصر الزمني في الإختصاص إقرار السلطة التشريعية لقانون عضوي بعد حلّها أو انتهاء مدّتها المحدّدة في الدستور، أو أن يصدر تشريعاً في حالة التفويض التشريعي بعد انتهاء المدّة الزمنية المحدّدة لممارسة هذا التفويض، إذ أن الهدف من تحديد مدّة التفويض هو وضع قيد زمني لممارسة هذا الإختصاص الإستثنائي من جانب السلطة التنفيذية في الوقت المحدّد لقيام مقتضياته ودواعيه<sup>(2)</sup>. أو أن يصدر رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية بعد انتهاء الحالة الإستثنائية موضوع المادة (107) من الدستور الجزائري<sup>(3)</sup>، أو أن يصدر رئيس الدولة تنظيمًا بعد انتهاء ولايته ولو تناول هذا الأخير تنظيم موضوع يدخل أصلاً في اختصاص رئيس الجمهورية.

فكل زمن يقيد به الدستور صاحب الإختصاص يتوجب إتزام حدوده حتى يكون التشريع أو التنظيم الصادر عن صاحب الإختصاص صحيحاً وإلاّ جاز الطعن فيه بعدم الدستورية لمخالفة الإختصاص في جانبه الزمني مما يتحقق معه رقابة المجلس الدستوري.

### د - العنصر المكاني:

قد ينعقد الإختصاص لسلطة معيّنة ويتحدّد مكان معين لممارسة هذا الإختصاص من جانب هذه السلطة. فإذا مارست إحدى السلطات الإختصاص التشريعي الذي أوكله إليها الدستور خارج النطاق المكاني المحدّد دستورياً لممارسته، فإن التشريع الذي يصدر في هذه الحالة يكون غير دستوري لمخالفته قواعد الإختصاص المكاني<sup>(4)</sup>.

وفي هذا الشأن لم يحدد الدستور الجزائري مكاناً معيناً لممارسة السلطة التشريعية أعمالها، ولكن جرت العادة على ممارسة الإختصاص التشريعي في مقر البرلمان في عاصمة الدولة الجزائرية. وبالمقابل

(1) - المبرججي إحسان حميد، المرجع السابق، ص 247.

(2) - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص 466.

(3) - تنص المادة (107) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها).

(4) - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص 466-467.

نجد الدستور المصري قد حدّد مكاناً معيناً لممارسة السلطة التشريعية لأعمالها، وهذا ما أوضحته المادة (100) منه<sup>(1)</sup>. فمجلس الشعب المصري مقيد بعقد جلساته في مدينة القاهرة، ولا يجوز له عقدها خارج هذا النطاق المكاني، وإلا كان التشريع منعدماً وأصبح حقيقياً بالحكم عليه بعدم الدستورية، إلا في حالة الظروف الإستثنائية وبناء على طلب رئيس الجمهورية أو بأغلبية أعضاء مجلس الشعب.

إن عدم تحديد مكان معين لممارسة السلطة التشريعية إختصاصها بالتشريع لا يثير مشكلة بالنسبة للدول البسيطة، في حين حدوث حالات عدم الإختصاص في ظل الدول الاتحادية المركبة أمر تزداد احتمالاته باعتداء دولة الإتحاد على الإختصاصات الثابتة والمعترف بها دستوريا للدويلات والأقاليم الأعضاء فيها<sup>(2)</sup>.

**ب: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية من الناحية الإجرائية<sup>(3)</sup>**

لا يكفي أن يصدر القانون العضوي طبقاً لقواعد الإختصاص المحددة في الدستور حتى يكون دستورياً، وإنما يجب أيضاً أن يكون مستوفياً "للشكل" الذي تطلبه الدستور، المتمثل بصفة أساسية في الإجراءات الدستورية التي يتعين الإلتزام بها سواء كانت متعلقة باقتراحه أو إقراره<sup>(4)</sup>. وعلى هذا فإنه يقصد بعبء الشكل والإجراء مخالفة الإجراءات والشروط التي تطلبها الدستور المتعلقة بالتشريع في المراحل التي يمر بها الإقتراح والإقرار<sup>(5)</sup>.

---

(1) - تنص المادة (100) من الدستور المصري لسنة 1971 على أنه: ( مدينة القاهرة مقر مجلس الشعب، ويجوز في الظروف الإستثنائية أن يعقد جلساته في مدينة أخرى بناء على طلب رئيس الجمهورية أو أغلبية أعضاء المجلس، واجتماع مجلس الشعب في غير المكان المعد له غير مشروع والقرارات التي تصدر فيه باطلة). تقابلها المادة (77) من دستور البحرين التي تنص على أنه: ( كل إجتماع يعقده مجلس الشورى أو مجلس النواب في غير الزمان والمكان المقررين لإجتماعه يكون باطلاً، وتبطل القرارات الصادرة عنه ).

(2) - عفيفي مصطفى محمود، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية - دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة - ط1، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، 1990، ص 23.

(3) - لم ينص الدستور الجزائري على إجراءات إصدار الأنظمة الداخليّة للبرلمان لذا ستقتصر هذه النقطة على دراسة الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية من الناحية الإجرائية.

(4) - لا تخضع إجراءات الإصدار والنشر لرقابة المجلس الدستوري أثناء رقابته على دستورية القوانين العضوية، فهذه الأخيرة تكون سابقة، وعملية الإصدار والنشر تكون لاحقة وعليه تخرج من رقابة المجلس الدستوري.

(5) - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 794.

فيخضع التشريع العضوي لنفس ما يخضع له التشريع العادي من إجراءات<sup>(1)</sup> غير أنه يختلف عنه في بعض المسائل الأساسية أهمها إجراءات المصادقة فيجب أن يحصل مشروع أو إقتراح القانون العضوي حسب نص المادة (2/141) من التعديل الدستوري الحالي على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة.

ومن أمثلة المخالفات الشكلية أن يصدر القانون العضوي دون موافقة الأغلبية البرلمانية المحددة دستوريا<sup>(2)</sup> أو مناقشة الإقتراح دون أن يكون مقدّم من العدد الكافي من النواب<sup>(3)</sup> أو دون أخذ رأي الجهات التي نص عليها الدستور<sup>(4)</sup> ولذلك إذا خالف التشريع العضوي هذه الإجراءات تعين إبطاله من قبل المجلس الدستوري.

ويتضح لنا مما سبق، أن البحث في عيب الشكل الذي يصيب التشريع ينحصر في مدى مخالفة القواعد الإجرائية الشكلية المتعلقة بالقوانين واللوائح ولا يتضمن الإجراءات الخاصة بتعديل الدستور<sup>(5)</sup>. وعليه يخرج عن الرقابة الإجراءات الشكلية المتعلقة بالتعديلات الدستورية والتي بنمائها تصبح جزءا لا يتجزأ من الدستور تأخذ حكمه. فيمتنع الطعن فيها ولا تدخل في إختصاص المجلس الدستوري.

ولا خلاف بين الفقهاء في أن من حق الجهة المنوط بها الرقابة على دستورية التشريعات، أن تراقب التشريع في الجوانب الشكلية، لتتأكد من صدوره عن الهيئة التي خولها الدستور حق إصداره، ومن اتباعه للإجراءات المتطلبية في هذا الصدد. وهذا الإتجاه قد تأكّد في أحكام المحكمة الدستورية العليا في مصر حيث ذهبت إلى أن إختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين هو إختصاص عام يشمل كافة الطعون الدستورية على القوانين واللوائح سواء تلك التي تقوم على مخالفات شكلية للأوضاع والإجراءات المقررة

---

(1) - جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية - الوجيز في نظرية القانون - ط17، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 142.

(2) - أنظر في ذلك المادة (2/141) من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(3) - تنص المادة (2/136) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه ).

(4) - تنص المادة (3/136) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة تمّ يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ).

(5) - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 794.

في الدستور بشأن اقتراح التشريع وإقراره وإصداره أو التي تنصب على مخالفة أحكام الدستور الموضوعية<sup>(1)</sup>.

وتشمل ولاية المجلس الدستوري في رقابته على دستورية القوانين العضوية النظر في كافة المخالفات التي تصيب هذا التشريع الشكلية منها والموضوعية وأن العيوب الشكلية - وبالنظر إلى طبيعتها - لا يتصور أن يكون بحثها تالياً للخوض في المطاعن الموضوعية، وإنما يتقدمها ويتعين على المجلس الدستوري وبالتالي أن يتحراها ولو كان نطاق الطعن المعروف عليه محدداً في إطار المطاعين الموضوعية. أما عندما يفصل المجلس الدستوري في الطعون التي تقدم إليه ويكون مبناهم مخالفة الأحكام الموضوعية للدستور فإن قضاءه في شأن هذه المخالفات يمنعه من أن يتعرض بعدئذ للإجراءات الشكلية. فبحث المجلس الدستوري للعيوب الموضوعية وإصداره قراراً فيها يفيد تسليم المجلس بخلو التشريع المطعون فيه من المخالفات الشكلية والإجرائية التي رسمها الدستور<sup>(2)</sup>.

وعيب الإجراء لا يتحقق إلا إذا تمت مخالفة الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، فالإجراءات الواردة في الدستور هي وحدها التي يعول عليها كمرجع في الرقابة الدستورية وفي تقرير بطلان التشريع أو صحته. ومخالفتها تؤدي حتماً إلى مخالفة الدستور. أما ما تتضمنه النصوص القانونية الأخرى الأقل مرتبة من قواعد شكلية فإن مخالفتها لا تؤدي إلى عدم دستورية القوانين العضوية. فالدستور هو أسمى القواعد الآمرة وهو وحده الذي يجب الإحتكام إليه في مجال تقرير بطلان التشريع أو صحته لأن المجلس الدستوري مهمته مطابقة النص محل المراجعة مع الدستور وليس مع التشريع العادي<sup>(3)</sup>.

وقد ذهب الدكتور عبد الرزاق السنهوري إلى التفرقة بين الإجراءات الشكلية الواردة في الدستور، فاعتبر بعضها إجراءات جوهرية والبعض الآخر إجراءات غير جوهرية كما وضع إجراءات أخرى في طائفة ثالثة وأطلق عليها الإجراءات محل النظر، ورتب البطلان على مخالفة الإجراء الجوهرية دون سواه وهي تفرقة تستند إلى الغاية التي توخاها المشرع من الإجراء الشكلي المنصوص عليه<sup>(4)</sup>.

فالأشكال الجوهرية هي الأشكال التي أوضح الدستور أهميتها، أو يبين منها أن إغفالها يؤدي إلى إغفال ضمانات أساسية للمواطنين ومثالها إقرار تشريع من البرلمان دون حضور الأغلبية المطلوبة في

(1) - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص 468-469.

(2) - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 794.

(3) - المفرجي إحسان حميد، المرجع السابق، ص 252.

(4) - السنهوري عبد الرزاق، مخالفة التشريع للدستور والإنحراف في استعمال السلطة التشريعية، مشار إليه في الموقع التالي: [www.omanlegal.net/B1%20mobark.doc](http://www.omanlegal.net/B1%20mobark.doc) . 13:36 - 2011/9/1



الدستور... في مثل هذه الحالة يكون التشريع المخالف للشكل الجوهري باطلا ويلزم الحكم بعدم دستوريته. أما الأشكال غير الجوهرية فهي الأشكال أو الإجراءات التي لا تقرّر ضمانات في إصدار التشريع، وإنما هي إجراءات مقرّرة لمصلحة المشرع القصد منها تنظيم العمل الداخلي واتباع اجراءات داخلية ومثال ذلك إحالة التشريع إلى المجلس مباشرة... ففي مثل هذه الحالة لا يترتب على إغفالها بطلان التشريع والحكم بعدم الدستورية (1).

إلا أننا ومع إحترامنا لهذا الرأي فلا نسايره، ونرى أن التفرقة بين الإجراءات الجوهرية والإجراءات غير جوهرية يؤدي بدوره إلى التمييز بين القواعد الدستورية بحيث تصبح القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية الواحدة متباينة بعضها تكون له أهمية تعلو أهمية البعض الآخر ومثل هذه النتيجة لا يمكن قبولها أو التسليم بها فالقواعد الدستورية جميعا لها مرتبة واحدة ولها نفس الأهمية إذ لو كان لبعض هذه القواعد أهمية قانونية تقل عن أهمية البعض الآخر لما عني المشرع الدستوري بادراجها في الوثيقة الدستورية ذاتها التي تحثل القواعد الواردة فيها مرتبة السمو بالنسبة لغيرها من القواعد (2) كما نرى أن هذه التفرقة وإن كان لها مجال في القضاء الإداري فلا تجده في القضاء الدستوري فأى شكل أو إجراء وارد في الدستور يعد جوهرياً يجب مراعاته واتباعه، وإلا كان من الجزاء عدم الدستورية.

هذا وأنّ التحقق من مخالفة التشريع للأوضاع والإجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستور، إنما يتم بالرجوع إلى أحكام الدستور الذي صدر التشريع المعروض أمر دستوريته في ظله، وليس في ظل أحكام الدستور القائم وقت تقديم الطعن. ومرجع ذلك أن الإجراءات الشكلية يستحيل أن تتحدد مع الدستور القائم وقت الطعن بعدم الدستورية فالسلطة المختصة بالتشريع لا تكون مخاطبة إلا بأحكام الدستور الذي فرض هذه الأوضاع والإجراءات فإن هي اتبعتها ونزلت عليها أصبح التشريع الصادر عنها خاليا من العيوب الشكلية. والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى إبطال كل تشريع مخالف للأوضاع الشكلية في الدستور القائم على الرغم من أن السلطة التشريعية لم تكن تستطيع وقت وضع التشريع المطعون فيه أن تتقيّد بالإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور لخلو الدستور الذي صدر في ظله التشريع المطعون فيه من هذه الإجراءات. فلو أن الدستور النافذ مثلا عند إقرار التشريع المطعون فيه كان يكتفي بالأغلبية العادية لإقرار التشريع، وصدر هذا الأخير حائزا لهذه الأغلبية، تم تطلب الدستور القائم وقت الطعن على التشريع أغلبية خاصة لإقراره، فلا يجوز أن يطبق المجلس الدستوري هذه الأغلبية الخاصة عند الطعن

(1) - جعفر محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 47.

(2) - المفرجي إحسان حميد، المرجع السابق، ص 254.

فيه وأن يقرر عدم دستوريته لعدم تحققها، إذ لا يتصور أن تشترط شكلية لم تكن قائمة عند إقرار السلطة المختصة للتشريع المطعون فيه (1).

وبطبيعة الحال فإن الجزاء على مخالفة الإجراءات والشكليات التي نص عليها الدستور هو البطلان نتيجة لإصابة التشريع الذي يصدر في هذه الحالة بعيب الشكل وهذه نتيجة منطقية لمبدأ سمو الدستور واحتلال أحكامه لقمة التدرج التشريعي وأن جميع ما تضمنه الدستور من قواعد وأحكام تأخذ ذات المرتبة وتتمتع بنفس الدرجة من الأهمية (2).

وعليه يتعين على المجلس الدستوري أن يقضي بعدم دستورية القانون العضوي، كلما كان هذا التشريع مخالفاً للدستور من الناحية الشكلية والإجرائية، حتى ولو صدر من السلطة المختصة في حدود الإختصاص المسموح لها قانوناً (3).

فالقانون العضوي الذي لم يستوف الأشكال والإجراءات المقررة لإصداره كالذي لم يصدق عليه أحد المجلسين، أو كالذي شرع بأغلبية هي دون النصاب الدستوري، أو كالذي لم يجر التصويت عليه حسب الأصول - فإنه لا خلاف في أن عيب الشكل سيهدم في القانون العضوي صفته كقانون عضوي في المجال الوضعي. وفي هذه الحالة يجب عدم إصدار مثل هذا القانون، لأنه في الواقع ليس من قبيل القانون العضوي في شيء. وهذا الأمر مسلم به فقهاً وقضاً دون أي خلاف (4).

ولم نسجل أي قانون عضوي كان محلاً للإبطال أمام المجلس الدستوري الجزائري، كونه لم يراعي الإجراءات الشكلية المتمثلة في صدوره من جهة غير مختصة أو لتخلف أحد الإجراءات الشكلية لكن هذا الأمر قد يرد في حال ما إذا خالف المشرع أحد القواعد الدستورية المنظمة للعمل التشريعي.

ونخلص مما تقدم إلى أن عيب الشكل في التشريع العضوي يتحقق كلما خرجت السلطة المختصة بالتشريع عن الإجراءات الشكلية التي تطلبها الدستور في مراحل العملية التشريعية المختلفة من إقتراح وإقرار. ونظراً لأن عملية نشر وإصدار القانون العضوي تأتي في مرحلة لاحقة على الإقتراح والإقرار ورقابة المجلس الدستوري على القانون العضوي تكون سابقة فهذا الإجراء يخرج عن نطاق ولاية المجلس الدستوري. ويرجع في تحديد المخالفة الإجرائية إلى أحكام الدستور الذي حددت المخالفة الشكلية في ظل

(1) - الكواري سالم محمد سالم، المرجع السابق، ص 212.

(2) - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 795.

(3) - عفيفي مصطفى محمود، المرجع السابق، ص 23.

(4) - الحياوي عادل، المرجع السابق، ص 225.

سريانه وأن البطلان هو الجزء الذي يترتب على الخروج على قواعد الشكل التي حددها الدستور دون تمييز بين هذه القواعد إذ لا مجال للتمييز داخل أحكام الدستور بين قواعد شكلية جوهرية وأخرى غير جوهرية. وإذا رأى المجلس الدستوري أن القانون العضوي مطابق للدستور من الناحية الشكلية انتقل للنظر في مطابقتها من الناحية الموضوعية.

**ثانياً: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الموضوعية لمشروع القانون العضوي**  
عندما يتحقق المجلس الدستوري من أن مشاريع القوانين العضوية غير مشوبة بعيب من العيوب الشكلية، ينتقل لفحص دستوريتها من الناحية الموضوعية فيصدر رأيه إما بالدستورية (أ) أو عدم الدستورية (ب).

#### **أ: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري بمطابقة المشاريع للدستور**

بعد أن يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور من الناحية الشكلية ينتقل لفحص مطابقتها للدستور من الناحية الموضوعية، فيفحص كل أحكام ومواد القانون العضوي المعروضة عليه بصفة منتظمة بدءاً بالعنوان تم المواد تدريجياً. فإذا ارتأى للمجلس الدستوري عدم مخالفتهم للدستور أصدر رأيه بالمطابقة وفي هذه الحالة يكون القانون العضوي صحيحاً سليماً من جميع العيوب وأسباب البطلان. فيصدر القانون العضوي.

ورقابة المجلس الدستوري على دستورية مشاريع القوانين العضوية لا تقتصر فقط على النصوص موضوع الإخطار بل تتعداها لتشمل أحكام لم يخطر بشأنها، فله حق التصدي لها متى إقتضى الفصل في دستورية حكم ما التصدي لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها بشرط أن تكون ذات علاقة بالأحكام موضوع الإخطار<sup>(1)</sup>.

وإذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد نص على المهلة التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يبدي رأيه فيها وهي (30) يوماً من تاريخ الإخطار<sup>(2)</sup> إلا أنه لم يحدد مصير مشروع القانون العضوي إذا لم يبدي المجلس الدستوري رأيه فيه خلال هذه المهلة. وهذا ما يثير تساؤل يتمحور حول معرفة ما إذا كان انتهاء المهلة دون صدور رأي المجلس الدستوري قرينة قاطعة على دستوريتها أم لا ؟

---

(1) - تنص المادة (7) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: ( إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها وترتب عن فصلها عن بقية النص المساس ببنيته كاملة، يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المخطرة ).

(2) - أنظر في ذلك المادة (189) من الدستور الجزائري لسنة 2016.

لا يمكن القول أن سكوت المجلس الدستوري وعدم إبدائه لرأيه خلال هذه المدّة قرينة قاطعة على دستورية مشاريع القانون العضوي والقول بخلاف ذلك سيؤدي إلى إصدار القانون العضوي الذي قد يتضمن مخالفة دستورية وهذا ما يوقعنا أمام مشكلة مصير هذا القانون العضوي في هذه الحالة خاصّة إذا علمنا أن الرقابة على دستورية القانون العضوي تكون سابقة على الصدور وبمجرّد دخولهم حيز النفاذ فلا رقابة عليهم. وعليه لا بد من تحديد مصير القانون العضوي وعدم تركه معلقاً إزاء تقاعس وتراخي المجلس الدستوري في إصدار رأيه. فهذه القرينة مجرد إفتراض قد يبني على باطل فدستورية القانون العضوي الذي لم يصدر المجلس الدستوري رأيه بشأنه مجرد إحتمال قد يثبت الواقع عكس ذلك.

يبقى أن نشير أن المجلس الدستوري الجزائري على إمتداد آراءه المختلفة المتعلقة بمطابقة مشروع القانون العضوي للدستور ظل دوماً محترماً للأجال القانونية المنصوص عليها في الدستور ولم يجاوز ثلاثين يوماً في إصدار آراءه فلم يثار بالتالي هذا التساؤل.

والرأي الصادر عن المجلس الدستوري بعدم وجود تعارض بين مشروع القانون العضوي والدستور يصدر عادة محدّداً لدرجة عدم التعارض بين القاعدتين. وعدم التعارض هذا قد يكون عدم تعارض بسيط وقد يكون عدم تعارض مشروط ويسمى كذلك "التطابق مع التحفظ" أو "التطابق المشروط" وفي الحالتين فإن تحديد آثار الرأي وتنفيذه لا تثير صعوبات تذكر<sup>(1)</sup>.

وقد درج المجلس الدستوري الجزائري على التعبير عن عدم التعارض البسيط بين مشاريع القوانين العضوية والدستور بعبارة أن "القانون العضوي مطابق مع الدستور". ومن الآراء التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلّق "بالتطابق البسيط" لمشاريع القوانين العضوية للدستور نذكر رأيه المؤرخ في 2007/7/23 ورأيه المؤرخ في 2000/12/6 ورأيه كذلك المؤرخ في 1998/2/25<sup>(2)</sup>.

---

(1) - الغفلول عيد أحمد، الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية - دراسة مقارنة - رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، مصر، بدون سنة، ص 111 - 112.

(2) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 01 / ر.م د / 07 ) المؤرخ في 2007/7/23 والمنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 2007/7/29. والمتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر 2002 والإنتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر 2005 للدستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 11 / ر.ن.د.م د / 2000 ) المؤرخ في 2000/12/6 والمنشور على صفحة 77 من الجريدة الرسمية عدد 77 بتاريخ 2000/12/17. والمتعلّق بمراقبة مطابقة تعديل النّظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

أما رأي المجلس الدستوري بتطابق مشروع القانون العضوي "المشروط أو التطابق مع التحفظ" Declaration de conformite sous reserve فيعني قيام المجلس الدستوري بتفسير الحكم الخاضع لرقابته من أحكام المشروع بصورة تجعل منه متفقا مع الدستور تفاديا للحكم بعدم دستوريته<sup>(1)</sup> وقد لجأ المجلس الدستوري الجزائري إلى هذا الأسلوب عموما منذ السنوات الأولى لإنشائه فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين العادية تم درج على تطبيق هذا المنطق على مشاريع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

نذكر منها على سبيل المثال رأيه<sup>(2)</sup> المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن انتخابات 2000/10/10 والانتخابات الجزئية ليوم 2005/11/24 للدستور. والذي قضى فيه المجلس أن المشرع حين استعمل في المادة (1/82) والمادة (2/109) مصطلح "الولايات" يكون قد أحدث لبسا قد يفهم منه إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تركية قوائم الترشيحات المنصوص عليها في المادتين (82) و(109) من قانون الانتخابات. فالمجلس الدستوري وعوضا من أن يحكم بعدم دستورية مشروع القانون العضوي الذي كان يتعارض بالفعل ظاهريا مع المادة (29) من الدستور قام بتفسيره بصورة تسمح بدخوله في التطبيق مبينا أن المشرع لم يكن يقصد إقصاءهم في المجلس الشعبي الوطني من تركية قوائم الترشيحات، لأن خلاف ذلك يعد إخلالا بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (29) من الدستور، وبالنتيجة يكون المصطلح مطابقا للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ.

وفي أحيانا أخرى لا يستعمل المشرع الدستوري الجزائري عبارة "مطابق للدستور مع مراعاة التحفظ" وإنما يحكم بأن نص القانون مطابق للدستور مع تصويب السهو أو الخطأ أو اللبس أو الغموض الذي وقع فيه المشرع. نذكر على سبيل المثال رأي للمجلس الدستوري الجزائري<sup>(3)</sup> المتعلق بمراقبة مطابقة

---

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 05 / ر. ن. د / م. د / 98 ) المؤرخ في 1998/2/25 والمنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 1998/3/15 والمتعلق بمراقبة مطابقة المادة (29) المعدلة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

(1) - الغفلول عيد أحمد، المرجع السابق، ص 112-113.

(2) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 01 / ر. م. د / 07 ) المؤرخ في 2007/7/23 والمنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 2007/7/29.

(3) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 09 / ر. ن. د / م. د / 99 ) المؤرخ في 1999/11/22 والمنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد رقم 84 بتاريخ 1999/11/28.

النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور والذي قضى فيه المجلس الدستوري أن مجلس الأمة باستعماله مصطلح اختصاصات في المادة (1/20) من النظام الداخلي موضوع الإخطار فإنه لم يعبر بأمانة عن المصطلح المقابل له الوارد في المادة (2/13) من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 1999/3/8 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة فتستبدل كلمة "اختصاصات" بـ "صلاحيات". كما أن مجلس الأمة حين استعمل كلمة "التشريع" الواردة في المادة (2/20) من النظام الداخلي موضوع الإخطار يكون قد أضفى معنى مغايراً للمعنى المقصود من محتوى هذا البند ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهواً مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد مخالفاً للمادة (98) من الدستور. فتستبدل كلمة "التشريع" بـ "شؤون التشريع" وأيضا أن مجلس الأمة حين استعمل كلمتي الدورات والدورة الوارديتين في المادة (63) من النظام الداخلي يكون قد أضفى معنى مغايراً للمعنى المقصود من محتوى هذه المادة التي تفيد الجلسات ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهواً مما يستوجب تداركه لأنه في الحالة العكسية يعد ذلك مخالفاً للمادة (16) من القانون العضوي المذكور أعلاه. فتستبدل كلمتا "الدورات" و"الدورة" بـ "الجلسات والجلسة".

ونخلص مما سبق أن المجلس الدستوري الجزائري وتجنباً للحكم بعدم دستورية حكم من أحكام القانون العضوي أو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان محل الإخطار يلجأ إلى آلية التحفظات التي ترمي إلى تصويب وتصحيح المصطلح المعيب واستبداله بمصطلح آخر إزالة لغموض فيه أو لیس قد يعتريه حتى يكون متطابقاً مع الدستور وهذا كله من أجل الحفاظ عليه وتجنباً لإلغائه وإبطاله وفقدانه لفاعليته والإبقاء عليه داخل المنظومة القانونية فيعلن دستوريته بشرط مراعاة بعض التحفظات حتى تتماشى مع أحكام الدستور.

#### ب: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري بعدم مطابقة المشاريع للدستور

إذا إرتأى المجلس الدستوري بعد تداوله مشروع القانون العضوي، أنه غير مطابق للدستور أصدر رأيه بعدم المطابقة. وقد تكون عدم المطابقة كلية (الفرض الأول) كما قد تكون جزئية (الفرض الثاني).

#### الفرض الأول: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري بعدم المطابقة الكلية للدستور

إذا إنتهى المجلس الدستوري الجزائري إلى عدم مطابقة جميع نصوص مشروع القانون العضوي للدستور بسبب أحد العيوب الموضوعية التي قد يصاب بها هذا المشروع، أصدر رأياً بعدم مطابقته وكجزء لذلك لن يتم إصدار هذا القانون ليوقف بالتالي نفاذ مشروع القانون العضوي. وهذا ما يستنتج من

المادة (2) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري<sup>(1)</sup> والتي من مقتضاياتها أنها تعسر إصدار القانون المحكوم بعدم دستوريته ولن يكون هناك من حل سوى أن يتدخل البرلمان لإصلاح العوار الدستوري الذي أصاب مشروع القانون العضوي ليعاد مرّة ثانية إلى المجلس الدستوري لبحث مدى دستوريته كون الرقابة على دستورية القوانين العضوية رقابة إلزامية. فحين إذا إرتأى المجلس الدستوري مطابقة مشروع القانون العضوي لأحكام الدستور اتخذت الإجراءات اللازمة لإصداره والعمل بموجبه.

والمعروف في إطار رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين العادية أن الطعن في دستورية قانون معين من شأنه أن يوقف الميعاد القانوني الذي لا بد وأن يتم اصدار القانون خلاله بواسطة رئيس الدولة إلى أن يقضي المجلس الدستوري في الطعن المقدم إليه. فإذا رأى المجلس أن القانون في حالة توافق مع الدستور فإن ميعاد إصدار القانون يبدأ في السريان اعتبارا من تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري وقد وضعت أساس هذا الحل المادة (144) من الدستور. وما يسري على القوانين العادية في هذا الصدد يسري كذلك على القوانين العضوية، فيختص رئيس الجمهورية بإصدارها بمقتضى المادة (144) من الدستور خلال ثلاثين يوما التالية لإرسال القانون إلى الحكومة بعد إقراره نهائيا بواسطة البرلمان، وإذا طعن في دستوريته يتوقف ميعاد إصدارها حتى يحكم المجلس الدستوري في شأنها، فإذا رأى عدم تعارضها مع الدستور، بدأ ميعاد الإصدار في السريان.

ومن خلال الآراء التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلّق بالرقابة على مطابقة القوانين العضوية للدستور استشفنا فقط رأيين قضى فيهما المجلس الدستوري بعدم مطابقة القانون العضوي موضوع الإخطار بكامله للدستور<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> - تنص المادة (2) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: ( إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أن القانون المعروف عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون لا يتم إصدار هذا القانون ).

<sup>(2)</sup> - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (13/ر.ق.ع.م.د/02) المؤرخ في 2002/11/16 المنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 2002/11/24. المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور. ورأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (14/ر.ق.ع.م.د/03) المؤرخ في 2003/3/23 والمنشور على صفحة 15 من الجريدة الرسمية عدد 22 بتاريخ 2003/3/30. والمتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتضمن التنظيم القضائي للدستور.

أما إذا صرّح المجلس الدستوري الفرنسي بأن حكم من أحكام القانون العضوي أو إقتراحات القوانين المذكورة في المادة (11) قبل عرضها على الإستفتاء مخالفة للدستور فلا يمكن إصدارها أو تطبيقها عملاً بأحكام المادة (1/62) من الدستور الفرنسي<sup>(1)</sup>.

### الفرض الثاني: رأي المجلس الدستوري بعدم المطابقة الجزئية للدستور

يثير هذا الفرض إحتمالين فإمّا أن يكون هذا الحكم المعيب قابل للفصل عن القانون العضوي (الإحتمال الأول)، وإما أن يكون غير قابل للفصل عنهما (الإحتمال الثاني).

### الإحتمال الأول: إمكانية فصل النصوص المعيبة عن القانون العضوي

إذا صرّح المجلس الدستوري أن مشروع القانون العضوي المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابقاً للدستور قابل للفصل عن باقي أحكام هذا القانون التي لا تخالف الدستور أصدر رأيه فقط بعدم مطابقة هذا الحكم المخالف للدستور دون باقي أحكام القانون العضوي الأخرى التي لا تخالف الدستور. ومصير القانون العضوي في هذه الحالة إما أن يصدر من قبل رئيس الجمهورية باستثناء الحكم المخالف للدستور أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص أو بعبارة أخرى تعديله وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور تطبيقاً لإلزامية الرقابة على القوانين العضوية<sup>(2)</sup>.

وقد أكدت إجتهدات المجلس الدستوري الجزائري إمكانية فصل الأحكام غير المطابقة للدستور عن الأحكام الأخرى نذكر على سبيل المثال: رأي المجلس الدستوري الجزائري<sup>(3)</sup> المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 1997/3/6 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور والذي رأى فيه المجلس أن شطر الجملة "على ألا يقل هذا العدد عن أربعمئة توقيع، باستثناء البلديات التي يقل عدد الناخبين المسجلين فيها عن ألف ناخب مسجل والتي تبقى خاضعة إلى نسبة (3%) فقط" الواردة في المادة (3/82) غير مطابقة للدستور. وقابلة للفصل عن

(1)- Art (62/1) du constitution française ( Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application ).

(2)- حسب المادة (2/2) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري التي تنص على أنه: (إذا صرّح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور).

(3)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 02 / ر. م د / 07 ) المؤرخ في 2007/7/23 المنشور على صفحة 6 من الجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 2007/7/29.



باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار أما باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار تعد مطابقة للدستور .

وكذلك رأي المجلس الدستوري الجزائري<sup>(1)</sup> المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن التنظيم القضائي للدستور والذي أكد فيه المجلس عدم مطابقة المواد التالية (5)، (6)، (7)، (8)، (24)، (27)، (28)، (29) للدستور، وأن المواد غير المطابقة للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار. وأن باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار تعد مطابقة للدستور<sup>(2)</sup>.

(1) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 01 / ر ق ع / م د / 05 ) المؤرخ في 2005/7/17 المنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد 51 بتاريخ 2005/7/20.

(2) - وكذلك رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 02 / ر ق ع / م د / 04 ) المؤرخ بتاريخ 2004/8/22 المنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد بتاريخ 2004/9/8. والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور. والذي رأى فيه المجلس الدستوري أن المادة (35) من القانون العضوي غير مطابقة للدستور مؤكدا أن الأحكام غير المطابقة للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي، أما باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار فتعد مطابقة للدستور. وأيضا رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 01 / ر ق ع / م د / 04 ) المؤرخ في 2004/2/5 المنشور على صفحة 16 من الجريدة الرسمية عدد 09 بتاريخ 2004/2/11. والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 1997/3/6 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور والذي رأى فيه المجلس أن عبارة " وللجان المراقبة" الواردة في المادة (3/4)، وعبارة "معللا تعليلاً كافياً وقانونياً" الواردة في المادة (2/25)، والمادة ( 4/25-5-6 )، والمادة (28) من القانون العضوي موضوع الإخطار غير مطابقة للدستور. والأحكام غير المطابقة للدستور جزئياً أو كلياً قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار. أما باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور. وكذلك رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 08 / ر ق ع / م د / 99 ) المؤرخ في 1999/2/21 المنشور على صفحة 4 من الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 1999/3/9. والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور. والذي رأى فيه المجلس الدستوري أن المواد (2)، (9)، (1/11)، (1/64)، (1/65)، (98)، (99) من القانون العضوي مطابقة جزئياً للدستور. بينما المواد (3/71)، (3/73)، (3/74) من القانون العضوي غير مطابقة للدستور كما أكد المجلس أن الأحكام غير المطابقة كلياً أو جزئياً للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام هذا القانون العضوي موضوع الإخطار. أما باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور. وُرخ في 1998/5/24 المنشور على صفحة 6 من الجريدة الرسمية عدد 39 بتاريخ 1998/5/9 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها للدستور والذي رأى فيه المجلس أن المادة (2)، (7)، (8)، (1/9)، (13)، (14)، (34) من القانون العضوي مطابقة جزئياً للدستور. وأكد فيه أن الأحكام غير المطابقة جزئياً للدستور تعتبر قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي. وتعد باقي أحكام القانون العضوي مطابقة للدستور. وكذلك رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (06/ ر ق ع / م د / 98 ) المؤرخ في 1998/05/19 المنشور على صفحة 9 من الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 1998/6/1. والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور والذي رأى فيه المجلس أن المواد (3/2)،

كذلك الأمر إذا صرّح المجلس الدستوري الفرنسي أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور دون أن يلاحظ في ذات الوقت أنه غير قابل للفصل عن مجمل أحكام هذا القانون يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون باستثناء الحكم المخالف للدستور أو يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص<sup>(1)</sup>.

### الاحتمال الثاني: عدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام القانون العضوي

إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أن القانون العضوي المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون. فلا يتم إصدار هذا القانون ويتعين في هذه الحالة إعادة النص القانوني بأكمله إلى البرلمان لإعادة فحصه من جديد<sup>(2)</sup> عملاً بأحكام المادة (2) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري تم عرض ثانية على المجلس الدستور نظراً للإلزامية الرقابة على دستورية القوانين العضوية.

ولم نعث في آراء المجلس الدستوري الجزائري منذ نشأته وإلى غاية 2011 أي رأي يبين هذا الاحتمال والمتعلق بعدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام القانون العضوي فكلها كانت قابلة للفصل.

كذلك الأمر إذا صرّح المجلس الدستوري الفرنسي أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور وغير قابل للفصل عن مجمل أحكام هذا القانون فلا يتم إصدار هذا القانون<sup>(3)</sup>. وفي الأخير نشير إلى أن المجلس الدستوري يتوجب عليه أولاً البدء بالجانب الشكلي وهو ينظر في الطعن المقدم إليه، فإذا انتهى إلى عدم سلامة التشريع من هذا الجانب كفاه عناء مناقشته من الناحية

---

(3)، (4)، (2/15)، (2/20)، (36)، (37)، (2/38)، (1/39)، (41)، (44) مطابقة جزئياً للدستور. ولكن المواد (13)، (1/20)، (40) غير مطابقة للدستور، مؤكداً فيه أن الأحكام غير المطابقة للدستور كلياً أو جزئياً تعتبر قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار. و تعد باقي أحكام القانون العضوي مطابقة للدستور.

(1) - Art (23/1) de la loi organique du conseil constitutionnel Française (Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture)

تقابلها حرفياً المادة (3) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.

(2) - عفيفي مصطفى محمود، المرجع السابق، ص 71.

(3) - Art (22) de la loi organique du conseil constitutionnel Française ( Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble de cette loi, celle-ci ne peut être promulguée ).

الموضوعية، أما إذا تبين له أن النص المطعون فيه سليماً من الناحية الشكلية توجب عليه تبين مدى سلامته من الناحية الموضوعية.

بعد أن انتهينا من دراسة الرقابة الإلزامية على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان ننقل إلى دراسة الرقابة الإختيارية على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان.

### المطلب الثاني: الرقابة الإختيارية على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان<sup>(1)</sup>

إن إختصاص المجلس الدستوري الجزائري في مجال رقابة دستورية القوانين لا يقتصر فقط على مرحلة ما قبل صدور القانون وإنما يمتد ليشمل رقابته بعد صدوره بصورة جوازية. وتعدّ الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين صورة من صور الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري الجزائري<sup>(2)</sup> إلى جانب الرقابة السابقة التي تهدف إلى توقيّ صدور قانون مخالف للدستور وذلك برقابته قبل صدوره.

فرقابة المجلس الدستوري اللاحقة هي رقابة دستورية ترمي إلى التّحقق من خضوع القانون لأحكام الدستور، والتأكد من عدم انحراف البرلمان عن حدود إختصاصاته المحدّدة دستورياً. فالمبدأ الأساسي فيها أنّها تمارس على التشريع بعد نفاذه أو بعبارة أخرى هي الرقابة التي تتم بعد نفاذ القانون لعلاجها، و التي يفترض فيها أن القانون قد صدر فعلاً ولكنّه مخالف للدستور، فيجوز الطعن فيه أمام المجلس الدستوري بمراجعة أصلية يزول أثره إذا قضى بعدم دستوريته.

وسنحاول مناقشة شروط تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري (الفرع الأول)، على أن نتناول الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: شروط تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري

يمارس المجلس الدستوري الرقابة السابقة على دستورية القوانين العادية، كما يمارس كذلك الرقابة اللاحقة عليها. كل ذلك في إطار إجراءات وشروط خاصة بالمراجعة الدستورية الإختيارية، والتي لا يسمح فيها للأفراد بالطعن بعدم دستورية قانون من القوانين بطريقة مباشرة.

ويختص المجلس الدستوري الجزائري بالفصل في دستورية القوانين العادية إما برأي قبل أن تصبح واجبة التطبيق أو بقرار في حال كونها واجبة التطبيق، ومن ثم فالرقابة التي تنصب على هذا التشريع قد

---

(1) - تجدر الإشارة بأن القوانين العادية تخضع لرقابة سابقة كما هو حال القوانين العضوية ولوائح البرلمان، ولكنها تختلف عنها من حيث الطبيعة فقط بأنها إختيارية. فحين لا يمكن بأي حال من الأحوال إخضاع القوانين العضوية ولوائح البرلمان للرقابة اللاحقة.

(2) - وبهذا تكون الجزائر وغيرها من الدول التي تبنت الرقابة اللاحقة عن طريق المجلس الدستوري قد أثبتت بأنه ليس هناك تلازم حتمي بين الرقابة اللاحقة والهيئة القضائية.

تكون رقابة سابقة (وقائية) كما سبق تناولها في المطلب الأول. كما قد تكون رقابة لاحقة تتميز عن غيرها من الرقابة بأنها رقابة إختيارية.

ونظّم المشرّع الدستوري الجزائري نظرياً موضوع الرقابة على دستورية القوانين العادية منذ تنبيه أول دستور للجمهورية المستقلة سنة 1963 والتي كانت لاحقة على صدره<sup>(1)</sup>. ولكن من الناحية العملية لم تمارس أية رقابة على دستورية التشريعات العادية بسبب عدم تنصيب المجلس الدستوري فلم يتاح له بالتالي ممارسة صلاحياته برقابة الدستورية. وهذا كله راجع إلى الظروف السياسيّة المعروفة التي سادت تلك الفترة<sup>(2)</sup>.

بينما لم يتناول دستور الجمهورية الثاني لسنة 1976 الرقابة على دستورية القوانين العادية بصفة خاصّة والرقابة الدستورية بصفة عامة. فهذا الدستور لم يكن يسمح بممارسة الرقابة على دستورية التشريعات خارج إطار البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، فقد كان هذا المجلس يمارس نوعاً من الرقابة السياسيّة الذاتيّة السابقة على دستورية التشريعات التي يختص بسنها، وكانت هذه الرقابة تتم من خلال عمليتين أساسيتين: أولاً، من خلال عملية فنية Operation technique تقوم بها اللجان الدائمة بالمجلس، وتتمثل في دراسة ما تم التصويت عليه من مشروعات القوانين بواسطة البرلمان بهدف معرفة مدى تطابقها مع الدستور. أما العملية الثانية فهي عملية سياسية Operation politique وكانت تتمثل في إلغاء الأحكام التي رأت اللجان عدم دستورتها، وذلك بقرار مشترك من مكتب المجلس التشريعي والحكومة. واشتراك الحكومة في هذا الشأن كان يجد تبريره في أن تعديلات القوانين كان لابد من الموافقة عليها من الحكومة ومكتب المجلس على السواء<sup>(3)</sup>.

لتظهر فكرة الرقابة الدستورية من جديد في النقاشات السياسية، بحيث أوصى المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني (الحزب الأوحّد قبل إقرار التعددية الحزبية) بإنشاء جهاز أعلى تحت سلطة رئيس الجمهورية (الأمين العام للحزب) يكلف بالفصل في دستورية القوانين قصد ضمان احترام سمو الدستور وتدعيم المشروعية وسيادة القانون وتعزيز الديمقراطية المسؤولة في بلادنا ودعمها. غير أن هذه التوصية لم تدرج في الدستور وقيمت دون تجسيد<sup>(4)</sup>.

(1) - تنص المادة (64) من الدستور الجزائري لسنة 1963 على أنه: (يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني).

(2) - <http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexArab.htm>

(3) - الغفلول عيد أحمد، المرجع السابق، ص 212.

(4) - <http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexArab.htm>

واستمر الوضع على حاله إلى غاية التعديل الدستوري الذي حدث في 23 فبراير سنة 1989، وهو تعديل على درجة كبيرة من الأهمية، إذ نص إلى جانب تكريس التعددية الحزبية السياسية والحريات العمومية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات على إنشاء مجلس دستوري يتمتع بصلاحيات أهم من تلك المخولة إياه بموجب دستور 1963 نذكر منها على الخصوص الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها (الرقابة السابقة). التي أصبحت تساند الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين العادية<sup>(1)</sup>. وكأثر على ذلك يصدر المجلس الدستوري رأيه فيما يتعلق بالرقابة السابقة وقراره في الحالة العكسية. إلا أن المدة التي طبق فيها دستور 1989 قصيرة، إذ جمدت أحكامه فعليا ابتداء من 1992/1/11، بعد إلغاء نتائج الإنتخابات التشريعية، في دورها الأول<sup>(2)</sup>.

وفي التطبيق العملي للمجلس الدستوري الجزائري فإن الفترة الممتدة ما بين 1989 - 1995 شهدت فقط أربع طعون فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين العادية نذكرها بالترتيب:  
القرار الأول<sup>(3)</sup> يتعلق بقانون الإنتخابات رقم 89-13 لا سيما المواد 61، 62، 82، 84، 85، 86، 91، 108، 110 و 111 منه والذي صرح فيه المجلس:

أن المادتين (61 و 84) اللتان تعالجان طرق الإقتراع لإنتخاب المجالس الشعبية والمادة (62) التي تبين بدقة الكيفية التي يتم وفقها توزيع المقاعد بطريق الإقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد لا تتعارض مع أي حكم في الدستور.

وأن المادتين (82 و 85) اللتان تعالجان حالات عدم القابلية للإنتخاب في المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الوطني مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظات<sup>(4)</sup>.

فحين صرح بأن اشتراط الجنسية الأصلية للمترشح للإنتخابات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني وزوجه الواردة في المادة (86) والفقرة الأخيرة منها<sup>(1)</sup> غير مطابقة للدستور لمخالفتهم المادتين (47) و(28) من الدستور.

(1) - أنظر في ذلك المادة (155) من الدستور الجزائري لسنة 1989.

(2) - نسيب محمد أرزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، مفهوم القانون الدستوري - ظاهرة الدولة والدستور، رقم الطبعة لا يوجد، شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998، ص 246.

(3) - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (1- ق. ق- مد- 89) المؤرخ في 1989/8/20 منشور على صفحة 1049 من الجريدة الرسمية عدد رقم 36 بتاريخ 1989/08/30.

(4) - سيتم التطرق إلى النقطة المتعلقة بالتحفظات عند معالجة الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري.

وما يؤخذ على قرار المجلس الدستوري عند حكمه بعدم دستورية هذه المادة أنه استدلّ من بين ما إستدلّ عليه - الأمر رقم 70-86 (2) و الذي يعني أن المجلس الدستوري قد طابق قانون عادي مع آخر له نفس الدرجة. وهذا ما لا يجوز في موضوع رقابة دستورية القوانين التي تقتصر على رقابة مطابقة القانون مع الدستور.

كما إستدل كذلك في حكمه بعدم دستورية هذه المادة بالإتفاقيات بعد المصادقة عليها. "وهكذا الشأن خاصة بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة لسنة 1945 والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لمنعها كل تمييز مهما كان نوعه". بما يعني كذلك أنه طابق قانون عادي مع معاهدة دولية. وإذا كان صحيح أن المعاهدات بمجرد التصديق عليها تسمو على القانون لكن هذا لا يسمح ولا يبيح الإرتكان عليها للحكم بعدم دستورية القوانين في مجال الرقابة الدستورية التي تقتصر فقط على مطابقة القانون مع الدستور، وخاصة مع العلم أن الدستور له مرتبة السمو على المعاهدات. فكان الأجدر بالمجلس الدستوري أن يكتفي فقط بتقرير أن المادة (86) من هذا القانون تخالف المادتين (47) و (28) من الدستور.

أما فيما يخص المادة (3/108) من هذا القانون التي تفرض أن يرفق التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوجها جاءت غير مطابقة للدستور لأنها تتضمن شرطاً إضافياً لقبالية الإنتخاب الرئاسي غير منصوص عليه في المادة (70) من الدستور كما أنها تخالف كذلك المادة (68) من الدستور. فالرجوع الوحيد إلى القانون حسب هذه المادة لا يكون إلا لتحديد كيفية الإنتخابات الرئاسية. واشترط تقديم المترشح شهادة زوجه للجنسية الجزائرية الأصلية لا يمكن أن يماثل إحدى كيفية الإنتخاب الرئاسي.

وما يؤخذ كذلك على قرار المجلس الدستوري في هذه النقطة أنه كرر إستناده على المواثيق الدولية. وتأكيداً مجدداً على مخالفة القانون المشار إليه للمواثيق الدولية بعباراته التالية: "وهو يدخل زيادة على

---

(1) - تنص المادة (86) من قانون الإنتخاب رقم 89-13 على أنه: ( يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني مايلي: - أن يكون بالغاً سن (30) عاماً على الأقل يوم الإنتخاب - أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية. - أن تكون زوجته من جنسية جزائرية أصلية.

يعفى من الشرط الأخير كل من أثبت بوثيقة رسمية أن زوجته كان لها موقف مشرف أثناء ثورة التحرير الخالدة).  
(2) - الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15/12/1970 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية الذي حدّد شروط الحصول عليها وإسقاطها وبين على الخصوص بدقة آثار الحصول على الجنسية الجزائرية وأقر حقوقاً كان من أخصها حق تقلد مهمة إنتخابية بعد خمس سنوات من الحصول على الجنسية الجزائرية، مع أنه بالإمكان إلغاء هذا الأجل من جهة أخرى بموجب مرسوم التجنس.

ذلك تمييزاً مضاداً للأحكام الدستورية وللمواثيق المذكورة أعلاه". وهذا غير جائز في رقابة دستورية القوانين التي تقتصر على رقابة مطابقة التشريعات مع أحكام الدستور ليس إلا.

كما صرّح أيضاً بأن جزء الجملة من الفقرة الأولى من المادة (110) من هذا القانون والتي تنص على أنه (يجب أن تتم الموافقة صراحة على الترشيح وتقدّم من جمعية أو عدة جمعيات ذات طابع سياسي) غير مطابقة للدستور فهي تقيد المترشح لرئاسة الجمهورية بهذا الشرط وبالتالي تخالف المادة (47) من الدستور مقرراً إعادة تحريرها كما يلي: (فضلاً عن الشروط المحددة في المادة 70 من الدستور، وأحكام هذا القانون، يجب على المترشح أن يقدم قائمة تتضمن على الأقل توقيعات ستمائة عضو منتخب لدى المجالس البلدية والولائية والمجلس الشعبي، موزعين على نصف ولايات التراب الوطني على الأقل).

ونحن لا نؤيد ما ذهب إليه المجلس الدستوري، ونرى أن قراره بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة (100) المرفق بإعادة صياغتها وفق ما اقترحه المجلس يعدّ انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات بتدخله في الوظيفة التشريعية المنوطة بالبرلمان كاختصاص أصيل خاصة مع العلم أن وظيفة المجلس الدستوري بالدرجة الأولى هي مراقبة دستورية القوانين للحكم بمطابقتها للدستور أو عدم مطابقتها وليس إعداد نصوص. فالمجلس في هذه الحالة تعدّى هذه الوظيفة إلى تدخله في تعديل هذه المادة وهذا كله لا لشيء فالنص قد قرر عدم دستوريته. كما أن ما ذهب إليه المجلس الدستوري غير منطقي فكيف يحكم بعدم دستورية مادة ويقرر في نفس الوقت إعادة تحريرها وفق الصياغة التي يقترحها. كما نعتقد أن ما ذهب إليه المجلس يخالف المادة (7) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري<sup>(1)</sup> والتي تنص على أنه: (إذا صرّح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النصّ المخاطر بشأنه، فإن النصّ الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخطرة). فكان أولى بالمجلس الدستوري أن يحكم بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة (100) ويقرر إعادتها إلى الجهة المخطرة.

أما فيما يخص المادتين (111 و 91) حيث تعفي الأولى رئيس الجمهورية الممارس من الشروط المحددة في المادة (110)، والمادة (3/91) لا تخضع النائب الممارس للزوم دعم ترشيحه بتوقيع 10% من منتخبي (بفتح الخاء) دائرته الإنتخابية أو بخمسائة توقيع منتخبي (بكسر الخاء) هذه الدائرة الإنتخابية نفسها، وذلك في حالة ما إذا كان لا يترشح من جديد تحت رعاية جمعية ذات طابع سياسي

(1) - تقابلها المادة (6) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري لسنة 2016..

غير مطابقتين للدستور، لمخالفتها المادتين (47 و 28) من الدستور. أما الفقرتين الأولى والثانية من المادة (91) اللتان تطرحان شروط تقديم المترشحين للانتخابات التشريعية وأن الإختيار المتروك للمترشحين ليس من طبيعته أن يحدث أوضاعاً مخالفة لروح الدستور ونصه، مطابقتان للدستور مقرراً إعادة تحرير المادة (91)<sup>(1)</sup>.

أما الأحكام الأخرى من قانون الإنتخاب فهي مطابقة للدستور.

وخلاصة القول تشير إلى أن المجلس الدستوري لم يتوقف عند حد رقابة القانون وبيان مخالفته، وإنما تعدى هذا الإختصاص ليشمل تجريد الحكم المعيب وإزالته لإقتراح ما يحل محله، وهذا كله تفادياً للحكم بعدم دستوريته مستعملاً عبارة " مطابق للدستور مع مراعاة التحفظ المذكور " هذا من جهة، ومن جهة أخرى بيان ملاحظته حول ما أغفله المشرع. وفي ذلك ما ذكره بشأن المادتين (82 و 85) المتناولتين حالات عدم القابلية للإنتخاب في المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الوطني حيث لا حظ " أن نص القانون الذي عرض عليه خال من كل شرط من شروط عدم قابلية الإنتخاب للمجلس الشعبي الولائي وما ذلك إلا نتيجة إغفال، لأنه في الحالة العكسية يفضي تحليله إلى تمييز بالمقارنة مع ما هو مشترط في المترشحين للمجالس الشعبية الأخرى".

فهذا القرار لا يخلو من الإنتقادات خاصة تلك المتعلقة بجوهر الرقابة، فالرقابة هنا رقابة دستورية محلها التشريع بمفهومه الواسع بما فيه المعاهدات و مدى دستوريته. هذا المحل الذي ينبغي أن لا يخالف الدستور. أما مخالفة المعاهدات فليس لها مجال في نطاق الرقابة الدستورية. التي قد تجد لها مجال في القضاء. كما أننا لا نرى منطقية لتصرفه القاضي بعدم دستورية نص من النصوص المرفق بإعادة تحريره.

أما القرار الثاني<sup>(2)</sup> فيتعلق برقابة دستورية القانون الأساسي للنائب والذي قرّر فيه المجلس الدستوري

مايلي:

فيما يخص المادة (8)<sup>(1)</sup> غير مطابقة مع أحكام المادة (28) من الدستور.

(1) - وقرر المجلس أن تحرر المادة 91 كما يلي: (مع مراعاة الشروط الواجب استقاءها قانوناً يجب أن تتم الموافقة صراحةً على القائمة المذكورة ضمن المادة 89 من هذا القانون، من طرف جمعية أو عدة جمعيات ذات طابع سياسي. وفي حالة ما إذا لم يتقدم المترشح تحت رعاية جمعية ذات طابع سياسي، فإنه يلزم بتدعيم ترشيحه ب 10 % على الأقل من منتخبي دائرته أو 500 إمضاء من ناخبي دائرته الإنتخابية).

(2) - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (2-ق-ق-م-د-89) المؤرخ في 1989/8/30 المنشور على صفحة 1058 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1989/09/04.



وما يؤخذ على قرار المجلس عند حكمه بعدم دستورية المادة (8) أنه إستند من بين ما إستند عليه المادة (24) (2) من القانون نفسه المعروف على المجلس الدستوري التي تبعد كل إمكانية للجمع بين أية وظيفة مع عضوية النائب. وذلك بإدرجه العبارة التالية (... والأكثر من ذلك أن المادة (24) من النص نفسه المعروف على المجلس الدستوري لدراسته تبعد كل إمكانية الجمع بين أية وظيفة مع عضوية النائب...) وهذا ما يعني أنه طابق بين تشريعين من نفس المرتبة.

أما فيما يخص المادة (13) (3) وما تتناوله من مهام مؤقتة يمكن أن يكلف بها النائب غير مطابقة للدستور لأنها بإمكانها أن تحدث أوضاعاً مضرة بلزوم استقلالية كل جهاز دستوري فتنظيم السلطات المستنبط من دستور 1989 يحدد بدقة صلاحيات كل جهاز. كما أن مفهوم "الهيئات السياسية السامية" الواردة في هذه المادة غريب عن المصطلحات الدستورية المعمول بها، وأنه يعود للأجهزة الدستورية أن تظل يقظة فيما يخص إجراءات التعاون بين هذه الأجهزة.

فحين أن المادتين (17 و 33)(4) إذ تعالجان كلاهما دور النائب في دائرته الإنتخابية مطابقتان جزئياً للدستور مع مراعاة التحفظ. فالأولى في فقرتها الأولى فقط مع حذف جزء الجملة ( وخاصة المسائل المتعلقة بمايلي:...) والثانية في فقرتها الأولى كذلك مع حذف الجملة القائلة ( وفي هذا الإطار يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة ). لأن بنحويل النائب أن يتابع فردياً المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية يكون القانون الأساسي قد أسند للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية.

---

(1) - تنص المادة (8) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (لا تتنافى النيابة مع وظائف أساتذة الجامعات وأطباء القطاع العام).

(2) - تنص المادة (24) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (يوضع النائب الذي أثبتت صحة نيابته في حالة الإنتداب قانوناً ويتفرغ كلياً ودائماً لنيابته).

(3) - تنص المادة (13) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (يمكن النواب دون أن تتأثر ممارسة نيابتهم، أن يكلفوا من قبل الهيئات السياسية السامية في إطار مهام مؤقتة، بتطبيق اختصاصاتهم في مهام خاصة ذات منفعة وطنية).

(4) - تنص المادة (17) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (يتابع النائب في الدائرة التي انتخب فيها تطور الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية وخاصة المسائل المتعلقة بمايلي، تطبيق القوانين والأنظمة. ممارسة الرقابة الشعبية، وكذلك المسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية). وتنص المادة (33) من القانون الأساسي للنائب: (عند نفاذ جدول أعمال المجلس، يتفرغ النائب لدائرته الإنتخابية وفي هذا الإطار، يجب عليه أن يتابع على تطبيق القوانين والأنظمة. كما يتولى ممارسة الرقابة الشعبية وفقاً للتشريع المعمول به).

أما المادة (20) من هذا القانون<sup>(1)</sup> غير مطابقة للدستور. لأنها توكل إلى النائب صلاحيات تتجاوز مهمته ذات الطابع الوطني، والنيابة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني استناداً إلى المادة (99) من الدستور، و تمارس في إطار اختصاص السلطة التشريعية وحدودها. كما أن مهمة الرقابة الشعبية موكولة إلى المجلس الشعبي الوطني وفقاً لما نصت عليه المادة (149) من الدستور، وهي تمارس على الخصوص ضمن الشروط المحددة في المادة (151) من الدستور.

بينما أحكام المادة (21)<sup>(2)</sup> وما نتناولها من طلب النائب سماع الهيئة التنفيذية الولائية غير مطابقة للدستور نظراً لكون هذا الإجراء يشكل أمراً موجهاً للسلطة التنفيذية ولا يندرج بتاتاً ضمن صلاحيات النائب الدستورية كما أن المادة (21) على هذا النحو تستبعد مبدأ الفصل بين السلطات.

وأيضاً المادة (42)<sup>(3)</sup> قرّر المجلس عدم دستوريته لأنه إذا كان على النائب أن يظل دائماً يتحسس تطلعات الشعب حسب نص المادة (94) من الدستور فليس ثمة ما يلزمه صراحة بحضور جميع الحفلات والتظاهرات الرسمية التي تقام في مستوى دائرته الانتخابية وولايته. أضف إلى ذلك أن النص في هذه المادة على كونه في هذا الإطار " يحظى بالمقام الأول في سلم التشريفات. وعلى المستوى الوطني، يحظى بالمرتبة التشريفية المناسبة لمهمته الوطنية " مفهوماً لا يحدده أي نص قانوني ولا يدرجه الدستور في حيز القانون.

وكذلك أحكام المادة (43)<sup>(4)</sup> من هذا القانون غير دستورية، نظراً لكون الجواز الدبلوماسي يسلم حسب الأعراف الدولية لكل سلطة تابعة للدولة ملزمة بمهمة دائمة أو وقتية تمثيلية أو في إطار نشاط دولي يهم الدولة، وبهذه الصفة فهو يسلم حسب إرادة السلطة التنفيذية وحدها طبقاً للمواد (67 و 74 و 116) من الدستور، فلا يعود حينئذ للقانون المحدد مجاله خاصة في المادة (115) من الدستور أن

---

(1) - تنص المادة (20) من القانون الأساسي للنائب على أنه: ( يحضر النائب اجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمجالس البلدية التابعة لدائرته الانتخابية، ويشارك في أعمالها ).

(2) - تنص المادة (21) من القانون الأساسي للنائب على أنه: ( يمكن النائب أن يطلع سماع الهيئة التنفيذية للولاية التي انتخب فيها حول كل مسألة تتعلق بسير المصالح العمومية التابعة لدائرته الانتخابية ).

(3) - تنص المادة (42) من القانون الأساسي للنائب على أنه: ( طبقاً لأحكام الدستور، يحضر النائب في جميع النشاطات والتظاهرات الرسمية التي تقام في مستوى الدائرة الانتخابية والولاية ويحظى بالمقام الأول في سلم التشريفات. وعلى المستوى الوطني، يحظى النائب بالمرتبة التشريفية المناسبة لمهمته الوطنية ).

(4) - تنص المادة (43) من القانون الأساسي للنائب على أنه: ( يسافر النائب بجواز سفر دبلوماسي. وفي كل تغلقته يسافر النائب بصفة "شخصية هامة جداً" ويستفيد بهذا الصدد من الأداءات والمساعدات المرتبة عن هذه الصفة وفي الرتبة التي تحولها له النيابة الوطنية. يحتفظ النائب الذي لم يعد انتخابه بحقه بجواز سفر دبلوماسي).

ينص على كفاءات تسليم وثائق السفر أو وضعها حيز التداول أو استعمالها لأن ذلك من اختصاص السلطة التنظيمية وحدها كما هي محددة في المادة (116) من الدستور.

بينما بقية المواد الأخرى من هذا القانون فقد صرح المجلس الدستوري بدستوريتها.

أما فيما يخص القرار الثالث<sup>(1)</sup> المتعلق بالفقرة الثانية من المادة (54) من القانون رقم 91-17 من قانون الإنتخاب<sup>(2)</sup> فقد صرح المجلس الدستوري بعدم دستوريتها لمخالفتها أحكام المواد (28) في آخرها و(30)، (31)، (47)، (68) و(95) من الدستور.

أما فيما يتعلق بقرار المجلس الدستوري الرابع<sup>(3)</sup> والمتعلق برقابة البند السادس من المادة (108) من قانون الإنتخاب فسيتم التطرق إليه عند معالجة الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري.

إن ميلاد الرقابة على دستورية القوانين العادية من جديد في الجزائر يعدو خطوة هامة في مسيرة بناء دولة القانون، والتي تعززت في ضوء التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996. فالمادة (165) من هذا التعديل جاءت تأكيداً على إختيارية الرقابة على دستورية القوانين العادية التي قد تنصب على مشاريع القوانين كما قد تمتد لتشمل القانون بعد صدوره. وهذا ما أكده التعديل الدستوري لسنة 2016 والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري لسنة 2016 في المادتين (8-9).

وفي التطبيق العملي للمجلس الدستوري الجزائري في الفترة الممتدة ما بين 1996 وإلى غاية 2011 شهدت فقط طعنين فيما يتعلق بدستورية مشاريع القوانين العادية، فحين لم يتم العثور على أي قرار مارس بشأنه المجلس الدستوري الرقابة اللاحقة على دستورية القانون العادي.

ففيما يخص الرأي الأول<sup>(4)</sup> يتعلق بدستورية المواد من 4 إلى 7 و11، 12، 14، 15 و23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان...

---

<sup>(1)</sup> - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (4-ق.ق.م.د. 91) مؤرخ في 28/10/1991 المنشور على صفحة 2107 من الجريدة الرسمية عدد 53 بتاريخ 30/10/1991.

<sup>(2)</sup> - تنص المادة (2/54) من قانون الإنتخاب على أنه: (يمكن أحد الزوجين التصويت عن الآخر مع اثبات الرابطة الزوجية عن طريق تقديم دفتر العائلي بالإضافة إلى البطاقتين الإنتخابيتين).

<sup>(3)</sup> - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (01.ق.أ.م.د. 95) المؤرخ في 6/8/1995 منشور على صفحة 19 من الجريدة الرسمية عدد 43 بتاريخ 8/8/1995.

<sup>(4)</sup> - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (04/ر.ق.م.د. 98) المؤرخ في 13/6/1998 المنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد 43 بتاريخ 16/06/1998.

قرر عدم دستورية المادة (1/5) لأن المشرع بإقراره تعويضتين أساسيتين مختلفتين، إحداهما لعضو البرلمان، والأخرى للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج يكون قد أخل بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (29) من الدستور. فالمشرع قد حدّد بموجب المادة (1/4) من هذا القانون التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الإستدلالية 3680 صافية بعد كل الإقتطاعات القانونية، وأقر بموجب المادة (1/5) من نفس القانون أن يمنح للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج تعويضة شهرية أساسية تعادل أجر رئيس البعثة الدبلوماسية، معتمداً بذلك أساسين مختلفين لتحديد نفس التعويضة الأساسية.

كما قرّر عدم دستورية المادة (2-1/7) من هذا القانون<sup>(1)</sup> لأن إقرار تعويضة لعضو البرلمان عن الحضور إجراء تحفيزي، وبالتالي يكتسي حضور أشغال البرلمان طابعاً غير إلزامي، وهذا يتنافى مع ممارسة الإختصاصات الدستورية للبرلمان التي تقتضي أصلاً حضور عضو البرلمان في الجلسات العامة وأشغال اللجان، فضلاً عن كونها لا تستند على معايير موضوعية وعقلانية كما أن تمثيل الشعب يفرض أيضاً حضور عضو البرلمان للتعبير عن انشغالاته وتطلعاته.

كذلك قرّر عدم دستورية المواد 5 (الفقرة الأخيرة)، 7 (الفقرة الأخيرة) و(12) لأنها تحيل تحديد كيفية تطبيق هذه الأحكام بموجب تعليمة على كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة، فهي تخالف المادة (2/125) من الدستور التي تقر أن تطبيق القانون يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة.

بينما المادة (11) من هذا القانون غير دستورية لأن المؤسس الدستوري قد خول المشرع اختصاص تحديد التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة بموجب القانون وفقاً للمادة (2/115) من الدستور. والمشرع حين أقر في هذه المادة الفقرة الأولى من هذا القانون استنفاة عضو البرلمان من قرض بدون فوائد يسدد في أمد عشر سنوات لإقتناء سيارة خاصة يكون قد أدرج موضوعاً لا يدخل ضمن مجال قانون التعويضات فضلاً عن كونه يفتقد السند الدستوري له.

---

(1) - تنص المادة (2-1/7) من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان على أنه: ( تحدد تعويضة عن حضور عضو البرلمان في الجلسات العامة وأشغال اللجان الدائمة تقدر كما يلي:  
- 10% من التعويضات الأساسية عن حضور أشغال الجلسات العامة، وأشغال المجلسين المختلفة.  
- 1% من التعويضة الأساسية عن كل يوم حضور في أشغال اللجان الدائمة ).

أما المواد (14، 15 و 23) من هذا القانون<sup>(1)</sup> التي تتناول على التوالي حساب مدة العضوية في البرلمان في الترقية والتقاعد وشروط وكيفيات الإستفادة من التقاعد وامتداد سريان مفعول تلك الأحكام إلى النواب السابقين غير مطابقة للدستور، لأن المشرع حين أدرج تقاعد عضو البرلمان ضمن نظام التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة مستندا في ذلك على المادة (2/115) يكون قد أدرج موضوعاً لا يدخل ضمن نظام التعويضات ولا يستند إلى نص دستوري. فالمادة (115) من الدستور لا تنطبق على المواد (14، 15 و 23) من هذا القانون بل تقتصر على تعويضات البرلمانين فقط مما يستوجب استثناء نظام التقاعد من مجال هذا القانون.

في الأخير وبعد عرض هذا الرأي نشير إلى أن المجلس الدستوري عند معالجته مدى دستورية المواد (14، 15 و 23) من هذا القانون، لم ينظر في مدى دستورية المادة الأولى رغم إتحادها في العلة مع هذه المواد. وبناء عليه نرى بأن المادة الأولى من هذا القانون والتي تنص على أنه: ( يهدف هذا القانون إلى تحديد نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان طبقاً لأحكام المادة 115 من الدستور) غير دستورية. لأن إدراج المشرع موضوع التقاعد إلى جانب موضوع التعويضات وإستداده على المادة (2/115) من الدستور والتي تنص على أن ( القانون يحدد...والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الامة ) يكون قد خالف الدستور. فهذا الأساس المعتمد عليه لا ينطبق مع هذه المادة بل يقتصر على تعويضات البرلمانين فقط مما يستوجب استثناء نظام التقاعد من مجال هذا القانون.

وأؤكد أن سبب عدم فصل المجلس الدستوري في دستورية المادة الأولى من هذا القانون يرجع إلى أن المجلس لا يمكنه أن يتصدى تلقائياً لدستورية أحكام لم يخطر بشأنها إلا إذا إقتضى الفصل في دستورية حكم ما التصدي لأحكام أخرى. وفي هذه الحالة لم يخطر المجلس للنظر في المادة الأولى من هذا القانون، كما أن هذه المادة ليست لها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار.

وحبذا لو يعدل المشرع الدستوري الدستور ويسمح للمجلس الدستوري بالتصدي تلقائياً في دستورية حكم لم يخطر بشأنه حتى ولو كان غير ذي علاقة مع النص موضوع الإخطار. لأن من شأن ذلك أن

---

(1) - تنص المادة (14) من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان على أنه: ( تحسب مدة العضوية في البرلمان بما في ذلك مدة العطلة الخاصة لكل أعضاء البرلمان كسنوات خدمة فعلية حسب الإجراءات الأكثر ملاءمة بالنسبة للترقية والحق في التقاعد على حد سواء ). وتنص المادة (15) على أنه: ( ينتسب عضو البرلمان إلى الصندوق الخاص بتقاعد الإطارات السامية للأمة... ). كما تنص المادة (23) على أنه: ( يمتد سريان أحكام هذا القانون المتعلقة بالتقاعد إلى النواب السابقين ).

يسمح للمجلس بالتصدي تلقائياً للفصل في أي حكم متى كان غير دستوري وهذا من شأنه أن يفعل الرقابة على دستورية التشريعات ويجسد مبدأ حماية سمو الدستور.

أما الرأي الثاني<sup>(1)</sup> المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان جاء فيه ما يلي:

فيما يخص الشطر الأول من المادة (12) من هذا القانون<sup>(2)</sup> غير دستورية. لأنه يستنتج منه أن نية المشرع هي إلزام السلطات المحلية بتمكين عضو البرلمان من حضور النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والإستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار وعليه فهي تخل بمبدأ الفصل بين السلطات.

فيما يخص المادة (13) من هذا القانون<sup>(3)</sup> غير دستورية لأنها لم تحدّد الأساس الدستوري المعتمد عليه. كما أن المشرع الدستوري قد حدد صراحةً من خلال المواد (133، 134 و161) من الدستور الإطار الذي يمارس فيه عضو البرلمان الصلاحية المنصوص عليها في المادة (13) واعتباراً بالنتيجة أن المشرع حين أوجب على السلطات الولائية والبلدية أن تضع تحت تصرف عضو البرلمان المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها خلافاً لما هو منصوص عليه في الدستور يكون قد تجاوز صلاحياته الدستورية.

فيما يخص المادة (25) وشبه الجملة "العطلة الخاصة" من المادة (27) من هذا القانون<sup>(4)</sup> قرّر المجلس الدستوري أن المادة (25) غير دستورية والمادة (27) دستورية جزئياً. لأن المشرع لم يبين الأساس الدستوري المعتمد عليه. وبما أن مفهوم العطلة الخاصة يفيد استمرار العلاقة التنظيمية بين المستفيد والهيئة التي ينتمي إليها، فإنها لا تنطبق على النائب وعضو مجلس الأمة الذين تنتهي علاقتهما

---

(1) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (12/ر.ق/م/د/01) المؤرخ في 2001/1/13 المنشور على صفحة 5 من الجريدة الرسمية عدد 9 بتاريخ 2001/2/4.

(2) - ينص الشطر الأول من المادة (12) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (يُمكن عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والإستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار...)

(3) - تنص المادة (13) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (يجب على السلطات الولائية والبلدية تمكين عضو البرلمان من أداء مهمته البرلمانية بوضع تحت تصرفه المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها).

(4) - تنص المادة (25) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (يوضع عضو البرلمان تلقائياً، بعد إنتهاء عهده البرلمانية مهما كانت مدتها، في عطلة خاصة مدتها سنتان. ويستفيد من خلالها من التعويضات المخصصة لعضو البرلمان الممارس). وشبه الجملة من المادة 27: (...العطلة الخاصة...).

بالبرلمان بصفتها أعضاء في هذه المؤسسة الدستورية بإنهاء عهدتهما طبقاً للمادة (102) من الدستور. أضيف إلى أنه يستنتج من صياغة المادة (2/115) من الدستور أن نية المشرع الدستوري هي ربط استفادة عضو البرلمان من التعويضات التي تدفع له بالصفة التي يتمتع بها كنائب في المجلس الشعبي الوطني أو كعضو في مجلس الأمة وبالنتيجة تتوقف الاستفادة من تلك التعويضات لمجرد انتهاء العضوية في البرلمان وفقاً لما أقره الدستور في هذا المجال.

فيما يخص المادتين (32، 34) من هذا القانون غير دستورية. لأنّ المشرع لما أحال بموجب هاتين المادتين تقرير المنحة الشهرية الخاصة التي تدفع للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج على مكتب المجلس الشعبي الوطني، وأحال تقدير تعويضة البحث والتوثيق التي يتقاضاها عضو البرلمان على المجلسين يكون قد خالف أحكام المادة (2/115) من الدستور التي يستنتج من صياغتها أن نية المشرع الدستوري أن يحدّد القانون مختلف التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة بما في ذلك التعويضات التي تدفع للنواب الذين يمثلون الجالية الوطنية المقيمة في الخارج والتعويضة التي يتقاضاها عضو البرلمان عن البحث والتوثيق.

فيما يخص المادتين (35 و 36) من هذا القانون غير دستوريتين. لأنّ المشرع حين أقرّ التكاليف المذكورة في المادتين (35 و 36)<sup>(1)</sup> لم يعطها طابع تعويضات وبهذا يكون قد خالف المادة (2/115) من الدستور.

فيما يخص المادة (38) من هذا القانون<sup>(2)</sup> غير دستورية.

وخلاصة القول نشير أن المشرع الدستوري الجزائري من خلال تعديل 1996 وإن كان قد وسّع من نطاق الرقابة إلا أنه لم يأتي بالجديد فيما يتعلّق بالرقابة على دستورية القوانين العادية، فكان تعديله في هذا المجال مجرّد تأكيد لما ذهب إليه دستور 1989. وفيما يخصّ التطبيق العملي للرقابة على دستورية

---

(1) - لأنّ المشرع قد بين أن حساب تكاليف السفر بين دائرة نشاط عضو البرلمان ومقرّ الغرفتي يتم على أساس سفريتين اثنتين كل شهر بالوسائل الأكثر ملاءمة، وأن حساب هذه التكاليف للنواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج يتم على أساس تذكرتين للنقل الجوي كل دورة وأن حساب تكاليف استعمال السيارة الشخصية يكون على أساس جزافي يقدرها المجلسان، وبين أن المجلسين يتكفلان أيضاً بتسديد تكاليف السفريات الإضافية عند الإقتضاء، كما أقرّ أن البرلمان يضمن الإيواء لإعضائه بما يكفل حريتهم في إختيار مكان إقامتهم وكرامتهم وأمنهم دون تحديد تلك التكاليف.

(2) - تنصّ المادة (38) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (تطبق على عضو البرلمان أحكام نظامي التأمينات الإجتماعية والتقاعد المنصوص عليهما في القانون رقم 89-14 المؤرخ في 8/8/1989 المعدّل بالقانون رقم 91-22 المؤرخ في 4/12/1991 والمتضمن القانون الأساسي للنائب).

القوانين العادية، فيمكن أن نحكم عليها بأنها كانت محدودة وغير فعالة، حيث كانت كلّها رقابة على دستورية مشاريع القوانين في حين لم يتم العثور على أي قرار مارس بشأنه المجلس الدستوري رقابته اللاحقة.

أما فيما يخص الرقابة على دستورية القوانين العادية في فرنسا، فقد كانت محدودة تمارس فقط على مشاريع القوانين قبل صدورها عن طريق إحالتها من قبل السلطات المحددة على سبيل الحصر وهم رئيس الدولة ورئيسي مجلسي البرلمان والوزير الأول وستين نائباً في الجمعية الوطنية أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ، ولا يجوز بأي حال من الأحوال الطعن بعدم دستورية القانون بعد صدوره<sup>(1)</sup> أو بعبارة أخرى كانت رقابة سابقة مثلها في ذلك مثل الرقابة على دستورية القوانين العضوية ولوائح البرلمان ولكنها تختلف عنها من حيث الطبيعة فقط بأنها اختيارية.

وظلت في الواقع رقابة محدودة بالمقارنة بما هو عليه حال الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، واستمر الوضع على حاله إلى غاية التعديل الدستوري الذي تم في 23 جويلية 2008 والمتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة<sup>(2)</sup>، وهو تعديل على درجة كبيرة من الأهمية إذ تم توسيع نطاق الرقابة وجهات الإحالة كما تم إخضاع القوانين العادية إلى الرقابة اللاحقة والتي تم قصر إحالتها إلى المجلس الدستوري على مجلس الدولة ومحكمة النقض الفرنسية أثناء دعوى معروضة على المحكمة، وهذا ما أكدته المادة 61-1 من الدستور الفرنسي المعدلة بموجب المادة 46 من القانون الدستوري رقم 2008-724 المؤرخ في 23/7/2008. فأصبحت الرقابة اللاحقة تساند الرقابة السابقة على دستورية القوانين العادية.

وعليه، إذا ثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أن نصاً قانونياً يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، يمكن إخطار المجلس الدستوري بهذه القضية رهن التحقيق عن طريق إحالتها من قبل مجلس الدولة أو محكمة النقض التي يفصل فيها المجلس الدستوري في أجل محدد<sup>(3)</sup>.

---

(<sup>1</sup>) - Art (61/2) de la constitution française: ( Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs).

(<sup>2</sup>)- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi\\_constitutionnelle\\_du\\_23\\_juillet\\_2008](http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_constitutionnelle_du_23_juillet_2008) -

(<sup>3</sup>)- Art (61-1) de la constitution française modifiée par la loi constitutionnelle du 28 Juillet 2008 (Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ( Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ).



وبهذا يكون المشرع الدستوري الفرنسي قد نهض بالرقابة إلى الفاعلية، فالرقابة السابقة مجرد رقابة مشاريع قوانين ليست رقابة على دستورية القوانين، فهذه الأخيرة لن تتحقق إلا بإخضاع القانون بعد صدوره على المجلس الدستوري، كما أن الرقابة السابقة وإن كانت قد تقي القانون من شبهة عدم الدستورية قبل صدوره إلا أنها لا تستطيع معالجة القانون مما قد يشوبه من شبهات بعد صدوره أضف إلى أنها لا تكشف دائما عن العيوب الدستورية فهناك من العيوب من لا يظهر منها إلا بعد النفاذ الفعلي للقانون وتطبيقه على المواطنين.

إن ممارسة الرقابة الإختيارية على القوانين العادية تخضع لضوابط وقيود لا بد من التقيد بها والتي تتجلى فيما يلي:

#### أولاً: شرط المصلحة والصفة في المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري<sup>(1)</sup>

إن نشأة الرقابة على دستورية القوانين من جديد في التعديل الدستوري الذي حدث في 1989/2/23 يعدّ خطوة هامة في مسيرة بناء دولة القانون الذي أقر توسيع صلاحيات المجلس الدستوري ليشمل رقابة دستورية القوانين العادية قبل صدورها أو بعدها. وقد تعززت هذه الخطوة في ضوء التعديل الدستوري الذي حدث في 1996/11/28.

فبعد هذا التعديل، الذي أحدث تغيير في تشكيلة البرلمان بإدراج غرفة ثانية (مجلس الأمة) إلى جانب المجلس الشعبي الوطني تم توسيع جهات الإحالة لتشمل كذلك سلطة دستورية جديدة وهي رئيس مجلس الأمة. والتي توسعت كذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 لتشمل الوزير الأول وخمسين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة. بالإضافة إلى حق مجلس الدولة والمحكمة العليا بإحالة أي نص قانوني، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أنه يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور.

وإذا كان الدستور الجزائري نص صراحةً على إخضاع القوانين العادية للرقابة الدستورية، إلا أنه لم يتطرق لتحديد الجهة المختصة بإحالتها إلى المجلس الدستوري من خلال نص المادة (186)، وإكتفى بنصه على إختصاص المجلس الدستوري بالفصل في دستورية القوانين العادية شأنه في ذلك شأن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الذي نص كذلك فقط على إختصاص المجلس بالنظر في دستورية القوانين العادية في المادة (5) منه.

(1) - سبق الإشارة إلى شرط المصلحة في المراجعة الدستورية في الصفحات (114-116) من هذه الأطروحة.

ولكن المجلس الدستوري كجهاز مراقبة دستورية القوانين لا يتحرك من تلقاء ذاته. فهو دستوريا كمرجع ناظر بمدى مطابقة القوانين لأحكام الدستور وباقي مكونات الكتلة الدستورية، بحاجة لمن يراجعها ما يفيد بأن المراجعة عنصر أساسي وضروري لتحريك جهاز المراقبة المذكورة<sup>(1)</sup>.

وبالرجوع إلى المادتين (187) و(188) من الدستور الجزائري التي حددت الجهات المخولة بإخطار المجلس الدستوري نجدها قد جاءت مطلقة دون تحديد أو تقييد للتشريعات محل الإخطار. والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد نصا أو دلالة. ومنه يتضح أن الجهات المخولة بإحالة القوانين العادية إلى المجلس الدستوي هي رئيس الجمهورية أو رئيسي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أو الوزير الأول أو (50) نائبا أو (30) عضوا في مجلس الأمة أو المحكمة العليا أو مجلس الدولة. بحيث لا يجوز لغيرهم مراجعة هذه الهيئة الدستورية بموضوع الرقابة على دستورية القوانين.

وعند تفحصنا للأراء والقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري منذ نشأته وإلى غاية 2011 فيما يتعلّق بالرقابة على دستورية القوانين العادية لحظنا أن القوانين العادية تمت إحالتها كلّها من قبل رئيس الجمهورية ما عدا قانون واحد أحاله رئيس مجلس الأمة<sup>(2)</sup>. ولم يتم تسجيل حالة واحدة لجأ فيها رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى إثارة دستورية القوانين العادية.

---

(1) - أبو العيد إلياس، المجلس الدستوري بين النص والإجتهد والفقهاء المقارن، الجزء الثاني، المواد من 18 إلى 34، رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 2007، ص 138-139.

(2) - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (1-ق.ق. -مد- 89) المؤرخ في 1989/8/20 المنشور على صفحة 1049 من الجريدة الرسمية ع 36 بتاريخ 1989/8/30. والمتعلق بقانون الإنتخاب رقم 89-13 والذي قام بإحالاته رئيس الجمهورية.

- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (2-ق-ق- م-د- 89) المؤرخ في 1989/8/30 المنشور على صفحة 1058 من الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 1989/09/04. والمتعلق بالقانون الأساسي للنائب. والذي قام بإحالاته إلى المجلس الدستوري رئيس الجمهورية.

- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (4-ق.ق. م.د. 91) المؤرخ في 1991/10/28 منشور على صفحة 2107 من الجريدة الرسمية عدد 53 بتاريخ 1991/10/30. والمتعلق بالفقرة الثانية من المادة (54) من قانون الإنتخابات (91-17). والذي قام بإحالاته إلى المجلس الدستوري رئيس الجمهورية.

- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (01.ق.أ-م.د. 95) مؤرخ في 1995/8/6 منشور على صفحة 19 من الجريدة الرسمية عدد 43 بتاريخ 1995/8/8. والمتعلق بدستورية البند السادس من المادة (108) من قانون الإنتخابات والذي قام بإحالاته إلى المجلس الدستوري رئيس الدولة.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (04/ر.ق. / م.د. 98) مؤرخ في 1998/6/13 منشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد 9 بتاريخ 1998/06/16. حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان. والذي قام بإحالاته إلى المجلس الدستوري رئيس مجلس الأمة.

ونعتقد أن عدم طعن رئيس المجلس الشعبي الوطني أمام المجلس الدستوري فيما يتعلق بالقوانين العادية قد يرجع لسببين: لأن هذا الرئيس يملك في واقع النظام الداخلي البرلماني، سلطة واسعة لتحريك مشاريع القوانين وتقديمها وتأخيرها وتغليب بعضها على البعض الآخر ثم لأنه يندر حدوث حالات يضطر فيها الرئيس في واقع التداول البرلماني الجزائري إلى طرح أي قانون على التصويت إذا لمس فيه أي خلل تكويني<sup>(1)</sup>.

وقد أحسن المشرع الدستوري الجزائري عندما وسع جهات الإحالة لتشمل الوزير الأول، ونرى أن صلاحية إحالة رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان للقوانين العادية في هذه الحالة لا ينبغي أن تلغي حق الوزير الأول في التقدم بفحص دستورية مواد القوانين العادية حيث لا تعارض بين هذه الحقوق. وما يصدق بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان يجد ميداناً تطبيقياً لدى الوزير الأول أيضاً. فقواعد النظام الديمقراطي البرلماني المبنية أصلاً على تأثير السلطتين يستدعي ممارسة مثل هذه الطعون من قبل الوزير الأول فهي تشكل رقابة تمهيدية من الوزير الأول على أعمال السلطة التشريعية، فكثيراً ما يلجأ البرلمان إلى إقرار أو تعديل قوانين لا تتماشى مع رغبة الوزير الأول<sup>(2)</sup>.

إن توسيع جهة الإحالة لتشمل إختصاص الوزير الأول بإحالة القوانين العادية إلى المجلس الدستوري دون باقي أعضاء الحكومة، يبدو منطقياً حيث أنه بمقتضيات الدستور، تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول ولا يمكنه أن يودع أي مشروع قانون بمكتب أي من مجلسي البرلمان قبل المداولة في شأنه بالمجلس الوزاري والحكومة متضامنة<sup>(3)</sup>.

كما تم توسيع جهة الإحالة لتشمل أعضاء غرفتي البرلمان في التقدم بطلب فحص دستورية مواد القوانين العادية. فالحاجة إلى توسيع دائرة الذين يخول لهم حق ممارسة الإجراءات التي تضمن الحفاظ على التوازنات السياسية وتصور حقوق النواب داخل البرلمان تبدو ضرورية، فهذا مقصد من المقاصد

---

- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (12/ ر.ق / م د / 01 ) مؤرخ في 2001/1/13 منشور على صفحة 5 من الجريدة الرسمية بتاريخ 2001/2/4. والمتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان. والذي قام بإحالته إلى المجلس الدستوري رئيس الجمهورية.

(1) - أبو عيد إلياس، المجلس الدستوري اللبناني بين النص والإجتihad والفقه المقارن، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص146-147.

(2) - أبو عيد إلياس، المجلس الدستوري بين النص و الإجتihad والفقه الدستوري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 149.

(3) - المدور رشيد، المرجع السابق، ص 377.

الأساسية لإحداث المجلس الدستوري، ولن يتم هذا إلا إذا كان حق طلب فحص دستورية القوانين العادية مكفولاً لأعضاء البرلمان بدون قيد أو شرط. لأن من شأن ذلك أن يسمح على الأقل لأعضاء أحزاب المعارضة بحماية الدستور حالة صدور تشريع يخالفه كما يسمح لهم بالمشاركة في صياغة أحكام القوانين العادية وبمراقبة السياسة الخارجية للسلطة التنفيذية بصورة جيدة سواء قبل نفاذ التشريع أو بعده خصوصاً في الحالات التي يحجم فيها رئيس الجمهورية والوزير الأول وكذلك رئيساً غرفتي البرلمان عن إثارة مسألة عدم دستورية القوانين العادية لا سيما إذا انتمو جميعاً إلى تيار سياسي واحد<sup>(1)</sup>.

والتساؤل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة ما هو مصير القانون المطعون بعدم دستوريته إذا زالت صفة مقدمه أثناء نظر المجلس الدستوري للخصومة؟ كأن يقدمها رئيس الجمهورية وأثناء نظر المجلس للقانون المطعون فيه يقدم استقالته أو تنتهي عهده.

لم ينص المشرع الدستوري الجزائري ولا التشريعات محل المقارنة على هذه الفرضية وعليه نرى أن زوال صفة مقدم المراجعة أثناء سير المجلس الدستوري في نظر الخصومة لا تأثير له على القانون المطعون فيه، وبالتالي يستمر المجلس في نظره للقانون المطون فيه فالعبرة فيها هو أنه أثناء تقديمها كان رئيس للجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان أضف إلى أن المشرع الدستوري لم يشترط توافرها من وقت تقديم المراجعة إلى حين صدور قرار المجلس الدستوري.

وتأسيساً على ما سبق، يمكن القول أنه من تتوافر فيه صفة رئيس الجمهورية أو صفة وزير أول أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو خمسين نائباً أو ثلاثين عضواً في مجلس الأمة يكون أهلاً وله صلاحية لمراجعة المجلس الدستوري. بالإضافة إلى حق مجلس الدولة والمحكمة العليا بإحالة أي نص قانوني يثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أنه يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور. وما يفهم بمفهوم المخالفة لنص المادتين (187) و(188) من الدستور الجزائري أنه إذا قدمت أي مراجعة من غير هؤلاء الأشخاص المحددين حصراً في هذه المواد لا يقبل الطعن وعلى المجلس أن يقضي بعدم قبول المراجعة.

أما فيما يخص الدستور الفرنسي فقد حدد صراحة الجهات المخولة بإحالة القوانين العادية<sup>(2)</sup> على المجلس الدستوري وقصرها في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيسي الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ. بالإضافة إلى حق مجلس الدولة ومحكمة

(1) - الغفلول عيد أحمد، المرجع السابق، ص 52.

(2) - Art (61/2) de la constitution française de 1958.

النقض بإحالة أي نص قانوني يثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أنه يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور<sup>(1)</sup>.

وفي الأخير، بقي أن نشير أن المشرع الدستوري الجزائري لسنة 1996 قصر حق المراجعة أمام المجلس الدستوري على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان مستبعدا الوزير الأول وأعضاء البرلمان والمحكمة العليا ومجلس الدولة من حق ممارسة هذا الطعن، والتي أضيفت مؤخرا بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016. فهذا الحق لمجموعة أعضاء البرلمان هو الذي وجد ميدانا تطبيقيا نشيطا أمام المجلس الدستوري الفرنسي إذ من يراقب مراجعات المجلس الدستوري الفرنسي يجدها في أكثريتها الساحقة مقدمة من قبل العدد المطلوب من النواب.

أما القول بمنح هذا الحق للمواطن وأن حجه عنه يشكل مساساً وانتقاصاً من حقوق الإنسان الأساسية فهو إن أخذ به وتمت تلبيته من شأنه أن يحقق إحترام حقوق الانسان، لكنه من جهة أخرى من شأنه أن يغرق المجلس الدستوري بمراجعات غير جدية ويجعله عاجزاً عن القيام بمهمته الدستورية. وتجدر الإشارة إلى أنه في فرنسا أجازت المراجعة من قبل المواطنين في إطار القضاء الانتخابي (الرئاسي والبرلماني)، إذ بإمكان المواطنين المسجلين على لوائح دائرتهم الانتخابية أن يراجعوا المجلس الدستوري خلال العشرة أيام من تاريخ الانتخاب أسوة بالمرشح الخاسر<sup>(2)</sup>.

#### ثانياً: شرط الميعاد في المراجعة الاختيارية أمام المجلس الدستوري

لم يحدّد الدستور الجزائري مدة معينة يجب خلالها إحالة القوانين العادية على المجلس الدستوري لممارسة رقابته على دستوريته شأنه في ذلك شأن الدستور الفرنسي.

وبالرجوع إلى قرارات المجلس الدستوري الجزائري، نجد أن المدة الفاصلة ما بين المصادقة على القوانين العادية (الرقابة السابقة) أو نشرها في الجريدة الرسمية (الرقابة اللاحقة) والإحالة على المجلس الدستوري قد تراوحت- بحسب الحالات- ما بين يوم إلى ستة سنوات فمثلاً:

(1)- Art (61-1) de la constitution française modifiée par la loi constitutionnelle du 28 Juillet 2008.

(2)- Camby Jean- Pierre, **Le Conseil constitutionnel, juge électoral**. Editions Dalloz, 2004, p. 7, No. 14.

(Qualité pour agir: Le droit de contester une élection appartient à toute personne inscrite sur les listes électorales de la circonscription et aux personnes qui y ont fait acte de candidature (Ord. 7 Novembre 1958, art. 33, code Elect. Art. LOI 180).

- الفقرة الثانية من المادة (54) من القانون رقم (91-17) والمتضمن قانون الانتخابات والذي نشر في الجريدة الرسمية في 16/10/1991 تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في 16/10/1991، فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت يوماً واحداً.

- قانون الانتخابات رقم (89-13) الذي نشر في الجريدة الرسمية في 7/8/1989 تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في 13/08/1989. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ستة أيام.

- القانون الأساسي للنائب الذي نشر في الجريدة الرسمية في 9/8/1989. تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في 15/8/1989. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ستة أيام.

- مشروع القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في 11/2/1998 والمصادق عليه من قبل مجلس الأمة في 19/5/1998 تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في 27/5/1998. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ثمانية أيام.

- مشروع القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان المصادق عليه من قبل مجلس الأمة في 28/11/2000 تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في 25/12/2000. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت سبعة وعشرين يوماً.

- البند السادس من المادة (108) من القانون رقم (89-13) المؤرخ في 7/8/1989 والمتضمن قانون الانتخابات والمنشور في الجريدة الرسمية في 7/8/1989 والمعدل والمتمم بموجب الأمر رقم (95-21) المؤرخ في 19/7/1995 والمنشور في الجريدة الرسمية في 23/7/1995. تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في 29/7/1995. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ستة سنوات. علماً أن المادة (108) سبق وأن طعن فيها أمام المجلس الدستوري بتاريخ 13/8/1989 والتي أصدر بشأنها قرار في 20/8/1989 وقضى بعدم دستورتها ولما طعن فيها للمرة الثانية في 29/7/1995 ثبت فقط المجلس الدستوري قراره الأول وأكد فيه أنه لا وجه للبت في مدى دستورتها من جديد.

وقد أحسن مشرّعنا الدستوري فعلاً بعدم تحديده ميعاداً لإحالة القوانين العادية إلى المجلس الدستوري. لأن القول بخلاف ذلك سيثير إشكالية حول مصير القانون الذي رفض المجلس الدستوري النظر فيه

لإنقضاء الأجل وثبت بالفعل مخالفته للدستور. كما أن كثير من المخالفات لا يتم اكتشافها إلا بعد زمن. وقد حدث عمليا أن أخطر المجلس الدستوري الجزائري بعد ست سنوات من نشر القانون في الجريدة الرسمية.

وإن لم يحدد الدستور الجزائري مدّة معيّنة لإحالة القوانين العادية إلى المجلس الدستوري إلا أنه حدد المهلة التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يصدر رأيه أو قراره فيها وهي ثلاثين يوما من تاريخ الإخطار هذا إذا تمت الإحالة من قبل رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان أو الوزير الأول أو خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة<sup>(1)</sup> ويبدأ سريان هذه المدة من تاريخ تسجيل المراجعة في قلم المجلس الدستوري عملا بأحكام المادة (13) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري<sup>(2)</sup>. ولرئيس الجمهورية أن يطلب في حال وجود طارئ تخفيض هذا الأجل إلى عشرة أيام. أما إذا تمت إحالة النص من قبل المحكمة العليا أو مجلس الدولة فيصدر المجلس الدستوري قراره خلال أربعة أشهر التي تلي تاريخ الإخطار. ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة أشهر. فحين حددها المشرع الدستوري الفرنسي بشهر، وللحكومة أن تطلب في حالة الإستعجال قصرها على ثمانية أيام<sup>(3)</sup>.

وإذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد نص على المهلة التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يبدي رأيه أو يصدر قراره فيها، إلا أنه لم يحدد مصير القانون الذي سكت عنه المجلس الدستوري فلم يبدي رأيه أو يصدر قراره فيه خلال هذه المهلة، كذلك الشأن بالنسبة للنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري. فهل تعتبر مرور المهلة دون صدور رأي أو قرار من المجلس الدستوري قرينة قاطعة على دستورية النص وهل يجوز الطعن فيه مرة ثانية ؟

نرى أن القانون منذ صدوره من البرلمان يفترض أنه مطابق للدستور مالم يصدر حكم من المجلس بخلاف ذلك وما سكوت المجلس وعدم إبداءه لرأيه أو قراره خلال هذه المدة إلا تأكيدا على دستورية النص. إستنادا إلى الإرادة الضمنية للمجلس الدستوري.

وتأسيساً على إعتبار سكوت المجلس الدستوري وعدم إبداءه لرأيه أو قراره خلال هذه المهلة قرينة قاطعة على دستورية القانون، يمكن القول أن قرينة الدستورية هذه لا تمنع من مراجعة المجلس الدستوري

(1) - أنظر في ذلك المادة (167) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(2) - أنظر في ذلك المادة (10) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.

(3) - Art (61/3) de la constitution Française.

مجددا إذا اتضح أن هذا القانون غير دستوري عن طريق الرقابة اللاحقة فسكوت المجلس والتزامه الصمت ليس قرارا وعليه لا يحوز حجية القرارات الصادرة عن المجلس مما يخول إمكانية مراجعته مرة أخرى عن طريق الطعن بعدم دستوريته والقول بخلاف ذلك يعد انتهاكا لمبدأ سمو الدستور.

وعليه نرى أنه لا بد من تحديد مصير القانون العادي وعدم تركه معلقاً إزاء تقاعس وتراخي المجلس في إصدار رأيه أو قراره. من خلال تعديل المادة (189) من الدستور لتصبح كالتالي: (يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار،... وإذا لم يصدر الرأي أو القرار ضمن المهلة المذكورة يعتبر النص موضوع المراجعة مقبولاً).

يبقى أن نشير أن المجلس الدستوري الجزائري على إمتداد آراءه وقراراته المختلفة المتعلقة بمطابقة القانون العادي للدستور والصادرة في ظل دستور 1996 ظل دوماً محترماً للأجال القانونية المنصوص عليها في (167) من دستور 1996 ولم يجاوز العشرين يوماً في إصدار قراراته فلم يثار هذا التساؤل. وبعد عرض شرط المصلحة والصفة والميعاد في المراجعة الاختيارية أمام المجلس الدستوري، نشير إلى أنه لا بد أن تكون القوانين العادية قد انطوت على شبهة عدم الدستورية وأن لا يكون قد سبق و صدر رأي أو قرار من المجلس الدستوري في دستوريته. فإن توفرت هذه الشروط فصل المجلس الدستوري في مدى دستوريته.

وهنا نتمنى على مشرعي الدستور إقتفاء أثر التشريعات المقارنة كاللبناني بتحويل المجلس صلاحية تعليق مفعول النص المطعون فيه قبل الفصل في الموضوع وذلك لما له من أهمية، وخاصةً إذا علمنا أنه بين فترة مراجعة المجلس وفترة الفصل في دستورية القانون محل الطعن لا يوجد مانع يحول دون تطبيق أحكامه. لهذا السبب بالذات ودرءاً لتطبيق قانون قد يتخذ المجلس الدستوري بشأنه قراراً بالإبطال الكلي أو الجزئي نرى ضرورة النص على هذا الإجراء ومنح رئيس المجلس أو نائبه في حال غيابه حق دعوة هيئة المجلس إلى الإجتماع بشكل فوري يتم زمنياً فور تسجيل المراجعة في هذا المجلس لدراسة ما إذا كان يقتضي تعليق مفعول النص القانوني المطعون فيه بحيث إذا وجدت أسباب جدية تبرر تعليق مفعول هذا النص أصدر قرار بذلك لوضع حد لنفاذ القانون<sup>(1)</sup>.

بعد أن تطرقنا إلى شروط تقديم المراجعة الاختيارية أمام المجلس الدستوري، ننتقل إلى الآثار المترتبة عليها.

(1) - أنظر في ذلك المادة (20) من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني.



## الفرع الثاني: الأثار المترتبة على تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري

سنحاول مناقشة القرار الصادر عن المجلس الدستوري من حيث الشكل (أولاً)، على أن نتناول القرار

الصادر عن المجلس الدستوري في الموضوع (ثانياً).

### أولاً: القرار الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الشكلية للقانون

قبل أن يفصل المجلس الدستوري في مدى مطابقة القوانين العادية للدستور من الناحية الموضوعية عليه التحقق أولاً من أنها غير مشوب بعيب من العيوب الشكلية. وهذا ما سيكون محور هذه النقطة فالقرار الصادر عن المجلس الدستوري في النواحي الشكلية للقوانين العادية يتطلب التطرق إلى الإختصاص في إصدار القوانين العادية (أ)، كما ويتطلب التطرق إلى الإجراءات اللازمة لإصدار القوانين العادية (ب).

#### أ- القرار الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية القوانين العادية من حيث الإختصاص:

سبق الإشارة أن النصوص القانونية توصم بعيب عدم الإختصاص، إذا خرجت عن محددات أو

عناصر أربعة تقوم عليها فكرة الإختصاص وهي عنصر شخصي وموضوعي وزماني ومكاني.

#### 1- عدم الإختصاص الشخصي في إصدار القوانين العادية<sup>(1)</sup>:

يتولّى السلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري برلمان يتكون من غرفتين وهما: المجلس الشعبي

الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه وهو صاحب الإختصاص الأصلي

في إصدار القوانين العادية<sup>(2)</sup>.

و قد سبق للمجلس الدستوري الجزائري<sup>(3)</sup> في رأي له حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11 و 12 و

14 و 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان التصريح بأنه طالما

أن أحكام المواد (5/الفقرة الأخيرة ) و(7/الفقرة الأخيرة ) و(12) من هذا القانون تحيل تحديد كفاءات

تطبيق هذه الأحكام بموجب تعليمة على كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة

فهي بالنتيجة تخالف المادة (2/125) من الدستور التي تنص على أن تطبيق القانون يندرج في المجال

التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية.

(1) - للمزيد بهذا الشأن إرجع للفصل الثاني من الباب الأول من هذه الأطروحة.

(2) - أنظر المادة (98) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(3) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (04/ ر. ق. / م. د/ 98 ) المؤرخ في 13/1/1998 والمنشور على صفحة 3

من الجريدة الرسمية عدد 43 بتاريخ 16/6/1998.

وفي أحيانا أخرى، ونتيجة لظروف غير عادية تمر بها البلاد قد يبيح الدستور أو قانون عضوي سلطة التشريع لهيئة معينة وهذا ما انتهجته الجزائر بعد فبراير 1992. ففي المداولة رقم (92-02/ م أ د) المؤرخة في 1992/4/14 تقرر العمل بالمراسيم ذات الطابع التشريعي<sup>(1)</sup> وبالتالي أصبح المجلس الأعلى للدولة من خلال رئيسه يتخذ جميع التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري<sup>(2)</sup>.

## 2- عدم الإختصاص الموضوعي في إصدار القوانين العادية<sup>(3)</sup>:

يقتضي إيضاح العنصر الموضوعي في الإختصاص القول أنه خلافا للأصل العام الذي يقضي أن البرلمان له سلطة التشريع في أي موضوع من الموضوعات بإعتباره صاحب الإختصاص الأصيل بالتشريع وما تقوم به السلطة التنفيذية إلا استثناء<sup>(4)</sup> جعل المشرع الدستوري الجزائري إختصاص البرلمان في إصدار القوانين العادية محدداً على سبيل الحصر، فالبرلمان لا يسمح له بالتشريع إلا في المواضيع المحددة وبصورة حصرية في المادة (140) من الدستور<sup>(5)</sup>. فإذا ما تجاوز القانون هذه الحدود وخرج عنها كان مشوباً بعيب عدم الإختصاص الموضوعي. فحين اعتبر إختصاص السلطة التنفيذية شاملاً لجميع المسائل التي لا يختص البرلمان بتنظيمها. ولكن نلاحظ أن منح الإختصاص المبدئي للسلطة التنفيذية والإختصاص المقيد للسلطة التشريعية هو فقط من الناحية النظرية ذلك أن إختصاص البرلمان مثلما هو محدد في الدستور يغطي مجالات واسعة بحيث لا يترك في الواقع للمجال التنظيمي إلا عدداً محدوداً من المسائل التي يمكن أن يتدخل بشأنها<sup>(6)</sup>.

(1) - الحثيات التي تم الإستناد إليها للإستحواذ على هذه الصلاحيات كانت كالتالي:

- الضرورة الحتمية والعاجلة لضمان استمرارية الدولة.

- شغور السلطة التشريعية.

- إعلان المجلس الدستوري الصادر في 1992 / 1/ 11 والذي يوصي فيه السلطات الدستورية بالسهر على استمرارية الدولة وتوفير الشروط الضرورية لسير المؤسسات.

إعلان 1992/1/14 الذي يؤسس المجلس الأعلى للدولة ويخوله ممارسة جميع السلطات التي يسندها الدستور لرئيس الجمهورية.

(2) - أوصديق فوزي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، - دراسة مقارنة - القسم الثاني - النظرية العامة للدساتير - رقم الطبعة لا يوجد، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001، ص 212 - 213.

(3) - للمزيد بهذا الشأن إرجع للفصل الثاني من الباب الأول من هذه الأطروحة.

(4) - المفرجي إحسان حميد، المرجع السابق، ص 208.

(5) - تقابلها المادة (122) من الدستور الجزائري لسنة 1996. والمادة (34) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(6) - زعلاني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 68.

وقد كان للعنصر الموضوعي في الإختصاص نصيب في قرارات المجلس الدستوري الجزائري ومن ذلك رأيه<sup>(1)</sup> المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان. والذي صرّح فيه بعدم دستورية الشطر الأخير من المادة (12) والمادة (29) من هذا القانون<sup>(2)</sup> لتناولهما مواضيع لا تندرج ضمن مجال القانون المنصوص عليه في المادتين (122) و(123) من الدستور. فهما بالتالي يخالفان المادة (1/125) من الدستور التي تنص على أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الإختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، كما قضى بعدم دستورية المادة (23) من هذا القانون لإتحادها في العلة مع الشطر الأخير من المادة (12) والمادة (29) من هذا القانون. مؤكداً في نفس الرأي أن المشرع طبقاً للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الإختصاص مطالب بأن يراعي كلما مارس صلاحية التشريع المجال المحدد في الدستور للنص المعروض عليه بحيث لا يدرج ضمنه أحكاماً ومضامين تعود دستورياً لمجالات نصوص أخرى مما يستوجب استثناءها من النطاق الذي يعود لهذا القانون<sup>(3)</sup>.

ونخلص مما تقدم أن عيب الإختصاص باعتباره أحد العيوب الدستورية يجد أساسه في مخالفة التشريع لقواعد الإختصاص التي يرسمها الدستور، وهي تقوم على أربعة عناصر تتصل بالنواحي

---

(1) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (12/ ر. ق / م د / 01 ) المؤرخ في 2001/1/13 و المنشور على صفحة 5 من الجريدة الرسمية عدد 09 بتاريخ 2001/02/04.

(2) - تنص المادة (12/ الشطر الأخير) على أنه: (...ويحضى بالمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بمهمته الوطنية). وتتص المادة (29) على أنه: ( يستفيد عضو البرلمان في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية. يسافر عضو البرلمان في كل تنقلاته بالمكانة اللائقة التي يقرها له الدستور).

(3) - كما صرّح كذلك أن المواد 9- 15- 18/ الشطر الثاني- 19- 20- 21- 22- 24- 39 و 40 من القانون الأساسي لعضو البرلمان لا تدخل ضمن مجال هذا القانون لأن المشرع أدرج في هذا القانون أحكاماً من الدستور والقانون العضوي والقانون والنظام الداخلي للبرلمان بنقلها حرفياً و/أو مضمونها. وإذا كانت نية المشرع جمع مختلف الأحكام المتعلقة بالنواب وأعضاء مجلس الأمة التي ينظم الدستور البعض منها ويوزع البعض الآخر على نصوص أخرى لتكون في قانون واحد، فإنه يكون قد أدرج في هذا القانون أحكاماً تعود لمجالات نصوص مختلفة وبالتالي يكون قد أخل بالمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الإختصاص.

- وهو ما أكده كذلك في قراره رقم (2-ق-ق-م د-89) المؤرخ في 1989/8/30 و المنشور على صفحة 1058 من الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 1989/9/4. المتعلق بالقانون الأساسي للنائب والذي صرح فيه المجلس الدستوري أن المادة (43) من هذا القانون وما تتناوله من أسفار النواب تحت غطاء جواز دبلوماسي مخالفة للدستور، نظراً لكونه لا يعود للقانون المحدد مجاله خاصة في المادة (115) من الدستور أن ينص على كيفية تسليم وثائق السفر أو وضعها حيز التداول أو استعمالها لأن ذلك من اختصاص السلطة التنظيمية وحدها كما هي محددة في المادة (116) من الدستور.

الشخصية والموضوعية والزمانية والمكانية<sup>(1)</sup> ويؤدي الخروج على أي من هذه العناصر بمناسبة ممارسة الإختصاص الدستوري إلى بطلان العمل أو الإجراء الصادر بناء عليه، وبالتالي إلى عدم دستورية التشريع الصادر في هذا الشأن.

#### ب - قرار المجلس الدستوري حول مدى دستورية القوانين العادية من الناحية الإجرائية<sup>(2)</sup>.

لا يكفي أن يصدر التشريع طبقاً لقواعد الإختصاص المحددة في الدستور حتى يكون دستورياً، وإنما يجب أيضاً أن يكون مستوفياً "للشكل" الذي تطلبه الدستور والمتمثل بصفة أساسية في الإجراءات الدستورية التي يتعين الإلتزام بها سواء كانت متعلقة باقتراحه أو إقراره أو إصداره. وعلى هذا فإنه يقصد بعيب الشكل مخالفة الإجراءات والشروط التي تطلبها الدستور المتعلقة بالتشريع في المراحل الثلاث التي يمر بها الإقتراح والإقرار والإصدار<sup>(3)</sup>.

ومن أمثلة المخالفات الشكلية أن يصدر القانون دون موافقة الأغلبية البرلمانية المحددة دستورياً<sup>(4)</sup> أو مناقشة الإقتراح دون أن يكون مقدّم من العدد الكافي من النواب<sup>(5)</sup> أو دون تصديق رئيس الدولة. أو دون أخذ رأي الجهات التي نص عليها الدستور<sup>(6)</sup> ولذلك إذا صدر التشريع مخالفاً لهذه الإجراءات تعين على المجلس الدستوري إبطاله.

فالقوانين التي لم تستوف الأشكال والإجراءات المقررة لإصدارها كالقانون الذي لم يصدق عليه أحد المجلسين، أو كالذي شرع بأغلبية هي دون النصاب الدستوري، أو كالذي لم يجر نشره أو إصداره حسب الأصول - فإنه لا خلاف في أن عيب الشكل سيهدم في القانون صفته كقانون في المجال الوضعي. وفي هذه الحالة يجب عدم تطبيق مثل هذا القانون، لأنه في الواقع ليس من قبيل القانون في شيء. وهذا الأمر مسلم به فقهاً وقضاءً دون أي خلاف<sup>(7)</sup>.

(1) - سبق الإشارة إلى العنصر الزمني والمكاني للإختصاص في هذه الأطروحة.

(2) - وإذا تركنا التشريع وواتجها إلى التنظيمات والأوامر التشريعية نجد أنها هي الأخرى مقيدة بإجراءات شكلية يجب مراعاتها وبخلاف هذه الإجراءات يغدو التنظيم أو الأمر التشريعي غير دستوري.

(3) - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 794.

(4) - تنص المادة (120) على أنه: ( يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه ).

(5) - أنظر في ذلك المادة (2/119) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(6) - أنظر في ذلك المادة (3/119) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(7) - الحيايري عادل، المرجع السابق، ص 225.

ولم نسجل أي قانون عادي كان محلاً للإبطال أمام المجلس الدستوري الجزائري، كونه لم يراعي الإجراءات الشكلية لكن هذا الأمر قد يرد في حال ما إذا خالف المشرع أحد القواعد الدستورية المنظمة للعمل التشريعي.

فإذا رأى المجلس الدستوري أن المعاهدة مطابقة للدستور من الناحية الشكلية والإجرائية إنتقل للنظر في مطابقتها للدستور من الناحية الموضوعية.

**ثانياً: القرار الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الموضوعية للقانون العادي.**

بعد أن يتحقق المجلس الدستوري من أن القوانين العادية غير مشوبة بعيوب من العيوب الشكلية ينتقل لفحص دستوريتها من الناحية الموضوعية. فيصدر قراره إما بالدستورية (أ) أو عدم الدستورية (ب) وللحكم في الحالتين آثار معينة.

**أ: القرار الصادر عن المجلس الدستوري بمطابقة القانون العادي للدستور من الناحية الموضوعية.**

بعد أن يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العادية للدستور من الناحية الشكلية ينتقل لفحص دستوريتها من الناحية الموضوعية، فيفحص كل أحكام ومواد القانون العادي المعروضة عليه بصفة منتظمة بدءاً بالعنوان تم المواد تدريجياً. فإذا إرتأى المجلس الدستوري عدم مخالفتها للدستور أصدر قراره بالمطابقة وفي هذه الحالة يكون القانون العادي صحيحاً سليماً من جميع العيوب وأسباب البطلان.

ورقابة المجلس الدستوري على القوانين العادية لا تقتصر فقط على نصوص القانون العادي موضوع الإخطار بل تتعداها لتشمل أحكام أخرى لم يخطر بشأنها، فله حق التصدي لها متى إقتضى الفصل في دستورية حكم ما التصدي لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها بشرط أن تكون ذات علاقة بالأحكام موضوع الإخطار<sup>(1)</sup>. وهذا ما أكده المجلس الدستوري الجزائري في رأيه<sup>(2)</sup> المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان والذي صرح فيه "أنه بمقتضى المادة (8) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يمكن للمجلس الدستوري أن يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار إذا اقتضى ذلك الفصل في دستورية الحكم أو الأحكام المعروضة عليه... ونظرا للعلاقة الموجودة بين المادتين (38 و43) من القانون موضوع الإخطار

(1) - حسب المادة الثامنة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.

(2) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 12/ ر.ق.م/د/01 ) المؤرخ في 2001/1/13 والمنشور على صفحة 5 من الجريدة الرسمية عدد رقم 09 بتاريخ 2001/2/4.

وبينهما وبين الفقرة الأولى... فإنه يتعين إخضاع هذه الأحكام كلها لرقابة الدستورية نظراً لما لها من ترابط وتشابه في الموضوع<sup>(1)</sup>.

والقرار الصادر عن المجلس الدستوري بعدم وجود تعارض بين القوانين العادية والدستور يصدر عادة مُحدّداً لدرجة عدم التعارض بين القاعدتين وعدم التعارض هذا قد يكون عدم تعارض بسيط وقد يكون عدم تعارض مشروط ويسمى كذلك "التطابق مع التحفظ"<sup>(2)</sup>.

وقد درج المجلس الدستوري على التعبير عن عدم التعارض البسيط بين القوانين العادية والدستور بعبارة أن "القانون العادي مطابق للدستور" ومن شأن ذلك أن يضيفي الدستورية على كافة أحكام القانون. ولم نجد أي رأي أو قرار قضى فيه المجلس الدستوري الجزائري بمطابقة مشاريع القوانين العادية أو القوانين العادية بكاملها للدستور أي "التطابق البسيط".

أما قرار المجلس الدستوري بتطابق القانون العادي المشروط أو "التطابق مع التحفظ" فيعني قيام المجلس الدستوري بتفسير الحكم الخاضع لرقابته من أحكام القانون العادي بصورة تجعل منه متفقاً مع الدستور تفادياً للحكم بعدم دستوريته<sup>(3)</sup>. ومن هذا القبيل رأي المجلس الدستوري الجزائري<sup>(4)</sup> المتعلق بالرقابة على دستورية مشروع القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان. والذي قضى فيه المجلس الدستوري أن المادة (28)<sup>(5)</sup> مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ التالي: (أنه إذا كان من

---

(1) - وهذا ما أكده كذلك بقوله "إذا كان بإمكان المجلس الدستوري أن يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها والتي لها علاقة بالحكم أو الأحكام موضوع الإخطار فإن التصريح في هذه الحالة بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها و/ أو تصدى لها يعد سبباً كافياً في حد ذاته لإعادة القانون إلى البرلمان طالما أن فصل هذه الأحكام غير الدستورية عن بقية النص يمس بنيته بكاملها". (رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 04/ر. ق. /م. د/89 ) المؤرخ في 1998/6/13 المنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد رقم 43 بتاريخ 1998/6/16. في هذا القرار مارس المجلس الدستوري رقابته السابقة على القانون العادي).

(2) - الغفلول عيد أحمد، المرجع السابق، ص 111-112.

(3) - الغفلول عيد أحمد، المرجع السابق، ص 112-113.

(4) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 12/ر. ق/م د/01 ) المؤرخ في 2001/1/13 والمنشور على صفحة 5 من الجريدة الرسمية عدد 09 بتاريخ 2001/2/4.

(5) - تنص المادة (28) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (يُمْكِنُ عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته. يحدد النظام الداخلي لكل من الغرفتين هذه الوسائل).

صلاحية المشرع تقدير الوسائل المادية الضرورية التي يحتاجها عضو البرلمان لأداء مهمته البرلمانية فإنه بالمقابل يتعين أن لا تخالف تلك الوسائل أحكام المادتين (105) و(2/115) من الدستور<sup>(1)</sup>. وكذلك قراره<sup>(2)</sup> المتعلق بقانون الإنتخاب والذي قضى فيه المجلس أن المشرع عندما نص على أن الأشخاص الذين يمارسون الوظائف المذكورة في المادتين (82 و 85) من هذا القانون غير قابلين للإنتخاب في المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الوطني كان يقصد منعهم من الترشح لمهمة انتخابية مدة ممارستهم مهامهم وطوال سنة واحدة بعد إنهاء مهامهم ومن تقديم ترشحهم لمهمة إنتخابية في دائرة الإختصاص الأخيرة التي مارسوا الوظائف فيها، وأي قول آخر يفضي إلى توسيع هذا المطلب الأخير إلى كل دوائر الإختصاص التي قد سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم قول تمييزي لا يستند إلى أساس. وبعد هذا التحفظ يتبين أن أحكام المادتين (82 و 85) المذكورتين لا مساس لهما بأي حكم دستوري.

<sup>(1)</sup> - ومن الأمثلة الأخرى رأيه رقم (04/ر.ق.م.د/98) المؤرخ في 13/6/1998 المتعلق بدستورية المواد من 4 إلى 7 و... من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان والذي قضى فيه المجلس الدستوري أن المشرع حين أسس بموجب المادة (1-4/2) من هذا القانون تعويضة أساسية شهرية لعضو البرلمان صافية بعد كل الإقتطاعات القانونية تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الإستدلالية لسلك الإطارات السامية للأمة يكون قد إعتد طريقة حسابية مغايرة لتلك المطبقة على المرتبات والأجور. وأنه عند رفع نسبة الإشتراك في الضمان الإجتماعي فإن التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان لن تتخفف على عكس رواتب وأجور الموظفين والعمال. فالمجلس الدستوري وعض من أن يحكم بعدم دستورية المادة (1-4/2) من هذا القانون التي كانت تتعارض بالفعل ظاهريا مع المادة (64) من الدستور قام بتفسيرها بصورة تسمح بتطبيقها مبينا أنه يتعدى تطبيق طريقة حساب التعويضة الأساسية الشهرية، كما وردت في المادة (1-4/2) دون المساس بمبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان والمواطنين طبقا للمادة (64) من الدستور. وبالنتيجة تكون المادة (1-4/2) مطابقا للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ. ونفس الشيء يسري على الفقرة 3 من نفس المادة. كما قضى المجلس الدستوري أن المشرع حين أقر بموجب المادة (6) من هذا القانون تعويضة تكميلية شهرية يتقاضاها عضو البرلمان عن التمثيل والعهدة والأمانة لتغطية التكاليف المتعلقة بواجباته النيابية الإنتخابية... فإنه يستثني في هذه الحالة أعضاء مجلس الأمة المعينين من قبل رئيس الجمهورية من الإستفادة من هذه التعويضة المقررة إجمالياً. وبدلاً من أن يحكم المجلس الدستوري بعدم دستورية هذه المادة لأن المشرع حين استعمل عبارة " والأمانة لتغطية التكاليف المتعلقة بأداء واجباته النيابية... و" عضو البرلمان " و" الإنتخابية " يكون قد أقر تعاملاً غير متساو بين أعضاء البرلمان " المنخبين " و" المعينين " وأضفى غموضاً على المعنى المقصود ولم يحدد الطبيعة القانونية للوسائل المرتبطة بالأمانة ومآلها. قام بتفسيرها بصورة تسمح بدخولها في التطبيق والنتيجة أن المادة (6) دستورية شريطة مراعاة هذا التحفظ.

<sup>(2)</sup> - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (1-ق.ق. - مد- 89) المؤرخ في 20/8/1989 المنشور على صفحة 1104 من الجريدة الرسمية عدد 36 بتاريخ 30/8/1989.

## ب: القرار الصادر عن المجلس الدستوري بعدم مطابقة القوانين العادية للدستور من الناحية الموضوعية

إذا ارتأى المجلس الدستوري بعد تداوله موضوع القانون العادي أنه غير مطابق للدستور أصدر قراره بعدم المطابقة. وقد تكون عدم المطابقة كلية (الفرض الأول)، كما قد تكون جزئية (الفرض الثاني).

### الفرض الأول: قرار المجلس الدستوري بعدم المطابقة الكلية للدستور

إذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد نص على الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري على مشاريع القوانين قبل صيرورتها نهائيا والتي يصدر بشأنها رأيا. كما نص كذلك على الرقابة اللاحقة التي يباشرها على القوانين بعد صدورها والتي يصدر بشأنها قرارا إلا أن تنظيمه إقتصر فقط على الآثار التي تترتب على عدم دستورية القوانين في حين أهمل تنظيم الآثار التي تترتب على عدم دستورية مشاريع القوانين. والقانون العادي قد يصيبه عوار دستوري أو تثار حوله شبهة عدم الدستورية سواء قبل نفاذه أو بعده فيطعن فيه في كلتا الحالتين أمام المجلس الدستوري على أساس ما تضمنته المادة (165) من الدستور.

وعدم نص المشرع الدستوري الجزائري على هذا الأثر هو الذي دفع البعض إلى القول أنه في الحالة التي يكتفي فيها المجلس بإصدار رأي تتضاءل صفته القضائية، إلى درجة يصبح معها مجرد هيئة استشارية، حيث أراءه في هذه الحالة غير ملزمة وتفقد لقوة الشيء المقضي فيه. فرأي المجلس الدستوري بعدم دستورية مشروع قانون عادي لا يجبر السلطات التي أصدرته بضرورة تعديله، باستثناء رأي المجلس الصادر بعدم دستورية مشاريع المعاهدات فالمشرع قد أعطاه قيمة قانونية حيث يمنع المصادقة عليها في حالة عدم تطابقها مع الدستور. فحين يبدو المجلس الدستوري كسلطة قضائية فعلا حين يتوج تصرفه بقرار نهائي غير قابل للطعن من جهة كما أن النص المخالف للدستور يفقد كل قيمته وآثاره القانونية ابتداء من يوم صدور قرار المجلس بعدم دستورية القوانين بعد نفاذها من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

إلا أننا لا نؤيد ما ذهب إليه هذا الجانب، ونرى أن سبب عدم نص المشرع الدستوري الجزائري على الأثر المترتب على عدم دستورية مشاريع القوانين العادية ما هو إلا تجنباً للتكرار. وما يسري على مشاريع القوانين العضوية يسري على مشاريع القوانين العادية. وما نص المادة (168) التي تنظم الأثر المترتب

---

(1) - أرزقي نسيب محمد، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، رقم الطبعة لا يوجد، شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998، ص 245.



على عدم دستورية مشاريع المعاهدة إلا دليل على قيمة الأراء الصادرة من المجلس الدستوري وإلا ما جدوى لرأي المجلس الدستوري الذي قد لا تلتزم به السلطات المعنية.

وعليه إذا انتهى المجلس الدستوري إلى عدم دستورية مشروع قانون عادي بسبب أحد العيوب الموضوعية التي قد يصاب بها المشروع، فإن هذا الأخير لا يمكن أن يصدر<sup>(1)</sup> ومشاريع القوانين العادية - تقاس على القوانين العضوية- في هذا الشأن ولن يكون هناك من حل سوى أن يتدخل البرلمان لإصلاح العوار الدستوري الذي أصاب القانون.

أما فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة فإنها تفترض أن قانونا صدر وعمل بمقتضاه وتراءى لذوي الشأن المخولة بالإحالة مخالفته لأحكام الدستور فيجوز الطعن في دستوريته عن طريق مراجعة المجلس<sup>(2)</sup>. وإذا قرّر هذا الأخير أنه غير مطابق للدستور بكامله أصدر قراره بعدم مطابقتها للدستور. وكجزء لذلك يفقد هذا القانون كل قيمته وآثاره القانونية ابتداء من يوم صدور قرار المجلس عملا بأحكام المادة (169) من الدستور الجزائري<sup>(3)</sup>. فيصبح كأنه لم يكن بأثر فوري ما يعني أن قرارات المجلس الدستوري الجزائري لا تتمتع بأثر رجعي فلا تطبق على العلاقات السابقة<sup>(4)</sup> فأثر الحكم في هذه الحالة منشأ وليس كاشفا.

ويلاحظ من العرض السابق أن المشرع الدستوري الجزائري لم ينص على إلغاء الحكم المخالف للدستور وأن المجلس الدستوري لا يحكم بإلغاء القانون أو النص المخالف للدستور وإنما يحكم فقط بعدم دستوريته ولكن آثار هذا الحكم السابق بيانه يعني من الناحية العملية إلغاء هذا القانون أو النص المخالف للدستور وإنعدام كل قيمته ذلك أن أحكام المجلس ذات حجية مطلقة إزاء كافة وملزم لكل السلطات كما أنه يرتب فور صدوره زوال أثره وهذا وذاك يعنيان ببساطة إلغاء القانون المخالف للدستور رغم عدم التصريح بذلك<sup>(5)</sup>.

---

(1)- أنظر في ذلك المادة (2) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.

(2)- الطهراوي هاني علي، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط 1، درا الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 366.

(3)- تنص المادة (169) من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه: ( إذا إرتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس ).

(4)- يسري الأثر الرجعي على الماضي أي من تاريخ صدور القانون المقضي بعدم دستوريته. أما الأثر الفوري فيسري على المستقبل أي من تاريخ صدور قرار بعدم الدستورية. أنظر في ذلك قباني بكر، **المرجع السابق**، ص 208-209.

(5)- شيحا إبراهيم عبد العزيز وعبد الوهاب محمد رفعت، **المرجع السابق**، ص 544.

وتتمتع الآراء والقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري، بحجية مطلقة بحيث تسري على كافة وتلتزم بها جميع السلطات وهي نهائية وغير قابلة للطعن بأي طريق من طرق الطعن وتنتهي بها كافة الشكوك التي اثيرت حول النص وغني عن البيان، أن تقرير الحجية المطلقة لأحكام المجلس الدستوري يستند إلى نص المادة (3/191) من الدستور الجزائري لسنة 2016 والمادة (71) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري<sup>(1)</sup> كما يستند إلى هدف المشرع من إنشاء هذه الهيئة ألا وهو انفرادها بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، ويستند كذلك إلى أن المراجعة الدستورية تعتبر من الدعاوى العينية التشريعية التي توجه الخصومة فيها إلى الأعمال القانونية المعيبة شأنها في ذلك شأن الدعاوى المتعلقة بطلب إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أمام القضاء الإداري<sup>(2)</sup>.

أما فيما يخص الرقابة على دستورية القوانين العادية في فرنسا، فقد كانت تمارس فقط على مشاريع القوانين ولا يجوز بأي حال من الأحوال الطعن بعدم دستورية القانون بعد صدوره<sup>(3)</sup> أو بعبارة أخرى كانت رقابة سابقة. واستمر الوضع على حاله إلى غاية التعديل الدستوري الذي حدث في 2008/7/23. والذي تمّ بموجبه إخضاع القوانين العادية إلى الرقابة اللاحقة وتم قصر إحالتها على مجلس الدولة ومحكمة النقض الفرنسية أثناء دعوى معروضة على المحكمة عملاً بأحكام المادة 61-1 من الدستور الفرنسي فأصبحت الرقابة اللاحقة تساند الرقابة السابقة على دستورية القوانين العادية.

ويتضح من المادة 61-1 من الدستور الفرنسي أنه إذا ثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أن نصاً قانونياً يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، يمكن إخطار المجلس الدستوري بهذه القضية رهن التحقيق عن طريق إحالتها من قبل مجلس الدولة أو محكمة النقض التي يفصل فيها المجلس الدستوري في أجل محدد.

فإذا قرر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية مشاريع القوانين العادية المنصوص عليها في المادة (2/61) من الدستور بسبب أحد العيوب الموضوعية التي قد يصاب بها المشروع، فإن هذا الأخير

---

(<sup>1</sup>) - المادة (71) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري لسنة 2016. تقابلها المادة (3/62) من الدستور الفرنسي.

(Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles).

(<sup>2</sup>) - قباني بكر، المرجع السابق، ص 239.

(<sup>3</sup>) - Art (61/2) de la constitution française.

لا يمكن إصداره أو تطبيقه وذلك عملاً بأحكام المادة (1/62) من الدستور الفرنسي ولن يكون هناك من حل سوى أن يتدخل البرلمان لإصلاح العوار الدستوري الذي أصاب مشروع القانون.

والطعن في دستورية قانون معين من شأنه أن يوقف الميعاد القانوني الذي لابد وأن يتم إصدار القانون خلاله بواسطة رئيس الدولة إلى أن يقضي المجلس الدستوري في الطعن المقدم إليه. فإذا رأى المجلس أن القانون في حالة توافق مع الدستور فإن ميعاد إصدار القانون يبدأ في السريان اعتباراً من نشر الحكم الصادر عن المجلس في الجريدة الرسمية<sup>(1)</sup>.

أما إذا قرر المجلس الدستوري الفرنسي أن القانون العادي غير مطابق للدستور على أساس المادة 1-61 فيلغى اعتباراً من نشر قرار المجلس الدستوري أو من تاريخ لاحق يحدده المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>.

ومفاد ذلك أن قرار المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية نص قانوني بعد نفاذه يترتب عليه إلغاء هذا النص اعتباراً من تاريخ نشر القرار، وقد أجاز الدستور للمجلس الدستوري أن يحدد تاريخاً آخر لنشر القرار في الجريدة الرسمية أي أن الدستور أعطى للمجلس مكنة إعطاء القرار استثناءً أثراً رجعياً أو أثراً مستقبلياً وأصبحت قرارات المجلس الدستوري الفرنسي تسري بأثر فوري (مباشر) من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو بأثر رجعي باستثناء النص الضريبي فالأحكام المتعلقة بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون لها إلا أثر فوري فلا يجوز لمن دفع الضريبة أن يسترد ما سبق دفعه. أما إذا كان النص المحكوم بعدم دستوريته جنائياً فيعتبر كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل أما الماضي فمن تاريخ صدور جميع أحكام الإدانة التي استندت إلى ذلك النص في الإصدار وتعتبر هذه الأحكام كأن لم تكن حتى ولو كانت أحكام بائنة<sup>(3)</sup> باستثناء الحقوق والمراكز التي استقرت سواء بانقضاء مدة التقادم أو بحكم حاز قوة الأمر المقضي به<sup>(4)</sup>. والمشرع الدستوري الفرنسي كان صريحاً بنصه على إلغاء الحكم المخالف للدستور عكس ما ذهب إليه المشرع الدستوري الجزائري.

---

(<sup>1</sup>)- Art (21) de la loi organique du conseil constitutionnel française: (La publication d'une déclaration du Conseil constitutionnel constatant qu'une disposition n'est pas contraire à la Constitution met fin à la suspension du délai de promulgation).

(<sup>2</sup>)- Art (62/2) de la constitution française : (Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause).

(<sup>3</sup>)- قباني بكر، المرجع السابق، ص 240.

(<sup>4</sup>)- عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام، الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة، رقم الطبعة لا يوجد، الولاء للطبع والتوزيع، مكان النشر لا يوجد، 1991، ص 229.

ومن خلال الآراء والقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلّق بالرقابة على دستورية القوانين العادية، لم نعثر على أي قرار قضى فيه المجلس الدستوري بعدم مطابقة القانون العادي موضوع الإخطار بكامله للدستور. في حين قضى<sup>(1)</sup> بعدم دستورية المادة (2/54) من قانون الإنتخابات المحالة للمراقبة الدستورية بكاملها لمخالفتها أحكام المواد 28 في آخرها و 30، 31، 30، 47، 68 و 95 من الدستور. كما قضى<sup>(2)</sup> بعدم دستورية البند السادس من المادة (108) موضوع الإخطار من قانون الانتخابات بكامله.

### الفرض الثاني: قرار المجلس الدستوري بعدم المطابقة الجزئية للدستور

يثير هذا الفرض إحتمالين فإما أن يكون هذا الحكم المعيب قابل للفصل عن القانون العادي (الإحتمال الأول) وإما أن يكون غير قابل للفصل عنه (الإحتمال الثاني).

### الإحتمال الأول: إمكانية فصل النصوص المعيبة عن القوانين العادية

إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أن مشروع القانون العادي المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابقا للدستور قابل للفصل عن باقي أحكام هذا القانون، أصدر رأيه فقط بعدم مطابقة هذا الحكم المخالف للدستور دون باقي أحكام القانون العادي الأخرى. ومصير القانون العادي في هذه الحالة - قياسا على القوانين العضوية - إما أن يصدر من قبل رئيس الجمهورية باستثناء الحكم المخالف للدستور أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص<sup>(3)</sup>.

وقد أكّد إجتهد المجلس الدستوري الجزائري إمكانية فصل الأحكام غير المطابقة للدستور عن الأحكام الأخرى في رأيه المتعلق بالرقابة على دستورية مشروع القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان والذي رأى فيه<sup>(4)</sup> " أن المواد (9، 15، 19، 20، 21، 22، 24، 39 و 40) لا تدخل ضمن مجال هذا القانون. وأن المواد (12، 13، 23، 25، 29، 32، 34، 35، 36 و 38) غير دستورية،

<sup>(1)</sup> - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 4- ق.ق.م.د 91 ) المؤرخ في 1991/10/28 المنشور على صفحة 2107 من الجريدة الرسمية عدد 53 بتاريخ 1991/10/30.

<sup>(2)</sup> - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 01. ق.ق.م.د 95 ) المؤرخ في 1995/8/6 المنشور على صفحة 11 من الجريدة الرسمية عدد رقم 43 بتاريخ 1995/8/8.

<sup>(3)</sup> - أنظر في ذلك المادة (3) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري. تقابلها حرفيا المادة (1/23) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي.

<sup>(4)</sup> - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 12/ر.ق.م.د/01 ) المؤرخ في 2001/1/13 منشور على صفحة 5 من الجريدة الرسمية عدد 09 بتاريخ 2001/2/4.

مؤكداً أن مواد وأحكام القانون موضوع الإخطار التي لا تدخل ضمن مجال هذا القانون أو التي هي غير دستورية قابلة للفصل عن باقي مواد وأحكام هذا القانون.

أما إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أنّ القانون العادي بعد نفاذه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور وقابل للفصل عن باقي أحكام هذا القانون التي لا تخالف الدستور. أصدر قراره بدستورية القانون العادي باستثناء الحكم المخالف للدستور الذي يصدر المجلس فيه قرار بعدم دستوريته فيزول أثره بمجرد قرار المجلس ويعاد إلى الجهة التي أخطرت المجلس الدستوري به، وهذا ما يتضح بمفهوم المخالفة للمادة (6) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري<sup>(1)</sup>.

### الاحتمال الثاني: عدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام القانون العادي.

إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أن مشروع القانون العادي المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون. فلا يتم إصدار هذا القانون - قياساً على مشاريع القوانين العضوية -<sup>(2)</sup> ويتعين في هذه الحالة إعادة النص القانوني بأكمله إلى البرلمان لإعادة فحصه من جديد<sup>(3)</sup>.

وقد أكد المجلس الدستوري الجزائري عدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام القانون العادي في رأيه<sup>(4)</sup> الصادر في 1998/6/13 والذي قضى فيه المجلس " أن المواد (5، 7، 11، 12، 14، 15 و 23) من هذا القانون غير دستورية، وأن هذا الحكم المخالف للدستور غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص، وعليه يعاد القانون الذي ورد ضمنه الحكم المعني إلى البرلمان طالما أن منطوق هذا الرأي يمس ببنية النص كاملة "<sup>(5)</sup>.

---

(1) - تنص المادة (6) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( إذا صرّح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه، وكان هذا الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخرطة ).

(2) - أنظر في ذلك المادة (2) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري تقابلها حرفياً المادة (22) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي.

(3) - عفيفي مصطفى، المرجع السابق، ص 71.

(4) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ( 04/ر.ق.م.د/98 ) المؤرخ في 1998/6/13 والمنشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد رقم 43 بتاريخ 1998/6/16 حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان.

(5) - ويعتبر هذا الحكم هو الحكم الوحيد الذي قضى فيه المجلس الدستوري الجزائري بعدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام القانون.

أما إذا اتضح للمجلس الدستوري الجزائري أن القانون العادي بعد نفاذه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون التي لا تخالف الدستور. فإن القانون الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخطرة. وهذا ما أكدت عليه المادة (7) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري<sup>(1)</sup>.

ولكن لم نعثر على أي قرار أصدره المجلس الدستوري يقضي فيه بعدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام القانون العادي بعد نفاذه فكانت معظمها قابلة للفصل.

يبقى أن نتساءل، عما إذا كان بإمكان إحدى الجهات المخولة بالإخطار أن تطعن في دستورية قانون سبق وأن صدر قراراً من المجلس الدستوري بشأنه؟

إن الجواب على هذا التساؤل يجد سنده في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري وبالأخص المادة (49) منه والتي تقضي بأن آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن.

ولكن الحقيقة وعلى الرغم من صراحة هذه المادة إلا أنه حدث عملياً في الجزائر أن طعن في دستورية حكم سبق وأن صدر فيه قرار<sup>(2)</sup> وكان ذلك بناء على إحالة من رئيس الجمهورية برسالة مسجلة في 13/8/1989 والمتعلقة... لا سيما المادة (3/108) والذي قضى فيه المجلس بعدم مطابقتها للدستور. ليعاد ويخطر من جديد من قبل نفس الجهة برسالة مسجلة بالأمانة العامة في 29/7/1995 حول دستورية البند السادس من ذات المادة والذي أكد فيه المجلس الدستوري على حجية ما يصدر عنه من قرارات بعباراته التالية<sup>(3)</sup> (...وعليه فإن قرارات المجلس الدستوري تكتسي الصبغة النهائية وذات النفاذ الفوري وتلزم كل السلطات العمومية. وترتب بصفة دائمة كل آثارها ما لم يتعرض الدستور للتعديل، وطالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها ما زالت قائمة. فإن إدراج نفس الشرط من شروط الترشح لرئاسة

---

(1) - تنص المادة (7) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: (إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المختر بشأنه، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخطرة).

(2) - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (1-ق.ق-مد-89) المؤرخ في 20/8/1989 والمنشور على صفحة 1049 من الجريدة الرسمية عدد 36 بتاريخ 30/8/1989.

(3) - قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (01.ق.ق-أ.م.د-95) المؤرخ في 6/8/1995 المنشور على صفحة 19 من الجريدة الرسمية عدد رقم 43 بتاريخ 8/8/1995.

الجمهورية الذي تم الفصل فيه بعدم مطابقته للدستور تجاهل قوة قرار المجلس الدستوري، ومن تم فإنه لا وجه للبتّ في مدى دستوريته من جديد).

في الأخير نشير أنه وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري الجزائري قد فرق في الأثر على عدم المطابقة بين القانون العضوي والقانون العادي، حيث رتبّ على عدم مطابقة القوانين العضوية للدستور "عدم إصدارها" و القوانين العادية "زوال أثرها" إلا أن إجتهد المجلس الدستوري وحدها عند فصله في الحكم بالنسبة للقوانين العضوية، بحيث إستعمل عبارة واحدة وهي أن القانون العضوي غير مطابق للدستور. و لم يوحدتها بالنسبة للقوانين العادية فاستعمل تارة مصطلح عدم دستوريته وتارة أخرى عدم مطابقتها للدستور.

## الباب الثاني: الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية

بتبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات، وضع المؤسس الدستوري الجزائري مجالات واسعة للتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كما منح لكل سلطة وسائل تؤثر بها على نظيرتها، الأمر الذي من شأنه تحقيق التوازن بينهما. فكل سلطة تملك من الآليات التي تسمح لها بمراقبة السلطة الأخرى، غير أن أهم هذه الوسائل هي الاعتراض على القوانين وحق الحل الذي تمتلكه السلطة التنفيذية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني وتقلبه المسؤولية السياسية للحكومة أمام هذا الأخير.

أما التعاون فيظهر من خلال مشاركة كل سلطة في كثير من صلاحيات نظيرتها، ولعل أبرز صورة للتعاون تظهر في تدخل السلطة التنفيذية في عملية التشريع التي هي أصلا اختصاصا برلمانيا، من خلال التشريع عن طريق الأوامر والمبادرة بمشاريع القوانين، وتحديد جدول أعمال البرلمان، بل وتمكينها من إضفاء طابع الاستعجال على بعض النصوص القانونية لإدراجها في جدول الأعمال، وفي مقابل ذلك نجد السلطة التشريعية تساهم في كثير من اختصاصات السلطة التنفيذية، سواء بالتدخل المباشر كما هو الشأن بالنسبة للتصويت على قانون المالية أو في شكل استشارة كما هو الحال قبل اتخاذ كثير من القرارات الهامة<sup>(1)</sup>.

وتأسيساً على ما سبق، سنحاول مناقشة هذا الباب من خلال التقسيم الآتي:

الفصل الأول: الاختصاص الرقابي للحكومة.

الفصل الثاني: الاختصاص التشريعي للحكومة.

الفصل الأول: الاختصاص الرقابي للحكومة

لم يأخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالفصل الجامد أو المطلق بين السلطات الذي يرى بالإضافة إلى عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات السلطات الأخرى، عدم السماح لها كذلك بمراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطات الأخرى. وإنما أخذ بالفصل المرن الذي يقوم على أساس المساواة وإقامة علاقة تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية.

فالرجوع إلى بعض مواد دستور 2016 نجد أنه بإمكان السلطة التنفيذية مراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية، وذلك من خلال تمتع رئيس الجمهورية بعدد من الاختصاصات التي تمكنه من

(1) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 157-185.



القيام بهذه المراقبة، وتتخذ هذه الاختصاصات صورتين وهما طلب إجراء مداولة ثانية وحل المجلس الشعبي الوطني.

و سنحاول مناقشة اختصاصات رئيس الجمهورية بطلب إجراء مداولة ثانية في (المبحث الأول)، على أن نتناول اختصاصه بحل المجلس الشعبي الوطني في (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: طلب إجراء مداولة ثانية

كرس النظام الدستوري الجزائري حق طلب إجراء مداولة ثانية في جميع الدساتير الجزائرية، بدءا من دستور 1963 في المادة (50)، ودستور 1976 في المادة (155)، ودستور 1989 في المادة (118)، ودستور 1996 في المادة (127)، ودستور 2016 في المادة (145)<sup>(1)</sup>.

ويقصد بطلب المداولة الجديدة حسب Carré Demalberg سلطة بسيطة تجذب انتباه غرفتي البرلمان حول بعض المساوئ، والتي تعتقد السلطة التنفيذية بوجودها في الإجراء التشريعي المصوت عليه من طرفها. كما يشكل هذا الحق حسب M. Ameller "إجراء مقرر للسماح للبرلمان بإعادة النظر في الإجراءات التي لم يأخذها بعين الاعتبار، إذ لا يؤثر بشكل كبير في طبيعة القانون ولا يمس الإجراء التشريعي الذي سبق العمل به في المداولة الأولى، فهو يعتبر دعوة بسيطة للمجلس إلى التأمل"<sup>(2)</sup>.

وحق الاعتراض له تأثير كبير على حرية قرارات المجالس النيابية، وهو يعبر عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، ومن ناحية أخرى فهو وسيلة جد مهمة لردع الأغلبية البرلمانية حالة هيمنتها، وتوظيف القانون لصالحها<sup>(3)</sup>.

وهذا ما سيكون محور هذا المبحث، حيث سيتم مناقشة نطاق ممارسة طلب مداولة ثانية في المطلب الأول، بينما نخصّص المطلب الثاني لدراسة شروط طلب إجراء مداولة ثانية والأثر المترتب على ذلك.

### المطلب الأول: نطاق ممارسة طلب إجراء مداولة ثانية

إن طلب إجراء مداولة ثانية ليس مطلقا يتسع لجميع التشريعات فهناك قوانين لا يمكن أن تكون محل طلب مداولة ثانية، كما أنه يمارس من طرف رئيس الجمهورية، على أن يختص البرلمان بالمداولة والتصويت.

(1) - مع ملاحظة أن دستور 1963 لم يشترط نسبة مشددة عند إرجاعه للبرلمان.

(2) - Joy Fouad Tabet, **La faculté d'empêcher du chef de l'état en droit comparé : droit du chef de l'état de s'opposer aux lois**, 1 e édition . bruyant, delta, L.g.d.j. 2001, p. 192.

(3) - Dimitri Georges Lavroff, **op., cit.**, p. 798.

وعليه فإننا سنناقش النطاق الموضوعي لممارسة طلب مداولة ثانية في الفرع الأول، على أن نخصص الفرع الثاني لمناقشة النطاق الشخصي.

### الفرع الأول: النطاق الموضوعي لممارسة طلب مداولة ثانية

لم يحدد الدستور الجزائري القوانين التي تكون محل طلب مداولة ثانية، وعليه فهل هذا الطلب يشمل مشاريع واقتراحات القوانين العادية فقط أم أنه يمتد إلى القوانين العضوية وتلك المتضمنة التعديل الدستوري.

إن القوانين الأخيرة مستبعدة من نطاق طلب مداولة ثانية كونها صادرة بموجب استفتاء شعبي بعد موافقة البرلمان، فهي مصادق عليها من طرف الشعب صاحب السيادة والسلطة التأسيسية مما يكسبها قوة قانونية، ومن ثمة لا تمارس عليها أية رقابة أو اعتراض من قبل المؤسسات الدستورية بما فيها رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

ولكن هل يمكن أن يكون النص المعدل للدستور محل طلب مداولة ثانية قبل عرضه على الشعب، ذهب البعض إلى القول بأن هذا النص يمكن أن يكون محل طلب مداولة ثانية شأنه شأن القوانين العادية، ثم يعرض على الشعب إن حاز النصاب المطلوب، وحجتهم في ذلك أن الدستور يخول لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية شبه مطلقة - على الأقل نظريا - سواء بصدد مبادرته الشخصية التي يلزمه الدستور بعرضها على التصويت داخل البرلمان بمجلسيه بموجب المادة (208)<sup>(2)</sup>، وقيام أعضاء الغرفتين بإدخال تعديلات على مبادرته بما لا يرضيه، أو بصدد المبادرة التي يتقدم بها البرلمان بنصاب (4/3) أصواتهم حسب نص المادة (211)<sup>(3)</sup>، فالدستور يعطي لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة في هذا المضمار، ولا يكفي النص في الدستور على قاعدة تخول للبرلمان أن يشارك الهيئة التنفيذية، بطريقة أو بأخرى في مراجعة الدستور القائم، حيث الواقع يدل على أن الرئيس يلجأ إلى طرق ملتوية فينفرد بإجراء التعديل، إذ حتى ولو طعن في هذا الإجراء أمام المجلس الدستوري، فليس بوسع هذه المؤسسة أن تنتظر في القوانين التي تصدر عن الهيئة الناجبة، فالدستور ذاته أراد تمكين السلطة التنفيذية من الإنفراد بالمراجعة، فتميل بذلك إلى إزاحة البرلمان عن المشاركة في هذا التصرف، حيث لو كان الأمر عكس

(1) - سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 236.

(2) - من دستور 2016، تقابلها المادة (174) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(3) - من دستور 2016، تقابلها المادة (177) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

ذلك ما أجاز الدستور لرئيس الجمهورية النظر في إمكانية عرض المبادرة البرلمانية على الاستفتاء الشعبي من عدمه.

إن إرادة المؤسس الدستوري أبقت على سلطة تعديل الدستور لرئيس الجمهورية واستثناء منحت حق المبادرة للبرلمان، إلا أنها قيدتها بالزامية عرضها على رئيس الجمهورية الذي له الكلمة الأخيرة في تمريرها على الشعب للاستفتاء أم حجزها، الذي يفهم منه رفضه الضمني لمبادرة السلطة التشريعية، فهو شبه اعتراض مطلق بالنسبة للمبادرة بتعديل الدستور، ولكن قبل عرض الأمر على الشعب للاستفتاء وليس بعده، باعتبار أنه لو تمت الموافقة على التعديل الدستوري إثر الاستفتاء فليس للرئيس أن يعترض على ذلك، فاعتراض رئيس الجمهورية على عرض المبادرة على الشعب يجعل من مبادرة البرلمان كأن لم تكن<sup>(1)</sup>.

وهناك من ذهب إلى أن هذا القول مردود كون المداولة الثانية، يتم اللجوء إليها بعد الإجراءات التشريعية وعرض النص للإصدار من قبل الرئيس، فضلا عن أن المادة (145) من دستور 2016 والمادة (1/46) من القانون العضوي رقم 16-12 تتحدث عن القانون وليس تعديل الدستور الذي يعرض على البرلمان بغرفتيه، ويكون وفق إجراءات التشريع حسب المادة (208) من الدستور<sup>(2)</sup>، إلا أن النص ليس بقانون وإنما تعديل الدستور ومن ثمة لا علاقة له بالمداولة الثانية، وأخيرا فإن التعديل الدستوري في هذه الحالة - إلى جانب التسمية- يعرض على الشعب للاستفتاء خلال خمسين يوما الموالية لإقراره ويصدره رئيس الجمهورية، فالكلمة الأخيرة تعود للشعب لتقدير مدى تعبير النص عن إرادته، ولجوء الرئيس إلى طلب المداولة الثانية في هذه الحالة يتنافى والثقة المفترضة القائمة بين الشعب الذي يمكنه أن يعفيه من توجيه طلب المداولة الثانية، فضلا عن أن المداولة الثانية مرتبطة بما قبل الإجراء الأخير المتمثل في الإصدار، في حين أن تعديل الدستور لا يصدره الرئيس إلا بعد عرضه على الشعب صاحب القول الفصل غير المعقب عليه من أي من السلطتين.

(1) - سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)،

رسالة ما جستير، غير منشورة، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005-2006، ص 42.

(2) - تقابلها المادة (174) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

أما الشكل الأخير لتعديل الدستور فإنه يتطلب حيازته (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان وبالتالي لا تنطبق عليه تلك المادة لأن النصاب المطلوب في التعديل الدستوري أكبر مما تشترطه المادة (145) من دستور 2016<sup>(1)</sup>.

وعليه نرى أن طلب مداولة ثانية لا يمتد ليشمل القوانين المتضمنة التعديل الدستوري، لأن النسبة المطلوبة للموافقة على هذا الأخير هي (4/3) أكبر بكثير من النصاب المحدد لطلب إجراء مداولة ثانية والمحدد ب (3/2).

أما بالنسبة للقوانين العضوية وإن كانت تتشابه مع القوانين العادية في إتباع ذات الإجراءات المتعلقة بالمبادرة و المناقشة، إلا أنها تختلف عنها في تحديد مجالات تدخلها وفي المصادقة عليها، إذ يتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة، كما أنها تخضع للرقابة السابقة الإلزامية قبل إصدارها، وعليه فهل تكون محل طلب مداولة ثانية شأنها شأن القوانين العادية؟

وإن كان هناك من ذهب إلى أن القوانين العضوية تستثنى من هذا الطلب بسبب خضوعها للرقابة السابقة الإلزامية أمام المجلس الدستوري، إلا أننا نؤيد ما ذهب إليه الأغلبية ونرى بأن هذا النوع من القوانين يكون محل طلب مداولة ثانية.

فحسب سعيد بوشعير الإخطار يوقف فقط حساب الأجل المحدد للإصدار وهو 30 يوما. فضلا عما سبق فإن طلب المداولة الثانية يتم قبل الإخطار، وبالنتيجة يجب الفصل في سبب أو أسباب طلب المداولة الثانية وحصول النص على النصاب المطلوب حتى يكتسب صفته ثم تأتي بعد ذلك عملية الإخطار إذ لا يعقل أن يتناول المجلس الدستوري النص بالدراسة وإصدار الرأي ثم يعاد إلى المجلس للمداولة الثانية وإن أدخلت عليه تعديلات يخطر المجلس الدستوري مرة أخرى بشأن تلك التعديلات وحتى غيرها لإحتمال وجود صلة مع بعضها.

كما أن رأي المجلس الدستوري لا يقيد حق الرئيس في مسألة التقدير والملائمة لأنها ليست من اختصاص المجلس، فقد يقرر المجلس الموافقة على النص أو يحذف منه أحكاما لا تتطابق والدستور، لكن الرئيس لا يلتزم في هذا المجال إلا باحترام رأي المجلس الذي لا يتدخل في مسألة ملائمة النص من

---

(1) - تقابلها المادة (127) من الدستور الجزائري لسنة 1996. أنظر في ذلك: سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية- الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 236-237.

عدمه، وأن رقابة المطابقة شيء ومضمون النص ولو كان متطابقا مع الدستور شيء آخر، لذلك يبدو أن القوانين العضوية ليست مستثناة من نطاق المادة (127) وتطبق عليها نفس الإجراءات المعتمدة في القوانين العادية<sup>(1)</sup>.

وفي الأخير، بقي أن نشير أن سلطة رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية ليست مطلقة تشمل كل القوانين، فهي تقتصر على مشاريع واقتراحات القوانين العادية والعضوية دون غيرها من التشريعات التي تستثنى من مجال تطبيقها، فهي محمية ضد أي اعتراض لرئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، ومحفوظة من أية رقابة و كل طعن ضد أحكامها، ويتعلق الأمر بالقوانين الإستثنائية سواء تعلق بوضع الدستور أو تعديله.

### الفرع الثاني: النطاق الشخصي

يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، على أن يختص البرلمان بالمداولة والتصويت. وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية في (نقطة أولى)، بينما نخصص (النقطة الثانية) لدراسة اختصاص البرلمان بالمداولة الثانية والتصويت.

### أولاً: حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية

خولت المادة (145) من الدستور الجزائري لسنة 2016 والمادة (127) من دستور 1996 حق ممارسة طلب إجراء مداولة ثانية لرئيس الجمهورية، وهو نفس النهج الذي سلكه دستور 1989 في المادة (155) ودستور 1976 في المادة (118) ودستور 1963 في المادة (50). وبناء عليه يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه وذلك في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره.

وإن كانت المادة (155) من التعديل الدستوري ل 03 نوفمبر 1988 خولت ممارسة هذا الحق لرئيس الحكومة على حساب رئيس الجمهورية، ما يؤكد التوجه نحو إقامة نظام برلماني، وهي الصياغة التي تتطابق مع هذا النظام، على اعتبار أن رئيس الحكومة هو الذي يحتاج إلى الأدوات القانونية لتطبيق برنامج الموافقة عليه من طرف البرلمان سواء بموجب مشاريع أو اقتراحات قوانين أو بواسطة الأوامر

(<sup>1</sup>) - سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 238-239.

(<sup>2</sup>) - Joy Fouad Tabet, Op. cit., p. 110.

المتخذة فيما بين دورة وأخرى للبرلمان<sup>(1)</sup>، وهو المسؤول أمام الأغلبية التي ساندته وتراقبه في آن واحد بفضل الميكانيزمات المعتمدة منها الموافقة على الأوامر أو رفضها، ما يضيف على عمل الهيئتين التكامل والتجانس والعقلانية لدى تطبيق البرنامج المتفق عليه بين الحكومة والبرلمان أو على الأقل أغلبية هذا الأخير.

والثابت أن هذا التوجه لتوسيع سلطات وصلاحيات الحكومة والبرلمان قد لقي معارضة قوية تجسدت في التراجع عن كثير من السلطات والصلاحيات المخولة لرئيس الحكومة لصالح رئيس الجمهورية بموجب دستور 1989، الذي منح في المادة (118) لرئيس الجمهورية حق ممارسة طلب إجراء مداولة ثانية<sup>(2)</sup>، وهذا ما استقر عليه العمل في دستوري 1996 و2016.

### ثانيا: اختصاص البرلمان بالمداولة الثانية والتصويت

منحت المادة (145) من الدستور الجزائري الأخير لغرفتي البرلمان صلاحية القيام بالمداولة الثانية على النص المعترض عليه من قبل رئيس الجمهورية، فالمداولة في تشريع لا تكون صحيحة إلا بإبداء رأي المؤسستين لإضفاء صفة القانون على النص المتداول بشأنه وفقا للدستور والقانون العضوي والنظاميين الداخليين للمجلسين سواء بقي النص كما هو في صيغته الأولى أو أدخلت عليه تعديلات طفيفة أو عميقة، وهذا ما تؤكدته عبارة " إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه..." الواردة في المادة (145) من الدستور. فالمشرع يتكلم على "قانون" الذي لا يمكن أن يكتسب تلك الصفة إلا بخضوعه لمداولة ثنائية، ثم يضيف "تم التصويت عليه"، فالمقصود ليس تصويت المجلس الشعبي الوطني وإنما مجلس الأمة أيضا ما يعني أن الفقرة الأولى تخص المجلسين بما يفضي إلى وجوب التداول على النص مرة ثانية والتصويت عليه في المجلسين.

كما اشترطت المادة (2/145) أن يحوز النص على ثلثي (3/2) أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، تأكيدا لموقف ممثل الشعب في مواجهة طلب رئيس الجمهورية الذي، احتراما لإرادة البرلمان، يكون بحصول الأغلبية الموصوفة مطالبا بإصدار النص<sup>(3)</sup>.

(1) - كان التشريع بأوامر معتمدا في ظل التعديل الدستوري لسنة 1988 لكن باقتراح رئيس الحكومة المادة (153)، لكنه لم يعتمد في دستور 1989.

(2) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية- الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 226-227.

(3) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية- الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 230-234.

وإن كانت المادة (127) من دستور 1996 منحت المداولة الثانية لغرفتي البرلمان إلا أنها اقتصررت التصويت عليه بنسبة الثلثين على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وهذا ما كان يثير التساؤل عن مكانة مجلس الأمة وموقفه من النص؟ وإن كان هذا الإشكال لا يثار في ظل الدساتير السابقة بسبب تبنيتها نظام الغرفة الواحدة.

ونرى بأن المشرع الجزائري قد أحسن فعلا عندما منح صلاحية القيام بالقراءة الثانية والتصويت على النص المعارض عليه لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في المادة (145) من دستور 2016.

### **المطلب الثاني: شروط طلب إجراء مداولة ثانية والأثر المترتب على ذلك**

إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في طلب إجراء مداولة ثانية، إلا أنه مقيد في ممارسته بشروط خاصة، وهذا الإجراء يتطلب تواجد آثار معينة اتجاه مصير النص التشريعي. وعليه فإننا سنناقش شروط طلب إجراء مداولة ثانية في (الفرع الأول)، على أن نخصّص (الفرع الثاني) لمناقشة الأثر المترتب على ذلك.

### **الفرع الأول: شروط طلب إجراء مداولة ثانية**

يمارس رئيس الجمهورية حقه في طلب إجراء مداولة ثانية خلال مدة زمنية محددة دستوريا، والذي لم يشترط فيه الدستور الحالي إلزامية التسبيب. وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة شرط الميعاد في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة شرط التسبيب.

### **أولا: شرط الميعاد**

اشتترطت المادة (145) من الدستور الجزائري الحالي<sup>(1)</sup> والمادة (46) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(2)</sup> تقديم طلب إجراء مداولة ثانية للنص المصادق عليه خلال أجل ثلاثين يوما الموالية لإقراره، وهي

---

(1) - تنص المادة (145) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره". تقابلها المادة (127) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(2) - تنص المادة (46) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 145 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، وذلك خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره". تقابلها المادة (45) من القانون العضوي رقم 99-02.

نفس المدة التي جاءت بها المادتين (155) من دستور 1976 و(118) من دستور 1989، وإن كانت المادة (50) من دستور 1963 حددت هذه المدة في عشرة أيام.

فالدستور الجزائري أعطى لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القانون خلال أجل ثلاثين يوما من إقراره من طرف البرلمان، وهذا مجرد اعتراض توقيفي أو النسبي (veto suspensif)، إذ يستطيع البرلمان التغلب على إرادة الرئيس إذا وافق مرة أخرى على القانون المعروض عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء في كل من المجلسين.

والغاية من تحديد مدة لتقديم طلب إجراء مداولة ثانية هي منع السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من التحكم في النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان، فهذه المدة تلزم الرئيس إما أن يصدر النص خلالها أو يعترض عليه، فلا يملك حق ممارسة هذا الاختصاص في أي وقت يشاء، وبفوات هذه المدة يسقط حقه في ممارسته<sup>(1)</sup>، ما يجعل القانون جاهزا للإصدار<sup>(2)</sup>.

وما يعاب على المشرع الجزائري في المادة (145) من الدستور الجزائري والمادة (46) من القانون العضوي رقم 16-12 أنه أخذ بتاريخ إقرار النص أو الموافقة عليه من البرلمان لحساب ميعاد الثلاثين يوما وليس من تاريخ إرساله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، فمن ناحية كيف يمكن للرئيس أن يعترض على قانون لم يصله بعد ومن تم لم يطلع عليه<sup>(3)</sup>.

كما أن الأخذ بتاريخ الإقرار من شأنه أن ينقص من ميعاد طلب إجراء مداولة ثانية من ثلاثين يوما إلى عشرين يوما، خاصة إذا علمنا أن إقرار القانون من البرلمان لا يعني إرساله فورا إلى رئيس الجمهورية، فالمادة (43) من القانون العضوي رقم 16-12<sup>(4)</sup> تمنح لرئيسي غرفتي البرلمان حسب الحالة مدة عشرة أيام لإرسال النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية، فلو افترضنا أن إرسال النص تم في آخر يوم وهو اليوم العاشر من إقراره من طرف البرلمان، فلم يبق أمام الرئيس سوى مدة عشرين يوما للاطلاع على النص المصوت عليه و لطلب إجراء مداولة ثانية بشأنه.

(1) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 272.

(2) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 60.

(3) - بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007-2008، ص 96-97.

(4) - أنظر المادة (72) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.



وإن كانت المادة (50) من دستور 1963 أخذت بتاريخ إحالة النص على رئيس الجمهورية من طرف المجلس الوطني لحساب ميعاد عشرة أيام المخولة لرئيس الجمهورية لطلب إجراء مداولة ثانية وليس بتاريخ إقراره.

فحبذا لو عدل المشرع الجزائري المادتين (145) من الدستور الحالي لتصبح كالتالي: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ تبليغه إياه". والمادة (46) من القانون العضوي رقم 16-12 لتصبح " يمكن رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 145 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، وذلك خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ تبليغه إياه".

### ثانيا: شرط التسبيب

لم ينص المشرع الدستوري الجزائري في المادة (145) من دستور 2016 والمادة (127) من دستور 1996 على ضرورة تسبيب طلب إجراء مداولة ثانية، كما لم تنص عليها كذلك المادة (118) من دستور 1989 والمادة (155) من دستور 1976. وهذا خلافا لدستور 1963 الذي نص صراحة على ضرورة تسبيب رئيس الجمهورية لطلبه بإجراء مداولة ثانية للقانون في المادة (50)<sup>(1)</sup>.

ويقصد بشرط التسبيب الذي جاءت به المادة (50) من دستور 1963 هو أن يقوم رئيس الجمهورية بإرجاع النص التشريعي مرفقا برسالة يشرح فيها للبرلمان أسباب رفضه إصدار هذا النص. والأسباب التي تتيح للرئيس الاعتراض، هي إما لمخالفة النص التشريعي للدستور أو القوانين السارية المفعول أو لتضمنه مواد يصعب تطبيقها عمليا، وإما لأن هذا النص التشريعي لا يتماشى مع سياسة الحكومة<sup>(2)</sup>.

فحبذا لو أن المشرع الدستوري الجزائري نص على ضرورة تسبيب الطلب في المادة (145) من الدستور الحالي، فقيام رئيس الجمهورية بطلب إجراء مداولة ثانية دون إبداء الأسباب من شأنه إضفاء قدر من الغموض على الهدف منه فيفقد الإجراء مغزى إقراره<sup>(3)</sup>.

---

(1) - تنص المادة (50) من دستور 1963 على أنه: " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا".

(2) - بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص 126-127.

(3) - عز الدين بغدادى، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2009، ص 93.

ومن ذلك نخلص، أن المادة (145) من الدستور الجزائري لم تنص إلا على شرط واحد لممارسة طلب إجراء مداولة ثانية من طرف رئيس الجمهورية وهو شرط الميعاد، وهذا غير كافي فكان على المشرع أن ينص كذلك على شرط تسبيب الطلب الذي يعتبر ضمانا من ضمانات ممارسة الوظيفة التشريعية للبرلمان.

### الفرع الثاني: الأثر المترتب على طلب إجراء مداولة ثانية

إذا طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء قراءة ثانية على قانون تم التصويت عليه، فالنص محل الاعتراض يبقى حسب المادة (145) من الدستور الجزائري والمادة (2/46) من القانون العضوي رقم 12-16 معلقا لحين تحقق شرط حيازته على أغلبية ثلثي (3/2) أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup> وأعضاء مجلس الأمة.

فالمداولة الثانية تعد اعتراضا يوقف خروج القانون للوجود طيلة مدة معينة فقط، وبعدها يحدد مصيره<sup>(2)</sup>، فإما أن يحصل القانون على نصاب الثلثين فيكون بذلك الرئيس مجبرا على إصداره سواء قام البرلمان بإعادة قراءته وتعديله بما يساير مطالب الرئيس أو لا تتطابق معها أو مع بعضها أو ترك النص كما هو دون أي تغيير أيا كانت التحفظات التي أبداه الرئيس، وإما أن لا يحصل على ذلك النصاب، فيصبح النص لاغيا.

لكن ماذا لو قام البرلمان بتعديل النص وفقا للملاحظات والتحفظات التي يكون رئيس الجمهورية قد أبداه على النص وهذا أمر وارد كذلك على اعتبار أن المادة (145) من الدستور ومعها المادة (46) من القانون العضوي رقم 12-16 المذكور تقولان " طلب مداولة ثانية " وليس " طلب تصويت ثان"، وكلمة مداولة تحمل في طياتها معنى المناقشة والتعديل والتصويت معا، هل يكون المجلس رغم ذلك مطالباً بالتصويت على النص بصيغته الجديدة وفقا لأغلبية الثلثين؟ أم أنه يكفي في هذه الحالة التصويت عليه بأغلبية بسيطة طالما أن العلة من اشتراط النصاب المشدد قد زالت برفع تحفظات رئيس الجمهورية؟ هذا ما لم تجبنا عنه المادة (145) من الدستور.

(1) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 60.

(2) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - المرجع السابق، ص 224.

ثم إن المؤسس الدستوري لم ينظم الحالة التي يقوم فيها البرلمان بالموافقة على جزء فقط من الاعتراض ويرفض الجزء الآخر، فما الحل في هذه الحالة هل يعتبر القانون لاغيا؟ أم أن الإلغاء سيلحق بالجزء الذي بقي دون تعديل أو تصويت بنصاب الثلثين<sup>(1)</sup>؟

### المبحث الثاني: حل البرلمان Le droit de dissolution

يعد حل البرلمان من أخطر الأدوات التي تملكها الحكومة تجاه البرلمان<sup>(2)</sup>، وقد تقرر هذا الحق في الأنظمة البرلمانية<sup>(3)</sup> حيث نشأ بداية في "انجلترا"<sup>(4)</sup> ملكيا ثم وزاريا<sup>(5)</sup>، واستخدم في فرنسا بداية من الجمهورية الثالثة<sup>(6)</sup>، واعتمد في الجزائر منذ دستور 1963 في المادة (56)، ونص عليه دستور 1976 في المادة (163) ودستور 1989 في المادة (120) ودستور 1996 في المادة (129) ودستور 2016 في المادة (147).

---

(1) - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، أطروحة دكتوراه، منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011-2012، ص 33-34. نشير هنا إلى أن بعض الشراح وفي اجتهاد محمود من قبلهم قالوا بالتمييز بين حالتين: إذا كان الجزء الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني مرتبطا بالجزء الذي لم يوافق عليه هنا يشمل الإلغاء كل النص القانوني، أما في الحالة التي يكون فيها الجزء الموافق عليه غير مرتبط بالجزء غير الموافق عليه هنا يقتصر أثر الإلغاء على الجزء غير الموافق عليه فقط ويصدر الجزء الموافق عليه. أنظر في ذلك: عز الدين بغداددي، المرجع السابق، ص 96.

(2) - بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 280.

(3) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 118. وسعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 243.

(4) - Pierre- Henri Chalvidan, *op. cit.*, p 39-40.

(5) - أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، الطبعة 1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص 11.

(6) - Dimitri Georges Lavroff, *op. cit.*, pp 867-870.

شهدت الجمهورية الثالثة - حلا واحدا فقط- قام به المارشال مكماهون وقد استخدم هذا الحق بطريقة غير دستورية، بعد أن انتقل الحق في تقديره إلى رئيس الدولة في ظل هذا الدستور بموجب القانون الصادر في 25 فبراير 1875 حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (5) على أنه: " يجوز لرئيس الجمهورية بناء على رأي مجلس الشيوخ حل مجلس النواب قبل المدة القانونية لإنابته".

« Le president de la republique peut sur auis conforme du senat dissoudr la chambre des deutes avant L'expiration legal de son mendant ».

ويعتبر الحل وسيلة للإنهاء المبسر للمجلس النيابي قبل اكتمال مدته القانونية<sup>(1)</sup> تحقيقاً لأهداف كثيرة، تتغير بتغير الظروف التي تسود العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فقد يلجأ إليه لتحكيم هيئة الناخبين في نزاع طارئ بين السلطتين ينتهي بوقفهم إلى جانب إحداهما، أو قد يستخدم لجب أغلبية قارة ومنسجمة تساند الحكومة في تنفيذ برنامجها، هذا الأخير الذي يصعب تجسيده على أرض الواقع في غياب أغلبية برلمانية تمدها بالنصوص القانونية<sup>(2)</sup>.

وهذا ما سيكون محور هذا المبحث، حيث سيتم مناقشة صور الحل وخصائصه في (المطلب الأول)، بينما نخصّص (المطلب الثاني) لدراسة ضوابط الحل.

### المطلب الأول: صور الحل وخصائصه

يعد المعيار العضوي في بيان صور الحل من أفضل المعايير لمعرفة الجهة التي لها الاختصاص بحل البرلمان، كما أنه ساد في فقه القانون الدستوري ولا يزال كذلك. وبمقتضى هذا المعيار يحدد صور الحل من خلال الجهة التي تكون صاحبة الإرادة في الحل. ويعتبر حق الحل السلاح القوي والفعال، فهو ضرورة دستورية لها خصائصها القانونية والدستورية.

وعليه فإننا سنناقش صور الحل البرلماني في (الفرع الأول). على أن نخصّص (الفرع الثاني) لمناقشة خصائصه.

### الفرع الأول: صور الحل

يحل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بصورتين، الأولى وجوبية تلقائية مصدرها السلطة التأسيسية، والثانية بإرادة رئيس الجمهورية الذي له سلطة تقديرية في ممارسته تطبيقاً للمادة (147) من دستور 2016.

---

(1) ويرى البعض أن هذا المسلك خطأ لعدة أسباب، يأتي في مقدمتها إنه يعد منفذ للاستبداد من جانب السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، فإذا لم تدعن السلطة التشريعية لطلبات السلطة التنفيذية فإن الأخيرة تلجأ إلى وسيلة حل البرلمان، لاسيما الدول المتخلفة والتي لا يعد الرأي العام فيها ذو أثر فعال، فضلا عن إن حل البرلمان يتيح لرئيس الدولة فرصة إجراء التعديلات الجوهرية التي تعن له إدخالها في أجهزة السلطة، عملا على استقرار نظام الحكم ولاعتناق نظام انتخابي جديد أو تلبية لمقتضيات المصلحة العليا للدولة، وصيانة لكيانها من التدمير، وهي أمور لا يتسنى تحقيقها فعلا في ظل مجلس جديد. أنظر في ذلك: محمد العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة العربية، 2006، ص 623 هامش 1.

(2) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 171.

## أولاً: الحل الوجودي

يسمى كذلك بالحل التلقائي وهو الذي يتقرر عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة بعد عرضه عليه للمرة الثانية وفقاً للمادة (96) من الدستور الجزائري لسنة 2016<sup>(1)</sup>، فالمجلس هنا ينحل تلقائياً أو وجوباً بقوة الدستور.

وهذه الآلية كان منصوصاً عليها في دستور 1963 الذي منح للمجلس الوطني آنذاك إيداع لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، يترتب على التصويت عليها استقالة هذا الأخير، والحل التلقائي للمجلس<sup>(3)</sup>.

ونظراً لأن هذا الإجراء يترتب عليه سقوط أهم مؤسستين دستوريتين في الدولة في آن واحد، فقد وجهت انتقادات كثيرة لواضعي دستور 1963، كما اعتبر ذلك خصوصية جزائرية.

في حين أصبح المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989 و1996 و2016 معرضاً للحل الوجودي في حالة رفضه قبول مخطط عمل الحكومة بعد عرضه عليه للمرة الثانية، بعد أن يكون قد رفض مخطط عمل الحكومة التي سبقتها والتي قدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية نتيجة عدم موافقة نفس المجلس على مخطط عملها<sup>(4)</sup>، على الرغم من أن الدستور يتيح لها تكييفه على ضوء مناقشات النواب<sup>(5)</sup>.

## ثانياً: الحل الإرادي

يتم الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني في الجزائر وفقاً للمادة (147) من الدستور الجزائري بواسطة رئيس الجمهورية متى رأى ذلك مناسباً، وقد يكون المقصود بالحل هنا إيجاد أغلبية نيابية مريحة موائية له في حال إذا كان المجلس مشكلاً في غالبية من نواب المعارضة<sup>(6)</sup>.

ولقد أعطى الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية للمفاضلة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وذلك بعد رفض هذا الأخير التصويت على لائحة الثقة التي يتقدم بها الوزير الأول

(1) - تقابلها المادة (82) من دستور 1996.

(2) - أنظر الملةدة (55) من دستور 1963.

(3) - أنظر الملةدة (56) من دستور 1963.

(4) - أنظر المادنتين (76) و(77) من دستور 1989، والمواد (80)، (81)، و(82) من دستور 1996، والمواد (94)، (95)، (96) من دستور 2016.

(5) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 172-173.

(6) - محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 52.

عقب البيان السنوي للسياسة العامة لحكومته، حيث يقدم الوزير الأول على إثر ذلك استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي خوله الدستور إمكانية التضحية بالمجلس عن طريق الحل قبل قبول الاستقالة للحفاظ على الحكومة<sup>(1)</sup>.

وبالمقابل يحل مجلسي النواب والأعيان في الأردن حسب المادة (34) من الدستور بواسطة الملك، حيث يكون الدستور بذلك قد أعطى الملك وحده سلطة حل مجلسي البرلمان وهو بذلك يكون حلا رئاسيا ملكيا. فاللجوء إلى خيار الحل بذلك يكون متروكا لإرادة الملك تبعا لتقديره للظروف وواقع الحال، ومن ثم فإن الدستور الأردني لا يعرف سوى الحل الرئاسي دون الوزاري. وبالمقابل تحل الجمعية الوطنية الفرنسية إراديا حسب المادة (12) من الدستور بواسطة رئيس الجمهورية.

### الفرع الثاني: خصائص الحل

يتميز حل البرلمان في الجزائر بميزتين أساسيتين فهو حل رئاسي (أولا)، ويقع على إحدى غرفتي البرلمان (ثانيا).

#### أولا: حل رئاسي

يتم حل البرلمان بموجب المادة (147) من الدستور الجزائري بواسطة رئيس الجمهورية بمفرده، فهو صاحب الاختصاص الأصيل في حل المجلس الشعبي الوطني رغم عدم مسؤوليته السياسية، وله سلطة تقديرية في اللجوء إليه متى شاء ودون حاجة إلى توقيع جهة أخرى. كما أن سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني لا يجوز تفويضها بأي حال من الأحوال وهذا ما نصت عليه المادة (2/101) من الدستور.

وما يلاحظ أن رئيس الجمهورية غير مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني وفي نفس الوقت له سلطة حله، فهذا ما يظهر الاختلال بين السلطات الممنوحة للرئيس وتلك الممنوحة للمجلس، فحبذا لو أن المشرع الدستوري الجزائري منح سلطة الحل للوزير الأول باعتباره هو المسؤول أمام البرلمان.

وبالمقابل خولت المادة (34) من الدستور الأردني للملك صلاحية حل مجلسي النواب والأعيان، على أن الملك يمارس اختصاصه بحل البرلمان عن طريق إرادة ملكية يوقعها رئيس الوزراء والوزير المختص عملا بأحكام المادة (40) من الدستور، وذلك حسب ما أقرته محكمة العدل العليا في حكمها

---

(1) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 175.

لعام 1997<sup>(1)</sup>. كما خول الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية حق حل الجمعية الوطنية وفقا لضوابط وشروط نصت عليها المادة (12) من الدستور.

### ثانيا: حل المجلس الواحد

على الرغم من أن الدستور الجزائري قد خول لرئيس الجمهورية سلطة الحل إلا أن هذا الاختصاص قد اقتصر على مجلس واحد وهو المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وفقا للمادة (147) من الدستور ويرجع السبب في ذلك أن الحكومة ليست مسؤولة أمام هذا الأخير. وهذا ما ذهبت إليه المادة (12) من الدستور الفرنسي والتي خولت لرئيس الجمهورية أيضا حق حل مجلس النواب دون أن يكون له مكنة حل مجلس الشيوخ.

وإن كان المؤسسين الدستوريين الجزائري والفرنسي قد وقّع الحل على مجلس واحد فقط، فإن الوضع يختلف في التجربة الأردنية والتي قضى دستورها النافذ بسلطة الملك في اتخاذ قرار حل أيّ من المجلسين أي حل مجلس النواب والأعيان، وذلك على الرغم من أن المسؤولية الوزارية وطرح الثقة بالوزارة لا يحدث إلا أمام مجلس النواب وحده<sup>(2)</sup>.

وهكذا فإن سلطة الحل قد تم الاعتراف بها لرئيس الجمهورية، وعلى الرغم من أن الجزائر وفرنسا تأخذ بنظام المجلسين إلا أن الحل يقع على مجلس واحد في حين يقع على كلتا المجلسين في المملكة الأردنية.

### المطلب الثاني: ضوابط حل البرلمان

نظرا للآثار التي تترتب على حل المجلس الشعبي الوطني وتقاديا للتعسف في استعماله وضع المؤسس الدستوري إجراءات لا بد لرئيس الجمهورية من إتباعها عند ممارسته لهذا الاختصاص (الفرع الأول)، كما أنه منع عليه حل البرلمان عند توافر حالات محددة (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: إجراءات حل أحد مجلسي البرلمان

إن سلطة رئيس الجمهورية في حل أحد مجلسي البرلمان مقيدة بإجراءين هامين، يتمثل (الأول) في إجراء الاستشارة، و(الثاني) في ضرورة تنظيم انتخابات تشريعية.

(1) - أحمد عارف الضلعين، الضمانات القانونية لتطبيق قاعد القانون الدستوري، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2008، ص 349.

(2) - خليل عبد المنعم خليل مرعي، حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص 255.

## أولاً: الاستشارة

قيد الدستور الجزائري رئيس الجمهورية أثناء ممارسته لاختصاصه بحل المجلس الشعبي الوطني بضرورة استشارة بعض الشخصيات مسبقاً حتى يستطيع تقرير الحل، حددتها المادة (147) من دستور 2016 في رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، وإن كانت المادة (129) من دستور 1996 تستثني رئيس المجلس الدستوري من الاستشارة.

ورئيس الجمهورية ملزم بموجب المادة (147) من الدستور الجزائري باستشارة هذه الشخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس التشريعي. فهذه الاستشارة مفروضة عليه، وليس له الحرية في القيام أو عدم القيام بها. وعليه، فإن أي مبادرة منه بحل المجلس الشعبي الوطني دون استيفاء شرط الاستشارة تكون باطلة وغير دستورية. لكن مع ذلك فرئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ بالآراء التي تصدر عن هذه الشخصيات لأنها لا تكتسي إلا طابعا استدلالياً فقط، فقد يأخذ بها الرئيس وقد يتركها<sup>(1)</sup>.

وآراء هذه الشخصيات بالرغم من أنها غير ملزمة لرئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، إلا أنها مع ذلك تكتسي أهمية كبيرة<sup>(3)</sup> على اعتبار أنها تجنب الرئيس مخاطر التسرع والانفعال الذي قد يتسبب فيه المجلس الشعبي الوطني بعرقلته انجاز الحكومة لمخطط عملها أو بعرقلته لمشاريع القوانين التي تتقدم بها<sup>(4)</sup>، كما تمكنه من تقدير مدى ملائمة قرار الحل للفصل في النزاع الذي ثار بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني. فإذا وافقت هذه الشخصيات على قرار الحل فإن ذلك سيدعم الرئيس ويعزز موقفه بحل المجلس التشريعي، أما إذا أشارت هذه الشخصيات إلى عدم الحاجة إلى حل المجلس التشريعي خاصة عند انعدام سبب حقيقي من وراءه فإن ذلك قد يكون دافعا للعدول عن رغبته في الحل، وهذا ما يشكل ضماناً لعدم تعسف رئيس الجمهورية في استعمال حقه في الحل<sup>(5)</sup>.

ومن الناحية التطبيقية لهذا الإجراء، فقد شهدت المرة الوحيدة التي تم فيها اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر عدم الالتزام به. حيث وبتاريخ 4 جانفي 1992 قام رئيس الجمهورية آنذاك

---

(1) - محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 53.

(2) - philippe Ardant, *institutions politique et droit constitutionnel*, 17 e édition, L.G.D.J , France, 2005, p. 500.

(3) - بركات أحمد، المرجع السابق، ص 105.

(4) - محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 52.

(5) - بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 105.



بحل المجلس، دون أن يقوم باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة<sup>(1)</sup>، على الرغم من أن المادة (120) من دستور 1989 كانت تفرض عليه ذلك، ومن تم كان هذا الحل من الناحية القانونية مخالف للدستور<sup>(2)</sup>. وبالمقابل قيدت المادة (1/12) من الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية عندما يصدر مرسوم الحل بضرورة استشارة كل من الوزير الأول ورؤساء المجلسين<sup>(3)</sup>.

وفي الأخير نستخلص أنه، رغم أهمية الآراء التي يتقدم بها كل من رؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري والوزير الأول وتأثيرها على الحل إلا أنها تبقى غير ملزمة لرئيس الجمهورية، نظرا لتمتعه بسلطة تقديرية في حل المجلس.

### ثانيا: إجراء انتخابات تشريعية

أما في ما يخص الإجراء الثاني المترتب على حل المجلس الشعبي الوطني فيتمثل في ضرورة إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر الموالية لقرار الحل، ومن ثم فشغور المجلس الشعبي الوطني المترتب على الحل لا يمكن أن يتجاوز في أحسن الأحوال ثلاثة أشهر، وإلا اعتبر رئيس الجمهورية مخالفا للدستور في حالة تعطله في الإعلان عن تنظيم انتخابات تشريعية في الأجل المحدد.

وإذا كان الدستور قد حدد الفترة القصوى التي يجب أن تجري فيها الانتخابات التشريعية، إلا أن المؤسس الدستوري قد أغفل تنظيم الحالة التي يُستعصى فيها تنظيم هذه الانتخابات، خاصة عندما لا تسمح الظروف الأمنية بذلك، فهل يعود المجلس المنحل للانقضاء تقاديا لتعطل العمل التشريعي ويسترد كامل سلطاته الدستورية، أم يجب تنظيم الانتخابات مهما كانت الظروف؟

لقد طرح مثل هذا الإشكال في ظل دستور 1989، غير أن دستور 1996 سد هذه الثغرة بمنحه لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فاستمرار شغور المجلس الشعبي الوطني لا يؤثر على العملية التشريعية<sup>(4)</sup>.

(1) - أنظر في ذلك: المرسوم الرئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 1992/1/4 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 02، صادرة بتاريخ 1992/1/8، ص 59.

(2) - سعيد بو الشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحول حل المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1993، العدد 01، ص 14. و بركات أحمد، المرجع السابق، ص 106. ومحمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 53.

(3) - Art (12/1) de la constitution française : ( Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale ).

(4) - عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 176.

وبالمقابل نصت المادة (2/12) من الدستور الفرنسي على ضرورة أن تجرى الانتخابات بعد مدة لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد عن أربعين يوما من تاريخ الحل<sup>(1)</sup>، وتجتمع الجمعية الوطنية بحكم القانون في يوم الخميس التالي لانتخابها<sup>(2)</sup>.

وفي الأخير نستخلص أن كل من الدستور الجزائري والفرنسي قد قيد رئيس الجمهورية بضرورة استشارة هيئات معينة والقيام بانتخابات تشريعية فهذه الإجراءات ملزمة يتعين عليه مراعاتها وإتباعها وإلا أصبح قرار الحل باطلا.

### الفرع الثاني: موانع حل البرلمان

سنحاول مناقشة الموانع المتعلقة بممارس مهام رئيس الدولة (أولا)، على أن نتناول الموانع المتعلقة بالحالة الاستثنائية وحالة الحرب (ثانيا).

#### أولا: الموانع المتعلقة بممارس مهام رئيس الدولة

إذا كان رئيس الجمهورية غير مقيد بأي ظرف في ممارسته لسلطة حل المجلس الشعبي الوطني، فإن الأمر يختلف بالنسبة لمن يتولى مهام رئاسة الدولة في حال قيام مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حال وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو وقوع أي مانع له، ففي كلتا هاتين الحالتين لا يمكن لرئيس الدولة أن يقوم بممارسة سلطة حل المجلس الشعبي الوطني خلال فترة زمنية، محددة في الحالة الأولى بخمسة وأربعين يوما بموجب المادة (101) من الدستور وفي الحالة الثانية بستون يوما وفقا للمادة (102) من الدستور. ذلك أن المادة (104) من الدستور حددت جملة من الصلاحيات التي يحظر ممارستها خلال فترتي الخمسة والأربعين يوما أو الستين يوما المرتبطتين بالحالتين المذكورتين أعلاه، ومن ضمنها سلطة حل المجلس<sup>(3)</sup>.

---

(1)– Art (12/3) de la constitution Française: ( Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution ).

(2) – Art (12/3) de la constitution Française: (L’Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours).

أنظر في ذلك بشير علي باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة – دراسة مقارنة – دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص 180.

(3) – محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 53.

## ثانيا: الموانع المتعلقة بالحالة الاستثنائية وحالة الحرب

لم ينص المشرع الدستوري الجزائري صراحة على عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، ولكن هذا يستنتج ضمنا من المادة (4/107) و(2/109) من الدستور<sup>(1)</sup>، اللتان تتصان على اجتماع البرلمان وجوبا في حال إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، وبناء عليه لا يجوز للرئيس حل المجلس خلال الحالتين المذكورتين، والسبب في ذلك يرجع إلى أنه لو تم حل المجلس التشريعي أثناء هاتين الحالتين فلا يمكن للانعقاد الوجوبي للبرلمان أن يتحقق<sup>(2)</sup>.

كما أن اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي يوقعها رئيس الجمهورية أثناء الحرب تحتاج حسب المادتين (111) و(149) من الدستور موافقة غرفتي البرلمان صراحة. ولن يتحقق ذلك إلا في حال قيام البرلمان بغرفتيه، وبناء عليه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس الشعبي الوطني في حال قيام الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

وبالمقابل نصت المادة (5/16) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 صراحة على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطة الاستثنائية<sup>(3)</sup>. حيث توجب هذه المادة انعقاد البرلمان مباشرة بقوة القانون عقب إعلان رئيس الجمهورية اللجوء إليها، وبالتالي فإن ذلك الانعقاد لا يحتاج إلى دعوة من قبل رئيس الجمهورية كما هو الحال في الظروف العادية<sup>(4)</sup>.

بالإضافة إلى ذلك أضافت المادة (4/12) من الدستور الفرنسي قيذا آخر لم ينص عليه الدستور الجزائري يتمثل في عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية المنتخبة بعد حل الجمعية التي سبقتها إلا بعد مرور سنة من انتخاب أعضائها، لأن الحل على الحل غير جائز<sup>(5)</sup>.

(1) - تقابلهما على التوالي المادتين (93) و(95) من دستور 1996.

(2) - بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 239.  
(3) - Art (16/5) de la constitution française (L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels).

(4) - بشير علي باز، المرجع السابق، ص 181.

(5) - بشير علي باز، المرجع السابق، ص 180.

## الفصل الثّاني: الاختصاص التشريعي للحكومة.

بعد أن تمّ التطرّق في الفصل الأول للاختصاص الرقابي للحكومة من خلال دراسة طلب إجراء مداولة ثانية وحل أحد مجلسي البرلمان، سنخصص هذا الفصل لدراسة الاختصاص التشريعي للحكومة. فالإختصاص التشريعي للحكومة يشبه الإختصاص التشريعي للبرلمان من حيث المضمون، إذ يتضمّن كلاهما قواعد عامة مجرّدة، كما أن كل من الأنظمة والأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) والأوامر التفويضية يتم تفسيرها وتطبيقها بذات الطريقة التي يفسر ويطبق بها القانون بصفة عامة، وتتفق معه في وجوب الخضوع لأحكام الدستور، فيجب على كل من السلطة التنظيمية والمشرّع العادي إتباع أحكام الدستور بإعتباره المصدر الأول للقاعدة القانونية في الدولة حيث تحتل قواعده المرتبة الأعلى في تدرّج القواعد القانونية في كافة الدول ولعلّ هذا التشابه بين القانون والتشريعات الحكومية هو الذي حدا بمعظم الدساتير إلى النص على إخضاع القوانين العادية والتنظيمات و الأوامر التشريعية لرقابة الدستورية<sup>(1)</sup>.

فرقابة دستورية التشريعات تستهدف صون مبدأ سمو الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه بإعتبار أن نصوصه تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين إلّتها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات على أساس من سيادة الدستور وسموه على سائر القوانين، وهذه الغاية لا تتحقق إلّا إذا إمتدت رقابة الدستورية على كافة التشريعات الأصلية منها كالقوانين أو الفرعية كالتنظيمات أو الإستثنائية كالأوامر التشريعية والتفويضية، لأن مظنة خروجها على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها كما هي قائمة بالنسبة للتشريعات العادية، إذ أنّ الأمر في كل الحالات يتصل بمدى موافقة التشريع - أيا كانت درجته - لأحكام الدستور<sup>(2)</sup>.

وتأسيساً على ما سبق، لا يمكن القول بأن تشريعات الحكومة الأصلية منها أو الإستثنائية سوف تكون محصنة من أية وسيلة من وسائل مراجعتها والرقابة عليها. فنتم ممارسة الرقابة عليها للتأكد من انتفاء أسباب المخالفة الدستورية، والتّحقق من سلامتها من الناحية الشكلية والموضوعية والقول بخلاف ذلك يعصف بالغاية من نظام الرقابة والمتمثل بصفة رئيسية في تلافي صدور تشريع مخالف للدستور.

<sup>(1)</sup> - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين - دراسة مقارنة- المرجع السابق، ص 341.

<sup>(2)</sup> - نفس المرجع، ص 342.

وبناء على ما سبق ذكره، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة وضوابطه، أما الثاني فيتناول محدّدات فحص دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة وآثاره.

### المبحث الأول: ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة وضوابطه.

إن الأصل في التشريع هو أن تختص في إصداره السلطة التشريعية كونها السلطة الممثلة للشعب والمنتخبة من قبله، إلّا أنّ آلية التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يتبعها وجود بعض الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

ومن المعروف أن الإختصاص التشريعي للحكومة يحكمه ظروف الإلتجاء إليه، فهناك إختصاص تشريعي أصيل يستلزمه السير العادي للإدارة، ويعتبر بالتالي من مستلزمات الوظيفة الإدارية، والمتمثل في الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة أو القائمة بذاتها بما تشتمل عليه من أنظمة تنظيمية وأنظمة الضبط أو البوليس. وهناك إختصاص إستثنائي لا يصدر إلّا في حالات الضرورة ولا يعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية، ويتمثل في الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة- أنظمة الضرورة) والأوامر التفويضية. وهذا الإختصاص الإستثنائي لا يتم اللجوء إليه إلّا وفقاً لضوابط وإجراءات محدّدة دستورياً<sup>(2)</sup>. وهذا ما سيكون محور هذا المبحث، حيث سيتم مناقشة ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة في المطلب الأول، بينما نخصّص المطلب الثاني لدراسة ضوابط الإختصاص التشريعي للحكومة.

### المطلب الأول: ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة.

إن إختصاص السلطة التنفيذية بوضع الأنظمة إختصاص أصيل تستمدّه من الدستور مباشرة وتباشره بصفة دائمة وفي الظروف العادية فيمارس حتى مع وجود السلطة التشريعية، فهو لا يعلّق على غياب السلطة التشريعية كما هو الحال في الأوامر التشريعية، ولا على تفويض منها كما هو الحال في الأوامر التفويضية. ثم إنّ إختصاص السلطة التنفيذية بإتخاذ الأنظمة يختلف عن إختصاصها بوضع التشريع في حالتي الضرورة والتفويض مثلاً<sup>(3)</sup>.

(1) - الطراونة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني - دراسة مقارنة - ط 1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 135.

(2) - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 342 - 343.

(3) - جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، ط 17، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 161.

وفي إطار هذا الموضوع لقد خصّصت معظم الدساتير للسلطة التنفيذية بعض الإختصاصات التشريعية، حيث لا يحقّ للسلطة التشريعية أن تتولى تنظيمها، تتمثل هذه الإختصاصات في إصدار الأنظمة بإختلاف أنواعها (التنفيذية والمستقلة)، وفي إصدار الأوامر التشريعية<sup>(1)</sup>. بالإضافة إلى الأوامر التفويضية.

وعليه فإننا سنناقش الإختصاص التشريعي الأصيل للحكومة في الفرع الأول. على أن نخصّص الفرع الثاني لمناقشة الإختصاص التشريعي الإستثنائي للحكومة.

### الفرع الأول: الإختصاص التشريعي الأصيل للحكومة.

يطلق المشرّع الدستوري الجزائري والأردني على الإختصاص التشريعي الأصيل الذي تصدره السلطة التنفيذية إصطلاح "الأنظمة" وهي ترجمة للمصطلح الفرنسي (les règlements). والتي تعرّف بأنها قرارات ملزمة صادرة عن سلطة إدارية، تتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية<sup>(2)</sup>.

وكأصل عام تعتبر الأنظمة أقل قوّة من التشريع العادي الذي تضعه السلطة التشريعية أصالة<sup>(3)</sup>، ومن التشريع الإستثنائي الذي تضعه السلطة التنفيذية استثناءً. ولذلك يطلق عليها إسم التشريع الفرعي أو اللائحي، وتسند لها السلطة التنفيذية بمقتضى إختصاص أصيل وهي حين تقوم بها لا تحل محل السلطة التشريعية<sup>(4)</sup>. وتنقسم إلى الأنظمة التنفيذية و الأنظمة المستقلة (التنظيمية).

وعليه فإننا سنناقش الأنظمة التنفيذية في النقطة الأولى. على أن نخصّص النقطة الثانية لمناقشة الأنظمة المستقلة.

### أولاً: الأنظمة التنفيذية ( les règlements d'application ou d'exécution ).

يقصد بالأنظمة التنفيذية بأنها تلك الأنظمة التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين<sup>(5)</sup>. ويتطلب تنفيذ القوانين في معظم الحالات إصدار مثل هذه الأنظمة التي تسند لها السلطة التنفيذية، وتكون مقيدة بما هو وارد ومنصوص عليه في القانون<sup>(1)</sup>.

(1) - الطراونة مهند صالح، المرجع السابق، ص 135-136.

(2) - جمال الدين سامي، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية- دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا- رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص 49.

(3) - باستثناء الأنظمة المستقلة التي لها مرتبة القانون.

(4) - جعفر محمد سعيد، المرجع السابق، ص 161.

(5) - خليل محسن، القضاء الإداري اللبناني- دراسة مقارنة- ط 3، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 54.

وما دام أن هدف الأنظمة التنفيذية هو تيسير تنفيذ القوانين ببيان الأحكام التفصيلية اللازمة، كان على النظام إلزام حدود القانون، فلا يملك إلغاء أو تعديل أو تعطيل أحكام هذا القانون. كما أنه لا يمكن تبعاً لذلك أن تتضمن هذه الأنظمة أحكاماً أصلية جديدة لم ينص عليها القانون، لأنها أنظمة تستند إلى قوانين سنتها السلطة التشريعية وتقتصر على وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ هذه القوانين. فلا يجوز أن تزيد عليها شيئاً جديداً أو أن تعدل فيها أو أن تعفي من تنفيذها أو أن تعطل هذا التنفيذ<sup>(2)</sup>.

وعلى ذلك فالغرض من وضع هذه الأنظمة هو إما إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون، وإما إستكمال أحكام ذلك القانون الذي يقتصر غالباً على تحديد المبادئ العامة الإجمالية للتشريع والذي يتطلب تنفيذه في هذه الحالة إصدار الأنظمة التكميلية، أو الأمرين معاً. وذلك لأن السلطة التشريعية لا تملك عادة من الوقت والخبرة لشؤون التنفيذ والتطبيق ما يمكنها من تحديد الأحكام الجزئية والتفصيلية للمبادئ العامة التي تضعها، أما السلطة التنفيذية فإنها بطبيعتها وظيفتها وبحكم إتصالها المستمر بالجمهور أقدر على تعريف التفصيلات اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ، أضف إلى أن وضع الأنظمة من قبل السلطة التنفيذية لا يتطلب إجراءات مطولة. ولهذا نجد أن سلطة إصدار الأنظمة التنفيذية مسلم بها للإدارة في جميع الدول حيث تحرص الدساتير دائماً على النص صراحة على هذه السلطة للإدارة<sup>(3)</sup>.

وقد نصّ الدستور الجزائري على إصدار الأنظمة التنفيذية في المادتين (3/99) و(2/143)<sup>(4)</sup>. مخولاً بموجبهما الوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية<sup>(5)</sup>. في حين حوّل الدستور الفرنسي الوزير الأول صلاحية إصدار هذه الأنظمة تنفيذاً

---

(1) - الزعبي خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة - ط. 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 118.

(2) - خليل محسن، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، ط1، مطبعة عبتاني الجديدة، بيروت، 1965، ص 337.

(3) - جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، المرجع السابق، ص 219.

(4) - تنص المادة (3/99) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يمارس الوزير الأول...2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات )، تقابلها المادة (3/85) من الدستور الجزائري لسنة 1996. وتنص المادة (2/143) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول )، تقابلها المادة (2/125) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(5) - ومثال ذلك المرسوم التنفيذي رقم 99-256 المؤرخ في 1999/11/16 والمتعلق بتحديد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، والذي صدر تطبيقاً للمادة (17) من القانون رقم 98-11،

للقوانين بموجب المادة (21) منه<sup>(1)</sup>. أما الدستور الأردني الحالي<sup>(2)</sup> فقد نص على شرعية إصدار الأنظمة التنفيذية في المادة (31)<sup>(3)</sup> والتي بموجبها تصدر الأنظمة التنفيذية عن مجلس الوزراء الأردني بموافقة الملك من أجل تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكام هذه القوانين<sup>(4)</sup>.

فيجب أن يصدر النظام التنفيذي من قبل الجهة المختصة بإصداره وإلا عد نظاما غير قانوني. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها "ليس في المادة (16/ج) من قانون مجلس الإعمار لسنة 1957 ما يجيز لمجلس الإعمار بموافقة مجلس الوزراء أن يضع نظاما للوآزم وإنما حكمها ينحصر في وضع نظام مالي فقط، ونظام اللوآزم إنما يوضع من قبل مجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك بمقتضى المادة (18) من القانون المذكور. وعليه فإن نظام اللوآزم لمجلس الإعمار رقم 57/2 الذي وضع من مجلس الإعمار ووافق عليه مجلس الوزراء نظام غير قانوني"<sup>(5)</sup>.

غير أن القانون كقاعدة عامة يعتبر نافذا بحد ذاته ولا يجوز تعليق تنفيذه على نظام صادر من السلطة التنفيذية<sup>(6)</sup> إلا إذا تضمن القانون نصا صريحا يعهد إلى السلطة التنفيذية بوضع أنظمتها التنفيذية لتنفيذه. أو كان تنفيذه متعذرا بدون الأنظمة التنفيذية وهذا ما استقر عليه القضاء<sup>(7)</sup>.

---

المؤرخ في 1998/8/22 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطور التكنولوجي 1998-2002 (الجريدة الرسمية رقم 82- سنة 1999). أشار إليه: بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 159.

(<sup>1</sup>)- Art (21) de la constitution française (Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres).

(<sup>2</sup>)- الدستور الأردني لسنة 1952 المنشور على صفحة 3 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1093 بتاريخ 1952/11/8 المعدل والمتمم.

(<sup>3</sup>)- تنص المادة (31) من الدستور الأردني الحالي على أنه: ( الملك يصدّق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها).

(<sup>4</sup>)- الشويكي عمر محمد، القضاء الإداري - دراسة مقارنة- ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 39.

(<sup>5</sup>)- عدل عليا 61/57، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1961، ع 11، ص 579.

(<sup>6</sup>)- الشويكي عمر محمد، المرجع السابق، ص 40.

(<sup>7</sup>)- وتأخذ محكمة النقض في مصر بهذا المبدأ فقد قررت بشأن تنفيذ قانون المباني رقم 50 لسنة 1940 أن اصدار اللوائح التنفيذية المنصوص عليها في هذا القانون لا يحول دون تنفيذ أحكامه ما دام هذا التنفيذ ممكنا بدون اللوائح. أشار إليه: الزعبي خالد سمارة، المرجع السابق، ص 120.



وأخيراً، يمكن القول أنّ المشرّع الدستوري في الجزائر والأردن وفرنسا قد جعل إصدار الأنظمة التنفيذية إختصاصاً دستورياً للسلطة التنفيذية، لا يجوز للسلطة التشريعية ولو نظرياً المساس بها بإعتبارها حقاً مستمداً من الدستور مباشرة.

### ثانياً: الأنظمة المستقلة أو التنظيمية (les règlements autonomes).

يقصد بالأنظمة المستقلة، القواعد التي تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة. وتصدر هذه الأنظمة دون الحاجة إلى الاستناد إلى قانون قائم خلاف الحال بالنسبة للأنظمة التنفيذية<sup>(1)</sup>. ولذلك سميت بالأنظمة القائمة بذاتها أو الأنظمة المستقلة. وهي بمثابة تشريع ثانوي تتولاه السلطة التنفيذية من غير مشاركة السلطة التشريعية<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة أن سلطة التنظيم حديثة العهد في الأنظمة المعاصرة نتيجة تراجع البرلمان وعجزه على مواجهة الأزمات التي تعرض لها العالم لا سيما بين الحربين العلميتين مما فرض الإعتراف للسلطة التنفيذية بوسائل قانونية للتدخل من أجل مواجهة متطلبات العصر خاصة وأن تحضير النصوص التشريعية يأخذ زمناً طويلاً وبذلك تعاضد دور السلطة التنفيذية<sup>(3)</sup>.

وإختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة المستقلة هو أمر يتطلبه حسن قيام الإدارة بنشاطها، بالإضافة إلى الإعتبارات والضرورات العملية التي تجعل من السلطة التنفيذية أقدر من غيرها في معالجتها<sup>(4)</sup>.

غير أنّ نطاق الأنظمة المستقلة في الجزائر وفرنسا يختلف عنه في الأردن إختلافاً جوهرياً، ففي الأردن يعتبر إختصاص السلطة التنفيذية بوضع الأنظمة المستقلة إختصاصاً محددًا على سبيل الحصر، فالأصل هو أن تتولى السلطة التشريعية وحدها الوظيفة التشريعية، ولذلك فإن إختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة المستقلة يجب أن يستند إلى نص دستوري يحدد بدقة نطاق هذه السلطة وحدودها، وهذا ما قام به المشرّع الدستوري الأردني حيث تنص المواد (45) و(114) و(120) من الدستور الأردني

(1) - خليل محسن، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، المرجع السابق، ص 337.

(2) - حلمي محمود، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص 166.

(3) - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 160.

(4) - جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، المرجع السابق، ص 305.

الحالي على إختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة المستقلة في مواضيع محددة على سبيل الحصر<sup>(1)</sup>.

وتأسيساً على ما تقدّم، لا يجوز أن تتناول الأنظمة المستقلة أي أمر خلاف الأمور التي حددها الدستور وهذا ما استقرت عليه أحكام القضاء الأردني<sup>(2)</sup>. كما لا يجوز أيضاً للقانون أن يتناول أي أمر من الأمور التي أناط الدستور الأردني صلاحية تناولها بنظام مستقل من قبل السلطة التنفيذية. فهذه النصوص وكما يرى المجلس العالي في تفسيره لها بلورت مجالاً محجوزاً للسلطة التنفيذية، وقد كان ذلك بمناسبة بحث قانون الخدمة المدنية الأردني في أنه يتفق أو لا يتفق مع نص المادة (120) السالفة الذكر، قيل إن السلطة التشريعية تملك حق التشريع في كل الموضوعات باستثناء المسائل التي أنيط حق التشريع بها لسلطة أخرى بمقتضى نص خاص في الدستور، وبما أن المادة (120) من الدستور قد أناطت بالسلطة التنفيذية حق التشريع في مسائل عينتها بطريق الحصر فإن معنى ذلك أن السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في تلك المادة لأنّ الدستور قد أناط هذا

---

<sup>(1)</sup> - تنص المادة (45) من الدستور الأردني الحالي على أنه: ( يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى. تعين صلاحيات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدّق عليها الملك). وتنص المادة (114) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وانفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة). وتنص المادة (120) من الدستور الأردني الحالي على أنه: ( التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك).

<sup>(2)</sup> - "الدستور هو المصدر القانوني لسلطات الدولة وقد وزع الإختصاصات التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأوجب أن يكون تنظيم بعض المسائل بقانون يصدر عن السلطة التشريعية والبعض الآخر بنظام يصدر عن السلطة التنفيذية، فتتظيم المسائل المتعلقة بتعيين درجات المحاكم واختصاصاتها لا يكون إلا بقانون من السلطة التشريعية (مادة 100 من الدستور) وتتظم المسائل المتعلقة بتعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم يكون بنظام من السلطة التنفيذية (مادة 120 من الدستور) وعلى هذا يجب على كل سلطة - من السلطتين التشريعية والتنفيذية - أن تمارس حق التشريع في الحدود المعينة لها من غير افتئات على الإختصاصات التشريعية للسلطة الأخرى، فإذا خرجت إحدى السلطتين عن هذا المبدأ وتناولت بالتشريع موضوعات يعود حق التشريع فيها إلى السلطة الأخرى فإن تشريعها يكون مخالفاً للدستور ولذا فإن حكم المادة (162) من نظام الموظفين الذي أناط بمحكمة الإستئناف حق محاكمة الموظفين كمحكمة أول درجة مخالف لأحكام الدستور ولا يجوز الإستناد إليه في محاكمة الموظف المتهم أمام محكمة الاستئناف". تمييز حقوق 58/74، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1958، ع9، ص 607. وأنظر كذلك: عدل عليا 67/20، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1967، ع 5، ص 838.

الحق بالسلطة التنفيذية وعليه إذا خرجت السلطة التشريعية على هذا المبدأ وتناولت تلك المسائل بالتشريع فإن القانون الذي تصدره في هذا الشأن يكون مخالفا للدستور وبالتالي فإن أي تشريع يتعلق بالتنظيمات الإدارية وشؤون الموظفين يجب أن يصدر عن السلطة التنفيذية بنظام إذا كانت الموضوعات التي يتناولها ذلك التشريع من المسائل المنصوص عليها في المادة (120) من الدستور.

وبما أن الأمور المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 1963 تدخل في نطاق المسائل الواردة في المادة (120) سألنا في الذكر فإن تنظيمها يجب أن يتم بنظام تصدره السلطة التنفيذية استنادا لهذه المادة وبذلك يعتبر القانون المشار إليه مخالفا لأحكام الدستور لا بد من إلغائه بقانون جديد، فألغى قانون الخدمة المدنية بناء على ذلك التفسير واستعويض عنه بنظام الخدمة المدنية.

وعليه فإن مسألة قانون الخدمة المدنية لم توضع وضعها الصحيح ذلك لأن نقطة البدء كانت هل هذا القانون يتفق أو لا يتفق مع نص المادة (120)، والوضع الصحيح للمسألة أن تكون نقطة البدء من هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع " البرلمان أم السلطة التنفيذية؟؟ ومن يملك الأصل ألا يملك الفرع؟؟" (1).

في حين جعل الدستور الجزائري والفرنسي الإختصاص الأصيل في التشريع للسلطة التنفيذية، تمارسه عن طريق الأنظمة المستقلة. فتتولى السلطة التنفيذية تنظيم كافة الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون المحدد على سبيل الحصر في الدستور عملا بأحكام المادة (1/143) من الدستور الجزائري<sup>(2)</sup>، والتي تقابلها المادة (37) من الدستور الفرنسي<sup>(3)</sup>. وهذه الموضوعات تتولى السلطة التنفيذية مهمة تنظيمها استقلالا عن القانون فلا تنقيد سوى بالأصول الدستورية والمبادئ القانونية العامة. وتتضمن الأنظمة المستقلة نوعين من الأنظمة، أنظمة المصالح العامة وأنظمة الضبط الإداري.

---

(1) - أشار إليه: غزوي محمد سليم محمد، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، (ط1)، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 1985، ص 116 - 117.

(2) - تنص المادة (1/143) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يمارس رئيس الجمهورية السّطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون)، تقابلها المادة (1/125) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

- ومن أمثلة الأنظمة المستقلة في الجزائر: المرسوم الرئاسي 02- 250 - المؤرخ في 24 /7/ 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية. أشار إليه: بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 160.

(3) - Art (37) de la constitution française (Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire).

## 1- أنظمة المصالح العامة:

وهي التي تصدر لتنظيم المصالح العامة وحالة الموظفين ووظائفهم<sup>(1)</sup>. وقد استقر الفقه الإداري على حق رئيس الدولة في إصدار هذه الأنظمة، على أساس أن الإختصاص بتنظيم المصالح العامة من المهام الأساسية للسلطة التنفيذية - فيقول الدكتور عثمان خليل " وحيث لا نص في الدستور على هذا الحق أو ذاك، يذهب الرأي الغالب إلى أن هذا الإختصاص من طبيعة عمل السلطة التنفيذية، بل ومن الضمانات الدستورية لإستقلالها"<sup>(2)</sup>.

وتهدف هذه الأنظمة إلى تنظيم المرافق العامة، لكي تسير بانتظام واطراد، وهذا الإصطلاح "مرفق عام" يستعمل للدلالة على نشاط من نوع خاص، ينهض به جهاز تنفيذي معين لتلبية حاجة ضرورية لصالح جماعة من الناس، أو أداء خدمة عامة، بيد أن الممارسة العملية يمكن أن تؤدي إلى المساس بحقوق وحرريات الأفراد، وعلى هذا، يتوجب إحاطة هذا الصنف من الأنظمة بضمانات، لأن هذا النوع من الأنظمة تضي عليه صبغة التجاوزات التي لها ما يبررها في أغلب الأحيان<sup>(3)</sup>.

## 2- أنظمة الضبط أوالبوليس (les règlements de police).

يقصد بأنظمة الضبط، تلك الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بمدلولاته الأربعة الأمن العام والسكينة العامة والأخلاق والصحة العامة، وهي من أهم أساليب الضبط الإداري، إذ تضع بمقتضاها سلطة الضبط قواعد عامة تتدخل بها في الحريات والنشاط الخاص، فهي تمس حقوق الأفراد وتقيّد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرّر في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها<sup>(4)</sup>. هذا مع ملاحظة أنه لا يجوز تقييد الحريات لغير ذلك من الأغراض بواسطة مثل هذه الأنظمة<sup>(5)</sup>. وأنظمة الضبط هي أنظمة مستقلة لأنها - على خلاف الأنظمة التنفيذية - لا تستند إلى قانون معين في إصدارها<sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> - أنظر في ذلك المادة (120) من الدستور الأردني.

<sup>(2)</sup> - حلمي محمود، المرجع السابق، ص 166.

<sup>(3)</sup> - بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري - نشأة - فقها - تشريعا - القانون الدستوري للجمهورية، ط3، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 63.

<sup>(4)</sup> - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 344.

<sup>(5)</sup> - خليل محسن، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، المرجع السابق، ص 337.

<sup>(6)</sup> - عصفور سعد، النظام الدستوري المصري - دستور سنة 1971 - رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص 128.

ومثال ذلك، الأنظمة المنظمة للمرور والخاصة بمراقبة الأغذية واتخاذ الإحتياطات لمنع تلوث مياه الشرب أو انتشار الأوبئة وتنظيم المحال العمومية والخطرة والمضرة بالصحة والمقلقة للراحة. وتتقيد هذه الأنظمة بالقواعد الدستورية والقانونية التي تكفل الحريات في مواجهة سلطات الدولة<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الشأن نصّ المشرع الدستوري الأردني صراحة على حق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من الأنظمة. إلا أنه لم يمنح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار هذه الأنظمة في الظروف العادية بل منحها هذه الصلاحية في الظروف الاستثنائية إستنادا إلى المادة (124) من الدستور الأردني لسنة 1952<sup>(2)</sup> والمتعلقة بحالة الطوارئ والتي يطلق عليها أنظمة الدفاع، وكذلك المادة (125) منه<sup>(3)</sup> والتي تنص على حالة الطوارئ الخطيرة والتي يطلق عليها تعليمات الإدارة العرفية.

ففيما يتعلق بأنظمة الدفاع، يثار تساؤل يتمحور حول معرفة مدى دستورية قانون الدفاع الصادر في سنة 1935 في ظل القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر سنة 1928<sup>(4)</sup> الذي لم يشر في أي نص من من نصوصه إلى قانون الدفاع.

ذهب بعض الفقه<sup>(1)</sup> إلى عدم دستورية قانون الدفاع لعدم وجود سند له في دستور 1928 الصادر في ظلّه الذي يعطي المبرر بصدوره، فهذا الدستور لم يشر في أي نص من نصوصه إلى قانون الدفاع

---

(1) - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين - دراسة مقارنة- المرجع السابق، ص 344.  
(2) - تنص المادة (124) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لإتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء). تقابلها المادة (78/أ) من دستور الأردن لسنة 1947 التي تنص على أنه: (بأن يعمل بقانون الدفاع من أجل إعطاء الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لإتخاذ إجراءات استثنائية بما فيها ارجاء العمل... ويكون هذا القانون نافذ المفعول فقط عندما يعلن عنه بمنشور يصدر من قبل الملك بناء على توصية من مجلس الوزراء).

(3) - تنص المادة (125-1-2) من الدستور الأردني على أنه: (1- في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها).

2- عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد نقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية).

(4) - القانون الأساسي لشرق الأردن لسنة 1928 منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 188 بتاريخ 19/4/1928.

بل أن هذا القانون صدر استناداً للمادة (1/19) من القانون الأساسي<sup>(2)</sup> التي تنص على صلاحيات الأمير في التصديق على القوانين وإصدارها، لذلك فإن صدوره كقانون عادي دون سند دستوري صحيح يجعله من الناحية الدستورية في وضع مشوب بعدم الدستورية.

وذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بدستورية قانون الدفاع استناداً إلى المادة الثانية من قانون الدفاع نفسه التي تنص على أنه يبقى ساري المفعول إلى أن يعلن سمو الملك وقف العمل به، وأن المادة (79) من دستور 1947، والمادة 128 من دستور 1952<sup>(3)</sup> قد أبقى كل منها على هذا القانون<sup>(4)</sup>.

وقد استقر إجتهد محكمة العدل العليا على إعتبار أن قانون الدفاع لسنة 1935 هو قانون دستوري، حيث قضت " إن قانون الدفاع صدر في ظل دستور 1928 ثم صدر دستور 1947 الذي أبقى المادة (79) منه على جميع القوانين والأنظمة التي وضعت بمقتضى القانون الأساسي واعتبرتها كأنها وضعت بمقتضى دستور 1947 وكذلك جاءت المادة (128) من دستور 1952 وأبقت على جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها عند نفاذه، وبما أن قانون الدفاع كان ساري المفعول عند نفاذ هذين الدستورين فإنه يعتبر بحكم المادتين (79،128) المشار إليهما من القوانين المعمول بها في المملكة. أما ما جاء في المادة (78) من دستور 1946 والمادة (124) من دستور 1952 من بحث حول قانون الدفاع، وإنما يشير إلى قانون الدفاع الذي قد تصدره السلطة التشريعية فيما بعد، وأن دستورية القانون لا تتوقف على النص عليه والإشارة إليه في الدستور، بل تتوقف على مدى مطابقتها أحكام القانون

---

(1) - الكسواني سالم، مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، ط1، الناشر لا يوجد، عمان، 1983، ص 250-251.

(2) - تنص المادة (1/19) من القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر سنة 1928 وتعديلاته: (الأمير رأس الدولة والقائد الأعلى لقواتها العسكرية وهو الذي يصدق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها وليس له أن يعدل القوانين أو يرجئها أو يتسامح في تنفيذها إلا في الأحوال والطريقة المبينة في القانون).

(3) - تنص المادة (128) من دستور 1952 على أنه: (إن جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذة المفعول إلى أن تلغى أو تعدل بتشريع يصدر بمقتضاه).

(4) - خليل محسن، محاضرات لطلبة الماحستير بعنوان السلطة والحرية أقيمت في الفصل الدراسي الثاني العام الجامعي 1987/86 في كلية الحقوق بالجامعة الأردنية. أشار إليه: أبو حيلة علي رشيد، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن - دراسة مقارنة - ط1، مطابع الدستور التجارية، عمان، 2004، ص 202.

للدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية<sup>(1)</sup>. كما قضت في حكم آخر لها " لا يعتبر نظام الدفاع المنوه عنه وقانون الدفاع الذي صدر النظام بمقتضاه مخالفين لأحكام الدستور " <sup>(2)</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه أن قانون الدفاع لسنة 1935 قد ألغي وحل محله قانون الدفاع لسنة 1992 الصادر استنادا إلى المادة (124) من الدستور الحالي.

أما فيما يخص صلاحية السلطة التنفيذية في وضع تعليمات الإدارة العرفية استنادا إلى المادة (125) من الدستور الأردني الحالي، فيمكن القول أن نظام الأحكام العرفية هو من نفس طبيعة قانون الدفاع سالف الذكر، فهما يقومان على تركيز الصلاحيات بيد السلطة التنفيذية، برئاسة الملك وذلك من أجل مواجهة المخاطر التي تهدد أمن وسلامة البلاد<sup>(3)</sup>.

وبالرجوع إلى المادة (125) من الدستور الأردني نجدتها تشترط لإصدار تعليمات الإدارة العرفية ما يلي:

1- أن تكون التدابير والإجراءات المتخذة بموجب قانون الدفاع المنصوص عليه في المادة (124) من الدستور غير كافية لمجابهة الخطر الذي تتعرض له المملكة.

2- أن تصدر الأحكام العرفية بإرادة ملكية بناء على قرار مجلس الوزراء، الأمر الذي يعني أن السلطة التنفيذية وحدها هي المختصة بإصدار تعليمات الإدارة العرفية دون أدنى مشاركة من السلطة التشريعية<sup>(4)</sup>.

3- أن يكون هناك ضرورة تقضي بإصدار الأحكام العرفية، ولم تبين المادة (125) من الدستور ماهية الضرورة والشروط التي لا بد أن تتوافر لقيام مثل تلك الحالة. ويعرّف فقهاء القانون العام حالة الضرورة، بأنها تعني وجود خطر داهم يقتضي تدخل الإدارة فورا واتخاذ الإجراءات الكفيلة لدرء هذا الخطر، وهناك شروط ينبغي توافرها لقيام حالة الضرورة منها قيام خطر جسيم يهدد النظام العام، وعدم كفاية الوسائل القانونية لدفع هذا الخطر، وأن تكون الإجراءات الإستثنائية المتخذة تهدف للمصلحة العامة<sup>(5)</sup>.

(1) - عدل عليا 54/51، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1954، ع 10، ص 726.

(2) - عدل عليا رقم 1966/111 بتاريخ 1966/1/1. مركز عدالة.

(3) - الحيارى عادل، المرجع السابق، ص 648.

(4) - أبو حجيبة علي رشيد، المرجع السابق، ص 204.

(5) - الكيلاني فاروق، المحاكم الخاصة - دراسة مقارنة - ط 1، مطبعة التقدّم، مكان النشر لا يوجد، 1980، ص

4- يجب أن تقتصر تعليمات الإدارة العرفية على تحقيق الغرض الذي من أجله أعلنت الأحكام العرفية وهو الدفاع عن المملكة فقط، فإن تجاوزت هذا الهدف كانت باطلة وغير دستورية<sup>(1)</sup>.

أما فيما يتعلق برقابة القضاء على دستورية تعليمات الإدارة العرفية والأنظمة والقرارات الصادرة بموجبها قبل انشاء المحكمة الدستورية، فقد بسطت محكمة العدل العليا قبل إلغائها رقابتها عليها في كثير من الأحيان، مقرر في أحد أحكامها أن النص الذي يمنع المحكمة من ممارسة اختصاصها ويحول بينها وبين أداء وظيفتها في الفصل في الخصومات التي ترفع إليها هو نص غير دستوري لا يعمل به إلا عندما تكون الغاية منه الدفاع عن المملكة<sup>(2)</sup>.

كما قضت محكمة التمييز: " ينحصر إختصاص لجنة الأمن الإقتصادي كما هو مبين في المادة (5) من التعليمات العرفية رقم (2) لسنة 1967، في كافة القضايا والمسائل المالية والاقتصادية والمصرفية والجمركية التي تنشأ ولا تعالجها القوانين والأنظمة العادية بصوره مرضية، وتفصل فيها على الوجه والشروط التي تراها مناسبة لتأمين المصلحة العامة رغم أحكام أي تشريع آخر... فإذا أصدرت لجنة الأمن الإقتصادي قواعد عامه تعدل فيها القوانين النافذة أو تعدل اختصاص المحاكم، فتكون قد تجاوزت اختصاصها بمباشرتها التشريع الذي هو من اختصاص السلطات التشريعية المبينة في الدستور ويكون قرارها هذا مشوبا بعيب جسيم ومنعدما ولا أثر قانوني له. وللمحاكم أن تشل أثره ولا تعمل به استنادا لصلاحياتها في مراقبه دستوريه القوانين ومن باب أولى مراقبه دستوريه الأوامر العرفية. ولا ينتقص من حق المحاكم في مراقبه دستوريه قرارات لجنة الأمن الاقتصادي ما ورد في المادة الخامسة من

---

(1) - أبو حجييلة علي رشيد، المرجع السابق، ص 205.

(2) - " إن الغايات المخصصة لتشريعات الأحكام العرفية هي صيانة الأمن والنظام العام وتأمين حاجات أغراض الدفاع عن المملكة، ولا يصح أن تجاوزها إلى غيرها من الغايات حتى ولو كانت تهدف إلى المصلحة العامة، وأن تجاوزها المشرع كان تشريعه باطلا إلى المدى الذي يتعارض فيه مع الدستور، إذ يترتب على التشريع المخالف للدستور والتشريع المنطوي على التجاوز في استعمال السلطة التشريعية البطلان. وأن المادة (20) من تعليمات الإدارة العرفية لسنة 1967 صدرت بالإستناد إلى المادة (2/125) من الدستور، ومنعت محكمة العدل العليا من النظر في الطعون ضد القرارات الإدارية المذكورة فيها، وقد حال هذا المنع بين المحكمة وبين استعمال حقها في النظر في الطعون بالقرارات الإدارية وحقها في مناقشة موضوع سبب هذه القرارات من حيث كونها لغايات الدفاع أم لا. وأن المادة (2/125) من الدستور منحت المشرع سلطة مقيدة ومحددة باغراض الدفاع عن المملكة، ولم تمنحه سلطة مطلقة تخوله منع المحكمة من رؤية القضايا التي لا تتعلق باغراض الدفاع عن المملكة. لهذا إن نص المادة (20) من التعليمات العرفية التي منعت محكمة العدل من رؤية الطعن بكافة القرارات الإدارية سواء أكانت لغايات الدفاع أم لغير ذلك هو نص غير دستوري لا يعمل به إلا عندما تكون الغاية من القرار الإداري الدفاع عن المملكة). عدل عليا رقم 1967/44 بتاريخ 1967/1/1. مركز عدالة.



تعليمات الإدارة العرفية رقم (2) لسنة 1967 من كون قرار اللجنة غير خاضع للطعن، لأن أعمال هذا النص إنما ينحصر فيما تصدره اللجنة من قرارات لا تخالف أحكام الدستور الذي يعتبر أسمى التشريعات في الدولة<sup>(1)</sup>.

وقد أعلنت محكمة العدل العليا قبل إلغائها في مناسبات عديدة بطلان القرارات الصادرة بناء على تعليمات الإدارة العرفية لخروجها عن الأهداف المخصصة لها، ففي حكم لها قضت "إذا كان قرار الحاكم العسكري بإخراج شخص من المأجور بقصد تسليمه إلى المالك، فلا يعتبر لأغراض الدفاع عن المملكة ويكون مخالفا للقانون"<sup>(2)</sup>.

وتطبيقا لذلك فقد جاء بالقضية رقم (1090) لسنة 6 قضائية دستورية مصرية بتاريخ 21 يونيو 1952 ما يلي: "إن الدستور لم يرد الحكم العرفي إلا نظاما استثنائيا مقيدا يرسم القانون له حدودا لا يجوز أن تتعداها، ويضع له قيودا لا يصح أن يتحلل منها، وقد صدر قانون الأحكام العرفية يؤكد هذا المعنى، إذ رسم حدود الحكم العرفي في اختصاصات معينة أعطاها للحاكم العسكري وعددها واحدا بعد الآخر على سبيل الحصر ووضع قيودا على هذه الإختصاصات هي ما تقتضيه صون الأمن والنظام العام. ولو أن قانون الأحكام العرفية أطلق الحاكم العسكري من كل قيد ومد اختصاصاته إلى غير حد، وأباح له أي عمل لجاء قانونا متعارضا مع الدستور مجافيا للغاية التي توخاها وكان من أجل ذلك قانونا باطلا"<sup>(3)</sup>.

وهكذا فقد استقر القضاء الأردني قبل إنشاء المحكمة الدستورية على حقه بالرقابة على دستورية تعليمات الإدارة العرفية والأنظمة والقرارات الصادرة بموجبها. من حيث كونها خاضعة للدستور، ومن حيث تحقيق الغاية التي من أجلها أعلنت الأحكام العرفية وهي غايات الدفاع عن المملكة وحماية النظام العام والأمن العام.

والتساؤل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة ما مدى رقابة القضاء الأردني على الأسباب التي تدعو السلطة التنفيذية لإعلان الأحكام العرفية؟

(1) - تمييز حقوق رقم 100/1975 بتاريخ 1975/5/27. مركز عدالة.

(2) - عدل عليا رقم 68/24، 1968. مركز عدالة. راجع أيضا: عدل عليا رقم 67/62، 1967. مركز عدالة.

(3) - مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري لسنة 6 القضية رقم 1090 ص 1358 - 1361. أشار إليه أبو حجيبة علي رشيد، المرجع السابق، ص 208.

يتضح من خلال نص المادة (125) من الدستور الأردني، أن تقدير الأسباب التي تدعو إلى إعلان الأحكام العرفية، يعود للسلطة التنفيذية بصورة مطلقة، لعدم وجود أية رقابة برلمانية أو قضائية على هذه الجزئية. وكما يبدو أن السبب الذي يكمن وراء ذلك يعود إلى اعتبار إعلان الأحكام العرفية من أعمال السيادة التي تتجو من كل رقابة. أما التصرفات أو الإجراءات الصادرة وفقا لإعلان الأحكام العرفية فتعتبر أعمالا تشريعية أو إدارية أو أنظمة وبالتالي يجب أن تخضع للرقابة البرلمانية، وكذلك الرقابة القضائية على الإجراءات أو التصرفات التي تصدر بناء على إعلان الأحكام العرفية، وأيضا الرقابة الدستورية على تعليمات الإدارة العرفية والأنظمة الصادرة بموجبها أمام المحكمة الدستورية حاليا.

فحين لم ينصّ الدستور الجزائري والفرنسي صراحة على حق السلطة التنفيذية في إصدار أنظمة الضبط مما أدى إلى إثارة النقاش حول مشروعية إصدارها في غيبة نص دستوري يقرها. وبرجعنا إلى الرأي الغالب في الفقه الإداري نجده يقر بأن " السلطة التنفيذية مخولة بأن تصدر أنظمة الضبط الإداري ولو لم يتضمن الدستور نصا يجيز ذلك " (1).

ومن هذا المنطق فإن السلطة التنفيذية تتولى إصدار هذا النوع من الأنظمة التي لا ينكر عليها أنها تضرب قيودا على حريات الأفراد تحت ستار المحافظة على النظام العام، وتقاديا للتجاوزات يتوجب أن لا تخالف أنظمة الضبط أحكام الدستور والقوانين السارية المفعول أو الأنظمة الصادرة عن سلطة أعلى من الهيئة التي أصدرت أنظمة الضبط الإداري(2).

ومن أمثلة لوائح الضبط في الجزائر: المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 4/6/1991 المتضمن حالة الحصار. والمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9/2/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ(3).

ولما كان موضوع الضبط بمجالاته الأربع واسعا وجب أن يتعدد الأشخاص المعترف لهم بإصدار هذه الأنظمة الضبطية لضمان الأمن والصحة والهدوء العام والأخلاق. ومن هؤلاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاية. فبخصوص البلدية مثلا ألزمت المادة (88) وما بعدها من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/6/2011 المتضمن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على حسن النظام والأمن العموميين والنظافة العمومية. واعترفت له بسلطة اتخاذ إجراءات الإحتياط والوقاية والتدخل فيما

(1) - حلمي محمود، المرجع السابق، ص 167.

(2) - بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعا - القانون الدستوري للجمهورية، المرجع السابق، ص 63.

(3) - بوضياف عمار، المدخل إلى العلوم القانونية - النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري- المرجع السابق، ص 161.

يخص الإسعافات وكذا بسلطة تنظيم الطرقات الواقعة في تراب الولاية. وألزمت المادة (114) من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/2/21 المتضمن قانون الولاية الوالي بالمحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة<sup>(1)</sup>.

ونشير أنه إذا كان عمل السلطة التنفيذية لا حصر له في الدستور الجزائري والفرنسي، إلا أن الأمر على خلاف ذلك في الدستور الأردني الذي يحدد صلاحيات الحكومة على سبيل الحصر. والتساءل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة أنواع الأنظمة التي تخضع لرقابة كل من المجلس الدستوري الجزائري والمحكمة الدستورية الأردنية؟

كرس المشرع الدستوري الجزائري الرقابة على دستورية الأنظمة لأول مرة في دستوره الثالث سنة 1989 من خلال نص المادة (155)<sup>(2)</sup>. والتي يتضح منها أن المجلس الدستوري الجزائري يمارس الرقابة السابقة على دستورية التنظيمات كما يمارس كذلك الرقابة اللاحقة عليها. ليرجع ويؤكد نفس المعنى في دستوره الرابع لسنة 1996 في مادته (165). أما الدستور الخامس لسنة 2016 وإن كان قد نص على الرقابة على دستورية التنظيمات في المادة (186) إلا أنه لم يبين ما إذا كانت هذه الرقابة سابقة أو لاحقة، ولكن بالرجوع إلى المادة (8) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري لسنة 2016 نجدها نصت على الرقابة القبلية طبقاً لأحكام المادة 186 ما يعني أن الرقابة التي تمارس على التنظيمات تكون إما رقابة سابقة أو لاحقة. كما يمكن أن تكون كذلك لاحقة من خلال الدفع بعدم الدستورية حسب المادة (188) من الدستور، بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

وباستقراء المادتين (165) من الدستور الجزائري لسنة 1996 و (186) من الدستور الحالي نجدها تنص بصريح العبارة على إختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية التنظيمات. وهذه المادة بادراجها عبارة التنظيمات كانت تقصد فقط الأنظمة المستقلة (الأنظمة التنظيمية) دون الأنظمة التنفيذية. والسبب في ذلك يرجع إلى أن الأنظمة المستقلة تعالج مواضيع متعلقة بحقوق وحريات المواطن. وبناء

---

(1) - بوضيف عمار، المدخل إلى العلوم القانونية - النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري - المرجع السابق، ص 161.

(2) - تنص المادة (155) من الدستور الجزائري لسنة 1989 على أنه: (يفصل المجلس الدستوري... في دستورية... التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ. أو بقرار في الحالة العكسية).

عليه، يفحص المجلس الدستوري التنظيمات من حيث مدى تطابقها مع الدستور ومدى مراعاتها للحقوق المضمونة للمواطن دستوريا<sup>(1)</sup>.

في حين لم تنص الدساتير الأردنية المتعاقبة على الرقابة الدستورية بصفة عامة ورقابة دستورية الأنظمة بصفة خاصة إلا بعد التعديل الدستوري لسنة 2011 في المادة (59). وبموجبها تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة بجميع أنواعها سواء أكانت أنظمة مستقلة صادرة بمقتضى المادة (31) منه أم كانت مستندة إلى نصوص دستورية أخرى (الأنظمة التنفيذية) كون المادة (1/59) من الدستور جاءت مطلقة بخصوص هذه الأنظمة. وقصر اختصاص المحكمة على رقابة دستورية القوانين والأنظمة النافذة يعني عدم امتداد صلاحيتها إلى الرقابة على مشروعات القوانين والأنظمة غير النافذة، فرقابتها لاحقة وليست سابقة. ويكون الطعن فيها إما مباشرة أو عن طريق الدفع بعدم الدستورية. وكل ما تستطيع المحكمة الدستورية اتخاذه من أحكام، تتمثل حصريا في القضاء بدستورية أو عدم دستورية النص الطعين بمقتضى المادة (15/ب) من قانون المحكمة الدستورية. ولكن بالرجوع إلى قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 قبل إلغائه وبالأخص المادة (6/أ/9)<sup>(2)</sup> نجدها قد نصت على حق محكمة العدل العليا في الرقابة غير المباشرة على دستورية الأنظمة حيث أن إختصاصها كان يقتصر فقط على إلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب قانون يخالف الدستور وأي نظام يخالف الدستور أو القانون، وكذلك حقها في الرقابة المباشرة على دستورية الأنظمة من خلال وقف العمل بأي نظام يخالف القانون أو الدستور استنادا إلى المادة (7/أ/9)<sup>(3)</sup>. ويتضح لنا من هذه المادة ببنديتها أن ما كان ينطبق على الأنظمة التنفيذية من حيث الرقابة على دستورتها فهو ينطبق كذلك على الأنظمة المستقلة.

---

(1) - بوقفة، عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، رقم الطبعة لا يوجد، دار همومة، الجزائر، 2009، ص 274.

(2) - تنص المادة (6/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 المنشور على صفحة 516 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3813 بتاريخ 1992/3/25 على أنه: ( تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي: 6- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو اجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون).

(3) - تنص المادة (7/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 على أنه: (7- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور ).

ونخلص مما سبق أن رقابة المجلس الدستوري الجزائري على الإختصاص التشريعي الأصيل للحكومة يقتصر فقط على الأنظمة المستقلة، أما المحكمة الدستورية الأردنية فينعتد لها الإختصاص بالنظر في دستورية الأنظمة سواء التنفيذية أو المستقلة.

### الفرع الثاني: الإختصاص التشريعي الإستثنائي للحكومة.

إن السلطة التشريعية في نظام الفصل بين السلطات، هي التي تتولى مهمة سن التشريع. غير أنه إذا كان هذا هو الأصل فإن هناك حالات خاصة تجعل السلطة التنفيذية - طبقاً لبعض الدساتير - محل السلطة التشريعية في سن التشريع عن طريق الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) في عدّة حالات أهمها حالة الضرورة وحالة التفويض<sup>(1)</sup>.

والإختصاص الاستثنائي للحكومة لا يصدر إلا في حالات الضرورة ولا يعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية، فتلجأ إليه السلطة التنفيذية في الحالات التي تقتضي الظروف تدخلها لتنظيم مسائل تدخل أصلاً في إختصاص المشرع. ويكون لهذا التشريع قوة القانون الصادر عن السلطة التشريعية، وبالتالي يستطيع أن يعدل وأن يلغي تشريعاً برلمانياً<sup>(2)</sup>.

وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة الأوامر التشريعية في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة الأوامر التفويضية.

### أولاً: إختصاص الحكومة بإصدار الأوامر التشريعية (Décrets législatifs)

يجوز في بعض الدساتير لرئيس الجمهورية أن يسن الأوامر التشريعية في غياب السلطة التشريعية إذا استدعت الضرورة الإسراع في إتخاذ تدابير عن طريق التشريع لا تحتمل التأخير. وهذه الحالة هي التي تبرر الخروج على الأصل العام في وضع التشريع الإستثنائي بإحلال السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية مؤقتاً في سنّه<sup>(3)</sup>.

وتقابل الأوامر التشريعية في الجزائر ما يعرف بالقوانين المؤقتة في الأردن ولوائح الضرورة في الفقه المصري. وتعرّف بأنها تشريعات إستثنائية تصدرها السلطة التنفيذية فيما بين أدوار انعقاد البرلمان أو

(1) - جعفر محمد سعيد، المرجع السابق، ص 144-145.

(2) - الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين - دراسة مقارنة- المرجع السابق، ص 345.

(3) - جعفر محمد سعيد، المرجع السابق، ص 145.

خلال فترة حله، وذلك لإتخاذ تدابير سريعة في ظروف لا تحتتمل التأخير، على أن تعرض على البرلمان في أول إجتماع عادي له (1).

وظهرت هذه الأوامر التشريعية إبان قيام الجمهورية الثالثة في فرنسا والذي كان يمتاز دستورها بالإيجاز الشديد، الشيء الذي ساهم في مولد أعمال إجرائية حكومية موازية ومن ضمنها هذه الأوامر. ولقد كانت أداة فعالة في يد الحكومة لإنتاج ما تريد من القوانين التي تسهل عليها نشاطها اليومي الإداري منه والسياسي على السواء (2).

ويرجع الأصل في إصدار مثل هذا النوع من التشريعات إلى نظرية تسمى (نظرية الضرورة)، وهي من النظريات العامة في الفقه القانوني. إذ أنها تعبر دائما عن وجود خطر جسيم يتهدد مصلحة جوهرية يعتد بها القانون بحيث لا تجدي القواعد القانونية القائمة في مواجهته، ويكون هذا الضرر خارجيا دون أن يكون لإرادة صاحب المصلحة المهددة أو الحق القانوني المهدد دخل في وقوع الفعل أو الأفعال التي تشكل هذا الخطر مما يتعين معه أن تباح الموازنة بين المصلحة المهددة بالخطر والنص القانوني المهدد بمخالفته، والسماح له بمخالفة هذا النص حماية للحق (3).

ولقد بنى الفقه القانوني نظرية الضرورة على إتجاهين مختلفين، الإتجاه الأول (الإتجاه الألماني) والثاني (الإتجاه الفرنسي). فقد كان رجال الفقه الألماني (وعلى رأسهم الفيلسوف الألماني هيجل) أول من أخذ بهذه النظرية وبرروا وجودها على أن الدولة هي التي أوجدت القانون وتخضع له لتحقيق المصالح العامة، وأنه وسيلة لا غاية فإذا لم تؤد أحكامه ذلك لظروف طارئة كان لا بد من أن تضعه جانبا بصورة مؤقتة في سبيل مصلحة الجماعة (4).

ومما لا شك فيه أن الإتجاه الألماني ساعد على استبداد السلطة التنفيذية وخاصة في العصر النازي، حيث خلق مبررا لأن تحكم السلطة التنفيذية في الدولة بطريقة أثرت فيها على حقوق الأفراد

---

(1) - الخطيب نعمان أحمد، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة - مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الأول والثاني، 1988، ص 7.

(2) - حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، ط1، دار ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص 365.

(3) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية - دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص 16.

(4) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 19. وأبو العثم فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، رقم الطبعة لا يوجد، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 60-61.

والجماعات، وذلك بسبب اعتبار الدولة فوق القانون، الأمر الذي أدى إلى أن جميع الإجراءات التي تتخذها الدولة بسن التشريعات في حالة الضرورة إجراءات شرعية وقانونية دون وجود رقيب عليها، ومن ناحية أخرى لا يوجد أي تعويض على من تقع عليه أية أضرار ناتجة عن إجراءات الدولة هذه، لأن من يلزم بالتعويض يلزم المسؤولية، والدولة غير مسؤولة عن إجراءاتها مهما أهدرت من حقوق.

وهناك من ذهب إلى أن الإتجاه الألماني يتعارض مع الفلسفة الحقيقية لنظرية الضرورة التي تقوم على موازنة مصلحتين متعارضتين، الأولى هي المحافظة على كيان الدولة وأنظمتها، والثانية وجوب احترام قواعد القانون، وأن المحافظة على سلامة الدولة أهم من القانون ذاته لأن القانون مجرد وسيلة للحفاظ على بقاء الدولة وسلامتها<sup>(1)</sup>.

أما الإتجاه الثاني (الإتجاه الفرنسي) فقد أقر بوجود نظرية الضرورة، ولكنه رفض المفهوم العام الذي تولاه الفقه الألماني، الذي جعل من نظرية الضرورة نظرية ديكتاتورية أكثر من كونها نظرية قانونية، ولقد ظهر في الفكر الفرنسي إتجاهان، الأول كان يسبغ على نظرية الضرورة الإطار القانوني، والثاني لا يعطيها سوى مفهوم واقعي، مع إتفاق كل من هذين الإتجاهين على إخضاع هذه النظرية للقيود والشروط القانونية. ولقد كان على رأس الإتجاه الأول كل من (دوجي وهوريو)، اللذان أقر أن الحكومة في الظروف الاستثنائية يحق لها إصدار أنظمة لها قوة القانون، على أن تعرض على البرلمان متى كان ذلك ممكناً، وأن البرلمان لا يحولها إلى أنظمة مشروعة، ذلك أن هذه الأنظمة تكون مشروعة منذ صدورها. في حين يرى الإتجاه الثاني، أن نظرية الضرورة ليست نظرية قانونية بل نظرية واقعية، فالضرورة لا تخلق قواعد قانونية قائمة، وأنه إذا اتخذت الحكومة أي إجراء تحت ضغط الضرورة وكان هذا الإجراء مخالفاً للقواعد القانونية القائمة، فإن هذا الإجراء يكون غير مشروع، حيث ينبغي على الحكومة الإلتزام بالقواعد القانونية سواء في الظروف العادية أم في الظروف غير العادية على حد سواء، لكن كل مافي الأمر أن الحكومة تتجنب المسؤولية الناشئة عن مخالفتها للقانون، بأن تعرض إجراءاتها بشأن حالة الضرورة على البرلمان طالبة منه إعفائها من المسؤولية، وبهذا تكون نظرية الضرورة نظرية واقعية أكثر منها نظرية " قانونية"<sup>(2)</sup>.

---

(1) - العصار يسري محمد، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 17.

(2) - الطراونة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 165.

وهكذا تختلف النظرة الفرنسية عن النظرة الألمانية في أن الأولى وإن رأت في الضرورة (حقاً) للإدارة يستند إلى نظرية الضرورة، إلا أن هذا الحق طبقاً للنظرة الفرنسية ليس مطلقاً، بل هو مقيد بشروط والتزامات معينة، في حين أن النظرة الألمانية تراه حقاً خالصاً دون قيود<sup>(1)</sup>.

على أن الفضل الأول في تقرير نظرية الضرورة أو الظروف الإستثنائية يعود لمجلس الدولة الفرنسي في أحكام له عديدة في هذا الشأن مما يصح معه القول بأن المشروعية الإستثنائية التي يؤخذ بها في الظروف الإستثنائية إنما هي من خلق القضاء وابتكاره ومن صنع مجلس الدولة وإبداعه في أحوال غير عادية لا تجد لها حلاً في النصوص التشريعية أو الدستورية القائمة، وحتى إنه في أحوال غير عادية لا تجد لها حلاً في النصوص التشريعية أو الدستورية القائمة، فإن وجدت فإنه يعتريها قدر كبير من القصور والنقص وعدم الكفاية لمواجهة أخطار تدهم الدولة وتعصف بأي من مكوناتها أو كلها جميعاً<sup>(2)</sup>.

والتشريع الإستثنائي الذي تصدره الحكومة في الظروف الإستثنائية يختلف عن الأنظمة التي تصدرها في الظروف العادية من حيث موضوعها. فالأصل أن الإختصاص التشريعي للحكومة لا يجوز أن يتضمن حكماً يخالف الدستور أو القوانين القائمة وأن لا يفسر قانوناً أو يتعرض للمسائل المحتفظ بها للقانون، ولكن الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) تتضمن أحكاماً تخالف القوانين ولذلك كان يجب أن تعتبر باطلة<sup>(3)</sup>.

غير أن الفقه والقضاء في فرنسا وفي مصر وفي الأردن يعترف بمشروعية مثل هذه التشريعات طبقاً لنظرية إبتدعها القضاء الإداري تسمى بنظرية الظروف الإستثنائية أو نظرية الضرورة. وتقضي هذه النظرية بشرعية الأوامر التشريعية التي تصدرها السلطة التنفيذية مخالفة لأحكام القوانين القائمة إذا صدرت في ظروف استثنائية تسوغ إصدارها، فيجوز للسلطة التنفيذية طبقاً لهذه النظرية أن تفرض بأمر تشريعي قيود على حريات الأفراد بما لا يجوز تقريره إلا بقانون أو أن تحرم الأفراد من ضمانات مقررة لهم بنص القانون، أو أن تقرر أحكاماً بما لا يجوز تقريره في الظروف العادية إلا بقانون، دون أن تعتبر هذه الأوامر في كل هذه الحالات باطلة لمخالفتها مبدأ الشرعية.

(1) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 21.

(2) - أبو العثم فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 61. وقد عمد القانون الوضعي في فرنسا بتنظيم هذه النظرية تنظيمًا تشريعيًا نذكر على سبيل المثال، قانون الأحكام العرفية الصادر في 9 أغسطس سنة 1849 المعدل في سنة 1878 وسنة 1916 وسنة 1944 وكذلك قانون حالة الإستعجال الصادر في 3 أبريل سنة 1955.

(3) - الخطيب نعمان أحمد، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 11.



ونظرية الضرورة لا تحرر السلطة الإدارية من الخضوع لمبدأ الشرعية في الظروف الاستثنائية، ولكنها توسع دائرة الشرعية، فتجيز من الأعمال ما لا يجاز في الظروف العادية وذلك ضمن توافر شروط معينة حددها القضاء نفسه. ومعنى هذا أن نطاق الشرعية في الظروف الاستثنائية يختلف عن النطاق المحدد له في الظروف العادية، فيعتبر عمل الإدارة مشروعاً في الظروف الاستثنائية ولو تعدى حدود الشرعية المقررة في الظروف العادية بشرط أن لا يخرج عن حدود الشرعية التي رسمها القضاء للظروف الاستثنائية<sup>(1)</sup>.

ويعود السبب في إصدار مثل هذه التشريعات، إلى أن الدولة تكون ملزمة بالمحافظة على النظام العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإضطراب ودرء كل ما يهدد كيانها، فإذا ما تعرضت الدولة لظروف استثنائية وأصبحت قواعد القانون العادي غير قادرة على مواجهتها وتفاديها باعتبارها غير قادرة على توقع الظروف الطارئة ومواجهتها. فلا بد من معالجة لهذا الأمر عن طريق إصدار الأوامر التشريعية<sup>(2)</sup>. ويستند منطق منح السلطة التنفيذية هذا الحق، إلى أن الضرورات تبيح المحظورات، فإذا كان مبدأ فصل السلطات يحظر على سلطة التنفيذ أن تمارس التشريع، فإن ضرورة مواجهة المواقف بإجراءات لا تحتل التأخير، تؤدي إلى سلامة قيام السلطة التنفيذية - بذلك المحذور (التشريعي) مع مراعاة أن يكون ذلك في ظل ضوابط وأحكام دقيقة<sup>(3)</sup>.

وأن السلطة التنفيذية هي السلطة المختصة بتقدير حالة الضرورة التي تيرر إصدار الأوامر التشريعية لأنه من الصعوبة بمكان معرفتها مسبقاً. أوبمعنى آخر تملك سلطة تقديرية في تقدير وتقرير توافر حالة الضرورة وقيام الظروف الاستثنائية بشرط خضوعها لرقابة البرلمان<sup>(4)</sup>.

ولقد أقرت دساتير كثيرة ومنها دساتير الجزائر والأردن وفرنسا بحق السلطة التنفيذية بإصدار مثل هذا النوع من التشريعات اعترافاً بأهميتها لمواجهة بعض الظروف الاستثنائية، بل أقر بعض الفقه إمكانية أعمال مثل هذه الرخصة دون نص صريح في الدستور<sup>(1)</sup>.

---

(1) - الزعيبي خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 131.  
(2) - الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة - ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2010، ص 36.  
(3) - الباز على السيد، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، رقم الطبعة لا يوجد، إصدارات مجلس النشر العربي، الكويت، 2006، ص 109.  
(4) - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 155.

ومن الدساتير من تأثرت بالمعيار الشكلي فسمتها بالأوامر التشريعية كالمشروع الدستور الجزائري<sup>(2)</sup>. الذي إعترف للسلطة التنفيذية بصلاحيه إصدار هذه التشريعات منذ دستور 1976 حيث خولت المادة (153) منه<sup>(3)</sup> رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر بين دورتي المجلس. على أن تعرض هذه الأوامر على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له.

وما يتضح من نص المادة (153) من دستور 1976 أنها لم تشترط توافر ظروف إستثنائية لإصدار الأوامر التشريعية. وإنما يكفي لإصدارها أن يكون البرلمان بين دورتيه. كما لم تبيّن مصير هذه الأوامر في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي عليها في أول دورة من دوراته. وإن كان مثل هذا الإفتراض قد لا يحدث في الواقع العملي بسبب طبيعة نظام الحكم ووحدة المنهج والخط السياسي بين رئيس الجمهورية ونواب المجلس واعتماد أسلوب الحزب الواحد مما يسقط الإحتمال لإصطدام المؤسستين<sup>(4)</sup>.

فحين لم يشر دستور 1989 لمثل هذا النوع من التشريعات وهذه الحلول. وظل الوضع على حاله إلى غاية التعديل الدستوري الذي حدث في سنة 1996 حيث اعترفت المادة (1/124) من هذا

---

(1) - إلا أن الدكتور نعمان أحمد الخطيب ذهب إلى أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تضع القوانين المؤقتة في حالة سكوت الدستور لسببين: السبب الأول: إن اختصاص السلطة التنفيذية بصفة أساسية هو تنفيذ القوانين وليس سنّها، وما التشريع إلا وظيفة إستثنائية أولها إياه النص الدستوري لظروف معينة. فهي إختصاص إستثنائي منح للسلطة التنفيذية بقويض دستوري صريح لا يجوز التوسع في تفسيره أو القياس عليه. أما السبب الثاني: أنه إذا كان حق السلطة التنفيذية في إصدار مثل هذه التشريعات الإستثنائية يرجع إلى واقعه العملي وما يتطلبه ظرف الضرورة في حالات محددة، فإن هذه السلطة غير مطلقة وإنما محددة ومقيدة بما تضعه النصوص الدستورية من شروط تضمن من خلالها عدم تعسف أو انحراف السلطة المخولة بإصدارها وهي السلطة التنفيذية. أما صمت المشرع الدستوري عن النص على مثل هذه الرخصة، فهو لا يعني اعترافاً ضمناً بذلك كما ذهب إليه بعض الفقهاء. أنظر في ذلك: الخطيب نعمان أحمد، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، المرجع السابق، ص 21.**

(2) - لم تنفق الدول العربية على تسمية هذا النوع من التشريعات، فدساتير كل من الكويت وتونس والإمارات العربية ولبنان والمغرب سمتها (مراسيم بقوانين). وأطلق عليها تسمية قرارات في دستور إتحاد الجمهوريات العربية ومصر، وسميت أوامر في دستور السودان، وقوانين في دستور اليمن الجنوبية، وتشريعات في الدستور الدائم للجمهورية السورية، والقوانين المؤقتة في الدستور الأردني. أما فقهاء فتسمى بلوائح الضرورة. أنظر في ذلك: الخطيب نعمان أحمد، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، المرجع السابق، ص 8-9.**

(3) - تنص المادة (153) من الدستور الجزائري لسنة 1976 على أنه: ( لرئيس الجمهورية أن يشرّع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة ).

(4) - بوضياف عمار، **المرجع السابق، ص 155.**

الدستور<sup>(1)</sup> لرئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ولم تشترط كذلك توافر شرط الضرورة أو الحالة الإستثنائية لإصدار هذا النوع من التشريع.

ويبدو واضحاً أن دستور 1996 أضاف حالة جديدة من حالات سن التشريع بطريق الأوامر وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني. كما بين مصير الأوامر في حالة عدم المصادقة عليها من قبل البرلمان واعتبرها لاغية<sup>(2)</sup>.

أما التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وإن كان قد اعترف في المادة (142) منه<sup>(3)</sup> لرئيس الجمهورية بصلاحيته التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، إلا أنه اشترط أن تكون في المسائل العاجلة وبعد أخذ رأي مجلس الدولة. كما بين كذلك مصير الأوامر في حالة عدم المصادقة عليها من قبل البرلمان واعتبرها لاغية.

وما يستنتج من نص المادة (1/142) من الدستور الجزائري لسنة 2016 أن إصدار الأوامر التشريعية يكون في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بشرط توافر شرط الاستعجال. ولكن التساؤل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة مدى سلطة الحكومة في إصدار الأوامر التشريعية في الحالة الإستثنائية؟ إن الإجابة على هذا التساؤل يجد سنده في المادة (4/142) من الدستور الجزائري التي خولت السلطة التنفيذية صلاحية إصدار هذا النوع من التشريع في الحالات الإستثنائية موضوع المادة (107) من الدستور الجزائري<sup>(4)</sup>.

---

(1) - تنص المادة (2-1/124) من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه: ( لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها).

(2) - تنص المادة (3/124) من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه: " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ".

(3) - تنص المادة (142) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

(4) - تنص المادة (4/142) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء). وتنص المادة (1/107) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يقَرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها).

ويتضح من المادة (107) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر الأوامر التشريعية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وتقدير الحالة الإستثنائية الملجئة لإصدار الأوامر التشريعية عملاً بنص المادة (4/142) من الدستور، مرده إلى السلطة التنفيذية تقرها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء<sup>(1)</sup>.

وتأسيساً على ما تقدم، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر الأوامر التشريعية إستناداً إلى المادة (142) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بشرط أن تكون مسائل عاجلة أو في الحالة الإستثنائية موضوع المادة (107) من الدستور<sup>(2)</sup>، أو استناداً إلى المادة (11/138) في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في المدّة التي حدّدها الدستور وهي 75 يوماً. أو استناداً إلى المادة (58) من دستور 1963 في حالة التفويض التشريعي<sup>(3)</sup>.

وعلى اعتبار أن الأمر عمل تشريعي فإن الأغلبية المشروطة للموافقة عليه من طرف البرلمان تختلف باختلاف المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية، فإذا كان موضوع الأمر من ضمن المجالات<sup>(4)</sup> المنصوص عليها في المادة (140) من دستور 2016 فيتم التصويت عليه بالأغلبية البسيطة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمجلس الأمة. أما إذا كان موضوع الأمر يدخل في إطار أحكام المادة (141) من التعديل الدستوري، فتشترط الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وإن كان دستور 1996 يشترط في القوانين العادية الأغلبية

(1) - أنظر في ذلك المادة (2/107) من دستور 2016.

(2) - تنص المادة (3/107) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (تخول الحالة الإستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية).

(3) - تنص المادة (58) من الدستور الجزائري لسنة 1963 على أنه: (يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر).

(4) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 56-57.

البيسطة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وأغلبية (4/3) أعضاء مجلس الأمة. أما القوانين العضوية فيشترط الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني وأغلبية (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

وخلافا للأوامر الصادرة بموجب المادة (142) من الدستور لا تخضع الأوامر الصادرة في المرحلة التالية لإقرار الحالة الإستثنائية لرقابة البرلمان وهو ما انتهى إليه المجلس الدستوري الجزائري بموجب الرأي رقم 08-99 المؤرخ في 21/2/99 (الجريدة الرسمية رقم 15)، فرئيس الجمهورية عندما يشرع بموجب أوامر في الحالات الإستثنائية يستمد سلطته التشريعية من الدستور وتحديدا من المادة (3/107) والمادة (4/142). ثم إن المادة (142) عندما اعترفت للبرلمان بحق ممارسة الرقابة على الأوامر التي يصدرها الرئيس إنما قصدت بصريح العبارة الأوامر الصادرة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني والأوامر الصادرة خلال العطل البرلمانية وليس الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية<sup>(1)</sup>.

ولم ينص المشرع الدستوري الجزائري صراحة على اختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية هذا النوع من التشريعات. ولكن بالرجوع إلى المادة (2/142)<sup>(2)</sup> نجدها توجي بإمكانية خضوعها للرقابة الدستورية، وذلك بعد أن يوافق عليها البرلمان في أول دورة بعد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة وبعد موافقة البرلمان عليها تصبح قانونا تخضع للرقابة الدستورية. وهذا ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري.

أما فيما يخص الدستور الأردني الحالي فقد نص كذلك على إصدار هذه التشريعات في المادة (94) منه لمواجهة الكوارث العامة أو حالة الحرب والطوارئ أو الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير بشروط وقيود معينة<sup>(3)</sup>.

---

(1) - بوضيف عمار، المرجع السابق، ص 157.

أمثلة تطبيقية عن الأوامر:

- الأمر 01-05 المؤرخ في 27/2/2005 المعدل والمتمم للأمر 70-86 المؤرخ في 15/12/1970 المتضمن قانون الجنسية.

- الأمر 02-05 المؤرخ في 27/2/2005 المعدل والمتمم للقانون 84-11 المؤرخ في 9/6/1984 المتضمن قانون الأسرة.

- الأمر 03-06 المؤرخ في 15/7/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

(2) - تقابلها المادة (2/124) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(3) - تنص المادة (41) من القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن على أنه: (إذا قضت الضرورة حينما يكون المجلس التشريعي غير منعقد أن تتخذ تدابير مستعجلة للمحافظة على الأمن العام والنظام أو لدرء خطر عام أو لإنفاق مبالغ مستعجلة غير مصدق عليها في الميزانية أو في قانون خاص أو لتأمين إنجاز التزامات الأمير العهدية فيجوز لسموه في

المجلس أن يجيز قوانين مؤقتة تعين الوسائل الضرورية الواجب اتخاذها ويكون لهذه القوانين المؤقتة، التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا القانون الأساسي قوة القانون ويجب أن ترفع للمجلس التشريعي في بدء دورته جميع القوانين المؤقتة عدا ما أجاز منها لتأمين إلتزامات سمو الأمير العهدية. وإذا لم يقبل المجلس في دورتين عاديتين متعاقبتين أي قانون مؤقت عرض على الوجه المذكور، فالحكومة تعلن بطلان نفاذه، ومن تاريخ ذلك الإعلان يبطل مفعول القانون المؤقت). وتنص المادة (53) من الدستور الأردني لسنة 1946 على مايلي: (عندما يكون المجلس غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع القوانين المؤقتة اللازمة في أي موضوع ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في بدء دورته التالية، أما القوانين المؤقتة التي أجازت لتأمين إلتزامات جلالة العهدية فيجب أن لا تعرض بالصورة المذكورة، إذا لم يقر المجلس في دورته المذكورة القانون المؤقت الذي عرض عليه بالصورة الأنف ذكرها، فيعرض القانون نفسه مرة ثانية في بدء الدورة التي تلي تلك، ما لم يقر مجلس الوزراء بموافقة الملك سحبه، وفي حالة سحب القانون المؤقت بالصورة المذكورة أو عدم إقرار المجلس إياه مرة ثانية في دورته التالية، يعلن مجلس الوزراء بموافقة الملك بطلان نفاذه فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان له من قوة القانون. إذا اقترح المجلس في أية دورة إجراء تعديلات في قانون مؤقت ووافق مجلس الوزراء بتصديق من الملك على هذه التعديلات يكون لهذا القانون المؤقت بالصورة التي عدل فيها قوة القانون. إذا رفض المجلس إجازة أي قانون وضع أمامه لتأمين إنجاز إلتزامات الملك العهدية فلمجلس الوزراء بتصديق من الملك أن يضع التشريع اللازم بصورة قانون مؤقت ولا يعرض هذا القانون المؤقت على المجلس. أما القوانين المؤقتة التي أجازت لضرورة صرف نفقات مستعجلة فتعرض على المجلس كسائر القوانين المؤقتة وعندئذ يعتبر ما تم إنفاقه مقبولاً مع إمكان إعادة النظر فيما لم يتم إنفاقه شرط أن لا يتعارض ذلك مع العقود والحقوق المكتسبة). وتنص المادة (94) من الدستور الأردني لسنة 1952 قبل التعديل على أنه: (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ الآتي بيانها: أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تتحمل التأخير. ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، فإذا لم يقرها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً. ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة). أما المادة (94) بعد التعديل الدستوري الذي حدث في عام 1958 فتتص على أنه: (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تتحمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل. ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها. أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها، على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (93) من هذا الدستور).

وأصبحت المادة (94) بموجب التعديل الدستوري لسنة 2011 المنشور في العدد 5117 تاريخ 2011/10/1 من الجريدة الرسمية تنص على أنه: " 1- عندما يكون مجلس النواب منحل يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها: أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تتحمل التأخير. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقرر هذه

وقد انفرد الدستور الأردني بتسمية هذه التشريعات بالقوانين المؤقتة، متأثراً في ذلك بالمعيار الموضوعي، والتي تم انتفاذها بشدة لأن سن القوانين هو من صميم اختصاص السلطة التشريعية أما ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة مجردة فيطلق عليه الأنظمة أو اللوائح<sup>(1)</sup>.

ونحن بدورنا نرى أن هذه التسمية غير صحيحة من الناحية القانونية لأن إصطلاح القانون لا يطلق في البلاد الديمقراطية إلا على النصوص التي تصدرها السلطة التشريعية أما ما تصدره السلطة التنفيذية فلا تسمى قانوناً مهما كانت قوة هذه القوانين حتى ولو ألغت قانوناً قائماً لذلك كان من الأولى أن تسمى هذه التشريعات بالأوامر أو القرارات أو الأنظمة التشريعية أسوة ببعض الأنظمة التي أخذت بهذا النوع. أما بالنسبة للتكييف القانوني لهذه التشريعات، فقد استقر الفقه والقضاء في مصر وفرنسا على أن الأوامر التشريعية وإن كانت لها قوة القانون، إلا أنها قرارات إدارية، وتبقى كذلك إلى أن يصادق عليها البرلمان، وبالتالي يجوز إلغاؤها أمام القضاء الإداري إذا ما كانت غير مشروعة قبل التصديق عليها وأما بعد التصديق عليها تتحول إلى قوانين لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء<sup>(2)</sup>.

فحين لم يساير القضاء الأردني ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا، بل ذهب بخلاف ذلك معتبراً أن القوانين المؤقتة ليست من قبيل القرارات الإدارية حتى يجوز الطعن فيها وإنما هي قوانين لها صفة العمومية والتجريد أخذاً بالمعيار الموضوعي<sup>(3)</sup>، وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا قبل إلغاؤها في العديد من أحكامها بقولها "... وبما أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً، وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة وظيفة التشريع، أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة. ولذلك فإن القوانين المؤقتة الصادرة عنها بهذه

---

القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. 2- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (93) من هذا الدستور".

(1) - الطهراوي هاني علي، القانون الإداري - الكتاب الأول - ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري - (ط1)، مطابع الأرز، عمان، 1998، ص 76. والعوامله صالح منصور، الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952 ومعالم النظم السياسية التي أفضت إليه منذ أواخر العهد العثماني، الكتاب الثاني، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952 وما طرأ عليه من تعديلات إلى يومنا هذا - دراسة تحليلية - رقم الطبعة لا يوجد، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1995، ص 219-220.

(2) - الخطيب نعمان أحمد، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 9.

(3) - أبو العثم فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 71.

الصفة لا تعتبر قرارات إدارية، بل عملاً تشريعياً، ولا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة<sup>(1)</sup>.

وفي حكم آخر قررت نفس المعنى بقولها (نحن نرى أن هذا الإيداع لا يستند إلى أساس من القانون ذلك لأن المادة (94) من الدستور الأردني أجازت لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل، وذلك في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية وتستدعي صرف نفقات مستعجلة، وبما أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًا يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً، وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهمات الإدارة مهمات التشريع، أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة، فإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية بل عملاً تشريعياً، لا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة، ولهذا تقرر رد الدعوى لعدم الإختصاص)<sup>(2)</sup>.

وما يلاحظ أن محكمة العدل العليا قبل إلغائها قد ذهبت إلى تكييف القوانين المؤقتة بأنها أعمال تشريعية، ومن ثم أنكرت حقها في نظر الطعون الموجهة إلى هذه القوانين بصفة مباشرة. وهي بذلك تخرج على المعيار الشكلي الذي اضطرت عليه أحكامها في تعريف القرار الإداري ومن أحكامها في ذلك ما قررت في السنة الثانية من انشائها " إن الشرط الأساسي لإعتبار القرار قراراً إدارياً ان يصدر عن سلطة إدارية لا عن سلطة قضائية أو تشريعية " <sup>(3)</sup>.

وهناك من ذهب أن القوانين المؤقتة لا تعتبر أعمالاً تشريعية، بل هي قرارات إدارية تطبيقاً للمعيار الشكلي الذي اضطرت أحكامها واستقر قضاؤها على الأخذ به في تعريف القرار الإداري، من ثم كان ينبغي أن تقرر المحكمة اختصاصها بنظر الطعن بالإلغاء بطريق مباشر في القوانين المؤقتة، كما هو الشأن بالنسبة لأي قرار إداري<sup>(4)</sup>.

إلا أن القيمة القانونية للقوانين المؤقتة تستخلص من نص المادة (94) من الدستور الأردني لسنة 1952 والمعدلة بموجب التعديلات الدستوريين لسنة 1958<sup>(5)</sup> و2011، خاصة أن المشرع الدستوري قد

(1) - عدل عليا رقم 77/30، 1977، مركز عدالة.

(2) - عدل عليا 63/41، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1963، ص 272.

(3) - الخطيب نعمان أحمد، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 10.

(4) - حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، ط1، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987، ص 153.

(5) - التعديل الدستوري لسنة 1958 منشور على صفحة 518 من الجريدة الرسمية عدد 1380 صادر بتاريخ 1958/5/4.



أطلق على هذه القوانين مصطلح القوانين المؤقتة، وعليه فالقوانين المؤقتة تتمتع بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية، فتستطيع إلغاء أو تعديل أي قانون من القوانين العادية وذلك لأن القاعدة القانونية تعدل أو تلغى بقاعدة قانونية معادلة لها في القيمة القانونية أو بقاعدة أعلى منها، والحكمة التي منحت من أجلها هذه القوانين المؤقتة قوة القانون العادي تتمثل في أن ظروفًا استثنائية طرأت تهدد أمن البلاد تحتاج إلى علاج سريع بينما البرلمان غير قائم لعدم انعقاده أو حله، فمن البديهي أن تقوم الحكومة بتلافي هذه الطوارئ من خلال إصدارها لقوانين مؤقتة ولكن لا يجوز لهذه القوانين مخالفة الدستور، وهذا الأمر نصت عليه صراحة المادة (94) من الدستور<sup>(1)</sup>. وعليه فهي تخضع للرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية.

وقد كان قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 قبل إلغائه بموجب قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014<sup>(2)</sup> ينص في المادة (9) على إختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون، والطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور، أو نظام مخالف للقانون أو الدستور<sup>(3)</sup>.

واستناد إلى هذا النص كانت محكمة العدل العليا قبل إلغائها تختص بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، ولكن صلاحيتها هذه كانت تقتصر فقط على وقف العمل بها ولا تتعداها إلى إلغائها. ولكن حاليا لا تملك المحكمة الإدارية التي تم إنشاؤها بموجب قانون القضاء الإداري والتي حلت محل محكمة العدل العليا ما كانت تملكه هذه الأخيرة من اختصاصات، والسبب في ذلك راجع إلى إنشاء المحكمة الدستورية بمقتضى قانون المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 2012 سندا للمادة (1/58) من الدستور، والتي أصبحت تنظر في مدى دستورية القوانين المؤقتة.

ونخلص مما سبق أن المشرع الدستوري في كل من الجزائر والأردن قد خول السلطة التنفيذية صلاحية إصدار الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة)، وأخضعها للرقابة الدستورية من خلال المجلس

(1) - العواملة بسمة يوسف، دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة - دراسة تحليلية وتطبيقية على الدستور الأردني - رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الإسراء، المملكة الأردنية الهاشمية، 2008، ص 41.

(2) - قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5297 بتاريخ 2014/8/17.

(3) - المادة (7- 6/1/9) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

الدستوري الجزائري، والمحكمة الدستورية الأردنية. وإن كان الدستور الجزائري الملغى قد إنفراد بصلاحيته إصدار الأوامر التفويضية.

### ثانيا - الأوامر التفويضية:

تعرف الأوامر التفويضية بأنها " أوامر لها قوة القانون، تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض سابق من البرلمان، ويكون هذا التفويض محدد عادة بموضوع أو بموضوعات معينة ولمدة محددة. وبشرط أن تعرض الأوامر التفويضية على البرلمان فيما بعد للنظر في أمرها<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك تصدر السلطة التنفيذية هذه الأوامر والبرلمان قائم ومنعقد، ويمارس إختصاصه التشريعي. ومن هنا كانت خطورة هذه الأوامر فهي مظهر لمشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مباشرة الوظيفة التشريعية أو بعبارة أدق هي مظهر لحلول الأولى محل الثانية في مشاركة تلك الوظيفة، في الوقت الذي تكون فيه السلطة الأصلية موجودة وقائمة بعملها<sup>(2)</sup>.

ولما كان هذا التفويض يعد في حقيقة الأمر تنازلا من السلطة التشريعية عن اختصاصها الأصيل للسلطة التنفيذية، فقد تعرض أساس هذه الأوامر للإنتقاد من الناحية النظرية على أساس أن السلطة التشريعية لا تملك التنازل عن اختصاصها. كما ثار جدل ونقاش حول طبيعتها ودستوريتها، وكانت مثارا للخلاف الشديد بين الفقهاء<sup>(3)</sup>.

إلا أن إصدار الأوامر التفويضية في القانون العام الحديث له ما يبرره، فقد تحتاج بعض التشريعات إلى شيء من الدقة في صياغتها أو السرعة في إنجازها أو السرية في سنها، مما لا يتوافر للسلطة التشريعية، كما هي الحال بالنسبة إلى التشريعات الخاصة بفرض رسوم أو ضرائب، حيث تقضي المصلحة الوطنية بكتمان مضمونها قبل إعلانها لمنع التهرب منها. ففي هذه الحالة تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية بناء على تفويض منها في سن هذه التشريعات<sup>(4)</sup>.

وقد نص أول دستور للجمهورية الجزائرية الصادر سنة 1963 على التفويض التشريعي، من خلال المادة (58)<sup>(5)</sup>، والتي بموجبها يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني، التفويض له على

(1) - الباز علي السيد، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، المرجع السابق، ص 118.

(2) - حافظ محمود، القرار الإداري - دراسة مقارنة - الجزء الأول، معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية، رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة، ص 278.

(3) - الزعيبي خالد سمارة، المرجع السابق، ص 136.

(4) - جعفر محمد سعيد، المرجع السابق، ص 147.

(5) - أنظر في ذلك المادة (58) من الدستور الجزائري لسنة 1958.

أن يشرع بأوامر تشريعية في مسائل محددة بالذات خلال مدة زمنية<sup>(1)</sup>. وجدير بالإشارة أن النص الدستوري لم يقيد رئيس الجمهورية بموضوع معين، بل فتح أمامه السبيل ليحل محل السلطة التشريعية في إصدار الأمر بعد توجيه الطلب دونما ضبط أو تحديد أو تقييد من حيث الموضوع بأن يقصر التشريع بأوامر على مجالات دون أخرى مثلا<sup>(2)</sup>.

أما عن التكييف القانوني لهذه التشريعات فقد كانت المادة (58) من دستور 1963 صريحة بإضفاء الصبغة التشريعية على هذه الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بموجب التفويض بعباراتها التالية (... ذات صبغة تشريعية...). ولذلك لا يجوز تعديلها أو إلغائها إلا بقانون أو بتفويض لا حق.

فحين لم ينص الدستور الجزائري الحالي، ولا دستور الجمهورية الثاني لسنة 1976 ولا الثالث لسنة 1989 على التفويض التشريعي. ونرى أن السبب في عدم نص الدساتير الجزائرية المتعاقبة التي تلت الدستور الأول على التفويض التشريعي هو أن الحالات التي تبرر التفويض التشريعي تم تغطيتها بوسائل متعددة إذ منحت السلطة التنفيذية اختصاصات استثنائية بموجب المواد (124) الخاصة بإصدار الأوامر التشريعية في غيبة البرلمان (مابين أدوار انعقاد المجلس الشعبي الوطني، وفترة شغوره)، والمادة (93) الخاصة بالحالة الإستثنائية.

وتعتبر الأوامر التفويضية المنصوص عليها في المادة (58) من الدستور الجزائري لسنة 1963 من التشريعات التي تمتد إليها اختصاص المجلس الدستوري، كونها تتمتع بالطبيعة التشريعية بمجرد صدورها من قبل رئيس الجمهورية، والمشرع الدستوري أعطى للمجلس الدستوري حق الفصل في مدى اتفاق ومطابقة القوانين والأوامر التشريعية لأحكام الدستور من خلال نص المادة (64) من الدستور الجزائري لسنة 1963<sup>(3)</sup>. وعليه يخضع قانون التفويض لرقابة المجلس الدستوري، فيجب أن يكون وفق ماحدده الدستور، فيصدر لمدة محددة وفي مواضيع معينة. غير أن سكوت دستور 1963 عن تحديد نطاق

---

(1) - ومن خلال المطالعة (للجريدة الرسمية لمدونات المجلس الوطني الجزائري)، تبدي أمر مفاده، أن رئيس الجمهورية لم يلجأ على الإطلاق إلى طلب التفويض، وفي المقابل، مكن البرلمان الفرنسي الحكومة مرات عدة من التشريع بواسطة الأوامر التفويضية، وحسبنا دليلا على ذلك، حول للحكومة السلطة المطلقة لكي تتخذ ما تراه من الاجراءات اللازمة لقمع الثورة التحريرية الجزائرية (Voir la loi du 08/02/60 à propos de l'Algérie). أنظر في ذلك: بوقفة عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية - أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 183.

(2) - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 158.

(3) - تنص المادة 64 من الدستور الجزائري لسنة 1963 على أنه: (يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني).

اللائحة والقانون قد يصعب دور المجلس الدستوري في تحديد المسائل التي يجوز فيها التفويض والتي تدخل في مجال القانون<sup>(1)</sup>.

فحين لم تنص الدساتير الفرنسية السابقة على دستور 1958 على التفويض التشريعي، أما الدستور الحالي الصادر سنة 1958 فقد نص على جواز التفويض وإصدار الأوامر التفويضية في المادة (38)<sup>(2)</sup>، والتي بموجبها يجوز للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان بأن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون، وبالمقابل نصت المادة (41) من ذات الدستور<sup>(3)</sup> على منع البرلمان طوال مدة التفويض من التشريع في المسائل محل التفويض، وتحريم تعديل الأوامر التفويضية الصادرة في هذا الشأن حتى نهاية مدة التفويض<sup>(4)</sup>.

أما عن التكييف القانوني للأوامر التفويضية في فرنسا فيرى غالبية الفقه أن الأوامر التفويضية تمر بمرحلتين، تكون في الأولى أعمالاً إدارية رغم قوتها التشريعية، تبدأ من لحظة إصدارها لحين عرضها على البرلمان وهي تخضع لرقابة القضاء. وبعدها تنتقل إلى المرحلة الثانية من لحظة تصديق البرلمان لتتحول إلى قوانين لا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بقانون، ولا تسري عليها سوى رقابة الدستورية. ولقد أيد مجلس الدولة الفرنسي هذا الإتجاه في فتواه الصادر بتاريخ 1953/2/6<sup>(5)</sup>.

---

(<sup>1</sup>) - بوطليبة نادية، التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، المملكة الأردنية الهاشمية، 2009، ص 68.

(<sup>2</sup>)- Art (38) de la constitution français : (Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse).

(<sup>3</sup>)- Art (41/1) de la constitution français : (S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité).

(<sup>4</sup>) - الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 39.

(<sup>5</sup>) - بوطليبة نادية، التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 19.

فيخضع مشروع قانون التفويض باعتباره من النصوص ذات الشكل التشريعي لرقابة المجلس الدستوري الفرنسي قبل إصداره برقابة سابقة (وقائية) حتى تتمكن بعدها الحكومة من إصدار أوامر تفويضية<sup>(1)</sup> أو بعد إصداره برقابة لاحقة من أجل التأكد من مدى موافقته لأحكام الدستور<sup>(2)</sup>.

أما الدستور الأردني فلا يوجد به نص بشأن التفويض التشريعي، ولذلك فإن مثل هذا التفويض إذا صدر يكون غير دستوري لعدم وجود سند دستوري له. وهناك من يرى<sup>(3)</sup> أنه لا توجد حاجة ماسة إلى إصدار أنظمة تفويضية في الأردن، لأن حالات الضرورة والظروف الإستثنائية التي تبرر التفويض التشريعي تم تغطيتها بوسائل متعددة إذ منحت السلطة التنفيذية اختصاصات استثنائية لمواجهة تلك الظروف في المواد (94) الخاصة بالقوانين المؤقتة، والمادة (124) الخاصة بحالة الطوارئ، والمادة (125) الخاصة بالأحكام العرفية<sup>(4)</sup>.

إلا أن التفويض التشريعي أصبح ظاهرة عامة في غالبية الدساتير الحديثة، على الرغم من أنه يخالف إلى حد ما مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن هذه المخالفة تبدو أحيانا لا زمة للمحافظة على الديمقراطية، من أجل الخروج من بعض الصعوبات التي تعترض حياة الدول<sup>(5)</sup>.

ونخلص مما سبق أن جميع الأنظمة سواء التنفيذية أو المستقلة وأوامر الدفاع أو تعليمات الإدارة العرفية وكذلك الأوامر التفويضية قد تصدر بحضور مجلس الأمة، وقد تصدر في غيابه، إلا أن الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) لا تصدر إلا في غيبة مجلس الأمة سواء في الإجازة بين الدورات العادية أو في حالة حله.

---

(1) - وهذا ما أكده قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 208 الصادر في 2 تموز عام 1986، بخصوص الطعن المقدم ضد القانون الخاص بإنتخاب النواب، والذي يأذن للحكومة بتحديد الدوائر الإنتخابية، حين قرر عدم مخالفة القانون المعروض أمامه لأحكام الدستور. - Conseil - www. Conseil .fr .constitutionnel.fr

(2) - فيصبح من حق مجلس الدولة ومحكمة النقض إحالة أي نص قانوني يثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أنه يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور.

(3) - حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص 15.

(4) - كنعان نواف، القضاء الإداري، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 19. والحياري عادل، المرجع السابق، ص 684. والشويكي عمر محمد، المرجع السابق، ص 24.

(5) - علي شمس مرغني، القانون الدستوري، رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، بدون سنة، ص 307-306.

## المطلب الثاني - ضوابط وضع الإختصاص التشريعي الإستثنائي للحكومة:

لا تكاد تقوم الحاجة في الظروف العادية لغير الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة، فالبرلمان يقوم بمهمة التشريع ووضع القواعد العامة، والسلطة التنفيذية تكمل القانون وتواجه مستلزمات الإدارة عن طريق الأنظمة المستقلة. غير أنه قد تجد ظروف لا يمكن مواجهتها بالنظام السابق. وقد زودت الإدارة لمواجهتها بسلطات استثنائية تتمثل في نوعين من الأوامر هما الأوامر التشريعية والأوامر التفويضية. ويمتاز هذان النوعان من الأوامر بأن حق الإدارة في الإلتجاء إليهما مقيد بشروط مفصلة ترد في صلب الدستور عادة، وبالتالي لا تتمتع الإدارة في الإلتجاء إليهما باختصاص تقديري كما هو الشأن بالنسبة للأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة، بل إن اختصاصها في هذا الصدد مقيد إلى حد كبير. ولكن يقابل هذا التقييد في اختصاص الإدارة في هذا الصدد قوة كبيرة لهذا النوع من الأوامر، فهذان النوعان من الأوامر لها قوة القانون الصادر عن البرلمان وبالتالي تستطيع هذه الأوامر أن تعدل وأن تلغي تشريعا برلمانيا<sup>(1)</sup>.

و سنحاول مناقشة ضوابط وضع الأوامر التشريعية - القوانين المؤقتة- ( الفرع الأول)، على أن نتناول ضوابط وضع الأوامر التفويضية ( الفرع الثاني ).

**الفرع الأول: ضوابط وضع الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة).**

توقع كل من المشرع الدستوري الجزائري والأردني حالة غياب صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع، ولذا منح السلطة التنفيذية صلاحية مزاولة الوظيفة التشريعية بصفة استثنائية، لكنّه قيّد مزاولتها بعدة شروط<sup>(2)</sup>.

**أولاً: الشرط الزمني.**

حدّد المشرع الدستوري الجزائري الفترة الزمنية التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية وضع الأوامر التشريعية، وتتمثل هذه الفترة حسب المادة (142) من الدستور في المسألة العاجلة والتي قصرها في حالتين هما حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية. ونرى أن إصطلاح شغور المجلس الشعبي الوطني يتسع ليشمل كل حالة يكون فيها البرلمان غير موجود وغير منعقد لأي سبب من الأسباب. كما حدّد المشرع الدستوري الأردني هو الآخر الفترة الزمنية التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية

(1) - الطماوي سليمان، مبادئ القانون الدستوري - دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة، ص 458.

(2) - شطناوي علي خطر، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، عدد 1، 1997، ص 104.

وضع القوانين المؤقتة خلالها والتي تتمثل حسب المادة (94) من التعديل الدستوري لسنة 2011 في حالة الحل<sup>(1)</sup>.

وبناء على ذلك، فإن الحالات التي يعد فيها المجلس غير منعقد والتي يتاح للسلطة التنفيذية بموجبها إصدار الأوامر التشريعية أربعة هي:  
**الحالة الأولى: عدم انعقاد البرلمان:**

يحق للسلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء بموافقة الملك - رئيس الجمهورية - أن تضع القوانين المؤقتة ( الأوامر الرئاسية ) عندما يكون البرلمان غير منعقد، ولهذا الإصطلاح مدلولان مختلفان أحدهما ضيق يقصد به عدم الانعقاد في الفترة الواقعة بين أدوار الانعقاد العادية والإستثنائية والآخر واسع يشمل الفترة الواقعة بين الفصلين التشريعيين وفترة إرجاء مجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

### **1- الفترة الواقعة بين أدوار الانعقاد:**

يقصد بها العطل البرلمانية للمجلس والتي تشمل الفترة الزمنية التي تفصل بين أدوار الانعقاد سواء أكانت أدوار الانعقاد العادية أم غير العادية<sup>(3)</sup>.

فيعقد البرلمان الأردني دورة عادية واحدة فقط في غضون كل سنة من مدته<sup>(4)</sup>، ويدعو الملك مجلس الأمة إلى الإجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي اليوم الذي يليه إذا لم يكن عطلة رسمية. وإذا لم يدع مجلس الأمة إلى الإجتماع بالصورة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها. وتبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة في التاريخ الذي يدعى فيه إلى الإجتماع في الحالتين السابقتين، وتمتد هذه الدورة العادية ستة أشهر، إلا إذا حلّ الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية

---

(1) - وقد كان كل من القانون الأساسي لشرق الأردن والدستور الأردني لسنة 1946 وحتى دستور سنة 1958 ينص فقط على فترة عدم الانعقاد، واستمر الوضع على حالة إلى غاية التعديل الدستوري الذي حدث في 1958 عندما أضاف فترة الحل إلى عدم الانعقاد، في حين اكنفى التعديل الدستوري لسنة 2011 فقط بفترة الحل.

(2) - شطناوي علي خطار، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، المرجع السابق، ص 104.

(3) - الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، رقم الطبعة لا يوجد، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 516.

(4) - أنظر في ذلك المادة (77) من الدستور الأردني لسنة 1952.

مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هنالك من أعمال، وعند انتهاء الأشهر الستة الأولى أو أي تمديد لها يفض الملك الدورة المذكورة (1).

وللملك أن يدعو مجلس الأمة عند الضرورة إلى الإجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة لإقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الإستثنائية بإرادة ملكية، ويدعو الملك مجلس الأمة للإجتماع في دورة استثنائية أيضا متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها (2) وتُعد دعوة البرلمان للإجتماع في هذه الحالة الأخيرة وجوبية (3).

أما فيما يتعلق بالبرلمان الجزائري فكان في ظل دستور 1996 يعقد دورتين عاديتين كل سنة، الأولى تسمى بدورة الخريف وتفتح في بداية شهر سبتمبر، والثانية في أوائل شهر مارس وتعرف بدورة الربيع ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل (4)، أما حاليا وفي ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد

---

(1) - حسب المادة (1/78-2-3) من الدستور الأردني لسنة 1952 المعدلة في سنة 2011.

(2) - حسب المادة (1/82) من الدستور الأردني لسنة 1952.

(3) - شطناوي علي خطر، المرجع السابق، ص 105.

(4) - حولت المادة (35) من الدستور الجزائري لسنة 1963 أمر إنعقاد الدورة العادية إلى نظام المجلس الشعبي الوطني فجاءت المادة (59) من هذا النظام كالآتي: ( يعقد المجلس الوطني أربع دورات في السنة، تستغرق كل واحدة منها ثمانية أسابيع (56) يوما وهي دورة الخريف والشتاء والربيع والصيف. وفي دستور 1976 نصت المادة (146) على أنه: ( يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر ) وبالنتيجة نصت المادة (95) من نظام المجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 على أنه: ( يعقد المجلس الشعبي الوطني دورتين في السنة، تدوم كل واحدة منهما ثلاثة أشهر على الأكثر، وتسمى هاتان الدورتان، دورة الربيع وتبتدئ في أبريل ودورة الخريف تبتدئ في أكتوبر ). أما التعديل الدستوري لسنة 1988 و1989 فأبقى على ذات الوضع، بيد أن دستور 1996 أورد تغييرا حيث تنص المادة (1/118) على أنه: ( يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل). تقابلها المادة (28) من القانون الدستوري الفرنسي رقم 724-2008 الصادر بتاريخ 23 جويلية 2008 المتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة.

وبالنتيجة نص قانون المجلس الشعبي الوطني في المادة (5) منه على مايلي: ( يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف

تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس.

تبتدئ دورة الخريف يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر.

تدوم كل دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها.

يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة ). فالدورتان محددتان في النظام القانوني الجزائري بـ 240 يوما.



أصبح البرلمان بموجب المادة (135) يعقد دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر على الأقل،  
تبتدئ في شهر سبتمبر في اليوم الثاني من أيام العمل. ولا دخل لرئيس الجمهورية في فتح أو اختتام  
الدورة العادية لأن أمر ذلك يرتد بالأساس إلى مكنتي المجلسين بالتشاور مع الحكومة (1).

وإزاء ذلك كان من المفروض أن يختتم الدور العادي بمجرد انتهاء الوقت المقرر له لكن على ما  
يظهر أن المادة (1/135) من الدستور الجزائري والتي أخذت بعبارة " مدتها عشرة أشهر على الأقل "   
أنها أجازت تمديد الدورة العادية (2) وفي هذا السياق، يمكن أن يتجاوز الإنعقاد العادي مدة أربع أشهر.  
ويمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة من أجل الانتهاء من دراسة نقطة معينة في  
جدول الأعمال.

كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن  
يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية (3) بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء  
المجلس الشعبي الوطني. وتختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي  
استدعى من أجله (4) وتعد دعوة البرلمان للإجتماع في هذه الحالة الأخيرة جوازية بصريح عبارة " يمكن ".

---

(1) - بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 47.  
(2) - بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 46.  
(3) - تنص المادة (98) من قانون المجلس الشعبي الوطني: (يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بناء على  
استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد (2/91، و39، و95، و102 الفقرة الأخيرة،  
و2/130، و176) من الدستور.

وباستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الحالات المنصوص عليها في المادة (4/90). أنظر في ذلك:  
بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 60.  
(4) - ترك دستور 1963 أمر الإنعقاد للنظام الداخلي فنصت المادة (3/59) من القانون الداخلي للمجلس الوطني على ما  
يلي: ( يمكن استدعاء المجلس الوطني في دورة استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني أو  
خمس نائبا). ونصت المادة (147) من دستور 1976 على أنه: ( يمكن استدعاء المجلس الشعبي الوطني للاجتماع في  
دورة استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس تختتم الدورة الإستثنائية بمجرد ما يستنفذ  
المجلس الشعبي الوطني جدول الأعمال الذي استدعى من أجله ).

وتنص المادة (2/118) من دستور 1996 على أنه: (يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس  
الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/2)  
أعضاء المجلس الشعبي الوطني). تقابلها المادة (5/135) من الدستور الجزائري لسنة 2016. و المادة 29 و30 من  
الدستور الفرنسي.

وتأسيساً عليه، يمكن القول أن الشرط الزمني متوافر في الفترة الواقعة بين الدورات العادية والإستثنائية، لكون البرلمان فيها غير منعقد لعطلة برلمانية لا يملك فيها ممارسة مهامه الدستورية. فتملك السلطة التنفيذية في هذه الفترة وضع قوانين مؤقتة. لضمان استمرار أداء مهمات الوظيفة التشريعية.

## 2- فترة ما بين الفصلين التشريعيين:

يتحقق عدم انعقاد البرلمان في الفترة الواقعة ما بين الفصلين التشريعيين أيضاً، وهذه الفترة الزمنية تقع ما بعد انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم وبداية انعقاد البرلمان المنتخب الجديد<sup>(1)</sup>.

فالفصل التشريعي لمجلس الأمة الأردني أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الإنتخاب العام في الجريدة الرسمية، وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين. ويجب إجراء الإنتخابات خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فإذا لم يكن الإنتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم إنتخاب المجلس الجديد<sup>(2)</sup>.

وعليه فمن الممكن أن نتصور انتهاء آخر ادوار انعقاد البرلمان القديم قبل انتهاء مدته بحيث تتم اجراءات انتخاب المجلس الجديد في فترة العطلة السنوية للمجلس القديم، فهذه الفترة تعتبر فترة ما بين فصلين تشريعيين<sup>(3)</sup>.

أما فيما يخص الدستور الجزائري فحدد الفترة التشريعية بخمس سنوات<sup>(4)</sup> تبدأ في وجوبا في اليوم الخامس عشر الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري النتائج، تحت رئاسة أكبر النواب سناً وبمساعدة أصغر نائبين منهم<sup>(5)</sup>. ولا يمكن تمديد عهدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جداً لا تسمح بإجراء انتخابات

(1) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 80.

(2) - أنظر في ذلك المادة (1/68-2) من الدستور الأردني.

(3) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 80.

(4) - تنص المادة (1/119) من دستور 2016 على أنه: ( ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدتها خمس (5) سنوات). تقابلها المادة (1/102) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(5) - أنظر في ذلك المادة (130) من الدستور الجزائري لسنة 2016. في حين كانت الفترة التشريعية في ظل دستور 1996 تبدأ في وجوبا في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، برئاسة أكبر النواب سناً وبمساعدة أصغر نائبين والذين يشكلون المكتب المؤقت الذي تنتهي مهمته عند انتخاب رئيس المجلس (المادة 113) من دستور 1996.

عادية. ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري (1).

وبناء عليه، يمكن القول أن البرلمان في هذه الفترة يعد شاغرا (غير منعقد)، ما يخول الهيئة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة خلالها.

### 3- فترة إرجاء اجتماع مجلس الأمة.

منحت المادة (1/78) من الدستور الأردني (2) جلالة الملك الحق في إرجاء الاجتماع العادي لمجلس الأمة إلى تاريخ معين. والتساؤل الذي ثار في هذه النقطة قبل التعديل الدستوري لسنة 2011 تمحور حول معرفة مدى توافر القيد الزمني في فترة إرجاء اجتماع مجلس الأمة. وهل يجوز للسلطة التنفيذية وضع قوانين مؤقتة في هذه الفترة؟ (حيث أن المادة (94) قبل التعديل منحت هذا الحق للسلطة التنفيذية في حالتين هما عدم الانعقاد والحل).

لقد ثار خلاف في الفقه حول حق الهيئة التنفيذية في وضع قوانين مؤقتة خلال فترة الإرجاء، فمنهم من رأى بأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية وضع القوانين المؤقتة خلال فترة الإرجاء، لأن ما ينطبق على التأجيل ينطبق على الإرجاء (3) فحين رأى جانب آخر من الفقه بأنه يجوز للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة في فترة إرجاء اجتماع مجلس الأمة لأن البرلمان وبناء على المادة (1/78) هو غير منعقد في فترة الإرجاء ويتحقق الشرط الزمني اللازم توافره لوضع القوانين المؤقتة (4)، أما عن موقف القضاء الأردني فلم يتطرق إلى فترة الإرجاء.

ونحن نرى بجوازية اصدار القوانين المؤقتة في فترة إرجاء انعقاد مجلس الأمة قبل التعديل الدستوري لسنة 2011، فالإرجاء هو من قبيل تأخير إنعقاد الدورة العادية لمجلس الأمة ما يعني أن البرلمان غير منعقد في هذه الحالة والدستور كان صريح في مسألة جواز إصدار القوانين المؤقتة في فترة عدم الإنعقاد،

(1) - أنظر في ذلك المادة (5-4/119) من الدستور الجزائري لسنة 2016. تقابلها المادة (5-4/102) من دستور 1996.

(2) - تنص المادة (1/78) من الدستور الأردني على أنه: (يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية، على أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين).

(3) - الخطيب نعمان أحمد، المرجع السابق، ص 29. العوامل منصور صالح، الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952، المرجع السابق، ص 223.

(4) - الشطناوي علي خطر، المرجع السابق، ص 105.

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2011 لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة فالمادة (94) منحتها هذا الحق في حالة الحل فقط، فلا مجال لطرح هذا التساؤل.

#### 4- فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة:

منحت المادة (1/81) من الدستور الأردني<sup>(1)</sup> جلالة الملك صلاحية تأجيل جلسات مجلس الأمة، على أن لا تزيد عدد مرات التأجيل في الدورة الواحدة ثلاث مرات<sup>(2)</sup>. وهذه النقطة أثارت كذلك تساؤل مهم قبل التعديل الدستوري لسنة 2011 حول مدى توافر القيد الزمني في حالة تأجيل جلسات مجلس الأمة، وهل تملك الحكومة وضع قوانين مؤقتة في تلك الفترة؟.

نادت غالبية الفقه بعدم جواز إصدار قوانين مؤقتة في فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة، لعدم توافر الشرط الزمني لوضع القوانين المؤقتة، كون البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع موجود وقائم ومنعقد في الموعد دستوريا، لكن جلساته مؤجلة<sup>(3)</sup>.

أما عن موقف محكمة العدل العليا فقد أجازت للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة في فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة حيث جاء في حكمها: ( أن مناط الفصل في دعوى ما إذا كان القانون المؤقت المشار إليه هو قانون مخالف للدستور. فإن المادة (94) من الدستور قد نصت على ما يلي: عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة...، ومن هذا النص يتضح أنه يشترط لإصدار القوانين المؤقتة من السلطة التنفيذية أن يكون مجلس الأمة غير منعقد، وحيث أن مجلس الأمة لا يكون منعقدا في فترة التأجيل المنصوص عليها في المادة (81) من الدستور فإن من حق مجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك وضع قوانين مؤقتة... في هذه الفترة وبالتالي يكون السبب الأول الذي استند إليه المستدعي حقيقا بالرد<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> - تنص المادة (81) من الدستور الأردني على أنه: ( للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط وإذا كان قد أرجى اجتماع المجلس بموجب الفقرة (1) من المادة (78) فلمرتتين فقط على أنه لا يجوز أن تزيد مدد التأجيلات في غضون أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرجاء ولا تدخل مدد هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة).

<sup>(2)</sup> - الخطيب نعمان أحمد، المرجع السابق، ص 28.

<sup>(3)</sup> - حافظ محمود، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 132. والشطناوي علي خطار، المرجع السابق، ص 106. الخطيب نعمان أحمد، المرجع السابق، ص 29.

<sup>(4)</sup> - عدل عليا 72/31، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1973، ع1، ص30.

وقد تعرّض هذا الإجتهااد القضااي لإنتقادات شدياء، من جانب فقهاء القانون الإداراي<sup>(1)</sup> معتبرين أن ما ذهبأ إليه محكمة العدل العليا في هذه القضية من تطبيق نص المادة (94) من الدستور على فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة هو تفسير يتعارض مع أصول التفسير وقواعده.

ونحن من جانبنا لا نؤيد محكمة العدل العليا في قضاائها هذا والذي اعتبرت فيه أن مجلس الأمة غير منعقد أثناء فترة تأجيل جلساته، ونرى أنه إذا كان عدم انعقاد البرلمان متحقق في فترة إرجاء إجتماع مجلس الأمة، الذي أرجئ إجتماعه قبل إنعقاده. فهو غير متحقق في فترة التأجيل، فتأجيل جلسات مجلس الأمة يحدث في فترة الإنعقاد، فالبرلمان قائم ومنعقد وكل ما في الأمر أن جلساته مؤجلة فقط. وتأسيساً على إعتبار البرلمان منعقد في فترة التأجيل فلا يجوز للسلطة التنفيذية وضع القوانين المؤقتة خلال هذه الفترة. وبالتالي تخرج فترة التاجيل عن الحالتين اللتين كان يسمح فيهما للسلطة التنفيذية بوضع القوانين المؤقتة وهما فقط عدم الإنعقاد والحل في ظل المادة (94) قبل التعديل. أما حالياً وبعد التعديل الدستوري لسنة 2011 فلا مجال لإثارة مثل هذا التساؤل والسبب في ذلك راجع إلى أن الدستور قصر حق السلطة التنفيذية في وضع القوانين المؤقتة في حالة الحل فقط.

#### الحالة الثانية: فترة الحل.

لم ينص المشرع الدستوري الأردني على حالة الحل لإصدار الأوامر التشريعية إلا بعد تعديل أحكام المادة (94) سنة 1958، فقد كان كل من القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر عام 1928<sup>(2)</sup>

---

(1) - حافظ محمود، القضاء الإداراي في الأردن، ط1، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987، ص 133. (والمواقع أن ما ذهبأ إليه محكمة العدل العليا في هذه القضية من تطبيق نص المادة (94) من الدستور على فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة هو تفسير يتعارض مع أصول التفسير وقواعده فوفقاً لهذه الأصول والقواعد يجب تفسير نص المادة (94) المذكورة تفسيراً ضيقاً لأنها تقرر حكماً استثنائياً وارداً على خلاف الأصل، والقواعد العامة، تلك القواعد التي تجعل صاحب الإختصاص الأصلي في ممارسة السلطة التشريعية هو مجلس الأمة والملك، وفقاً للمادة (25) من الدستور التي سلفت الإشارة إليها، وما منحت السلطة التنفيذية حق التشريع بواسطة القوانين المؤقتة إلا على سبيل الإستثناء، وخروجاً على ذلك المبدأ والأصل، ولذلك يجب أن يفسر النص المانح لهذا الإختصاص الإستثنائي تفسيراً ضيقاً، ومؤدى هذا ألا تنطبق المادة (94) إلا في الحالتين الوارديتين بالنص، أي عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً. وفترة التأجيل تخرج عن هاتين الحالتين، لأن المجلس يكون منعقداً في دور انعقاده العادي ولكن جلساته مؤجلة). والخطيب نعمان أحمد، المرجع السابق، ص 29. والشطناوي علي خطار، المرجع السابق، ص 106.

(2) - تنص المادة (41) من القانون الأساسي لشرق الأردن لعام 1928 على أنه: ( إذا قضت الضرورة حينما يكون المجلس التشريعي غير منعقد أن تتخذ تدابير... )

والدستور الأردني الصادر عام 1946<sup>(1)</sup> والدستور الصادر سنة 1952<sup>(2)</sup> ينص فقط على حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي (مجلس الأمة). مما أثار خلافا بين الكتاب حول حالة الحل هل تدخل ضمن حالة عدم الإنعقاد؟ ولهذا جاء التعديل المذكور أعلاه لمنع مثل هذا الاختلاف حول مدلول مصطلح عدم الانعقاد وحالة الحل<sup>(3)</sup>. أما التعديل الدستوري لسنة 2011 فقد نص فقط على حالة الحل لإصدار القوانين المؤقتة.

وقد خول الدستور الأردني جلالة الملك الحق في أن يقوم بحل مجلس النواب وذلك بالإستناد إلى المادة (3/34) من الدستور، وجاءت الفقرة الرابعة من هذه المادة لتؤكد حق جلالة الملك في حل مجلس الأعيان أيضا<sup>(4)</sup>.

وفترة الحل محددة طبقا للمادة (1/73) من الدستور الأردني<sup>(5)</sup> بأربعة أشهر على أكثر تقدير لإجراء الانتخابات وبعدها لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر قوانين مؤقتة إما لعودة المجلس المنحل وإجتماعه وفي هذه الحالة يعتبر الحل كأن لم يكن وإما لإجتماع المجلس الجديد في دورة غير عادية.

أما فيما يخص المشرع الدستوري الجزائي فلم ينص صراحة على فترة الحل كقيد زمني لإصدار الأوامر التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، ولكن يفهم ذلك ضمنا من عبارة شغور المجلس الشعبي الوطني. فهذه العبارة تتسع لتشمل أي فترة يكون فيها البرلمان شاغرا وغير منعقد ومن باب أولى فترة الحل لأنه من غير المعقول القول بأن المجلس غير شاغر وهو في حالة الحل. ويحمد للمشرع الدستوري

---

(1) - تنص المادة (53) من الدستور الأردني الصادر عام 1947 المنشور على صفحة 602 من الجريدة الرسمية عدد رقم 886 بتاريخ 1947/2/1 على أنه: ( عندما يكون المجلس غير منعقد يحق...).

(2) - تنص المادة (53) من الدستور الأردني لسنة 1952 على أنه: ( عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق...).

(3) - العواملة منصور صالح، الوسيط في النظم السياسية- المجلد الرابع - النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952، المرجع السابق، ص 222.

(4) - تنص المادة (2/34-3-4) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (2- الملك يدعو مجلس الأمة إلى الإجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور. 3- للملك أن يحل مجلس النواب. 4- للملك أن يحل مجلس الأعيان أيضا أو يعفي أحد أعضائه من العضوية).

(5) - تنص المادة (2-1/73) من الدستور الأردني على أنه: (1- إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (78) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل.

2- إذا لم يتم الإنتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد). عدلت المادة (73) من الدستور الأردني في سنة 2011 بإلغاء الفقرات (4- 5- 6) الواردة فيها.

الجزائري هذا المسلك و عدم نصه على فترة الحل فعبارة "شغور المجلس الشعبي الوطني " هي من السعة بمكان لتشمل فترة الحل.

وبناء عليه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر التشريعية في فترة حل المجلس الشعبي الوطني الذي قد يكون بسبب انحلاله تلقائيا نتيجة عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، أو بفعل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة<sup>(1)</sup>

ويتضح مما سبق أن المجال الزمني الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر في حالة الحل لا يمكن أن يتجاوز مدة ثلاثة أشهر وهو الأجل الذي يجب أن تجري فيه الإنتخابات التشريعية سواء في حالة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني أو في حالة الحل الإرادي من طرف رئيس الجمهورية أو عند إجراء انتخابات تشريعية مسبقة<sup>(2)</sup>.

فيجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر القوانين المؤقتة في حالة الحل، فالحل لا ينهي دورة المجلس فقط بل ينهي الفصل التشريعي نهاية مبتسرة وعندما يعقد المجلس الجديد فإنه يبدأ فصلا تشريعيا جديدا، ففترة الحل هي فترة بين فصلين من فصول التشريع بالنسبة للمجلس وعليه يجوز للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة في فترة حل البرلمان وفترة ما بين الفصلين التشريعيين<sup>(3)</sup>.

هذه هي الحالات التي يعتبر فيها المجلس شاغرا (غير منعقد) فإذا ما ثبتت أن القوانين المؤقتة المطعون فيها قد صدرت دون أن يكون البرلمان غائبا على ذلك النحو فإن شرط الزمن يكون متخلفا وبالتالي تصبح هذه القوانين غير دستورية لعدم قيامها على سبب صحيح قانونا يخول السلطة التنفيذية إصدارها تطبيقا للدستور.

---

<sup>(1)</sup> - تنص المادة ( 1/96 ) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا ) تقابلها المادة (1/82) من الدستور الجزائري لسنة 1996. كما تنص المادة (1/147) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ( يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول) تقابلها المادة (129) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

<sup>(2)</sup> - تنص المادة (2/96) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر) تقابلها المادة (2/82) من الدستور الجزائري لسنة 1996. وتنص المادة (2/147) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر تقابلها المادة (2/129) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

<sup>(3)</sup> - شطناوي علي خطار، المرجع السابق، ص 107.

## ثانياً: شرط عدم مخالفة الدستور.

نص المشرع الدستوري الأردني على شرط عدم مخالفة القوانين المؤقتة للدستور صراحة في المادة (94)<sup>(1)</sup>، في حين لم ينص المشرع الدستوري الجزائري على هذا الشرط. ويعد هذا الشرط من الشروط البديهية فهو تحصيل حاصل أو من قبيل لزوم ما يلزم، لأن كل قانون سواء أكان عادياً أم مؤقتاً، يجب أن لا يخالف أحكام الدستور باعتباره هرم القوانين في الدولة<sup>(2)</sup>.

وقد بسطت محكمة العدل العليا رقابتها على هذا الشرط، حيث جاء في حكم لها بأن: "القانون المؤقت يجب أن لا يخالف أحكام الدستور، وإن خالفه فإنه يعتبر عمل غير مشروع ولا يعمل به"<sup>(3)</sup>. ويحمد سلوك المشرع الدستوري الجزائري بعدم إدراجه هذا الشرط، فهذا الشرط تمليه القواعد العامة التي تقضي بأن الدستور هو أسمى تشريع في الدولة، إذ هو يسمو على التشريع سواء ذلك الذي تسنه السلطة التشريعية وهو الأصل، أو ذاك الذي تضعه السلطة التنفيذية، وهذا هو الإستثناء. وما دامت السلطة التشريعية، وهي السلطة الأصلية في هذا الشأن لا تملك سن تشريع مخالف للدستور، فإنه، من باب أولى لا يجوز للسلطة التنفيذية، وهي السلطة البديلة، أن تملك أكثر مما تملكه السلطة التشريعية الأصلية.

## ثالثاً: شرط العرض على مجلس الأمة.

أوجبت المادة (3-2/142) من الدستور الجزائري الحالي عرض الأوامر التشريعية التي إتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان بغرفتيه، وذلك في أول دورة ليوافق عليها، فإن لم يحز هذا التشريع على موافقة كل من غرفتي البرلمان عد لاغياً<sup>(4)</sup>. ونتساءل إن كان بإمكان البرلمان الموافقة على بعض أحكام الأوامر التشريعية دون الأحكام الأخرى؟ نظراً لقصر النص الدستور على حق البرلمان في الموافقة عليها أو رفضها.

(1) - تنص المادة (94) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (...ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون...).

(2) - الزعبي خالد سمارة، المرجع السابق، ص 157.

(3) - عدل عليا 72/31، مجلة نقابة المحامين، 1973، ع 1، 30.

(4) - تنص المادة (3-2/142) من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه: (2) - ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. 3- تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان). تقابلها المادة (3-2/124) من الدستور الجزائري لسنة 1996.



نظريا وبالإستناد للقاعدة الأصولية التي مضمونها "من يملك الكل يملك الجزء"، فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض أجزاء الأمر، ويعترض على أجزاء أخرى من نفس الأمر. ولكن بالرجوع للنصوص القانونية، فالبرلمان يمكنه إما الموافقة أو الرفض، فالمادة (37) من القانون العضوي رقم 12/16<sup>(1)</sup> تنص على عرض نص الأمر بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة ولا تعديل، وتعد لاغية الأوامر التي لا تحوز موافقة البرلمان عليها أي وكأنها لم تكن أصلا، وإن كان مستبعد وقوف البرلمان الحالي أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية صلبة جدا أهمها حق الحل وحق اللجوء للإستفتاء<sup>(2)</sup>.

كذلك الأمر أوجبت المادة (94) من الدستور الأردني على السلطة التنفيذية ضرورة عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها، ولم يتطلب الدستور الأردني دعوة المجلس للإنعقاد خلال فترة معينة من صدور القوانين المؤقتة، كما فعل المشرع الدستوري المصري الذي أوجب دعوة المجلس النيابي للإنعقاد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور تلك القوانين<sup>(3)</sup>.

ولمجلس الأمة الأردني الحرية الكاملة إزاء هذه القوانين عند عرضها عليه، فله الحق في إقرارها كما هي، وفي هذه الحالة يصبح القانون المؤقت قانونا عاديا، ومن ثم يسري عليه ما يسري على القوانين العادية. كما أن له الحق في إجراء التعديل على القانون المؤقت ثم الموافقة عليه وبذلك يصبح قانونا عاديا أيضا، كما له الحق في أن يرفض هذه القوانين، وفي هذه الحالة يصبح القانون المؤقت باطلا وعلى مجلس الوزراء بموافقة الملك إعلان بطلان نفاذه فوراً ويزول ما كان له من قوة القانون من تاريخ ذلك الإعلان عملاً بأحكام المادة (94) من الدستور الأردني<sup>(4)</sup>.

---

(1) - تنص المادة (37) من القانون العضوي رقم 12/16 على أنه: (يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى و2 من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل. يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة).

(2) - عقيلة خرباشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 56.

(3) - حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص 138.

(4) - العقيلي إبراهيم سالم، عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء - دراسة مقارنة - في القضاء الإداري الأردني مع القضاء الإداري اللبناني، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 1990، ص 184.

ولكن التساؤل الذي يبرز في هذا المجال يتمثل في تحديد ما هو مصير القانون المؤقت إذا اتخذ مجلس الوزراء موقفا سلبيا في عدم إعلان بطلانه؟ فيرى أحد الفقهاء<sup>(1)</sup> بأن مفعول القانون المؤقت في هذه الحالة يزول من تاريخ قرار مجلس الأمة برفضه. ونؤيد ما ذهب إليه هذا الرأي، ذلك أن مهمة التشريع هي من اختصاص السلطة التشريعية غير أن السلطة التنفيذية تمارس تلك الوظيفة التشريعية استثناء على الأصل العام عند غياب السلطة التشريعية. أضف إلى أن هذا الرأي هو ما ذهب إليه مشرعا الدستور الجزائري بنصه على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية.

بقي أن نشير، أن كل من الدستور الجزائري والأردني لم ينص على الجزاء المترتب على عدم عرض الأوامر التشريعية على البرلمان. فحبا لو يعدل الدستور في كلا البلدين لينص صراحة على الجزاء المترتب على عدم العرض. ونفتتح أن يكون جزاء هذه المخالفة الدستورية هو بطلان هذه القوانين المؤقتة من تاريخ أول اجتماع يعقده مجلس الأمة دون أن تعرض عليه هذه القوانين المؤقتة.

**رابعا: الشرط الموضوعي.**

نصت المادة (94) من الدستور الأردني الحالي صراحة على وجوب توافر بالإضافة إلى الشروط السابقة، الشرط الموضوعي لتمكين السلطة التنفيذية من وضع الأوامر التشريعية، ولكن هذا الشرط قد عرف عدة تطورات عبر التعديلات الدستورية المتعاقبة.

حيث نصت المادة (94) بعد تعديلها سنة 1958<sup>(2)</sup> على توافر من الظروف ما يستوجب إتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل. في حين كانت المادة (94) من الدستور الأردني لسنة 1952<sup>(3)</sup> قبل التعديل تحدد حالات الضرورة التي من خلالها تستطيع السلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة على سبيل الحصر في الكوارث العامة، وحالة الحرب، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتل التأخير.

(1) - حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص 140.

(2) - تنص المادة (94) بعد تعديلها سنة 1958 على أنه: ( عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل).

(3) - نصت المادة (94) من الدستور الأردني لسنة 1952 قبل التعديل على أنه: ( عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ الآتي بيانها: - أ- الكوارث العامة.

ب- حالة الحرب والطوارئ.

ج- الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتل التأخير...).

وما يلاحظ على نص المادة (94) بعد تعديل 1958 أنها قد جاء واسعة وفضفاضة تستوعب كل الإدعاءات بوجود حالة الضرورة. هذا ما جعل بعض الفقهاء يفضلون الصيغة التي أوردها المشرع في دستور 1952 قبل التعديل التي حددت على سبيل الحصر الحالات التي يكون من خلالها للسلطة التنفيذية إصدار قوانين مؤقتة<sup>(1)</sup>. وهذا ما أخذ به التعديل الدستوري لسنة 2011، وهو سلوك يحمى عليه المشرع الأردني، حيث أن العبارة التي كانت واردة قبل التعديل الأخير والتي تحدد هذا الشرط عبارة فضفاضة وغامضة ويمكن اتخاذها ذريعة لإساءة استعمال السلطة من قبل السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup>.

وعليه يتعين لتدخل السلطة التنفيذية ووضع القوانين المؤقتة توافر حالات محددة على سبيل الحصر في الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير عند غيبة البرلمان بسبب حله. أو بعبارة أخرى لا بد من وجود خطر جسيم يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية أي لا يمكن مواجهته بالتشريعات القائمة، وعليه لا يجوز اللجوء لأحكام المادة (94) وإصدار قوانين مؤقتة إذا كان بالإمكان مواجهة الأمور المستجدة بالإجراءات القانونية العادية أو بالإعتمادات المالية العادية، بهذا ينصرف شرط الضرورة إلى الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ، والأموال التي يجب انفاقها وليس إلى الأمور الإستثنائية التي وقعت في غيبة البرلمان<sup>(3)</sup>.

ويعد هذا الشرط، من أهم وأخطر الشروط التي بينتها المادة (94) من الدستور لإصدار هذه القوانين، بل أنه يعتبر حجر الزاوية في هذا المجال<sup>(4)</sup>. لذلك وجب أن يخضع هذا الشرط لرقابة جديّة

---

(1) - بحيث يرى الدكتور منصور العواملة بأنه: (بإمعان النظر نجد أن النص قبل التعديل جاء أكثر تحديدا ووضوحا منه بعد التعديل فعبارة تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير عبارة تختلف فيها وجهات النظر وذلك لمرونة المصطلح وصعوبة تحديد الحالات التي تستوجب تلك الإجراءات التي لا تحتمل التأخير وما هي المدة التي تعتبر تأخير هل هي ساعة أم يوم أم أشهر معلومة؟ في حين أن الكوارث العامة أو حالة الحرب أو النفقات غير قابلة للتأجيل فهي حالة ومن غير المتصور أن تثير اختلافا سواء في النظر أو العمل ولهذا نفضلها على النص المعدل في حالته الراهنة". أنظر في ذلك: العواملة منصور صالح، الوسيط في النظم الساسية- المجلد الرابع- النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952، المرجع السابق، ص 225. وهذا ما يراه الدكتور نعمان الخطيب بقوله: (لهذا فإننا نرى أن المادة (94) بصيغتها القديمة قبل تعديلها عام 1958، والتي كانت تنص على هذه الصلاحية تخول للسلطة التنفيذية في حالة حدوث كوارث عامة، أو قيام حالة الحرب أو الطوارئ، كانت تفضل الصيغة الحالية التي تترك الأمر لتقدير السلطة التنفيذية بشأن التقدير النهائي للأمر التي تستوجب اتخاذ التدابير الضرورية، ومن ثم وضع القوانين المؤقتة). أنظر كذلك: الخطيب نعمان أحمد، المرجع السابق، ص 265.

(2) - الحياي عادل، المرجع السابق، ص 666.

(3) - شطناوي علي خطر، المرجع السابق، ص 107.

(4) - الكسواني سالم، المرجع السابق، ص 232.

وفعالة من أجل التأكد من تحققه. وإذا كانت الحكومة هي التي تقدر وجود مثل هذه الظروف في بادئ الأمر أي أن لها سلطة تقديرية في هذا المجال، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل يخضع تقديرها لرقابة البرلمان<sup>(1)</sup>.

وهناك جانب من الفقه يرى أن تقدير قيام حالة الضرورة وظرف الإستعجال كمبرر لإصدار القوانين المؤقتة أمر يجب تركه لتقدير السلطة التنفيذية تباشره تحت رقابة البرلمان، ولا ضرورة لرقابة القضاء<sup>(2)</sup>. إلا أن جانب آخر من الفقه يرى أن تقدير الضرورة وظرف الإستعجال يجب أن يخضع لرقابة القضاء إلى جانب الرقابة البرلمانية، ذلك أن الرقابة القضائية رقابة تتميز بالحياد وتعتبر ضماناً حقيقية لإعمال نصوص الدستور واحترام أحكامه، ويجب أن تكون هذه الرقابة شاملة لجميع عناصر الضرورة بحيث تمتد إلى تقدير درجة خطورة الضرورة أو الظروف الإستثنائية<sup>(3)</sup>.

ونحن بدورنا نرى وجوب خضوع تقدير السلطة التنفيذية بشأن توافر شرط الضرورة وظرف الإستعجال لرقابة القضاء إلى جانب الرقابة البرلمانية، خاصة إذا علمنا أن الأوامر التشريعية التي تصدر في ظل هذه الظروف، غالباً ما تتضمن المساس بالحقوق والحريات العامة، والرقابة القضائية تعتبر ضماناً حقيقة لأعمال نصوص الدستور واحترام أحكامه وضمناً لحماية حقوق وحريات الأفراد. وهذا كله للحيلولة دون تمادي السلطة التنفيذية في اللجوء إلى إصدار القوانين المؤقتة إذا لم يكن هناك ما يبرر ذلك.

أما عن موقف محكمة العدل العليا من الرقابة القضائية على شرط الضرورة أو ظرف الإستعجال قبل إلغائها وانشاء المحكمة الدستورية، فلقد رفضت منذ نشأتها بسط رقابتها على القيد الموضوعي واقتصرت رقابتها على القيد الزمني. وأصدرت العديد من الأحكام القضائية تؤكد فيها على ذلك<sup>(4)</sup>. ومن

(1) - الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 76.

(2) - الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 514. و شبحا إبراهيم ، النظام الدستوري اللبناني، رقم الطبعة لا يوجد، الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص 560.

(3) - حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص 134. وجمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمناً الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 70. والحياري عادل، المرجع السابق، ص 670. والكسواني سالم، المرجع السابق، ص 234-235. والطهراوي هاني علي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 76.

(4) - ومن أشهر أحكامها قضية شركة الطيران الأردنية في عام 1961 حيث جاء في حكم المحكمة: ( ان مجرد اقدام السلطة التنفيذية على اصدار تشريع جديد يعفي مجلس الوزراء من بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء تسجيل شركات الطيران بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هنالك سوء قصد نحو الشركة المستدعية ما دام أن تلك السلطة بما لها من صلاحية بمقتضى الدستور قد رأت أن المصلحة العامة تقتضي إدخال تعديل على قانون الطيران، ومادام أن

ذلك نذكر قرارها الصادر في 1995 والذي جاء فيه (إن مجلس الأمة صاحب السلطة باقتراح ما يرى من مشاريع للقوانين وإقرار القوانين التي تعرضها عليه السلطة التنفيذية، وله تقدير ملاءمتها وضرورتها ولا معقب عليه في ذلك، ويكون لمجلس الوزراء بموافقة الملك وضع القوانين المؤقتة أثناء تعطيل الحياة البرلمانية وله سلطة تقدير ملاءمتها وضرورتها بحكم ولا يته ولا رقيب عليه في ذلك إلا مجلس الأمة<sup>(1)</sup>). وقد تعرض موقف محكمة العدل العليا هذا لموجة من الإنتقادات من جانب الفقهاء، ذلك أن الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة هي رقابة سياسية، تؤدي إلى سريان مفعول القوانين المؤقتة لآثارها جميعا في حق المواطنين خلال فترة قد تطول إلى حين انعقاد مجلس الأمة لإبداء رأيه حولها، كما أن وجود هذه الرقابة لا يكفي ولا يغني عن الرقابة القضائية باعتبارها رقابة قانونية توفر ضمانا أقوى لآعمال مبدأ الشرعية<sup>(2)</sup>.

وأمام هذا النقد الشديد من جانب الفقه عدلت محكمة العدل العليا عن موقفها هذا وأقرت بحقها في الرقابة على شرط الضرورة والإستعجال. ففي حكم لها بمناسبة الطعن بعدم دستورية قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم 27 لسنة 1997 قضت بما يلي: (اناطت المادة 7/1/9 من قانون محكمة العدل العليا بمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور وبذلك تكون هذه المادة قد اخضعت القانون المؤقت للرقابة القضائية من حيث مخالفة الدستور لأن على القضاء أن يراقب توفر الشروط المذكورة في حدود الزمن وفي حدود الموضوع وبما أن سلطة إصدار القوانين المؤقتة قد شرعت لمجابهة ظرف طارئ فلا يجوز استعمالها وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي وعليه فلا يرد

---

تقدير ملائمة اصدار التشريع من عدمها امر يعود للسلطة التشريعية فلا رقابة عليه من القضاء). عدل عليا 1961/88، 1961، مركز عدالة. وقضت في حكم آخر لها: ( لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن قيام حالة الإستعجال لإصدار قوانين مؤقتة في غيبة مجلس الأمة أمر متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان، كما أن الفقه قد استقر على ذلك. لهذا فإن محكمة العدل العليا لا تملك حق الرقابة على الفيد المتعلق بحالة الإستعجال). عدل عليا 1972/31، مجلة نقابة لمحامين، 1973، ع 1، ص 30.

(<sup>1</sup>) - عدل عليا 1994/76، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع 28، ص 22.

(<sup>2</sup>) - حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص 136-137. وشطناوي علي خطار، المرجع السابق، ص 122.

القول بأنه لا رقابة لمحكمة العدل العليا على حالة الضرورة والاستعجال بداعي أن تقدير حالة الضرورة والاستعجال الداعية لإصدار القانون المؤقت يعود للسلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

وتحمد محكمة العدل العليا قبل الغاءها على بسط رقابتها على شرط الضرورة بعد أن كانت ترفض ذلك مكتفية فقط بالنظر في القيد الزمني، وبالتالي أثبتت حقها في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة. وما ذهبت إليه المحكمة جاء تطبيقا صريحا لنص المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا قبل الغاء الذي كان يخولها صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر يطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.

أما فيما يتعلق بالتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 فقد نص في المادة (1/142) على ضرورة توافر شرط الاستعجال دون شرط الضرورة لإصدار الأوامر التشريعية في حالة غياب البرلمان، بالإضافة إلى الشرط الزمني المتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، كما نصت الفقرة الرابعة من نفس المادة على صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار الأوامر التشريعية في الحالة الإستثنائية موضوع المادة (107) من الدستور. في حين لم ينص الدستور الجزائري لسنة 1996 على شرط الضرورة والاستعجال مكتفيا فقط بالشرط الزمني والحالة الاستثنائية وفقا للمادة (124).

فحدا لو يعدل مشرعا الدستور وينص صراحة على ضرورة توفر شرط الضرورة لإصدار الأوامر التشريعية في غياب البرلمان، حتى لا تلجأ السلطة التنفيذية إلى تأخير إصدار القوانين منتظرة غياب البرلمان لتنتهز الفرصة وتصدر ما شاء من الأوامر التشريعية بحجة غياب البرلمان وتوفر شرط الاستعجال.

#### خامسا- أخذ رأي مجلس الدولة

لم ينص المشرع الدستوري الجزائري على هذا الشرط إلا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أين نصت المادة (1/142) منه على ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة.

ونخلص مما سبق أنه لا بد من توافر مجموعة من الشروط لإصدار الأوامر التشريعية أثناء غياب البرلمان، والمحددة في دستور كل دولة وفي حالة غياب أحد هذه الشروط يعتبر هذا الأمر التشريعي (القانون المؤقت) غير دستوري.

(<sup>1</sup>)- عدل عليا 97/226 بتاريخ 1998/1/26، مركز عدالة.

## الفرع الثاني: ضوابط وضع الأوامر التفويضية.

لا بد من توافر مجموعة من الشروط حتى تكتسب الأوامر التفويضية الصفة الدستورية، حددتها المادة (38) من الدستور الفرنسي والمادة (58) من الدستور الجزائري الملغى لسنة 1963. والتي تتمثل في النطاق الموضوعي والنطاق الزمني والنطاق الإجرائي.

### أولاً: النطاق الموضوعي للتفويض التشريعي

ويتحدد بضرورة إجازة التفويض التشريعي بنص دستوري، بالإضافة إلى تحديد الهدف أو المبرر من الجوء إليه في قانون التفويض الذي يصدره البرلمان وكذا تحديد المواضيع التي يجوز أن تشرع فيها السلطة التنفيذية.

### أ - وجود نص يبيح الأوامر التفويضية:

نص المشرع الدستوري الفرنسي في دستوره الحالي صراحة على التفويض التشريعي من خلال نص المادة (38)، أما المشرع الدستوري الجزائري وإن كان قد أقره في نص المادة (58) من دستور 1963 الملغى إلا أنه سكت عنه في جميع الدساتير التي تلتها. كما سكتت عنه جميع الدساتير الأردنية المتعاقبة. ويترتب على سكوت الدستور الجزائري الحالي والأردني وعدم نصه على التفويض التشريعي. إمتناع السلطة التنفيذية عن إصدار الأوامر التفويضية وإلا كانت هذه الأخيرة غير دستورية يتوجب إبطالها.

### ب- تحديد الهدف من اللجوء إلى التفويض التشريعي.

نصت المادة (38) من الدستور الفرنسي الحالي صراحة على الغرض من التفويض التشريعي وحددته ب "تنفيذ برنامج الحكومة"، دون اشتراط تعرض البلاد لظروف استثنائية لممارسة التفويض، وبناء عليها يجوز للحكومة اللجوء إلى إصدار الأوامر التفويضية سواء في الظروف العادية أم الإستثنائية منها بهدف تنفيذ برنامج الحكومة. على الرغم من أن الأعمال التحضيرية لهذا الدستور توضح بجلاء أن المشرع الدستوري، أثناء مناقشات اللجنة الإستشارية الدستورية، قد اتجه إلى اعتبار أن هذه المادة قد وضعت لمواجهة فترات الأزمة<sup>(1)</sup>.

غير أن الحكومة الفرنسية قد لجأت إلى المادة (38) وتحصلت على الإذن من البرلمان في ظروف لا تعد استثنائية، وقد انتقد الفقه هذا المسلك من جانب الحكومة لعدم وجود أية فائدة تعود على استخدام المادة (38) مع غياب الظروف الاستثنائية<sup>(2)</sup>.

(1) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 233.

(2) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 234-235.

ونحن نؤيد ما ذهب إليه هذا الفقه، ونرى أنه لا مجال لترك الحكومة تتصرف وفق تقديراتها، من أجل تنفيذ برنامجها. وبناء عليه أرى أنه يجب تقييد الحكومة بضرورة قيام ظروف استثنائية لتفادي أي تجاوزات من قبلها. خاصة لما ينطوي عليه اجراء التفويض من خطورة فالبرلمان يبقى قائما ويؤدي باقي اختصاصاته.

أما فيما يخص الدستور الجزائري الملغى لسنة 1963 فلم يحدد الغرض من التفويض التشريعي وإنما ترك الأمر للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بإعتباره المخول بهذا الإختصاص. وهذا ما إتضح جليا من نص المادة (58) من الدستور الجزائري لسنة 1963.

### ج- تحديد موضوعات التفويض:

لم تنص المادة (38) من الدستور الفرنسي على شرط تحديد المواضيع التي يسمح فيها بالتفويض، ونظرا لأن الدستور الفرنسي قد حدد نطاق القانون على سبيل الحصر في المادة (34)، فإنه يتعين على البرلمان تحديد المواضيع التي يمكن بشأنها اصدار الأوامر التفويضية وفق ما يقتضيه برنامج الحكومة الذي وافق عليه، حتى لا يتناول البرلمان هذه المواضيع بالتشريع. فيخالف بذلك المادة (41) من الدستور التي تمنع البرلمان من التشريع على نحو يتعارض مع أي تفويض تشريعي، فإذا لم تحدد مواضيع التفويض بدقة، فإن هذا قد يعطي الحق للحكومة في إصدار الأوامر التفويضية بشأن أي موضوع من موضوعات القانون المحددة في الدستور وبالتالي فهو نزولاً كاملاً عن السلطة التشريعية، بحيث يصبح أي تشريع يحاول البرلمان اقراره متعارضا مع هذا التفويض<sup>(1)</sup>.

وكذلك الأمر لم تنص المادة (58) من الدستور الجزائري لسنة 1963 على شرط تحديد المواضيع التي يسمح فيها بالتفويض. فهذا النص لم يقيد رئيس الجمهورية بموضوع معين، بل فتح أمامه السبيل ليحل محل السلطة التشريعية في إصدار الأمر بعد توجيه الطلب دونما ضبط أو تحديد أو تقييد من حيث الموضوع بأن يقصر التشريع بأوامر على مجالات دون أخرى مثلا<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: النطاق الزمني للتفويض التشريعي.

نصت المادة (1/38) من الدستور الفرنسي صراحة على تحديد المدة التي يمكن للحكومة أن تصدر الأوامر التفويضية خلالها. بالإضافة لذلك يجب أن يتضمن قانون التفويض موعدا محددا يتعين من

(1) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 250.

(2) - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 158.



خلاله على الحكومة أن تعرض مشروع القانون الخاص بالتصديق على الأوامر التفويضية على البرلمان قبل حلوله عملاً بالفقرة الثانية من نفس المادة<sup>(1)</sup>.

وهذا ما ذهب إليه المشرع الدستوري الجزائري في المادة (58) من دستور 1963 الذي نص بدوره على تحديد المدة التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر الأوامر التفويضية خلالها، ونص كذلك على المدة التي يتوجب خلالها عرض هذه الأوامر على المجلس للمصادقة عليها وحددها بثلاثة أشهر. فلا يجب أن يكون هناك تفويض دائم في أية مسألة<sup>(2)</sup> وعدم تحديد مدة التفويض يجعل الأوامر التفويضية باطلة.

### ثالثاً: النطاق الإجرائي للتفويض التشريعي.

تضمنت المادة (38) من الدستور الفرنسي والمادة (58) من الدستور الجزائري الملغى لسنة 1963 بيان الشروط الشكلية التي يلزم توافرها لإصدار الأوامر التفويضية وهي كالتالي:  
أ- الحصول على إذن من البرلمان:

نصت المادة (38) من الدستور الفرنسي على أنه يجوز للحكومة أن تطلب الإذن من البرلمان من أجل إصدار الأوامر التفويضية، ويستفاد من هذا النص أن مبادرة الإلتجاء إليه هو أمر متروك لتقدير الحكومة، أما البرلمان فلا يستطيع من تلقاء نفسه أن يأذن للحكومة. أما البت في هذا الطلب فهو أمر يختص به البرلمان وحده الذي يكون له مطلق الحرية في تقدير مدى ملاءمة منح الإذن للحكومة بالتفويض ومبررات ذلك<sup>(3)</sup>.

كذلك نصت المادة (58) من الدستور الجزائري لسنة 1963 على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب الإذن من المجلس الوطني، ويتضح من هذه المادة أن رئيس الجمهورية هو الذي يملك حق المبادرة بطلب التفويض، أما المجلس الوطني فلا يستطيع من تلقاء نفسه أن يؤذن للحكومة بالتفويض.

### ب- صدور الأوامر التفويضية من مجلس الوزراء:

نصت المادة (2/38) من الدستور الفرنسي صراحة على أن الأوامر التفويضية تصدر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وهذا ما ذهبت إليه المادة (58) من الدستور الجزائري الملغى لسنة

(1) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 254-255.

(2) - بوقفة عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 183.

(3) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 242.

1963 والتي نصت على أن الأوامر التفويضية تصدر وتتخذ في نطاق مجلس الوزراء كذلك. ورغم هذا التشابه بين الدستور الجزائري والفرنسي إلا أن هذا الأخير إنفرد عن مشروعنا بضرورة أخذ استشارة مجلس الدولة.

وعلى هذا الأساس، فإن القاعدة هي إختصاص مجلس الوزراء المكون من رئيس الجمهورية والوزير الأول وباقي الوزراء بإصدار هذه الأوامر.

### ج- استشارة مجلس الدولة:

أضاف الدستور الفرنسي إجراء آخر لصحة الأوامر التفويضية لا نجده في الدستور الجزائري، وهو أخذ رأي مجلس الدولة، الذي يراقب صياغة النص ومدى اتفاه مع وجهة نظر الحكومة ومدى تطابقه مع القانون. وبعد استشارته لا يجوز للحكومة أن تعدل في نص الأمر، وإذا أرادت ذلك عليها أن ترجع ثانية للإستشارة بعد التعديل، فالحكومة تلتزم بالعمل الذي نظر فيه مجلس الدولة. ويتسم هذا الرأي بالسرية رغم أنه غير ملزم، وهو يضيف قوة قانونية على الأوامر التفويضية<sup>(1)</sup>.

### د- عرض الأوامر التفويضية على البرلمان:

نصت المادة (2/38) من الدستور الفرنسي صراحة على ضرورة عرض مشروع القانون الخاص بالتصديق على الأوامر التفويضية على البرلمان للتصديق عليها قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض وإلا عدت لا غية. كما يتقرر إلغاء الأوامر التفويضية بمجرد فوات الموعد المحدد لإيداعها دون أن تؤدي الحكومة إلتزامها، ودون حاجة لصدور قرار أو قانون بذلك، على أساس أن الإلغاء يكون بحكم القانون، وللقاضي أن يستبعد تطبيق هذه الأوامر من تلقاء نفسه كونها غير موجودة<sup>(2)</sup>.

كذلك الأمر نص المشرع الدستوري الجزائري في المادة (58) على أن هذه الأوامر تعرض على مصادقة المجلس الوطني لمناقشتها ثم الفصل فيها بالقبول أو الرفض، وذلك في أجل محدد بثلاثة أشهر، إلا أنه لم ينص على مصير هذه الأوامر في حالة رفض المجلس المصادقة عليها، أو عدم عرضها عليه في الموعد المحدد.

ونخلص مما سبق إلى أنه وبالنظر إلى أن التفويض التشريعي يعدّ اختصاصا استثنائيا، وسلطة غير مطلقة، لما يشكله من خطر على النظام الدستوري لو ترك على إطلاقه، تبقى كل الشروط والإجراءات

(1) - أحمد سلامة بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 339.

(2) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 277.

المتخذة من أجل ضمان حسن استغلاله غير كافية إلا إذا تم إخضاعها للرقابة سواء كانت قضائية أو سياسية لما تشكله من ضمانة فعالة للتقيد بتلك الشروط والحيلولة دون اساءة استخدامها وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

### **المبحث الثاني: محددات فحص دستورية الاختصاص التشريعي للحكومة وآثاره.**

تختص المحكمة الدستورية في الأردن بالرقابة المباشرة والرقابة عن طريق الدفع بعدم دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة وفق إجراءات وشروط خاصة لقبول الدعوى الدستورية، وإذا قررت عدم دستورية هذه التشريعات تعتبر باطلا من تاريخ صدور الحكم.

كما يختص كذلك المجلس الدستوري الجزائري بالرقابة المباشرة وغير المباشرة على دستورية التنظيمات والأوامر التشريعية والتفويضية كل ذلك في إطار إجراءات وشروط خاصة بالمراجعة الدستورية، ليصدر في الأخير رأيه في دستورية هذه التشريعات.

وسنحاول مناقشة محددات فحص دستورية الاختصاص التشريعي للحكومة (المطلب الأول)، على أن نتناول الآثار المترتبة على فحص دستورية الاختصاص التشريعي للحكومة (المطلب الثاني).

### **المطلب الأول: محددات فحص دستورية الاختصاص التشريعي للحكومة.**

حدد المشرع الدستوري الأردني ضوابط وشروط الدعوى الدستورية في المادة (60). في حين حددها المشرع الدستوري الجزائري ونظمها في المواد (187-188-189) من التعديل الدستوري لسنة 2016. وعليه فإننا سنناقش الشروط الخاصة بمقدم المراجعة في الفرع الأول. على أن نخصّص الفرع الثاني لمناقشة الشروط الخاصة بالميعاد.

### **الفرع الأول: الشروط الخاصة بمقدم المراجعة.**

يشترط لمراجعة الأنظمة والأوامر التشريعية والتفويضية توافر شرط الصفة والمصلحة في مقدم المراجعة. وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة شرط المصلحة في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة شرط الصفة.

## أولاً- شرط المصلحة في المراجعة الدستورية:

يقصد بالمصلحة الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى إذا حكم له بطلباته وهي شرط لقبول الدعوى، فحيث لا مصلحة فلا دعوى، لأنّ المصلحة مناط الدعوى. وأساس هذه القاعدة هو تنزيه ساحات القضاء عن الانشغال بدعاوى لا فائدة منها أو بدعاوى كيدية<sup>(1)</sup>.

ولا بد أن يكون لرافع الدعوى الدستورية مصلحة، وبذلك فتعتبر المصلحة شرطاً أساسياً لكي تقبل الدعوى، وإن انعدام المصلحة معناه انعدام الدعوى. وهي من المبادئ الأساسية في الإجراءات، والمحكمة تنتصدي لمدى تحققها من تلقاء نفسها حتى ولو لم يتم التمسك بها أمامها فهي من النظام العام<sup>(2)</sup>.

والمصلحة كشرط لقبول المراجعة الدستورية تختلف عن المصلحة في دعاوى القضاء الكامل، فهذه الأخيرة تتطلب أن يبرهن المدعي على أن له حق قد لحقه ضرر من جراء العمل غير المشروع الذي صدر من الإدارة وهي نفس المصلحة المتطلبة في الدعاوى المدنية. أما المصلحة الأولى فيكفي لكي تتوافر أن يبرهن المدعي على أن مصلحته تضررت، بضرر أو معرصة لأن تتضرر نتيجة للنظام أو الأمر التشريعي المخالف للدستور<sup>(3)</sup>.

وقبل إنشاء المحكمة الدستورية في الأردن كانت محكمة العدل العليا الملغاة تتولى الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة أين كان المشرع الأردني ينص صراحة على ضرورة توافر شرط المصلحة في الطاعن لقبول المراجعة الدستورية في المادة (9/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 قبل إلغائه<sup>(4)</sup>. وهذا ما أكدته هذه المحكمة في العديد من أحكامها<sup>(5)</sup>.

(1) - الطببائي عادل، شرط المصلحة في الدعوى الدستورية- دراسة مقارنة- المرجع السابق، ص 15.

(2) - معوض عبد التواب، الدفع الدستورية، ط3، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2003، ص 133.

(3) - الغويري أحمد عودة، القضاء الإداري الأردني- قضاء الإلغاء وقضاء التعويض- ط1، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 1997، ص 149-150.

(4) - تنص المادة (7/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا على أنه: (بأن محكمة العدل العليا تختص بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة المتعلقة بما يلي: 7- الطعون التي يقدمها أي متضرر يطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور...).

(5) - عدل عليا 2001/478، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 2003، ع 7 و8، ص 1892. وعدل عليا 2001/348، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 2002، ع 7 و8، ص 1898.

فما هي الضوابط والأحكام التي كانت تتقيد بها محكمة العدل العليا قبل إلغائها لقبول شرط المصلحة وبالتالي قبول الدعوى الدستورية؟ وهل اشترط التعديل الدستوري لسنة 2011 ضرورة توافر شرط المصلحة لقبول الطعن أمام المحكمة الدستورية؟

كان يتوجب في المصلحة التي تبرر قبول الدعوى الدستورية أمام محكمة العدل العليا قبل إلغائها أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة سواء أكانت مادية أم معنوية، حالة أم محتملة وأن تتوفر وقت رفع الدعوى وتستمر حتى الفصل في الدعوى.

#### 1- يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة:

ومعنى ذلك أن يكون للطاعن مصلحة شخصية مباشرة في رفع هذه الدعوى، ويقصد بالمصلحة الشخصية المباشرة أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية أو مركز قانوني أثر فيه النظام أو القانون المؤقت المطعون فيه تأثيرا مباشرا<sup>(1)</sup>. أي أن تكون مصلحة الطاعن وكما عبر أحد الفقهاء على درجة معينة من التفريد (individualisation) بحيث لا تختلط بالمصلحة العامة التي لكل مواطن في أن تتصرف الإدارة في حدود اختصاصها<sup>(2)</sup>.

وتتحدد المصلحة الشخصية والمباشرة بوجود صلة بين النظام أو القانون المؤقت المطعون فيه وبين ذات المدعي سواء أكان فردا طبيعيا أم هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث يكون لهذه الصلة التي تولدت عند صدور هذا النظام أو القانون المؤقت تأثيرها المباشر على المركز القانوني للطاعن، فأحدثت فيه تغييرا على نحو أضرب به مما جعله في وضع يخوله الطعن في هذا النظام أو القانون المؤقت المخالف للدستور لوقف العمل به<sup>(3)</sup>.

ويترتب على وصف المصلحة بهذه الصورة، أنه لا يشترط في الطاعن أن يكون صاحب حق ذاتي أهده النظام أو القانون المؤقت، وإنما يكفي توافر المصلحة الشخصية المباشرة مسها النظام أو القانون المؤقت. كما يترتب عليه كذلك عدم قبول الدعوى إلا ممن ينطبق عليه هذا الوصف مهما كانت صلته بالمدعي<sup>(4)</sup>.

(1) - الشوبكي عمر محمد، المرجع السابق، ص 210.

(2) - مخلص محمد عبد السلام، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، رقم الطبعة لا يوجد، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة، ص 122.

(3) - الغويري أحمد عودة، المرجع السابق، ص 155.

(4) - كنعان نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 206.

وقد كان المشرع الأردني ينص صراحة على ضرورة توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة لقبول الدعوى في المادة (9/ج/2) من قانون محكمة العدل العليا قبل الغاءه<sup>(1)</sup>، موضحا فيها عدم قبول الدعوى المقدمة من أشخاص ليس لهم مصلحة شخصية. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها. نذكر منها على سبيل المثال حكمها الصادر في 2001 والمتعلق بالطعن في قانون العقوبات الأردني المؤقت رقم 54 لسنة 2001 المعدل لقانون العقوبات الأردني رقم 12 لسنة 1960 والمتضمن تغليظ العقوبات على الصحفيين وقد جاء في حكمها ما يلي: (المصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى، وحيث لا مصلحة لا دعوى، ولم يجعل المشرع من دعوى وقف العمل بالقانون المؤقت صفة دعوى الحسبة التي يجوز رفعها من أي مواطن، إذ حصر القانون حق رفعها بمن تحققت له مصلحة أكيدة منها مستندا إلى أن القانون المطعون فيه شأنه أن يؤثر في المركز القانوني للطاعن، ولا يصح بالتالي أن تختلط مصلحة الطاعن بالمصلحة العامة التي يجب أن تكون مميزة عنها ومستقاة بذاتها. وحيث أن المستدعين لم يقدموا أية بينة تثبت توفر المصلحة الشخصية المباشرة لهم، كما لم يبينوا الأضرار التي لحقت بهم من جراء صدور القانون المؤقت المطعون فيه، مما يتعين معه رد الدعوى)<sup>(2)</sup>.

وهذا ما أكدته كذلك في حكمها المتعلق بالطعن بقانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم 2001/34 والنظام الصادر بمقتضاه بقولها: ( يستفاد من أحكام المادة (9/أ/7) و(9/ج/2) من قانون محكمة العدل العليا وما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا والفقهاء والقضاء الإداري أن المصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى، فحيث لا مصلحة لا دعوى... وحيث أن دعوى الطعن في دستورية القانون المؤقت ليس من قبيل دعوى الحسبة فان مناط قبولها أن يتوافر للطاعن مصلحة شخصية مباشرة في رفعها وطالما لم يرد أي دليل يشير إلى وجود مصلحة للمستدعين وأنه قد لحق بهم ضرر بسبب صدور هذا القانون باعتبار الضرر أحد أركان المصلحة الشخصية ولعدم توفر شروط المصلحة الشخصية في هذه الدعوى فيتعين عدم قبولها، ولا يرد قول المستدعين أنهم بصفتهم مواطنون وناخبون ونواب وأمناء أحزاب سياسية إذا لم يكن لهم مصلحة في الطعن بقانون الانتخاب ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية فمن هو الذي له مصلحة للطعن ذلك أن المستدعين بصفتهم المذكورة في لائحة الدعوى لا تفترض أن يكون لهم تلقائيا

---

(1) - تنص المادة (9/ج/2) من قانون محكمة العدل العليا على أنه: (لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليس لهم مصلحة شخصية).

(2) - عدل عليا 2001/478، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 2002، ع 7 و8، ص 1892.

مصلحة شخصية ومباشرة بل لا بد من التحقق من وجود المصلحة وإقامة الدليل عليها<sup>(1)</sup>. وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي<sup>(2)</sup>.

وتأسيسا على ما سبق، فإن شرط المصلحة الشخصية المباشرة يتحدد على ضوء عنصرين يجب إتباعهما من قبل الطاعن وهما ضرورة إثبات أن هناك ضررا حالاً أو محتملاً يلحق بالطاعن، وأن يكون مصدر الضرر هو النص التشريعي المطعون به على وجه اليقين وليس مبنياً على وجود الافتراض من قبل الطاعن<sup>(3)</sup>، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: (...يشترط...أن تتوفر في المصلحة المشروعة للمستدعي الشرطان التاليين: 1- أن يقوم المستدعي وبحدود هذه الصفة التي اختصم بها القانون المؤقت المطعون فيه الدليل على أن ضرراً واقعياً قد لحق به، وأن يكون هذا الضرر مباشراً ومستقلاً بعناصره ويمكننا تداركه. 2- وأن يكون هذا الضرر عائداً إلى النص التشريعي المطعون فيه وليس ضرراً متوهماً أو محتملاً<sup>(4)</sup>).

أو بعبارة أخرى يمكن القول أنه لا يكفي مجرد مخالفة النظام أو القانون المؤقت للدستور وإنما لا بد أن يؤدي تطبيقه إلى إلحاق ضرر بالطاعن الذي يدعي عدم دستورية ذلك النص التشريعي.

## 2- أن تكون المصلحة مادية أو معنوية:

قد تكون المصلحة التي يدافع عنها الطاعن مصلحة مادية، كما قد تكون أيضاً مصلحة معنوية، فيكفي لقبول الدعوى الدستورية أن تكون لرافع الدعوى مصلحة مادية أو معنوية<sup>(5)</sup>. ويقصد بالمصلحة المادية المصلحة التي يمكن تقديرها بمال، وتحديد المصلحة وتقديرها يعود للقاضي. أما المصلحة المعنوية فهي المصلحة التي لا تقدر بمال، وإنما تتمثل بالمساس بأحد الحقوق المعنوية لرافع الدعوى. وقد استقر القضاء الإداري على المساواة بين هذه المصالح في قبول دعوى وقف العمل بالقانون المؤقت<sup>(6)</sup>.

(1) - عدل عليا 2001/348 بتاريخ 2002/3/28، مركز عدالة.

(2) - أبو العثم فهد عبد الكريم، المرجع السابق، ص 252.

(3) - الحسبان عيد أحمد، شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن، مجلة الشريعة والقانون، دراسات، علوم الشريعة والقانون، عدد 2، 2005، ص 400.

(4) - عدل عليا 2001/478 بتاريخ 2002/7/16، مركز عدالة.

(5) - الشوبكي عمر محمد، القضاء الإداري - دراسة مقارنة - ص 210.

(6) - الحسبان عيد أحمد، المرجع السابق، ص 393.

ولكنه مع ذلك يتعين في المصلحة مناط الدعوى الدستورية ألا تكون مجرد مصلحة نظرية فقط كتلك التي تبتغي تقرير حكم الدستور مجردا من موضوع معين لأغراض أكاديمية، أو أيديولوجية، أو دفاعا عن قيم مثالية<sup>(1)</sup>.

فيحق لكل من ينتمي إلى ديانة معينة أن يطعن في النظام أو القانون المؤقت الذي قد يعطل ممارسة الشعائر الدينية لجماعات معينة بإغلاق بعض دور العبادة لهم وذلك لتوافر المصلحة المعنوية والشخصية بهذا الطعن.

### 3- المصلحة الحالة أو المحتملة:

القاعدة العامة في الدعاوى العادية أن تكون المصلحة قائمة وبقراها القانون. ولا يؤخذ بالمصلحة المحتملة إلا استثناء وذلك في حالات دفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه. وهذا ما نص عليه المشرع الأردني في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني الحالي<sup>(2)</sup>. فحين أهمل المشرع النص على المصلحة المحتملة في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 الملغى<sup>(3)</sup>.

والمصلحة المحتملة إذا كان لها مكان بالنسبة للدعاوى العادية- ولو بصفة استثنائية- فمن باب أولى أن يُعترف بها في الدعوى الدستورية لأن هذه الدعوى لا يشترط فيها استناد المصلحة إلى حق من الحقوق، كما أنها لا ترفع إلا خلال فترة قصيرة حيث يضيع الحق في الطعن إذا ما انتظر الطاعن حتى تصبح مصلحته محققة أو حالة، ومن جهة ثالثة لكون هذه الدعوى من الدعاوى العينية الموجهة إلى النصوص القانونية<sup>(4)</sup>.

ويقصد بالمصلحة الحالة هي التي يكون فيها من المؤكد أن فائدة مادية أو معنوية ستعود على الطاعن من وقف العمل بالنظام أو القانون المؤقت. في حين يقصد بالمصلحة المحتملة هي التي من شأنها أن تهيء الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر دون أن يكون ذلك مؤكدا فهي مصلحة محل شك<sup>(5)</sup>,

(1) - فوزي صلاح الدين، الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 165.

(2) - تنص المادة (2/3) من قانون أصول المحاكمات المدنية على أنه: ( تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق بحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه).

(3) - أبو العثم فهد عبد الكريم، المرجع السابق، ص 254-255.

(4) - كنعان نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 207 - 208. وأبو العثم فهد عبد الكريم، المرجع السابق، ص 254-255.

(5) - أبو العثم فهد عبد الكريم، المرجع السابق، ص 254.



والمصلحة المحتملة حتى تبرر قبول الدعوى الدستورية، ينبغي أن تكون واضحة المعالم، وأن يكون المساس بمركز الطاعن محتمل الحدوث بشكل كاف مستقبلاً، وهذه الأمور كلها متروك تقديرها للقضاء<sup>(1)</sup>.

وتأسيساً على ذلك، توسع القضاء الإداري ممثلاً في محكمة العدل العليا الأردنية قبل إلغائها ومجلس الدولة الفرنسي على خلاف القضاء العادي في تفسير شرط المصلحة فلم يكتف بقيام المصلحة الحالة، وإنما أخذ أيضاً بفكرة المصلحة المحتملة وهي المصلحة التي تتحقق لرافع الدعوى مستقبلاً<sup>(2)</sup>.

#### 4- وقت توافر المصلحة.

القاعدة العامة في الدعوى العادية أن توافر واستمرار المصلحة شرط لقبول الدعوى حتى الفصل فيها. فلا يكفي أن تكون المصلحة متوافرة فقط عند رفع الدعوى، بل أيضاً أن تظل قائمة ومستمرة لحين الفصل في تلك الدعوى، وإذا زالت المصلحة قبل صدور الحكم فإن المحكمة تقضي بعدم الاستمرار في نظر الدعوى<sup>(3)</sup>.

ولقد سارت محكمة العدل العليا قبل إلغائها على هذا النهج، حيث أكدت على ضرورة وجوب توافر شرط المصلحة من وقت رفع الدعوى حتى الفصل فيها، فإذا زالت المصلحة قبل صدور الحكم، تقضي المحكمة برد الدعوى وعدم الاستمرار في نظرها<sup>(4)</sup>. في حين اكتفى مجلس الدولة الفرنسي بتوافر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى فقط. ولم يشترط استمرارها حتى الفصل في الدعوى. وهذا ما ذهب إليه في حكمه الصادر في 1965/10/6<sup>(5)</sup>.

ولكن بالرجوع إلى الدستور الأردني الحالي سواء فيما يتعلق بالرقابة المباشرة على دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة أو عن طريق الدفع بعدم دستورتيتها نلاحظ غياب التحديد التشريعي لشرط المصلحة، وبالمقابل نص المشرع الدستوري الجزائي صراحة على ضرورة توافر شرط المصلحة في الدفع بعدم الدستورية المقامة من قبل الأفراد في المادة (188)، وبناء عليه لا يحق لأي طرف من أطراف دعوى

(1) - الغويري أحمد عودة، المرجع السابق، ص 155 - 156.

(2) - الحسين عيد أحمد، المرجع السابق، ص 394.

(3) - القيسي إعاد علي حمود، القضاء الإداري، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 1999، ص 188.

(4) - القيسي إعاد علي حمود، المرجع السابق، ص 151. وكنعان نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 214. والشويكي عمر محمد، المرجع السابق، ص 212.

(5) - جراح بادي محمد عبد القادر، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 1993، ص 66.

منظورة أمام المحاكم أن يدفع بعدم دستورية أي أمر تشريعي أو نظام إلا إذا كان سيطبق عليه و انتهك إحدى الحقوق والحريات المنصوص عليها دستوريا.

وإذا كان لا خلاف في وجوب توافر شرط المصلحة في الدفع بعد الدستورية المقامة من قبل الأفراد، فالأمر على خلاف ذلك بالنسبة للمراجعة الدستورية المقامة من قبل السلطات العامة أمام المحكمة الدستورية الأردنية والمجلس الدستوري الجزائري والفرنسي. فعندما تقوم السلطات العامة بإحالة التنظيمات والأوامر التشريعية المشكوك بعدم دستورتها، فإن هذا يتم بناء على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة وحدها. ونتيجة لممارسة اختصاصات مستمدة من الدستور وليس بسبب مساس القانون المطعون فيه بحق أو مركز قانوني لهما. بمعنى أن شرط المصلحة هنا مفترض ويتداخل مع شرط الصفة فيتحدان معا. ليكون الهدف الأساسي الذي تسعى السلطات العامة إلى تحقيقه هو الصالح العام، وتتجنبها عنه يؤدي إلى انحرافها في تحقيقه، وذلك على عكس الأفراد الذي يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة. ولذلك فإن شرط المصلحة الشخصية والمباشرة لا يمكن تصور اشتراط توافره عند إحالة التشريع المشكوك بعدم دستوريته إلى المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري الجزائري أو الفرنسي من قبل السلطات العامة<sup>(1)</sup>.

#### ثانيا- شرط الصفة في الدعوى الدستورية:

ويقصد بالصفة هي القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثل أمامه لتلقيها، ومن المسلم به أن الدعوى القضائية لا يمكن أن يباشرها إلا ذو صفة<sup>(2)</sup>.

وتعد الصفة في الدعوى الدستورية شرطا لقبول الدعوى وشرطا لمباشرتها أمام القضاء الدستوري، إذ قد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز له طلب الحكم بعدم دستورية نص قانوني ومع ذلك لا يجوز له مباشرة هذه الدعوى بنفسه لإنعدام أهليته فيكون صاحب الصفة في هذه الحالة الوصي أو الولي وينبغي على ذلك أنه إذا انتفت الصفة كانت الدعوى غير مقبولة، ويمكن إثارة هذا الدفع في أية مرحلة كانت عليها الدعوى<sup>(3)</sup>.

وبالرجوع إلى المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 قبل إلغاءه نلاحظ غياب التحديد التشريعي لشرط الصفة فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة.

(1) - للمزيد بهذا الشأن إرجع الصفحات (114-116) من هذه الأطروحة.

(2) - جمال الدين سامي، الدعوى الإدارية، رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 89.

(3) - أبو العثم فهد عبد الكريم، المرجع السابق، 257.

أما عن موقف محكمة العدل العليا قبل إلغائها من هذا الشرط فقد استقر على ضرورة توافر شرط الصفة في رافع الدعوى للطعن في بعض القرارات، ومنها على سبيل المثال الطعون المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية بشأن إحداث البلديات، حيث اشترطت بالإضافة لشرط المصلحة ضرورة توافر شرط الصفة. وقضت في أحد أحكامها ما يلي: "...وحيث أن ما يستفاد من مساق هذه الدعوى والغاية التي يهدف إليها المستدعيان من إقامتها المستخلصة من مجموع ما ورد في الملف من مستندات وأوراق أن طلبهما إلغاء قرار إحداث البلدية المطعون فيه لم يكن القصد منه الدفاع عن مصلحة شخصية لهما، أثر فيه القرار تأثيرا مباشرا أو مس بمركز قانوني يتمتعان به، وإنما طلب الإلغاء قدم منهما بوصفهما مواطنين في القرية التي أحدثت فيها البلدية، وحيث أن الطعن بقرار إحداث البلدية لا يقاس على الطعن بقرار إلغاء بلدية قائمة التي استقر الاجتهاد على قبول الطعن بقرار الإلغاء من كل مواطن ناخب في القرية على أساس أن إلغاء البلدية القائمة من شأنه أن يسد باب الترشيح ويؤثر في مركز كل من يطمح إلى أن يرشح نفسه لإنتخابات المجلس البلدي ويحرم المواطنين من الخدمات العامة التي تقوم بها البلدية، وهذه الحالة غير متوفرة في قرار إحداث البلدية، فإن ما ينبني على ذلك أن شرط المصلحة أو الصفة في الدعوى غير متوفرة بحق المستدعي، وبالتالي تكون دعواهما غير مقبولة بناء على هذا السبب" (1).

أما حاليا فقد حددت المادتان (60) من الدستور الأردني و(9/أ) من قانون المحكمة الدستورية صراحة أصحاب الصفة المخولة بالطعن مباشرة في دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة النافذة وحصرتها في مجلسي الأعيان والنواب ومجلس الوزراء. أما أصحاب الصفة التي تملك الدفع بعدم دستورية قانون أو نظام نافذ واجب التطبيق على موضوع الدعوى المنظورة، فهي حسب المادة (2/60) من الدستور و(11/أ) من قانون المحكمة الدستورية أي طرف من أطراف دعوى منظورة أمام المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وإذا وجدت المحكمة أن القانون أو النظام الذي أثير الدفع بعدم دستورية واجب التطبيق على موضوع الدعوى وأن الدفع بعدم الدستورية جدي توقف النظر في الدعوى وتحيل الدفع إلى المحكمة المختصة، وهي محكمة التمييز تمهيدا لبثها بالإحالة للمحكمة الدستورية حسب المادتان (2/60) من الدستور و(11/ج) من قانون المحكمة الدستورية. ويكون قرار المحكمة الناظرة للدعوى بعدم الإحالة

---

(1) - عدل عليا 1980/9/17، مجلة نقابة المحامين، 1980، ص164. أشار إليه الحسين عيد أحمد، المرجع السابق، ص339.

قابلا للطعن مع موضوع الدعوى. أما إذا أثير الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة التمييز أو العدل العليا فتتولى مباشرة أمر البت في الإحالة حسب المادة (11/ج/د) من قانون المحكمة الدستورية<sup>(1)</sup>. وبناء عليه فإن الصفة في رفع الدعوى الدستورية مباشرة أمام المحكمة الدستورية تثبت لمجلسي الأعيان والنواب ومجلس الوزراء، كما تثبت للخصوم عن طريق الدفع بعدم الدستورية، ولمحكمة التمييز عن طريق الإحالة.

وبالمقابل حدّد الدستور الجزائري صراحة أصحاب الصفة المخولة بإحالة التشريعات المشكوك في دستورتيتها مباشرة إلى المجلس الدستوري في المادة (187)<sup>(2)</sup>، وحصرتها في رئيس الجمهورية أو رئيسي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أو الوزير الأول أو خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة. كما حدد أصحاب الصفة المخولة بالدفع بعدم دستورية تشريع واجب التطبيق على موضوع الدعوى في المادة (188) وحصرتها في أطراف دعوى منظورة أمام جهة قضائية، على أن تتولى المحكمة العليا ومجلس الدولة إحالة الدفع إلى المجلس الدستوري.

#### الفرع الثاني: شرط الميعاد.

لم يحدد المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 قبل إلغاءه أي ميعاد خاص بتقديم دعوى دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة، ونظرا لأن الدعوى الدستورية هي دعوى قضائية، فشرط قبولها هي شروط قبول كل دعوى قضائية<sup>(3)</sup>. وهذا ما استقرت عليه موقف التشريعات المقارنة والتجارب التي تبت الرقابة القضائية على دستورية التشريعات.

---

(1) - كامل السعيد، النظرية العامة للقضاء الدستوري دراسة تحليلية تأصيلية توصيفية توجيهية مقارنة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص 99-101-102.

(2) - تنص المادة (187) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (يُخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة). تقابلها المادة (166) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(3) - محمد محمد أبو زيد، الوجيز في القانون الدستوري - المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري - رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 2003، ص 379.

وتأسيسا عليه، يطبق شرط الميعاد العام المتعلق بدعوى الإلغاء المنصوص عليه في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا قبل إلغاءه<sup>(1)</sup> على دعوى دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة. وعليه، فإنه من الضروري إقامة الدعوى الدستورية خلال سنتين يوما من تاريخ نفاذ القانون<sup>(2)</sup>.

والمدة المحددة لرفع الدعوى تعتبر من النظام العام. وللمحكمة أن تثيرها من تلقاء نفسها، ويحق لها أن تقرر رد الدعوى لتقديمها بعد فوات المهلة القانونية. كما أنه لا يمكن الإتفاق على تعديل هذا الميعاد أو مده أو وقفه على خلاف الأوضاع القانونية المحددة عن طريق التراضي بين الإدارة والأفراد. كما يجوز كذلك الدفع بعدم قبول الدعوى لإنتهاء المهلة القانونية في جميع مراحل المراجعة<sup>(3)</sup>.

أما حاليا وإن لم يحدد الدستور الأردني أيضا مدة معينة للطعن المباشر أو عن طريق الدفع بعدم دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة أمام المحكمة الدستورية. إلا أنه حدد المهلة التي يتوجب خلالها على المحكمة الدستورية أن تفصل فيها وهي مدة لا تتجاوز مائة وعشرين يوما من تاريخ ورود الطعن المباشر إليها أو من تاريخ ورود قرار الإحالة إليها من المحاكم حسب المادتين (10/أ) و(12/ج) من قانون المحكمة الدستورية حسب الحالة على التوالي.

كذلك الأمر لم يحدد الدستور الجزائري مدة معينة يجب خلالها إحالة الأنظمة والأوامر التشريعية والتفويضية على المجلس الدستوري لممارسة رقابته على دستورية هذه التشريعات. وبالرجوع إلى آراء وقرارات المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلق بالرقابة على دستورية الأوامر التشريعية الصادرة في ظل دستور 1996، نجد أن المهلة الفاصلة ما بين - المصادقة على الأمر التشريعي فيما يتعلق بالرقابة السابقة أو نشره في الجريدة الرسمية فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة - والإحالة إلى المجلس الدستوري قد تراوحت - بحسب الحالات - ما بين ستة أيام إلى ثلاث سنوات فمثلاً:

---

(1) - تنص المادة (12/أ-ب) من قانون محكمة العدل العليا الحالي على أنه: ( مع مراعاة الفقرتين (ب-ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (60) يوما من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة...).

(2) - حميدات عادل صبحي، رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين في الأردن، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، المملكة الأردنية الهاشمية، 2004، ص 90.

(3) - الشوبكي عمر محمد، المرجع السابق، ص 218. وكنعان نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 223-224. القيسي إعاد علي حمود، المرجع السابق، ص 191.

المادة (2) من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، والذي تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الوطني الإنتقالي بتاريخ 1997/1/6. تمت إحالته إلى المجلس الدستوري برسالة مؤرخة في 1997/2/12 والمسجلة بالأمانة العامة للمجلس الدستوري في 1997/2/12. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ستة أيام.

والأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية والذي حصل على موافقة المجلس الوطني الانتقالي في 1997/1/25 تمت إحالته إلى المجلس الدستوري برسالة مؤرخة في 1997/2/23، والمسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 1997/2/24. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ثلاثين يوما.

والأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات والذي حصل على موافقة المجلس الوطني الإنتقالي في 1997/1/25 تمت إحالته إلى المجلس الدستوري الجزائري برسالة مؤرخة في 1997/2/23، مسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري في 1997/2/24. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ثلاثين يوما.

الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 1997/5/31 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى الذي نشر في الجريدة الرسمية في 1997/6/4 تمت إحالته إلى المجلس الدستوري برسالة مؤرخة في 2000/2/23 والمسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري في 2000/2/23. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت تقريبا ثلاث سنوات.

فالملاحظ، هو أن هذه المدة في الإحالة إلى المجلس الدستوري غير منضبطة ولا تخضع لحد زمني محدد. فيصبح من حق المرجع المختص بالإحالة تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري دون التقيد بأجل محدد، وهذا ما يعني أن تقديم المراجعة إلى المجلس الدستوري متوقف على إرادة جهات الإخطار.

وقد أحسن مشرّعنا الدستوري فعلاً بعدم تحديده ميعاداً لإحالة التشريعات إلى المجلس الدستوري. لأن القول بخلاف ذلك سيثير إشكالية حول مصير القانون الذي رفض المجلس الدستوري النظر فيه لإنقضاء الأجل وثبت بالفعل مخالفته للدستور. كما أن كثير من المخالفات لا يتم اكتشافها إلا بعد زمن. وقد حدث عمليا أن أخطر المجلس الدستوري الجزائري بعد ثلاث سنوات من نشر الأمر رقم 97-15 في الجريدة الرسمية.

وإن لم يحدد الدستور الجزائري مدّة معيّنة لإحالة التشريعات إلى المجلس الدستوري إلا أنه حدد المهلة التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يصدر رأيه أو قراره فيها وهي ثلاثين يوما من

تاريخ الإخطار هذا إذا تمت الإحالة من قبل رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان أو الوزير الأول أو خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة<sup>(1)</sup> ويبدأ سريان هذه المدة من تاريخ تسجيل المراجعة في قلم المجلس الدستوري عملا بأحكام المادة (13) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري<sup>(2)</sup>. ولرئيس الجمهورية أن يطلب في حال وجود طارئ تخفيض هذا الأجل إلى عشرة أيام. أما إذا تمت إحالة النص من قبل المحكمة العليا أو مجلس الدولة بناء على دفع بعدم دستوريته من قبل الأطراف فيصدر المجلس الدستوري قراره خلال أربعة أشهر التي تلي تاريخ الإخطار. ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة أشهر. فحين حددها المشرع الدستوري الفرنسي بشهر، وللحكومة أن تطلب في حالة الإستعجال قصرها على ثمانية أيام<sup>(3)</sup>.

يبقى أن نشير أن المجلس الدستوري الجزائري على إمتداد آراءه وقراراته المختلفة المتعلقة بمطابقة هذه الأوامر التشريعية للدستور ظل دوماً محترماً للأجال القانونية المنصوص عليها في دستور 1996 ولم يجاوز العشرين يوماً في إصدار قراراته.

وخلاصة القول، وبعد عرض شروط تقديم المراجعة، ينتهي بنا القول إلى أن المجلس الدستوري الجزائري والمحكمة الدستورية لا يشرعان في فحص دستورية التنظيمات والأوامر التشريعية - القوانين المؤقتة- إلا بناء على إحالة، وما تجدر الإشارة إليه أن هذه الإحالة جاءت قاصرة وخاصة من خلال حرمان الأفراد من الطعن مباشرة بعدم دستورية هذه التشريعات، الذين وجدو لهم مكان للطعن بعدم دستورية هذه التشريعات مباشرة أمام محكمة العدل العليا في الحالة الأردنية قبل إلغائها.

**المطلب الثاني: الآثار المترتبة على فحص دستورية الاختصاص التشريعي للحكومة.**

لم تتعرض الدساتير الأردنية المتعاقبة لموضوع رقابة دستورية القوانين صراحة إلا بعد التعديل الدستوري لسنة 2011 وأسندتها للمحكمة الدستورية، حيث قبل هذه السنة كان هذا الموضوع المهم عائماً وقابلاً للاجتهاد القضائي، فتباين الاجتهاد القضائي الأردني حول هذا الموضوع، إلا أن قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 الملغى نص صراحة على إختصاص محكمة العدل العليا الملغاة

---

<sup>(1)</sup>- أنظر في ذلك المادة (189) من الدستور الجزائري لسنة 2016 تقابلها المادة (167) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

<sup>(2)</sup>- أنظر في ذلك المادة (10) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.

<sup>(3)</sup>- Art (61/3) de la constitution Française.

بالنظر في دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة. وبالمقابل نصت الدساتير الجزائرية المتعاقبة باستثناء دستور سنة 1976 على رقابة دستورية التشريعات وأسندتها للمجلس الدستوري الجزائري.

وسنحاول مناقشة الأثر المترتب على رقابة محكمة العدل العليا الملغاة والمحكمة الدستورية الأردنية في الفرع الأول، على أن نتناول الأثر المترتب على رقابة المجلس الدستوري الجزائري في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: الأثر المترتب على رقابة محكمة العدل العليا الملغاة والمحكمة الدستورية

كانت محكمة العدل العليا قبل إلغاءها تختص بالرقابة على دستورية كل من الأنظمة والقوانين المؤقتة. في حين أصبحت حاليا المحكمة الدستورية هي المختصة بالرقابة على دستورية هذه التشريعات وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة رقابة محكمة العدل العليا قبل إلغاءها والمحكمة الدستورية على دستورية الأنظمة في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة رقابة محكمة العدل العليا و المحكمة الدستورية على دستورية القوانين المؤقتة.

### أولاً: رقابة محكمة العدل العليا قبل إلغاءها والمحكمة الدستورية على دستورية الأنظمة

لم تكن القوانين السابقة على قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 تنص على إختصاص محكمة العدل بالرقابة المباشرة على دستورية الأنظمة، وإنما اقتصرت بالنص على إختصاص هذه المحكمة في الرقابة غير المباشرة والتي تقتصر فقط على إبطال الإجراءات والقرارات التي تصدر بموجب أنظمة تخالف القانون أو الدستور<sup>(1)</sup>، وذلك استنادا لنص المادة (10/3/ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام 1952<sup>(2)</sup>. والمادة (9/أ/7) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 89/11<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> - كنعان نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 152.

<sup>(2)</sup> - تنص المادة (10/3/ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته رقم 26 لسنة 1952 المنشور على صفحة 159 من الجريدة الرسمية عدد رقم 1105 بتاريخ 16/4/1952 على أنه: (تنظر محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا في الدعاوى بإبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر).

<sup>(3)</sup> - تنص المادة (9/أ/7) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (89/11) على أنه: (مع مراعاة أحكام الفقرة ب من هذه المادة وأحكام المادتين (10، 11) من هذا القانون تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر والقضاء في الدعوى المتعلقة بالأمر التالية: 7- الدعاوى بإبطال أي قرار صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر).



فهذه التشريعات تعطي للمحكمة حق النظر فيما إذا كان النظام مخالفًا للدستور أم لا، وتبعًا لذلك إلغاء الإجراء الذي صدر استنادًا للنظام المخالف للدستور ولكن دون أن تصل سلطة المحكمة إلى إلغاء النظام ذاته<sup>(1)</sup>.

وتطبيقًا لذلك قضت محكمة التمييز بصفحتها محكمة عدل عليا بأنه: (...من القواعد الدستورية أنه لا يجوز إصدار أي نظام تُغاير أحكامه نصوص القانون الذي صدر بمقتضاه، وبحال صدور مثل هذا النظام فلا يعمل بالأحكام الواردة فيه والمغايرة لنصوص القانون الصادر ذلك النظام بمقتضاه...)<sup>(2)</sup> كما قضت في حكم آخر بنفس الاتجاه بقولها<sup>(3)</sup>: (...إن صلاحية المحكمة تقتصر على إبطال الإجراءات التي تصدر بموجب الأنظمة المخالفة للقانون أو الدستور كما هو ظاهر من نص المادة (10/3/ز) من قانون تشكيل المحاكم رقم 26 لسنة 1952، ولو أن واضع القانون منح المحكمة سلطة إبطال النظام نفسه لما كان ثمة ضرورة لوضع البند المذكور في هذه الفقرة الثالثة من المادة العاشرة، فإضافة البند (ز) إلى هذه الفقرة دليل على أن الشارع أراد أن يحد من صلاحية المحكمة في إبطال الأنظمة نفسها...).

وقد تتابعت أحكامها على هذا النهج، في تقرير عدم اختصاصها بإلغاء الأنظمة المخالفة للدستور أو القانون ونذكر منها على سبيل المثال حكمها الذي صرحت فيه<sup>(4)</sup>: (تختص محكمة العدل العليا عملاً بنص المادة (10/3/ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية بالنظر في إبطال الإجراء الصادر بالإستناد إلى نظام مخالف للقانون أو الدستور، أما الإجراء الصادر بالإستناد إلى القانون فهي غير مختصة بإلغائه)، كما قضت<sup>(5)</sup> (لا تملك محكمة العدل العليا صلاحية إبطال النظام وإنما تنحصر صلاحياتها في إبطال الإجراء الصادر بموجب النظام)، وقضت كذلك<sup>(6)</sup>: (...إنما صدر بحق المستدعي من إجراءات لم تتم بموجب قرار إداري كما يدعي وإنما تمت بموجب النظام رقم 84 لسنة 1977، ولهذا فإن دعوى المستدعي في حقيقتها تنصب على طلب إلغاء ما ورد في هذا النظام... وحيث أن محكمة العدل العليا لا تملك صلاحية إبطال نظام وإنما صلاحيتها المنصوص عليها في المادة (10/3/ز) من قانون

(1) - أبو حجيبة علي رشيد، المرجع السابق، ص 173.

(2) - عدل عليا 53/140، مجلة نقابة المحامين، 1953، ص 632.

(3) - عدل عليا (56/6)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع 1، 1956، ص 100.

(4) - عدل عليا 74/40، 1974، مركز عدالة.

(5) - عدل عليا 77/126، مجلة نقابة المحامين، ع 6، 1974، ص 731.

(6) - عدل عليا 78/11، مجلة نقابة المحامين، ع 5، 1978، ص 675.

تشكيل المحاكم النظامية هي إبطال الإجراء الصادر بموجب النظام...). وقضت أيضا<sup>(1)</sup>: (... لا يجوز أن ينص نظام على حكم يخالف القانون الذي صدر النظام بالإستناد إليه، كما لا يجوز إجراء تصرف بالإستناد إلى النظام يخالف القانون...)، وقضت<sup>(2)</sup> (... لا تختص محكمة العدل العليا بإلغاء ما ورد في النظام وإنما ينحصر اختصاصها في ابطال الإجراء الصادر بموجب هذا النظام عملا بأحكام المادة (10/3/ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952...).

وفي قضية أخرى حكمت محكمة التمييز بتاريخ 1963/10/29 بأن أي نظام يصدر وفقا لأحكام القوانين تعطى بموجبه أية محكمة اختصاصا معيناً للفصل بأية قضية لا يجوز العمل بموجبه، ذلك لأن مثل هذا النظام يعتبر مخالفا لأحكام المادة (100) من الدستور ومن حق المحكمة أن تمتنع عن تطبيقه<sup>(3)</sup>.

ومن هذه الأحكام يتضح لنا أن القضاء الأردني كان يتحقق من مدى إتفاق النظام مع الدستور، فإذا كان مخالفا له امتنع عن تطبيق النظام وقضى بإبطال الإجراء الذي اتخذ استنادا للنظام المخالف للدستور.

ولم تقتصر رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية بعض الأنظمة دون الأخرى وإنما شملت رقابتها جميع أنواع الأنظمة سواء كانت أنظمة تنفيذية أو مستقلة أو متعلقة بسير المرافق العامة والضبط الإداري... ومن أمثلة ذلك حكمها الذي قضت فيه بقولها: (إنه من المبادئ العامة أن النظام الذي يوضع تنفيذا لأحكام القانون يجب أن يقتصر على ايراد قواعد تنفيذية محضة لا تزيد شيئا على نصوص القانون أو تحد منها، حسبما هو مستفاد من نص المادة (31) من الدستور... أما ما ورد في المادة (18) من نظام التقاعد والضمان الإجتماعي للمحامين لسنة 1970 حسبما عدلت بالنظام رقم (4) لسنة 1973 من أنه يشترط لإعادة تسجيل المحامي المتقاعد في سجل المحامين المزاولين أن لا يكون قد أكمل الستين من عمره فهو حكم مستحدث وقيد جديد لم يورده المشرع في قانون المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1972، ولا يجوز ايراده بالنظام...)<sup>(4)</sup>.

(1) - عدل عليا 85/39، مجلة نقابة المحامين، ع 1، 1986، ص 215.

(2) - عدل عليا 88/10، مجلة نقابة المحامين، ع 1، 1989، ص 119.

(3) - تمييز حقوق 63/302، سنة 11، ع 11 و 12، ص 525. أشار إليه: أبو حجيبة علي رشيد، المرجع السابق، ص 176.

(4) - عدل عليا 76/41، 1976، مركز عدالة. أشار إليه: كنعان، القضاء الإداري، ص 153-154.

أما بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 أصبحت هذه المحكمة مختصة بموجب المادة (9/6-7) في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون، وكذلك الطعون التي يقدمها أي متضرر يطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور، أو نظام مخالف للقانون أو الدستور<sup>(1)</sup>.

ويلاحظ أن التغيير الذي أحدثه المشرع على اختصاص محكمة العدل العليا في ظل قانونها رقم 12 لسنة 1992 الملغى يتمثل في أنه أجاز للأفراد مخاصمة مشروعية الأنظمة بدعوى مباشرة إلا أنه لا يمنح المحكمة سلطة إلغاء الأنظمة غير المشروعة بل قصر سلطتها على وقف تنفيذها في المستقبل. وبموجب هذا النص يمكن للأفراد ذوي المصلحة الطلب من المحكمة وقف تنفيذ النظام المطعون بعدم مشروعيته إذا ثبت مخالفته للقانون أو الدستور، وإذا قررت المحكمة وقف تنفيذ النظام المطعون فيه بعدم مشروعيته فإن حكمها الصادر بايقاف التنفيذ يكون حجة في مواجهة الإدارة إذ يتعين عليها الإمتناع عن تنفيذ النظام الذي قررت المحكمة وقف تنفيذه على كافة الأفراد. إلا أن النظام يبقى قائماً من الناحية القانونية وإن كان وقف العمل به يشل آثاره عملياً حتى تقرر السلطة المختصة التي أصدرته مصيره ومدى تعديله أو إلغائه<sup>(2)</sup>.

واستقر اجتهاد محكمة العدل العليا في ظل قانونها على تقرير وقف العمل بالأنظمة المخالفة للقانون أو الدستور، ومن ذلك قرارها رقم 2006/30 الصادر بتاريخ 2006/2/27 والمتعلق بالطعن بعدم دستورية النظام رقم 72 لسنة 2005 وطلب وقف العمل به والذي قضت فيه: (...إن النظام رقم 72 لسنة 2005 - نظام معدل لنظام التقسيمات الإدارية رقم 46 لسنة 2000- صدر وفقاً لأحكام المادة 120 عن الجهة المختصة بإصداره، وقد صدر استناداً لأحكام الدستور، فيكون قد صدر بقوة نفاذه، والذي يتولى مجلس الوزراء إصداره على مقتضى القواعد المقررة بالدستور، ولما كانت الغاية من إصدار

---

(1) - تنص المادة (9-أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 على أنه: (تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:

6- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.

7- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور).

(2) - كنعان نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 154.

هذا النظام هي تنظيم سير المرافق العامة بقصد الوصول إلى تحقيق المصلحة العامة على أكمل وجه، وبما أن المستدعي لم يقدم الدليل بأن مجلس الوزراء بإصداره هذا النظام قد خالف قواعد الدستور أو القانون أو تجاوزه، فإن أسباب الطعن تكون غير قائمة على أساس من القانون والدعوى حقيقة بالرد، لهذا وبناء على ما تقدم نقرر رد الدعوى...<sup>(1)</sup>.

أما حالياً وبعد التعديل الدستوري لسنة 2011 وإنشاء المحكمة الدستورية أصبحت هذه الأخيرة مختصة بموجب المادة (60) بالرقابة على دستورية الأنظمة، فإذا قضت بعدم دستورية النظام يعتبر باطلاً من تاريخ صدور الحكم، ما لم يحدد هذا الأخير تاريخاً آخراً لنفاذه، أما إذا حدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه فيعتبر النظام باطلاً من التاريخ المحدد في الحكم استناداً للمادة (1/ب) من قانون المحكمة الدستورية. ويكون الحكم الصادر عنها نهائياً وملزماً لجميع السلطات والكافة.

**ثانياً: رقابة محكمة العدل العليا قبل إلغائها والمحكمة الدستورية على دستورية القوانين المؤقتة.**

إن عدم نص الدساتير الأردنية وتنظيمها لموضوع الرقابة الدستورية قبل تعديل 2011، أدى بمحكمة العدل العليا قبل إلغائها إلى اتخاذ موقفاً متردداً من مسألة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة. فبعد أن أنكرت إختصاصها في الرقابة الدستورية عدلت عن إتجاهها هذا لتقرر هذا الحق وتمتتع عن تطبيق القانون المؤقت المخالف للدستور إلا أنها عادت وأنكرت هذا الحق في بعض القضايا<sup>(1)</sup>. إلى أن نصّ قانون محكمة العدل العليا الملغى على إختصاصها في وقف العمل بالقوانين المؤقتة المخالفة للدستور<sup>(2)</sup>. لتصبح حالياً من حق المحكمة الدستورية فقط الحكم بعدم دستورية القوانين المؤقتة<sup>(3)</sup>.

### **1- الإمتناع عن تطبيق القوانين المؤقتة المخالفة للدستور.**

أنكرت محكمة التمييز بصفتها - محكمة العدل العليا على نفسها الحق في فحص دستورية القوانين المؤقتة، في بداية عهدها، واعتبرت تلك الرقابة خارج نطاق وظيفتها القضائية<sup>(2)</sup>، ففي حكم لها قضت بأنه (بعد التدقيق نرى أن صلاحية هذه المحكمة بصفتها محكمة العدل العليا قد حددت في الفقرة الثالثة من المادة (11) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (71) لسنة 1951 وهذه الفقرة ببندتها لم تخول محكمة العدل العليا حق مناقشة دستورية القوانين سواء أكانت مؤقتة أم غير مؤقتة ولهذا لا يبقى ثمة

<sup>(1)</sup> - عدل عليا 2006/30، 2006، مركز عدالة. أشار إليه: الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة- المرجع السابق، ص 323-324.

<sup>(2)</sup> - شطناوي علي خطار، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، المرجع السابق، ص 118.

فائدة عملية من أن تبحث هذه المحكمة فيما إذا كان القانون رقم 69 لسنة 1951 الذي حوكم المستدعي بموجبه مخالف لأحكام الدستور أم لا...<sup>(1)</sup>.

وهذا ما أكدته في حكم لاحق لها بقولها: (إن مجرد إقدام السلطة التنفيذية على إصدار تشريع جديد يعفي مجلس الوزراء من بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء تسجيل شركة الطيران بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هنالك سوء قصد نحو الشركة المستدعية مادام أن تلك السلطة بما لها من صلاحية التشريع بمقتضى الدستور قد رأت أن المصلحة العامة تقتضي إدخال تعديل على قانون الطيران وما دام أن تقدير ملاءمة إصدار التشريع من عدمه أمر يعود للسلطة التشريعية فلا رقابة عليه من القضاء)<sup>(2)</sup>.

وتتابعت أحكام محكمة العدل العليا سالكة نفس النهج السابق، وهذا ما ظهر جليا في القضية رقم 63/41، والتي تتلخص وقائعها في أن شركة ادعت بأن مجلس الوزراء أصدر قانونا مؤقتا رقم 13 لسنة 1963 نص في مادته الرابعة على أن المحاكم الجمركية لا تقبل أية دعوى ضد الخزينة ما لم يكن المدعي قد دفع كافة المبالغ المطلوبة منه بما في ذلك الرسوم والغرامات، كما نص على أن أحكام هذه المادة تسري على دعاوى منع المطالبة المقامة على الحكومة لدى المحاكم المذكورة قبل العمل بهذا القانون المؤقت، وقد طلبت تلك الشركة إلغاء القانون المؤقت لمخالفته أحكام المادة (94) من الدستور لانعدام حالة الضرورة التي تجيز لمجلس الوزراء إصداره... وقد أصدرت المحكمة في النهاية حكمها القاضي بعدم أحقيتها بممارسة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة وقد جاء في حيثيات الحكم ما يلي: (وبعد الإستماع لمرافعة وكيل الشركة المستدعية في جلسة تمهيدية وتدقيق النصوص القانونية، تبين لنا أن مناط البت في هذه القضية هو ما إذا كان القانون المؤقت يعتبر قرارا يمكن الطعن فيه بالإلغاء أم أنه تشريع لا تختص هذه المحكمة بنظر طلب إلغائه. وبالرجوع إلى المادة (94) من الدستور يتضح أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتا وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة وظيفة التشريع ولهذا فإن القوانين المؤقتة التي تصدرها هذه السلطة تعتبر في الواقع من قبيل الأعمال التشريعية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام هذه المحكمة. هذا عدا عن أن المادة (94) المشار إليها اشترطت لبقاء القوانين المؤقتة تصديق مجلس الأمة، الأمر

(1) - عدل عليا 51/6، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1953، ع 7، ص 335.

(2) - عدل عليا 61/88، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1962، ع 1، ص 707.

الذي يدل على أن هذا المجلس هو وحده المختص بمراقبة هذه القوانين من مختلف وجهات النظر (أي الشرعية والملائمة والغائها) وأن رقابة القضاء مستبعدة بقوة الدستور. لهذا نقرر رد الدعوى<sup>(1)</sup>.

إلا أن محكمة العدل العليا ما لبثت وأن تراجعت عن موقفها السابق وبسطت رقابتها على دستورية القوانين المؤقتة، في القضية رقم 1967/35 بمناسبة الطعن بعدم دستورية قانون الإنتخاب المؤقت رقم (24) لسنة 1960 والتي كانت أول قضية تقرر فيها المحكمة بحقها في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة بالإمتناع عن تطبيق الأحكام غير الدستورية فقط. حيث قضت: (تبين أن المادة (70) من الدستور تنص على أنه يشترط في عضو مجلس النواب أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره، وحيث أنه ثابت بإقرار المعترض أن المعترض عليه مولود بتاريخ 1937/3/17، فإنه يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره بتاريخ ترشيح نفسه للنيابة المصادف 1967/3/21، أما ما ورد في الفقرة (ج) من المادة (17) من قانون الإنتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم (24) لسنة 1960 من أنه يشترط في المرشح أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التي يجري فيها الإنتخاب فهو مخالف للدستور، إذ أن المادة (70) من الدستور لم تشترط أن يكون المرشح قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التي تجري فيها الإنتخابات وإنما جاء النص مطلقا وهو يجري على إطلاقه بحيث يقبل الترشح للنيابة إذا كان المرشح قد أتم الثلاثين من عمره وقت الترشيح... وحيث أن قانون الإنتخاب المشار إليه هو قانون مؤقت، وقد نصت المادة (94) من الدستور على أنه يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور فإن الإشتراط الوارد في الفقرة (ج) سالف الذكر لا يعمل به...<sup>(2)</sup>.

(1) - عدل عليا 63/41، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1963، ع 4، ص 272. أشار إليه: الحيايري عادل، المرجع السابق، ص 309-311.

(2) - عدل عليا 67/35، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1967، ع4، ص 389. وهناك من إنتقد محكمة العدل العليا في هذا الحكم وذهب بالقول "لا أعلم من أين جاءت المحكمة الموقرة بهذا الشرط الأخير، حيث أن المادة (70) من الدستور والتي تنص على أنه (يشترط في عضو مجلس النواب زيادة على الشروط المعينة في المادة (75) من هذا الدستور أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره)، لم تشترط أن يكون عمر المرشح عند الترشح (30) عاما وإنما اشترطت أن يكون عمر النائب 30 سنة شمسية عندما يصبح نائبا وليس مرشحا، وربما يكون هناك فارق بين عمره عند الترشح وعمره عندما يصبح نائبا". أنظر في ذلك: العواملة منصور صالح، الوسيط في النظم السياسية، المجتمع وأصول الظاهرة السياسية والقانونية، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية والدولة، الحكومة والحقوق والواجبات العامة، معالم النظم السياسية في الأردن والنظام الأساسي القائم منذ عام 1952 - دراسة تحليلية - المجلد الثاني، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية والدولة، الكتاب الأول، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية "الديساتير"، ط1، الطابعون، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1993، ص 198.

وما يمكن ملاحظته على هذا الحكم أن محكمة العدل العليا قد أقرت أخيراً بحقها في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة وذلك عن طريق أسلوب الدفع الفرعي والذي يستطيع الفرد اللجوء إليه إذا ما أريد تطبيق القانون المشكوك في دستوريته عليه، فعندها يدفع بعدم دستورية ذلك القانون. ويكون أثر الحكم بعدم الدستورية، الامتناع عن تطبيق القانون المؤقت المخالف للدستور في القضية التي دفع بعدم دستورية القانون المؤقت فيها. رغم بقاءه قائماً وسارياً المفعول ويمكن تطبيقه في حالات أخرى<sup>(1)</sup>. أما إذا ثبت دستوريته، يقوم القاضي بالسير في عملية الفصل في الخصومة الأصلية ويطبق القانون المؤقت، الأمر الذي يؤدي إلى إمكانية إثارة الدفع مرة أخرى سواء أمام ذات المحكمة أو أمام محكمة أخرى، وذلك نظراً لنسبية أحكام الدفع بحيث تقتصر آثارها على الخصومة والأطراف ليس إلا<sup>(2)</sup>.

وهذه الرقابة السابقة تختلف عن طريقة الدعوى الأصلية (رقابة الإلغاء) التي تجيز للقاضي أن يبطل القانون المؤقت غير الدستوري في مواجهة الكافة، ويترتب على هذا القضاء اعتبار القانون كأن لم يكن من تاريخ صدوره، أي بأثر رجعي أو على الأقل إغائه بالنسبة للمستقبل فقط، وذلك حسب ما تقرره نصوص الدستور في هذا الشأن<sup>(3)</sup>.

وبناء عليه توالت محكمة العدل العليا قبل إلغائها في رقابة دستورية القوانين المؤقتة عن طريق الإمتناع، غير أنها في القضية رقم 1974/40 ترددت في الأخذ بهذا المبدأ وقررت: (إن مناقشة القانون المؤقت في كونه مخالفاً للدستور أو غير مخالف له، هو دخول في الموضوع ولا تختص محكمة العدل العليا في النظر به)<sup>(4)</sup>.

وهذا ما أكدته المحكمة في حكم آخر لها حيث قالت: (إن وكيل المستدعي أورد هذا الطعن المباشر ضد ما أسماه إجراء وهو القانون المؤقت رقم 3 لسنة 1977 القانون المعدل لقانون النقل على الطرق الصادر عن المستدعي ضده الأول مجلس الوزراء معتبراً أن هذا القانون بمثابة قرار إداري لصدوره عن السلطة التنفيذية وليس عن السلطة التشريعية ويخضع لرقابة محكمة العدل بدعوى مباشرة ولأنه قد صادر الحقوق المكتسبة التي ترتبت لموكله بمقتضى القانون الأصلي خلافاً لأحكام الدستور فإنه يطلب إلغاءه. ونحن نرى أن هذا الإدعاء لا يستند إلى أساس من القانون ذلك لأن المادة (94) من الدستور أجازت

(1) - الشطناوي علي خطار، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، المرجع السابق، ص 119. والحسبان عيد أحمد، المرجع السابق، ص 397.

(2) - الحسبان عيد أحمد، المرجع السابق، ص 397.

(3) - كنعان نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 149.

(4) - عدل عليا 74/40، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1974، ع 5-6، ص 588.

لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً وذلك في الأمور التي تستوجب إتخاذ تدابير ضرورية أو تستدعي نفقات مستعجلة وبما أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً، يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة مهام التشريع، أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة ولذلك فإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية بل عملاً تشريعياً ولا تختص محكمة العدل بإلغائها بدعوى مباشرة<sup>(1)</sup>.

وهكذا بقيت محكمة العدل العليا مترددة إزاء موضوع الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، وبقيت كذلك حتى صدر قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، والذي أناط بهذه المحكمة مهمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة.

## 2- وقف العمل بأحكام القوانين المؤقتة المخالفة للدستور.

كرّس المشرّع الأردني في المادة (7/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 قبل إلغائه رقابة الوقف بالنسبة للقوانين المؤقتة<sup>(2)</sup>. وبموجب هذا القانون كانت محكمة العدل العليا تختص بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور. وبناء عليه كان الفرد يملك الطعن بعدم دستورية القوانين المؤقتة مباشرة وبدعوى أصلية أمام محكمة العدل العليا خلال ستين يوماً من نشر القانون المؤقت في الجريدة الرسمية دون حاجة للانتظار لحين تطبيقها تطبيقاً فورياً والطعن بعدم مشروعية القرارات الفردية استناداً لعدم دستورية القانون المؤقت الذي يشكل الأساس القانوني لها أو الدفع بعدم دستورية القانون المؤقت المراد تطبيقه على المنازعة القضائية في أثناء نظرها<sup>(3)</sup>.

وكانت صلاحية محكمة العدل العليا تقتصر في هذه الحالة على وقف العمل بأحكام هذا القانون المؤقت إذا ثبتت مخالفته لنص دستوري دون إلغائه، ولكن وقف العمل بأحكام القانون المؤقت من شأنه

(1) - عدل عليا 77/30، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1977، ع 7-8، ص 1183.

(2) - تنص المادة (7/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 على أنه: (تختص المحكمة... 7- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور).

(3) - الشطناوي علي حطار، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، المرجع السابق، ص 119.



أن يجعل الحكم الموقوف عاجزا عن إنتاج أي أثر قانوني نظرا لعدم صلاحيته لأن يكون مصدرا من مصادر الشرعية بعد ذلك<sup>(1)</sup>.

ووقف العمل يختلف عن الإلغاء، لأن وقف العمل بأحكام القانون المؤقت يشل آثاره، ويبقى عليه قائما تاركا للسلطة المختصة التي أصدرته صلاحية تعديله أو إلغائه. أما الإلغاء فيترتب عليه إعدام حكم أو أحكام التشريع الفرعي المطعون في شرعيته فور صدور الحكم بالإلغاء واعتباره كأن لم يكن منذ صدوره، أي منذ صدور القانون المؤقت<sup>(2)</sup>.

وبناء عليه، يتعين على السلطة التنفيذية الإمتناع عن تنفيذ القانون المؤقت الذي قررت محكمة العدل العليا وقف تنفيذه كليا أو جزئيا. وعليه لا يجوز للسلطة التنفيذية تنفيذه بأي حال من الأحوال لكنها تملك تحديد مصير القانون المؤقت الذي قررت محكمة العدل العليا عدم دستوريته باعتبارها الجهة التي أصدرته. وصلاحية محكمة العدل العليا بالنسبة للقوانين المؤقتة هي صلاحية وسطى تتوسط الرقابة عن طريق الإمتناع، وبين صلاحية الإبطال أو الإلغاء إذا انتهت المحكمة إلى عدم دستورية القانون<sup>(3)</sup>.

ومن أحكام محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت به في حكم حديث لها عندما طعن بعدم دستورية قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم (27) لعام 1997، حيث مارست المحكمة رقابتها على جميع الشروط التي نصت عليها المادة (94) من الدستور لإصدار القوانين المؤقتة فقضت: (أناطت المادة (7/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا بمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور، وبذلك تكون هذه المادة قد أخضعت القانون المؤقت للرقابة القضائية من حيث مخالفة الدستور لأن على القضاء أن يراقب توفر الشروط المذكورة في حدود الزمن وفي حدود الموضوع وبما أن سلطة إصدار القوانين المؤقتة قد شرعت لمجابهة ظرف طارئ فلا يجوز إستعمالها وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي وعليه فلا يرد القول بأنه لا رقابة لمحكمة العدل العليا على حالة الضرورة والإستعجال بداعي أن تقدير حالة الضرورة والإستعجال الداعية لإصدار القانون المؤقت يعود

(1) - القيسي إعاد علي حمود، المرجع السابق، ص 120.

(2) - كنعان نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 149.

(3) - الشطناوي علي خطار، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، المرجع السابق، ص 123.

للسلطة التنفيذية... وعلى ضوء ما تقدم تجد المحكمة أن القانون المؤقت رقم (27) لسنة 1997 هو قانون مخالف للدستور فتقرر المحكمة بالأكثرية وقف العمل به..<sup>(1)</sup>.

وكذلك حكمها بمناسبة الطعن بعدم دستورية قانون الإجتماعات العامة المؤقت رقم 45 لسنة 2001 والذي قضت فيه: (أعطت المادة (7/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا للمحكمة حق الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة، وجاء نص المادة (7/أ/9) مطلقا ويجري على إطلاقه. وأن محكمة العدل العليا المختصة بموجب قانونها بنظر الطلب بوقف العمل بالقانون المؤقت - قانون الإجتماعات العامة رقم 45 لسنة 2001، والتعليمات الصادرة عن نائب رئيس الوزراء وزير الداخلية ( تعليمات تنظيم الإجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات ) الصادرة بمقتضى المادة (5) من قانون الإجتماعات العامة المذكور، ولا يعتبر إصدار القوانين المؤقتة استنادا للمادة (94) من الدستور عملا من أعمال السيادة)<sup>(2)</sup>. والتساؤل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة مدى دستورية بعض نصوص قانون العقوبات المؤقت رقم 12 لسنة 2010 ؟

إن قانون العقوبات المؤقت رقم 12 لسنة 2010 والذي قامت الحكومة بإصداره قد إحتوى على بعض المخالفات الدستورية ومن أهمها:

1- إن التعديل الذي جاءت به المادة (7/ب) من القانون المؤقت<sup>(3)</sup> لا يتوافق وأحكام المادة (38) من الدستور<sup>(4)</sup>، فنص المادة (38) من الدستور جاء مطلقا، وأعطت هذه المادة الحق لجلالة الملك صلاحية تخفيض العقوبة، فجلالته يملك تخفيض عقوبة الإعدام إلى السجن (24) ساعة أو تخفيضها بشكل كلي. وبالتالي لا يجوز، وبموجب قانون- أن يتم تقييد صلاحية أي حق منح لجلالة الملك بموجب الدستور. فلا يجوز للمشرع العادي سواء أكان دائما أو مؤقتا أن يضيف للنص الدستوري ما ليس فيه<sup>(5)</sup>.

(1)- عدل عليا 97/226 بتاريخ 1998/1/26، مركز عدالة.

(2)- عدل عليا 2001/399 بتاريخ 2002/4/11، مركز عدالة.

(3)- أضافت المادة (7/ب) فقرة جديدة للقانون الأصلي مفادها " إذا منح جلالة الملك عفوا خاصا للمحكوم عليه بعقوبة الإعدام، لإبدالها بعقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو الإعتقال المؤبد، ففي هذه الحالة تستغرق العقوبة حياة المحكوم عليه".

(4)- تنص المادة (38) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة...).

(5)- العجائمة نوفان، مدى دستورية بعض نصوص قانون العقوبات المؤقت رقم 12 لسنة 2010؟ (2010)، مشار إليه في الموقع التالي: <http://www.ammonnews.net/print.aspx?Articleno=64759>.

2- إن المادة (43) من هذا القانون مخالفة للدستور مخالفة مزدوجة، فالمخالفة الأولى تتمثل بالتدخل في صلاحية محكمة الموضوع حيث منع المحكمة من وقف تنفيذ العقوبة (إذا كان محل الجريمة والإعتداء موظفا عاما) والمحاكم حسب المادة (101) من الدستور (مصونة من التدخل في شؤونها). أما المخالفة الثانية، فتتمثل بأن المشرع شدد عقوبة الإعتداء على الموظفين العسكريين أكثر من الموظفين المدنيين، ومنح القاضي (على الرغم من شموله بتعريف الموظف) والوزير ورئيس الوزراء حماية جزائية أكثر من غيرهم، وهذا فيه مخالفة للمادة (6) من الدستور، لأن الموظف العام المدني في مركز قانوني مماثل للموظف العام العسكري من حيث الحماية الجزائية، والأصل في المشرع أن يجعل الإعتداء على الموظف العام ظرفا مشددا، دون تمييز بين موظف عام وآخر.

3- إن المادة (88) من القانون المؤقت التي أضافت مادة جديدة للقانون الأصلي وهي المادة (345 مكررة)<sup>(1)</sup>، والتي ميزت ما بين الإعتداء على الذكر والإعتداء على الأنثى، وجعلت الشخص الذي يرتكب جرما بحق الرجل، أفضل حالا من الشخص الذي يرتكب جرما بحق المرأة مخالفة للمادة (6) من الدستور<sup>(2)</sup>.

أما عن موقف القضاء من دستورية قانون العقوبات المؤقت رقم 12 لسنة 1992 فقد قضت محكمة إستئناف عمان في قرارها رقم 2010/36823 بما يلي: (يستفاد من المادة (94) من الدستور الأردني بأن المشرع منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة بشرط أن تتوافر الشروط التالية: أن يكون مجلس الأمة غير منعقدا أو منحللا. وجود حالة ضرورة أي وجود أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير. أن لا تخالف القوانين المؤقتة الدستور.

وأن حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة (94) من الدستور وفق ما استقر على ذلك الإجتهد القضائي في القرار الصادر عن الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا بقرارها رقم 1997/234 تاريخ

---

(1) - تنص المادة (345 مكررة) من القانون المؤقت رقم 12 لسنة 2010 على أنه: ( لا يستفيد من العذر المخفف الوارد في المادتين (97) و(98) من هذا القانون الشخص الذي يرتكب أيا من الجنايات الواردة في الفصل الأول من الباب الثامن من هذا القانون(وهي الجنايات والجنح التي تقع على الإنسان) إذا وقع الفعل على من لم يكمل الخامسة عشرة من عمره أو على أنثى مهما بلغ عمرها). أنظر في ذلك: العجارمة نوفان، مدى دستورية بعض نصوص قانون العقوبات المؤقتة 12 لسنة 2010؟ (2010)، مشوار إليه في الموقع التالي:

<http://www.ammonnews.net/print.aspx?Articleno=64759>

(2) - تنص المادة (1/6) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين).

1998/1/26 تتمثل في نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية كالحرب والكوارث والفتن الداخلية وطبيعة هذا الخطر أنه داهم ذو صفة استثنائية، وبالتالي يجب أن تقتصر سلطة مجلس الوزراء في اصدار القوانين المؤقتة على مواجهة الحالة الإستثنائية ولا تتعداها ولا يجوز أن تمتد هذه السلطة لغير حالات الضرورة فما يمكن معالجته بقانون عادي لا يجوز معالجته بقانون مؤقت لأن نصوص الدستور ومبادئه وهي التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة يتوجب النزول عندها باعتبارها أسمى وأعلى القواعد التشريعية وهذه النصوص والمبادئ هي التي تحدد للسلطات العامة في الدولة وظائفها واختصاصها بحيث لا يجوز لأي سلطة أن تتعدى على اختصاصات سلطة أخرى. وحيث أن حالة الضرورة بالمعنى المقصود سابقا والمنصوص عليها في المادة (94) من الدستور غير متوفرة في نص المادة (407) من قانون العقوبات إذ أن سرقة السيارات ليس خطرا جسيما يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية ذلك أن سلطة اصدار القوانين المؤقتة شرعت لمواجهة ومجابهة ظرف طارئ وبالتالي لا يجوز استعمال هذه السلطة وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي والمشرع الأصيل المختص أصلا بالتشريع (السلطة التشريعية) الأمر الذي تجد معه محكمتنا وبما لها من صلاحية في التحقق من مدى دستورية النصوص القانونية في الواقعة المعروضة عليها أن المادة (3/407) من قانون العقوبات المؤقت رقم 12 لسنة 2010 مخالفة للدستور وللمادة (94) منه مما يتوجب الإمتناع عن تطبيقها ولما كانت محكمة صلح جزاء غرب عمان قد ذهبت في قرارها المستأنف إلى خلاف ذلك فإنها تكون قد خالفت القانون إذ كان عليها الإمتناع عن تطبيق المادة (3/407) من قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم 12 لسنة 2010 وأن تتصدى لذلك من تلقاء نفسها حتى وإن لم يتم الدفع أمامها بذلك من أي من الخصوم باعتبار ذلك من النظام العام وموجبات تطبيق التشريع الأعلى عندما يعارضه ويخالفه تشريع أدنى<sup>(1)</sup>.

وحكم محكمة العدل العليا قبل إلغائها بعدم دستورية القانون المؤقت شأنه شأن الحكم بالدستورية يحوز حجية مطلقة في مواجهة الكافة، وبالتالي لا يمكن إثارة عدم دستوريته من جديد<sup>(2)</sup>. كما أنه نهائي وغير قابل للطعن، باستثناء الحكم برد الدعوى فيستطيع أي صاحب مصلحة أن يطعن به مرة أخرى إذا انتفى سبب رد الدعوى<sup>(3)</sup>.

(1) - استئناف عمان 2010/36823 بتاريخ 2010/10/19. مركز عدالة.

(2) - الحسبان عيد أحمد، المرجع السابق، ص 398.

(3) - حميدات علي صبحي، المرجع السابق، ص 93-94.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن صاحب الشأن المتضرر من القانون المؤقت، يستطيع الدفع بعدم دستوريته، بصورة عرضية أثناء نظر قضية معينة، حتى بعد انقضاء ميعاد الطعن المقرر قانوناً، لأنه إذا كانت الدعاوى تتقدم فإن الدفع لا تتقدم. واستناداً إلى ذلك فإن صلاحية محكمة العدل العليا في مناقشة دستورية القانون المؤقت بطريق الدفع الفرعي، واستبعاد تطبيقه على موضوع النزاع عند ثبوت عدم دستوريته مع إبقائه قائماً، كانت قائمة بموجب القواعد العامة، إضافة إلى صلاحيتها بوقف العمل بأحكام هذا التشريع الفرعي التي استحدثها قانونها الملغى رقم 12 لسنة 1992<sup>(1)</sup>.

وفي الأخير نشير أنه إذا كان المشرع الأردني في القانون رقم 12 لسنة 1992 الملغى منح للأفراد حق الطعن بعدم دستورية القوانين المؤقتة مباشرة عن طريق الدعوى الأصلية إلا أنه لم يخول محكمة العدل العليا الملغاة وللأسف الشديد صلاحية إبطال أو إلغاء القانون المؤقت إذا تبين لها أنه غير دستوري، فكل ما تملكه في هذا الشأن هو الحكم بوقف العمل بهذا القانون المؤقت فقط.

### 3- بطلان القانون المؤقت

بعد التعديل الدستوري لسنة 2011 وإنشاء المحكمة الدستورية أصبحت هذه الأخيرة مختصة بموجب المادتين (95) و (60) بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، فإذا قضت بعدم دستورية هذا القانون يعتبر باطلاً من تاريخ صدور الحكم، ما لم يحدد هذا الأخير تاريخاً آخراً لنفاذه، أما إذا حدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه فيعتبر القانون المؤقت باطلاً من التاريخ المحدد في الحكم استناداً للمادة (15/ب) من قانون المحكمة الدستورية. وإذا قضت المحكمة بعدم دستورية نص يفرض عقوبة فيوقف تنفيذ الأحكام التي قضت بالإدانة استناداً لذلك النص وتنتهي آثارها الجزائية حسب الفقرة ج من نفس المادة. ويكون الحكم الصادر عنها نهائياً وملزماً لجميع السلطات والكافة بموجب المادة (15/أ).

#### الفرع الثاني: الأثر المترتب على رقابة المجلس الدستوري الجزائري.

إن أحكام المجلس الدستوري الجزائري بالرقابة على دستورية التشريعات الفرعية وأثرها. هو ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية التنظيمات في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة رقابة المجلس الدستوري على دستورية الأوامر التشريعية والتفويضية.

(1) - الشوبكي عمر محمد، المرجع السابق، ص 165. والحسبان عيد أحمد، المرجع السابق، ص 402.

## أولاً- رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية التنظيمات:

كرّس المشرع الدستوري الجزائري الرقابة على دستورية الأنظمة لأول مرة في دستوره الثالث من خلال نص المادة (155). كما نص عليها دستور 1996 في المادة (165) والتي بموجبها يفصل المجلس الدستوري في دستورية التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في حال كونها واجبة التطبيق. ونص عليها كذلك دستور 2016 في المادة (186) التي لم تحدد ما إذا كانت هذه الرقابة سابقة أم لاحقة.

ويتم ذلك إما بموجب إخطار مباشر من جهات محددة على سبيل الحصر في المادة (187)<sup>(1)</sup> من الدستور الجزائري والمتمثلة في رئيس الجمهورية أو رئيسي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أو الوزير الأول أو خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة. أو بإخطاره عن طريق الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في دعوى منظورة أمام المحاكم بعدم دستورية تشريع واجب التطبيق على موضوع الدعوى ينتهك الحقوق والحريات المحمية دستوريا استنادا إلى المادة (188) من الدستور.

وباستنقاء المادة (186) من الدستور الجزائري الحالي نجدها تنص بصريح العبارة على إختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية التنظيمات. وهذه المادة بادراجها عبارة التنظيمات كانت تقصد فقط الأنظمة التنظيمية (المستقلة) دون الأنظمة التنفيذية. والسبب في ذلك يرجع إلى أن الأنظمة المستقلة تعالج مواضيع متعلقة بحقوق وحريات المواطن. وبناء عليه، يفحص المجلس الدستوري مدى دستورية التنظيمات من حيث مدى تطابقها مع الدستور ومدى مراعاتها للحقوق المضمونة للمواطن دستوريا.

ولهذا قضى الدستور بإمكانية مراقبة الأنظمة المستقلة، فذلك يجنب المجتمع المخاطر التي يمكن أن تترتب عن جنوح هذه القواعد الإلزامية، فالأنظمة التنظيمية ليست كالأوامر التشريعية أو التفويضية من حيث طرحها المرافقة البرلمانية ومرد ذلك أنها تتناول مسائل خارج مجال القانون<sup>(2)</sup>.

---

(1)- تنص المادة (187) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: (يُخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة). تقابلها المادة (166) من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(2)- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - المرجع السابق، ص 274.

ونحن نرى أن ما ذهب إليه الدستور الجزائري في إخضاع الأنظمة المستقلة دون الأنظمة الأخرى للرقابة الدستورية تصرف يحمده عليه، لأن الأنظمة الأخرى تكشف عن رقابة التشريعية أكثر منها رقابة الدستورية فينعتقد الإختصاص بالتالي لمجلس الدولة.

ومن خلال مراجعة الآراء والقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري منذ نشأته وإلى غاية 2011 لم نعثر على أي مراجعة تتعلق بدستورية الأنظمة.

### ثانياً- رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية الأوامر التشريعية والتفويضية:

سنتناول الرقابة على دستورية الأوامر التشريعية في نقطة (1)، على أن نخصص نقطة (2) لمناقشة الرقابة على دستورية الأوامر التفويضية.

#### 1- رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية الأوامر التشريعية.

نص المشرع الدستوري الجزائري على الأوامر التشريعية الصادرة في غيبة البرلمان في المادة (2-1/142)، والأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الإستثنائية في المادة (4/142) من الدستور الجزائري لسنة 2016. إلا أنه لم ينص صراحة على إختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية هذا النوع من التشريعات. ولكن بالرجوع إلى المادة (2/142) يتضح امكانية خضوعها للرقابة الدستورية، وذلك بعد أن يوافق عليها البرلمان في أول دورة له، ففي هذه الحالة تكتسب صفة القانون وتخضع للرقابة الدستورية مثلها مثل القوانين العادية.

وهذا ما استقر عليه المجلس الدستوري الجزائري، وبالرجوع إلى أحكامه في هذا الموضوع والصادرة في ظل دستور 1996. نميز بين الأوامر التي تدخل في مجال القانون العادي فتخضع للرقابة الاختيارية والتي قد تكون سابقة على صدورها. ومن ذلك المادة (2) من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي والذي تم عرضه قبل إصداره<sup>(1)</sup>، كما قد تكون لاحقة على إصدارها ومن ذلك الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 1997/5/31 والمحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى والذي عرض على المجلس بعد إصداره<sup>(2)</sup>. وبين الأوامر التي تدخل في مجال القانون العضوي والتي يتوجب عرضها على المجلس

(1)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (رأ- م د ) مؤرخ في 1997/2/19 منشور على صفحة 29 من الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 1997/3/19.

(2)- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (02/ق. أ/م د /2000) المؤرخ في 2000/2/27 منشور على صفحة 3 من الجريدة الرسمية عدد 7 بتاريخ 2008/2/28.

الدستوري قبل صدورها ومن ذلك الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور<sup>(1)</sup>. والأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات<sup>(2)</sup>.

فإذا رأى المجلس الدستوري أن الأوامر التشريعية مطابقة للدستور أصدر حكمه بدستوريتها. أما إذا قرر بعد تداوله الأمر التشريعي أنه غير مطابق للدستور أصدر قراره بعدم المطابقة. وقد تكون عدم المطابقة كلية، كما قد تكون جزئية<sup>(3)</sup>.

وإذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع الأمر التشريعي قبل إصداره مخالف للدستور فلا يمكن إصداره. أما إذا ارتأى أن الأمر التشريعي بعد صدوره غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس. وإذا رأى أن نصا تشريعيًا ما محال إليه عن طريق الدفع بعد الدستورية غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري<sup>(4)</sup>.

ورأي المجلس الدستوري بعدم مطابقة الأوامر التشريعية للدستور شأنه شأن رأي المجلس بالمطابقة يحوز حجية مطلقة بحيث لا يمكن الطعن في هذه النصوص من جديد أو تشكيك في شرعيتها الدستورية من أية جهة كانت وهي ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وهذا ما أكدته المادة (3/191) من الدستور والمادة (71) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.

## 2- رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية الأوامر التفويضية.

سبق الإشارة أن الأوامر التفويضية التي كان ينص عليها الدستور الجزائري الملغى تخضع للرقابة الدستورية، بموجب المادة (64) من دستور 1963. فهذه الأوامر ذات صبغة تشريعية وهذا ما أكدته المادة (58) من الدستور الجزائري لسنة 1963. والمادة (64) كانت صريحة بإخضاع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية. إلا أن المجلس الدستوري الجزائري لم يمارس رقابته على دستورية الأوامر التفويضية والسبب في ذلك راجع إلى عدم تنصيصها في تلك السنة.

(1) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (01 ر. أ. ق عض/م. د) المؤرخ في 1997/3/6 المنشور على صفحة 40 من الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 1997/3/6.

(2) - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (02 ر. أ. ق عض/م. د) المؤرخ في 1997/3/6 المنشور على صفحة 42 من الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 1997/3/6.

(3) - للمزيد ارجع الى الأثار المترتبة على عدم دستورية القوانين العادية.

(4) - أنظر في ذلك المادة (191) من الدستور الجزائري لسنة 2016 تقابلها المادة (169) من الدستور الجزائري لسنة 1996.



فحين أن الدساتير الجزائرية لسنة 1976 و1989 و1996 بما فيهم الدستور الحالي لم تخول رئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر التفويضية. وبناء عليه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر الأوامر التفويضية لانعدام السند الدستوري في ذلك.

## الخاتمة

نظرا لمكانة الإختصاصيين الرقابي والتشريعي للبرلمان والحكومة البارزة في الفكر القانوني والدستوري على المستوى العالمي، وما شهدته العالم من حركة فقهية وتشريعية ودستورية في تنظيمهما، وما تمثله في الحاضر من فعل مؤثر. كان من الطبيعي أن تعمل الدول جاهدة لإيجاد إيطار ملائم يضمن لهذه الإختصاصات تقنياتها تم تطبيقها لتكون بذلك أداة فاعلة لتحقيق وتثبيت سمو الدستور وصيانة الحقوق. فنجاح الإختصاصيين يتوقف على مدى فاعلية البرلمان والحكومة ودرايتها بجوهر مهمتها، ورغم أهمية المؤسسات الدستوريتين في عملية الرقابة والتشريع، إلا أنها لم تحضى بالتنظيم الدستوري والقانوني الذي يليق بمقامها في التشريعات محل الدراسة.

وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة المتواضعة التطرق إلى الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال شرح بعض النصوص الدستورية والتشريعية وتحليلها ومقارنتها ببعضها البعض، والاستناد إلى القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الجزائري وبعض القرارات القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية قبل إلغائها، وذلك بتسليط الضوء على بعض مواطن النقص والخلل كمحاولة لتوضيح النقائص واقتراح البدائل.

وقد توصلنا من خلال تحليلنا لنصوص الدساتير الجزائرية المتعاقبة إلى عدم التوازن بين الحكومة والبرلمان سواء في المجال الرقابي أو التشريعي، وأن السلطة مركزة بيد الحكومة مما يصعب مهمة مزاحمتها.

وفيما يخص المجال الرقابي، فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج سنوردها كما يلي:

1- على الرغم من أن الدستور الجزائري منح للبرلمان بغرفتيه وسائل متعددة يمارس من خلالها وظيفته الرقابية على عمل الحكومة، إلا أنها لم ترفع من مستوى الرقابة الممارسة، ولم تؤدي في كثير من الأحيان الغرض المستهدف منها، وهو تقصي الحقائق وكشف المخالفات وإقرار المسؤولية السياسية عنها. فالسؤال يفتقر للجزاء القانوني والتحقيق البرلماني يخضع لشروط تضيق وتقيّد من اللجوء إليه والاستجواب يظل عديم الأثر. فالهدف الرئيسي من وراء استخدام هذه الوسائل هو مجرد الحصول على المعلومات.

2- إدراج السؤال الشفوي في جدول أعمال كل غرفة في الجزائر بحاجة إلى موافقة الحكومة على ذلك، حيث يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية، وضبط عددها بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة التي يتعين على أعضائها الإجابة عنها.

3- إذا كان الاستجواب في التجربة الجزائرية لا يؤدي إلى ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة ولا سحب الثقة منها. فإن الأمر يختلف في التجربة الأردنية التي يؤدي الاستجواب فيها إلى طرح الثقة بالحكومة أو الوزير.

4- نص المشرع الجزائري على تشكيل لجان تحقيق برلمانية كآلية رقابية على عمل الحكومة، في حين لم تتضمن الدساتير الأردنية المتعاقبة ولا الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان نصوصاً صريحة لتشكيل لجان تحقيق برلمانية، ولكن هذا لا يعني كما يرى البعض حرمان البرلمان من هذا الحق، فهو نتيجة طبيعية لسلطة المجلس في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فضلاً عن أن ممارسة البرلمان لهذا الحق يعتبر مكملًا لاختصاص المجلس في إصدار قرار في أمور معينة، كما أن الكثير من البرلمانات في الدول الديمقراطية النيابية مارست هذا الحق بدون نص دستوري.

5- منح المشرع الجزائري والفرنسي لجنة التحقيق سلطة استدعاء أي شخص، وإن كان المشرع الفرنسي قد انفرد عن نظيره الجزائري بمنح اللجنة سلطة تسخير القوة الجبرية كما وضع جزاء في حالة الامتناع عن الشهادة، أو رفض حلف اليمين أو الإدلاء بشهادة كاذبة. في حين اكتفى المشرع الجزائري بتقرير مسؤولية السلطة الوصية.

6- منح المشرع الجزائري والفرنسي لجنة التحقيق حق الانتقال إلى الأماكن اللزوم زيارتها لإتمام التحقيق داخل البلاد، فحين أضاف المشرع الفرنسي للجنة التحقيق صلاحية الانتقال إلى الأماكن خارج البلاد.

7- حول الدستور الجزائري للمجلس الشعبي الوطني صلاحية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك بالوسائل الدستورية التي خصه بها دون مجلس الأمة، وتتمثل هذه الوسائل في عدم مصادقته على برنامج الحكومة، أو بالتصويت على سحب الثقة منها، وأخيراً بالتصويت على ملتصق رقابة.

8- لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2016 مسألة التصويت بالثقة وملتصق الرقابة من الدائرة الضيقة التي وضعها فيها تعديل 1988 و دستور 1989، فلا يمكن استخدامهما إلا بمناسبة تقديم الحكومة بيان سياستها العامة السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني.

9- بسط المشرع الدستوري الفرنسي اجراءات ملتصق الرقابة وجعلها في متناول نواب المعارضة من خلال اشتراط توفير نصاب (10/1) نواب الجمعية الوطنية، والسماح لهم بتوقيع أكثر من

ملتزم مراقبة واحدة في السنة، و موافقة أغلبية أعضائها. وهي إجراءات سهلة التحقيق مقارنة مع الإجراءات التي فرضها المشرع الدستوري الجزائري حيث اشترط توقيع الملتزم من قبل سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل ولم يسمح للنائب الواحد أن يوقع على أكثر من ملتزم مراقبة واحد، وموافقة أغلبية (3/2) ثلثي نواب المجلس.

أما فيما يتعلق بالمجال التشريعي، فقد سجلنا النتائج التالية:

1- رغم أن التعديل الدستوري الجزائري ل 28 نوفمبر 1996 وسع مجالات القانون العادي وأدخل طائفة القوانين العضوية إلى هرم تدرج القوانين مقارنة بما كان عليه قبلا، إلا أن سيادة البرلمان في مجال المبادرة بالقانون ما تزال ناقصة بفعل تقييد حق النواب في اقتراح القانون، وفتحها واسعا أمام الحكومة سواء في صورة مشاريع قوانين، أو تنظيمات.

2- منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية آلية مراقبة العمل التشريعي المصوت عليه من طرف البرلمان من خلال طلب إجراء مداولة ثانية على قانون تم التصويت عليه.

3- أضفى المشرعين الدستوريين الجزائري والفرنسي صفة العضوية على القوانين ذات الصبغة الدستورية. فأصبحت تحتل مرتبة وسط بين الدستور والقانون العادي. وأخضعا مشاريعها للمراقبة الدستورية الإلزامية من قبل المجلس الدستوري. فتقتصر إحالة هذه التشريعات أمام المجلس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية. في حين لا يمكن إحالة القوانين العضوية أمام المجلس الدستوري الفرنسي إلا من خلال الوزير الأول. أما المشرع الدستوري الأردني فلم يضيف صفة العضوية على القوانين ذات الصبغة الدستورية.

4- حذف التعديل الدستوري لسنة 2016 من اختصاص البرلمان في إصدار القوانين العضوية المجال المتعلقة بالأمن الوطني، ومن مجالات القانون العادي المجال المتعلقة بالمصادقة على المخطط الوطني مقارنة بدستور 1996.

5- لم يميز الدستور الجزائري لسنة 2016 بين غرفتي البرلمان في المصادقة على القانون العضوي حيث تطلب الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة.

6- اشترط الدستور الجزائري لقبول اقتراح القانون أن يكون موقعا من قبل عشرين نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرين عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة (137) من الدستور. وبالمقابل أتاح الدستور الفرنسي لكل نائب على حدة حق التقدم باقتراح قانون.

7- منح دستور 2016 لأعضاء مجلس الأمة ولأول مرة منذ نشأته حق المبادرة باقتراح القانون ولكن فقط في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تودع لدى مكتب مجلس الأمة. وباستثناء هذه المسائل تودع كل اقتراحات القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

8- اشترط القانون العضوي رقم 16-12 وجوب تبليغ اقتراح القانون الذي تم قبوله إلى الحكومة، لتبدي رأيها لمكتب غرفتي البرلمان -حسب الحالة- خلال أجل لا يتجاوز شهرين من تاريخ التبليغ. وهي مدة طويلة نسبيا قد تؤدي إلى تأخير دراسة المبادرات نتيجة تأخر رد الحكومة، وبالتالي تأخر عرضها على اللجنة المختصة في حالة قبولها طبعاً.

9- لم يكن لأعضاء مجلس الأمة في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 حق تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، ولكن حالياً وبعد تعديل الدستور سنة 2016 أصبح لهم حق التعديل ولكن فقط في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تودع لدى مكتب مجلس الأمة.

10- يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

11- يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، باستثناء المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تودع لدى مجلس الأمة، وبعد المصادقة عليه من طرف هذا الأخير تتم مناقشتها من طرف المجلس الشعبي الوطني.

12- يحق للحكومة وللجنة المختصة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته في أي وقت قبل التصويت على المادة المتعلقة به، في حين يتعين ايداع هذه التعديلا بالنسبة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

13- في حالة عدم مصادقة الغرفتان على نص واحد على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء واستمر الخلاف بينهما يتولى المجلس الشعبي الوطني الفصل في ذلك نهائياً بطلب من الحكومة، فيتبنى إما النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء إذا لم يتعذر عليه ذلك

أو النص الأخير الذي صوت عليه، وإذا لم تطلب منه الحكومة ذلك يسحب النص كاملاً، ولا يجوز عرضه من جديد إلا بعد مرور 12 شهراً من تاريخ السحب.

14- نص المشرع الدستوري الفرنسي في دستوره الحالي صراحة على التفويض التشريعي من خلال نص المادة (38)، أما المشرع الدستوري الجزائري وإن كان قد أقره بنص المادة (58) من دستور 1963 الملغى إلا أنه سكت عنه في جميع الدساتير التي تلتها. كما سكتت عنه جميع الدساتير الأردنية المتعاقبة. ويترتب على سكوت الدستور الجزائري الحالي والأردني وعدم نصه على التفويض التشريعي. إمتناع السلطة التنفيذية عن إصدار الأوامر التفويضية وإلا كانت هذه الأخيرة غير دستورية يتوجب إبطالها.

وفيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، توصلنا إلى النتائج التالية:

1- تبنى الدستور الأردني لأول مرة الرقابة الدستورية سنة 2011، تنهض بها المحكمة الدستورية التي تم انشاؤها بمقتضى قانون المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 2012.

2- إن الرقابة على دستورية القوانين قد تكون سابقة على صدور التشريع كما قد تكون لاحقة على صدوره. ولا تخضع التشريعات للرقابة السابقة إلا بناء على نص يكرس ذلك، في حين يمكن إخضاعها للرقابة اللاحقة بدون نص يخول ذلك. عن طريق الإجتهاادات القضائية كالتجربة الأردنية قبل إنشاء المحكمة الدستورية من خلال رقابة الدفع الفرعي.

3- بالإضافة إلى حق رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان في إخطار المجلس الدستوري. وسع التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 جهات الإحالة لتشمل كل من الوزير الأول وخمسين نائباً أو ثلاثين عضواً في مجلس الأمة. بالإضافة إلى حق المحكمة العليا أو مجلس الدولة بإحالة أي نص قانوني يثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أنه يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور.

4- فتح التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 للأفراد طريق الدفع الفرعي بعدم دستورية القوانين بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

رغم كل الإيجابيات التي حققها الدستور الجزائري لسنة 2016 والقانون العضوي رقم 16-12 والدستور الأردني المعدل والمتمم، إلا أن هناك بعض النصوص قد تحتل النقد وإبداء بعض الملاحظات

والتوصيات بشأنها فيما يتعلق بموضوع الإختصاصين الرقابي والتشريعي، عسى أن تؤخذ بعين الإعتبار في تعديلات مستقبلية على هذه التشريعات.

1- نتمنى أن يحدد المشرع الجزائري على سبيل الحصر في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الحالات التي يعتبر فيها غياب موجه السؤال الشفوي عن الجلسة المخصصة لطرحة مبرر حتى يجوز تأجيل طرحة مثلما فعل نظيره الفرنسي.

2- نتمنى من المشرع الأردني أن يبين في الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان الأثر المترتب على غياب موجه السؤال الشفوي عن الجلسة المخصصة لطرحة.

3- نتمنى من المشرع الجزائري أن يعدل المادة (66) من القانون العضوي رقم 12/16 ويحذف الجزئية المتعلقة بتوقيع الاستجواب على الأقل ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة، والسماح لكل عضو من أعضاء البرلمان باستجواب الحكومة. وعليه تكون صياغة المادة (66) من القانون العضوي على النحو التالي: (يمكن لكل عضو من أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وفقا لأحكام المادة (165) من الدستور. ويبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لقبوله).

4- نتمنى من المشرع الأردني أن ينص صراحة على إنشاء لجان تحقيق برلمانية في أنظمة مجلسي البرلمان، وتحديد سلطاتها ووسائلها بطريقة تضمن الأداء الجيد والنتيجة المقبولة دون تعسف في استخدامها. فلجان التحقيق وسيلة فعالة للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وتركها دون وضع إطار قانوني مسبق يقلل من شأنها وأهميتها أو يعطيها شأنًا أكبر من شأنها الحقيقي.

5- نتمنى من المشرع الجزائري أسوة بالمشرع الأردني ترتيب طرح الثقة بالحكومة أو الوزير كأثر على الاستجواب البرلماني.

6- نتمنى من المشرع الجزائري أسوة بالمشرع الفرنسي منح لجان التحقيق سلطة تسخير القوة الجبرية لإحضار أي شخص ترى ضرورة الإستماع إلى شهادته. ومنح لجنة التحقيق كذلك حق الانتقال إلى الأماكن اللازم زيارتها لإتمام التحقيق حتى خارج البلاد. كما نتمنى منه أن يضع جزاء على عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق أو الإدلاء بشهادة كاذبة من خلال تعديل المادة (5/84) من القانون العضوي رقم 12-16.

7- نتمنى من المشرع الجزائري تخفيض النصاب المطلوب لإقتراح لائحة انشاء لجنة تحقيق من عشرين نائبا أو عشرينا عضوا إلى جعله حقا فرديا مخول لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أسوة بالمشرع الفرنسي.

8- نتمنى تعديل المادة (153) من الدستور الجزائري والمادة (58) من القانون العضوي رقم 16-12 وانتهاج نفس أسلوب المشرع الدستوري الفرنسي بجعل نصاب التوقيع على الملتمس عشر نواب المجلس الشعبي الوطني والسماح لهم بتوقيع أكثر من ملتمس رقابة واحدة في السنة، وموافقة أغلبية أعضاء المجلس.

9- نتمنى من المؤسس الدستوري الجزائري عدم ربط آليتي التصويت بالثقة وملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة.

10- نتمنى من المؤسس الدستوري الجزائري منح مجلس الأمة فرصة تقرير المسؤولية السياسية للحكومة من خلال آليتي التصويت بالثقة وملتمس الرقابة وعدم حصرها بيد المجلس الشعبي الوطني فقط.

11- نتمنى من المؤسس الدستوري الجزائري توسيع إختصاص أعضاء مجلس الأمة في المبادرة باقتراح القانون كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، بدل ربطه بالمسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي. ولن يتم ذلك إلا من خلال تعديل المادة (136) من الدستور الجزائري لسنة 2016، وحذف عبارة في المسائل المنصوص عليها في المادة (137) من الدستور.

12- نتمنى من المؤسس الدستوري الجزائري منح كل نائب في المجلس الشعبي الوطني أو كل عضو في مجلس الأمة حق التقدم باقتراح القانون أسوة بالمشرع الدستوري الفرنسي.

13- نتمنى من المشرع الجزائري تخفيض أجل ابداء الحكومة لرأيها بخصوص اقتراح القانون لمكتب المجلس من شهرين إلى شهر واحد كأقصى حد، ولن يكون ذلك إلا بتعديل المادة (2/24) من القانون العضوي رقم 16-12 لتصبح كالآتي: (تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، خلال أجل لا يتجاوز شهر واحد من تاريخ التبليغ).

14- نتمنى من المؤسس الدستوري الجزائري توسيع حق أعضاء مجلس الأمة في تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته كما هو



عليه الحال بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني، بدل ربطه فقط في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تودع لدى مكتب مجلس الأمة. ولن يتم ذلك إلا بتعديل المادة (28) من القانون العضوي رقم 16-12 وحذف عبارة مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه. وعليه تكون صياغة المادة (28) من القانون العضوي رقم 16-12 على النحو التالي: (يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته).

15- نتمنى من المشرع الجزائري ازالة التمييز بين الحكومة وأعضاء مجلسي البرلمان في الأجل المتعلق بتقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، وعليه نرى ضرورة رفع أجل ايداع هذه التعديلات بالنسبة للنواب وأعضاء مجلس الأمة من 24 ساعة إلى ايداعه في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها، كما هو عليه الحال بالنسبة للحكومة واللجنة المختصة.

16- نتمنى من المؤسس الدستوري الجزائري تحديد مدة محددة لإحالة القوانين العضوية إلى المجلس الدستوري، وأقترح أن تحدد المدة الفاصلة بين تاريخ المصادقة على القانون العضوي من لدن البرلمان وبين تاريخ إحالته إلى المجلس الدستوري في ثلاثة أيام على أكثر تقدير حتى يتسنى تطبيقها.

17- نتمنى من المشرع الدستوري الجزائري والأردني النص صراحة على الجزاء المترتب على عدم عرض الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) على البرلمان. ونقترح أن يكون هذا الجزاء هو بطلان هذه القوانين من تاريخ أول اجتماع يعقده مجلس الأمة دون أن تعرض عليه هذه القوانين المؤقتة.

تمت بحمد الله

## المراجع

### المراجع باللغة العربية:

#### أ- الكتب

- ابراهيم درويش، القانون الدستوري - النظرية العامة والرقابة الدستورية - ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- أبو حجيبة علي رشيد، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن - دراسة مقارنة - ط1، مطابع الدستور التجارية، عمان، 2004.
- أبو العثم فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، رقم الطبعة لا يوجد، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- أبو عيد إلياس، المجلس الدستوري بين النص والاجتهاد والفقهاء المقارن، الجزء الأول، المواد من 1 إلى 17، رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 2007.
- أبو العيد إلياس، المجلس الدستوري بين النص والاجتهاد والفقهاء المقارن، الجزء الثاني، المواد من 18 إلى 34، رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 2007.
- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية.
- أرزقي نسيب محمد، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، رقم الطبعة لا يوجد، شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998.
- أوصديق فوزي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة - القسم الثاني - النظرية العامة للدساتير - رقم الطبعة لا يوجد، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001.
- الباز علي السيد، الرقابة على دستورية القوانين في مصر - دراسة مقارنة - رقم الطبعة لا يوجد، دار الجامعات المصرية، القاهرة، 1982.
- الباز علي السيد، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، رقم الطبعة لا يوجد، إصدارات مجلس النشر العربي، الكويت، 2006.

- بدر محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- بشير علي باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة - دراسة مقارنة - دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015.
- بوضياف عمار، المدخل إلى العلوم القانونية - النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري - ط3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري (نشأته - أحكامه - محدداته)، ط1، دار ربحانة، الجزائر، 2002.
- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2002.
- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003.
- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005.
- بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا - القانون الدستوري للجمهورية - ط3، دار الهدى، الجزائر، 2005.
- بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، دار الهدى، الجزائر، 2011.
- بوقفة، عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، رقم الطبعة لا يوجد، دار همومة، الجزائر، 2009.
- الترساوي عوض عبد الجليل عوض، المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري - دراسة مقارنة - في القضاء الدستوري المصري - والمجلس الدستوري الفرنسي، رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة.
- جابر جاد نصار، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- جعفر محمد أنس قاسم، الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة تطبيقية - رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.

- جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية - الوجيز في نظرية القانون - ط17، دار هومة، الجزائر، 2009.
- جمال الدين سامي، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية- دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا- رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.
- جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية- دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.
- جمال الدين سامي، الدعاوى الإدارية، رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، ط1، دار ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، 2009.
- حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، ط1، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987.
- حافظ محمود، القرار الإداري - دراسة مقارنة- الجزء الأول، معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية، رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة، ص 278.
- حلمي محمود، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.
- الحيارى عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة- رقم الطبعة لا يوجد، مطابع غانم عبده، مكان النشر لا يوجد، 1972.
- خالد فايز الحويلة العجمي، المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان وفقا للدستور الكويتي دراسة مقارنة (قطر - البحرين)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، رقم الطبعة لا يوجد، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- خليل عبد المنعم خليل مرعى، حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، رقم الطبعة لا يوجد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكان النشر لا يوجد، 2013.
- خليل محسن، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، ط1، مطبعة عبتاني الجديدة، بيروت، 1965.
- خليل محسن، القضاء الإداري اللبناني- دراسة مقارنة- ط 3، دار النهضة العربية، بيروت، 1982.

- خير هاني، دراسات تشريعية لمجلس الأمة في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، الجزء الأول، مطبوعات مجلس الأمة، عمان، 1987.
- الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة- دراسة مقارنة- ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2010.
- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري مقارنة تحليلية مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2015.
- رابحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016.
- رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001-2002.
- الزعبي خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة- ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- زعلاني عبد المجيد، المدخل لدراسة القانون- النظرية العامة للقانون - رقم الطبعة لا يوجد، دار هومة، الجزائر، 2008.
- زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- سلمان عبد العزيز محمد، نظم الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري- رقم الطبعة لا يوجد، سعد سمك، مكان النشر لا يوجد، بدون سنة.
- سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية- الجزء الثالث، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
- سعيد السيد على، التحقيق البرلماني دراسة مقارنة، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، بلد النشر لا يوجد، 2009.
- الشاعر رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
- الشاعر رمزي، القضاء الدستوري في مملكة البحرين - دراسة مقارنة - رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- الشاعر رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

- شرف عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي - دراسة مقارنة- رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 2001.
- شُكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني- نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية- المجلد الأول، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد، 2006.
- الشوبكي عمر محمد، القضاء الإداري - دراسة مقارنة- ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 39.
- شيحا إبراهيم ، النظام الدستوري اللبناني، رقم الطبعة لا يوجد، الدار الجامعية، بيروت، 1983.
- شيحا إبراهيم عبد العزيز و عبد الوهاب محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 1998.
- صادق أحمد علي يحيى، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة- المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008.
- الطبطبائي عادل، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة)، رقم الطبعة لا يوجد، مجلس النشر العلمي، الكويت، 2000.
- الطبطبائي عادل، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ط3، 1998.
- الطراونة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني- دراسة مقارنة- ط 1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، رقم الطبعة لا يوجد، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- الطماوي سليمان، مبادئ القانون الدستوري- دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة.
- الطهراوي هاني علي، القانون الإداري- الكتاب الأول- ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري- ط1، مطابع الأرز، عمان، 1998.
- الطهراوي هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، درا الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.

- الطهراوي هاني علي، القانون الإداري - الكتاب الأول - ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري - ط1، مطابع الأرز، عمان، 1998.
- عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام، الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة، رقم الطبعة لا يوجد، الولاء للطبع والتوزيع، مكان النشر لا يوجد، 1991.
- عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار المعرف، الإسكندرية، 1956.
- عبد الحميد محجوب السقعان محمد، السؤال والاستجاب في التقاليد البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- عبد الله عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف القاهرة، 1997.
- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
- العصار يسري محمد، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- عصفور سعد، النظام الدستوري المصري - دستور سنة 1971 - رقم الطبعة لا يوجد، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
- عفيفي مصطفى محمود، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية - دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة - ط1، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، 1990.
- علي الباز، المفصل في النظام الدستوري الكويتي، مطبوعات أكاديمية الشرطة، الكويت، 1988.
- علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان - دراسة مقارنة - ط1، مكتبة السنهوري، بيروت، 2016.
- علي شمس مرغني، القانون الدستوري، رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، بدون سنة.
- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، رقم الطبعة لا يوجد، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، رقم الطبعة لا يوجد، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.

- العواملة منصور صالح، الوسيط في النظم السياسية، المجتمع وأصول الظاهرة السياسية والقانونية، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية والدولة، الحكومة والحقوق والواجبات العامة، معالم النظم السياسية في الأردن والنظام الأساسي القائم منذ عام 1952 - دراسة تحليلية - المجلد الثاني، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية والدولة، الكتاب الأول، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية "الديساتير"، ط1، الطابعون، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1993.

- العواملة صالح منصور، الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952 ومعالم النظم السياسية التي أفضت إليه منذ أواخر العهد العثماني، الكتاب الثاني، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952 وما طرأ عليه من تعديلات إلى يومنا هذا - دراسة تحليلية - رقم الطبعة لا يوجد، الطابعون - المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1995.

- غزوي محمد سليم محمد، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، ط1، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 1985.

- الغفلول عيد أحمد، الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية - دراسة مقارنة - رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، مصر، بدون سنة.

- الغويري أحمد عودة، القضاء الإداري الأردني - قضاء الإلغاء وقضاء التعويض - ط1، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 1997.

- فرحان نزال إحميد المساعد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني - دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من إنجلترا، مصر، الكويت، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2011.

- فوزي صلاح الدين، الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

- قباني بكر، دراسة في القانون الدستوري، رقم الطبعة لا يوجد، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة.

- القيسي إعاد علي حمود، القضاء الإداري، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 1999.

- كامل السعيد، النظرية العامة للقضاء الدستوري دراسة تحليلية تأصيلية توصيفية توجيهية مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.



- الكسواني سالم، مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، ط1، الناشر لا يوجد، عمان، 1983.
- كنعان نواف، القضاء الإداري، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- الكواري سالم محمد سالم، المحكمة الدستورية في مملكة البحرين، ط 1، الناشر لا يوجد، البحرين، 2004.
- الكيلاني فاروق، المحاكم الخاصة - دراسة مقارنة - ط 1، مطبعة التقدم، مكان النشر لا يوجد، 1980.
- المحامي كمال خالد، الصراع مع ترزية القوانين - ثلاث سنوات دفاعا عن الدستور - رقم الطبعة لا يوجد، دار الإعتصام للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1989.
- محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة تأصيلية تطبيقية في النظام السياسي في الجزائر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وفقا للدستور ولائحة مجلس النواب الصادرة بالقانون رقم واحد لسنة 2016، رقم الطبعة لا يوجد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
- محمد العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة العربية، 2006.
- محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
- محمد محمد أبو زيد، الوجيز في القانون الدستوري - المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري - رقم الطبعة لا يوجد، الناشر لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، 2003.
- مخلص محمد عبد السلام، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، رقم الطبعة لا يوجد، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة.
- مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011.
- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1975.

- معوض عبد التواب، **الدفع الدستورية**، ط3، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2003.

- المبرجي إحسان حميد، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين**، رقم الطبعة لا يوجد، مطبعة جامعة البحرين، البحرين، 2008.

- مولود ديدان، **القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (06 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك**، دار بلقيس، الجزائر، 2017.

- نسيب محمد أرزقي، **أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، مفهوم القانون الدستوري - ظاهرة الدولة والدستور**، رقم الطبعة لا يوجد، شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998.

- هاملي محمد، **هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي**، رقم الطبعة لا يوجد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.

#### ب- الدّوريات

- بوكرا إدريس، **الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، الجزائر، العدد 01، 2002.**

- بوكرا إدريس، **المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، العدد 1، الجزائر، 1998.**

- جبار عبد المجيد، **الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مجلة الإدارة، عدد 1، 2000.**

- الحسان عيد أحمد، **شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن، مجلة الشريعة والقانون، دراسات، علوم الشريعة والقانون، عدد 2، 2005.**

- الخطيب نعمان أحمد، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة - مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الأول والثاني، 1988.**

- الطبطبائي عادل، **شرط المصلحة في الدعوى الدستورية - دراسة مقارنة - مجلة الحقوق، عدد 1، 2000.**

- الطبطبائي عادل، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، مطبوعات مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 1987.
- سعيد بو الشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحول حل المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، 1993.
- شبل بدر الدين وشهيرة بولحية، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 4، دون سنة.
- شطناوي علي خطار، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، عدد 1، 1997.
- الشطناوي فيصل، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد 25 (9)، 2011.
- عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان... القانون، الواقع، التصور، مجلة الفكر القانوني، العدد 3، جوان 2003.
- عزيزة شبري، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، العدد 7.
- مجلس النواب الأردني، مركز الدراسات والبحوث التشريعية بحث متخصص (14)، الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة).
- المدور رشيد، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي - دراسة تحليلية مقارنة- مجلة الحقوق، عدد 1، 2008.
- مقران أيت العربي، النظرة الانتقادية لأهداف مجلس الأمة، مجلة مجلس الأمة، عدد 4، الجزائر، فيفري 2000.
- كنعان نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، مجلد 22 (أ)، العدد الثاني، 1995.

## ج- الأطروحات والرسائل

- أحمد عارف الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة الأردن ومصر"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2005.
- أحمد عارف الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق قاعد القانون الدستوري، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2008.
- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982.
- بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007-2008.
- بوطليبة نادية، التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي - دراسة مقارنة- رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، المملكة الأردنية الهاشمية، 2009.
- جراح بادي محمد عبد القادر، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة- رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 1993.
- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس كلية الحقوق، 2005-2006.
- حميدات عادل صبحي، رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين في الأردن، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، المملكة الأردنية الهاشمية، 2004.
- خالد المطيري، الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين الأردن والكويت)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، الأردن، 2007.
- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2010.
- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005-2006.

- سعيد بو شعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1984.
  - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
  - عاصم علي محمد العمري، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، 2000.
  - العقيلي إبراهيم سالم، عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء - دراسة مقارنة - في القضاء الإداري الأردني مع القضاء الإداري اللبناني، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 1990.
  - العوامل بسمة يوسف، دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة - دراسة تحليلية وتطبيقية على الدستور الأردني - رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الإسراء، المملكة الأردنية الهاشمية، 2008.
  - فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2002.
  - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011-2012.
- خامسا: النصوص التشريعية**
- الدستور الجزائري لسنة 1963.
  - الدستور الجزائري لسنة 1976 المعدل والمتمم.
  - الدستور الجزائري لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 9 بتاريخ 1/3/1989.
  - الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 8/12/1996. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 63 بتاريخ 16/11/2008.
  - التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6/3/2016 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 7/3/2016.

- القانون الأساسي لشرق الأردن لسنة 1928 المنشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 188 بتاريخ 1928/4/19.
- الدستور الأردني لسنة 1947 المنشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 886 بتاريخ 1947/2/1.
- الدستور الأردني لسنة 1952 المنشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 1093 بتاريخ 1952/11/8.
- الدستور الأردني المعدل لسنة 1958 المنشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 1380 بتاريخ 1958/5/4.
- القانون الدستوري الفرنسي رقم 724-2008 المؤرخ في 2008/7/23 لتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2008/7/24.
- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 1999/3/8 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 1999/3/9.
- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 2016/8/25 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 50 بتاريخ 2016/8/28.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني وتعديلاته رقم 26 لسنة 1952 المنشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 1105 بتاريخ 1952/4/16.
- قانون محكمة العدل العليا الأردنية وتعديلاته رقم 12 لسنة 1992 منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 3813 بتاريخ 1992/3/25.
- قانون العقوبات الأردني المؤقت رقم 12 لسنة 2010 منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 5034 بتاريخ 2010/6/1.
- القانون رقم 77-01 المؤرخ في 1977/8/15 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنشور في الجريدة الرسمية عدد 68 بتاريخ 1977/9/4.
- القانون رقم 89-16 المؤرخ في 1989/12/11 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره المنشور في الجريدة الرسمية عدد 52 بتاريخ 1989/12/11.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 53 بتاريخ 1997/8/13.

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 46 بتاريخ 2000/7/30.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 8 بتاريخ 1998/2/18.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 84 بتاريخ 1999/11/28.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 49 بتاريخ 2017/8/22.
- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري المنشور في الجريدة الرسمية عدد 29 بتاريخ 2016/5/11.
- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013.
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014.
- التعلية رقم 2000/08 المؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية والمنشورة في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 211 بتاريخ 2000/07/17.

### المراجع باللغة الأجنبية

#### Les ouvrages

- Breillat Dominique, Champagne Gille, Thome Daniel, **théorie générale du droit constitutionnel**, L.G.D.J. Paris, 2003.
- Burdeau, Georges, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, L.G.D.J. quinzisième éd, Paris, 1972.
- Camby Jean- Pierre, **Le Conseil constitutionnel, juge électoral**. Editions Dalloz, 2004.
- Charles Debbasch, **science administrative**, 2 e édition, Dalloz, Paris, 1996.
- Claude Leclercq, **droit constitutionnel et institutions politiques**, litec, 10 e édition, Paris, 1999.
- Crouzatier (J.), **le role des commissions d'enquete du congres des Etat - Unis** R.D.P., 1975.
- Dimitri Georges Lavroff, **le droit constitutionnel de la Ve république**, 3 e édition, Dalloz, Paris, 1999.

- Dominique Chagnollaud et Jean– Louis Quermonne, **le gouvernement de la France sous la Ve république**, Fayard, Paris, 1996.
- Dominique (T.), **droit constitutionnel**, Paris, P.U.F. 1994.
- Duverger, Maurice, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, P. U. F. Paris, 1976.
- Duverger Maurice, **le système politique Français, droit constitutionnel et systèmes politiques**, P.U.F., 1985.
- Favoreu, Louis, **Le Conseil Constitutionnel et le droit international**– A.F.D.I., 1977.
- François de la Saussay, Frédéric Dieu, **droit constitutionnel et institutions politiques**, hachette, Paris, 2000.
- Gaia, Patrick, **Le conseil constitutionnel et l’insertion des engagements internationaux dans l’ordre juridique interne**, Economica, Paris, 1991.
- Joy Fouad Tabet, **La faculté d’empêcher du chef de l’état en droit comparé : droit du chef de l’état de s’opposer aux lois**, 1 e édition . bruylant, delta, L.g.d.j. 2001.
- Leclercq Claude, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, litec, Paris, 1995.
- Luchaire, F, **Les lois organiques devant le conseil constitutionnel**, Paris, R. d. p .L. G. D. J. 1992.
- Marcel Prelot, **institutions politiques et droit constitutionnel**, 5 e édition, Dalloz, Paris, 1972.
- Marcel Prélot – Jean Boulouis, **institutions politiques et droit constitutionnel**, Dalloz, Paris, 2006.
- Michel Ameller, **les questions instrument du contrôl parlementaire**, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1964.
- Patrice Gelard, Jacques Meunier, **institutions politiques et droit constitutionnel**, montchrestien, 3 e édition, Paris, 1999.
- 25–** philippe Ardant, **institutions politique et droit constitutionnel**, 17 e édition, L.G.D.J , France, 2005.
- 26–** Pierre Avril / Jean Gicquel, **droit parlementaire**, 2 e édition Montchrestien, France, 1996.



27- Pierre- Henri Chalvidan, **droit constitutionnel – institutions et régimes politiques –** édition nathan, nouvelle édition, France, 1996.

28- Pierre Pactet, **exercices de droit constitutionnel**, Masson/Armand colin, 3e édition, Paris, 1995.

29- Rousseau, Charles, **La constitution de 1958 et les traies, melanges BASDEVANTE**, Paris, pedone, 1960.

30- Zouhir Mdhaffar, **le pouvoir législatif au Maghreb**, centre d'études de recherches et de publication de la faculté de droit et des sciences politiques, Tunis, 1987.

### **Les articles**

- Duprat Jean- Pierre, **L'évolution des conditions du travail parlementaire en France, (1945-1995)** – les Petites Affiches – L.P.A., 29 Janvier 1996, No. 13.

### **Les thèses**

1- Bernard Begon, **les questions au gouvernement a l'assemblee nationale**, thèse, (sans autre définitions), Montpellier, France, 1986.

2- Desandre Jacques, **les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit francais**, thèse de doctorat, droit, paris 2, 11-1975.

3- Yelles C.B. **La rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie (l'apport du conseil constitutionnel)**, thèse, Oran, 1994.

### **اللغة الانجليزية**

1- James Robert Rhods, **an introduction to the house of commons**, Third ed., Collins, London, 1966.

2- Wilding Norman and Philip Laundry, **An Encyclopaedia of Parliament**, 3rd ed., Cassell- London, 1968.

### **المواقع الإلكترونية:**

الدستور الفرنسي لسنة 1958 مشار إليه في الموقع التالي:

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي رقم 58-1067 الصادر في 1958/11/7، المعدل بموجب

القانون العضوي رقم 2007-223 الصادر في 2007/2/21، المشار إليه في الموقع التالي:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/francais/loi-organique-n-58-1067>

السنهوري، عبد الرزاق، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مشار إليه في

الموقع التالي: [www.omanlegal.net/B1%20mobark.doc](http://www.omanlegal.net/B1%20mobark.doc)

العجائمة نوفان (2010)، مدى دستورية بعض نصوص قانون العقوبات المؤقت رقم 12 لسنة

2010. مشار إليه في الموقع التالي:

<http://www.ammonnews.net/print.aspx?Articleno=64759>

المدور رشيد (2008)، القيمة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان، المنشور على الموقع التالي:

Au. Jurispedia.org.

-<http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexArab.htm>.

- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi\\_constitutionnelle\\_du\\_23\\_juillet\\_2008](http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_constitutionnelle_du_23_juillet_2008)

-<http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexArab.htm>.

## فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
1	المقدمة
8	الباب الأول: الحدود الدستورية للسلطة التشريعية
9	الفصل الأول: الاختصاص الرقابي للبرلمان
9	المبحث الأول: الرقابة بالآليات التي لا ترتب المسؤولية السياسية المباشرة للحكومة
10	المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية
12	الفرع الأول: شروط توجيه الأسئلة البرلمانية
12	أولاً: الشروط الشكلية للأسئلة البرلمانية
19	ثانياً: الشروط الموضوعية للسؤال البرلماني
24	الفرع الثاني: إجراءات الإجابة عن السؤال البرلماني
24	أولاً: الإجراءات السابقة على الإجابة عن السؤال.
30	ثانياً: الإجراءات الخاصة بجلسة الإجابة عن السؤال.
40	المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني
41	الفرع الأول: شروط ممارسة الاستجواب البرلماني.
41	أولاً- الشروط الشكلية لممارسة الاستجواب البرلماني
47	ثانياً- الشروط الموضوعية لممارسة الاستجواب البرلماني
48	الفرع الثاني: إجراءات ممارسة الإستجواب البرلماني وأثاره
48	أولاً: إجراءات الاستجواب
55	ثانياً- الآثار المترتبة على الاستجواب البرلماني
57	المطلب الثالث: التحقيق البرلماني
58	الفرع الأول- مقومات التحقيق البرلماني
58	أولاً- لجنة التحقيق البرلماني
64	ثانياً- موضوع التحقيق البرلماني

67	ثالثا- سلطات التحقيق البرلماني
71	رابعا- مدى سرية التحقيق البرلماني
72	الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بطلب التحقيق البرلماني
72	أولا- تقديم طلب التحقيق البرلماني
73	ثانيا- مناقشة طلب التحقيق البرلماني
74	ثالثا- نتائج التحقيق البرلماني
76	المبحث الثاني: الرقابة بالآليات التي ترتب مسؤولية الحكومة
77	المطلب الأول: إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة بإصدار اللائحة
77	الفرع الأول: شروط إصدار اللوائح
79	الفرع الثاني: الأثر المترتب على إصدار اللائحة
80	المطلب الثاني: إثارة مسؤولية الحكومة بألية ملتمس الرقابة
81	الفرع الأول: شروط وإجراءات ملتمس الرقابة
81	أولا- ارتباط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة
82	ثانيا- نصاب التوقيع على اقتراح ملتمس الرقابة.
83	ثالثا- المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة
83	رابعا- نصاب الموافقة على ملتمس الرقابة
84	الفرع الثاني: آثار ملتمس الرقابة
85	المطلب الثالث: التصويت بالثقة
86	الفرع الأول: ضوابط طلب التصويت بالثقة
86	أولا - نطاق التصويت بالثقة
86	ثانيا- طرفي التصويت بالثقة
87	ثالثا- ادراج طلب التصويت بالثقة
87	رابعا- نصاب التصويت بالثقة

87	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على طلب التصويت بالثقة.
88	الفصل الثاني: الاختصاص التشريعي للبرلمان
89	المبحث الأول: نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان وضوابطه
89	المطلب الأول: نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان
90	الفرع الأول: اختصاص البرلمان بإصدار القوانين العضوية
93	الفرع الثاني: اختصاص البرلمان بإصدار القوانين العادية
96	المطلب الثاني: ضوابط وضع الاختصاص التشريعي للبرلمان
96	الفرع الأول: المبادرة باقتراح الاختصاص التشريعي للبرلمان
97	أولاً: الشروط الشكلية
99	ثانياً: الشروط الموضوعية
102	الفرع الثاني: دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان
103	أولاً: دراسة النص على مستوى المجلس الشعبي الوطني باستثناء الحالات المنصوص عليها في المادة (137) من الدستور
106	ثانياً: دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة
108	ثالثاً: دراسة الحكم محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء
109	المبحث الثاني: الرقابة على دستورية الاختصاص التشريعي للبرلمان
111	المطلب الأول: الرقابة الإلزامية على دستورية الاختصاص التشريعي للبرلمان
112	الفرع الأول: شروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري
115	أولاً: شرط المصلحة في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري
118	ثانياً: شرط الصفة في مراجعة القوانين العضوية أمام المجلس الدستوري:
118	ثالثاً - شرط الميعاد في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري
122	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري
122	أولاً: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الشكلية للمشروع
135	ثانياً: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الموضوعية لمشروع القانون

	العضوي
143	المطلب الثاني: الرقابة الاختيارية على دستورية الاختصاص التشريعي للبرلمان
143	الفرع الأول: شروط تقديم المراجعة الاختيارية أمام المجلس الدستوري
157	أولاً: شرط المصلحة والصفة في المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري
161	ثانياً: شرط الميعاد في المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري
165	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري
165	أولاً: القرار الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الشكلية للقانون
169	ثانياً: القرار الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الموضوعية للقانون العادي.
180	الباب الثاني: الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية
180	الفصل الأول: الاختصاص الرقابي للحكومة
181	المبحث الأول: طلب إجراء مداولة ثانية
181	المطلب الأول: نطاق ممارسة طلب إجراء مداولة ثانية
182	الفرع الأول: النطاق الموضوعي لممارسة طلب مداولة ثانية
185	الفرع الثاني: النطاق الشخصي
185	أولاً: حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية
186	ثانياً: اختصاص البرلمان بالمداولة الثانية والتصويت
187	المطلب الثاني: شروط طلب إجراء مداولة ثانية والآخر المترتب على ذلك
187	الفرع الأول: شروط طلب إجراء مداولة ثانية
187	أولاً: شرط الميعاد
189	ثانياً: شرط التسبيب
190	الفرع الثاني: الأثر المترتب على طلب إجراء مداولة ثانية
191	المبحث الثاني: حل البرلمان
192	المطلب الأول: صور الحل وخصائصه
192	الفرع الأول: صور الحل

193	أولاً: الحل الوجوبي
193	ثانياً: الحل الإرادي
194	الفرع الثاني: خصائص الحل
194	أولاً: حل رئاسي
195	ثانياً: حل المجلس الواحد
195	المطلب الثاني: ضوابط حل البرلمان
195	الفرع الأول: إجراءات حل أحد مجلسي البرلمان
196	أولاً: الاستشارة
197	ثانياً: إجراء انتخابات تشريعية
198	الفرع الثاني: موانع حل البرلمان
198	أولاً: الموانع المتعلقة بممارس مهام رئيس الدولة
199	ثانياً: الموانع المتعلقة بالحالة الاستثنائية وحالة الحرب
200	الفصل الثاني: الاختصاص التشريعي للحكومة.
201	المبحث الأول: ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة وضوابطه.
201	المطلب الأول: ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة
202	الفرع الأول: الاختصاص التشريعي الأصيل للحكومة
202	أولاً: الأنظمة التنفيذية
205	ثانياً: الأنظمة المستقلة أو التنظيمية
217	الفرع الثاني: الإختصاص التشريعي الإستثنائي للحكومة
217	أولاً: إختصاص الحكومة بإصدار الأوامر التشريعية
230	ثانياً - الأوامر التفويضية
234	المطلب الثاني - ضوابط وضع الإختصاص التشريعي الإستثنائي للحكومة
234	الفرع الأول: ضوابط وضع الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة)
234	أولاً: الشرط الزمني

244	ثانياً: شرط عدم مخالفة الدستور .
244	ثالثاً: شرط العرض على مجلس الأمة
246	رابعاً: الشرط الموضوعي
250	خامساً- أخذ رأي مجلس الدولة
251	الفرع الثاني: ضوابط وضع الأوامر التفويضية
251	أولاً: النطاق الموضوعي للتفويض التشريعي
252	ثانياً: النطاق الزمني للتفويض التشريعي
253	ثالثاً: النطاق الإجرائي للتفويض التشريعي
255	المبحث الثاني: محددات فحص دستورية الاختصاص التشريعي للحكومة وآثاره.
255	المطلب الأول: محددات فحص دستورية الاختصاص التشريعي للحكومة.
255	الفرع الأول: الشروط الخاصة بمقدم المراجعة
256	أولاً- شرط المصلحة في المراجعة الدستورية
262	ثانياً- شرط الصفة في الدعوى الدستورية
264	الفرع الثاني: شرط الميعاد
267	المطلب الثاني: الآثار المترتبة على فحص دستورية الاختصاص التشريعي للحكومة.
268	الفرع الأول: الأثر المترتب على رقابة محكمة العدل العليا الملغاة والمحكمة الدستورية
268	أولاً: رقابة محكمة العدل العليا والمحكمة الدستورية على دستورية الأنظمة
272	ثانياً: رقابة محكمة العدل العليا قبل إلغاءها والمحكمة الدستورية على دستورية القوانين المؤقتة.
281	الفرع الثاني: الأثر المترتب على رقابة المجلس الدستوري الجزائري.
282	أولاً- رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية التنظيمات
283	ثانياً- رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية الأوامر التشريعية والتفويضية
286	الخاتمة



294	قائمة المراجع
311	فهرس المحتويات