



جامعة أكلي محند اولحاج - البويرة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

تراجع الدور التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية

إشراف الأستاذة

إعداد الطالبتين:

حراش عفاف

- بودينة فتيحة

- قتال ذهبية

لجنة المناقشة

أ كمون حسين..... رئيسا

أ - حراش عفاف..... مشرفا و مقرا

أ - أيت بن اعمر صونيا..... عضوا ممتحنا

تاريخ المناقشة...../..../ 2017

شكر و تقدير

نحمد الله عز وجل على كثرة عطائه، وتوفيقه في اتمام هذا العمل، كما نتوجه بجزيل الشكر الى الأستاذة حراش عفاف على تفضلها بالاشراف على هذا العمل وحرصها على توجيهنا و تصويبنا بجميل نصحتها، طيلة فترة البحث فلها منا كل الشكر و التقدير.

كما نتوجه بالشكر الى الاستاذة الأفاضل بكلية الحقوق و العلوم السياسية لجامعة اكلي محنج اولحاج البويرة.

كما نشكر كل من ساهم ولو بالقليل من المساعدة من قريب أو من بعيد على اتمام هذا البحث وكل من علمنا حرفا.

الإهداء

عرفانا لفضلها و دعواتها اهدي عملي هذا إلى اعز شخص على قلبي لامي الغالية منبع حياتي حفظها الله، إلى روح والدي الطاهرة.

- إلى رفيق عمري زوجي المحترم محمد زاده الله نورا و ايماننا.

- إلى كل أفراد عائلتي و عائلة زوجي

- إلى كل الاقارب و الأصدقاء

دون نسيان كل الأساتذة الأفاضل بكلية الحقوق و العلوم السياسية لجامعة أكلي محند اولحاج البويرة، إلى كل من قدم لي المساعدة.

فتيحة

الإهداء

إلى من جعل الله الجنة تحت قدميها

إلى من حاكت سعادتي بخيوط منسوجة بقلبها إلى من كان دعائها سر نجاحي

وحنانها بلسم جراحي إلى والدتي العزيزة.

إلى من يدفعني إلى طريق النجاح... والدي العزيز الذي مهد لي درب العلم.

إلى من أظهروا لي أجمل ما في الوجود... أخواتي و إخواني

وإلى كل أفراد عائلتي

وإلى كل الصديقات اللواتي كانوا لي خير أخوات

وإلى كل من يعمل بصدق ويسعى لرفع كلمة الحق اهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

ذهبية

قائمة بأهم المختصرات:

1- المختصرات باللغة العربية:

ص ص.....صفحة إلى صفحة

ص.....صفحة

م. ش. والمجلس الشعبي الوطني

ج ر.....الجريدة الرسمية

د ذ ط دون ذكر طبعة

د ذ س ن دون ذكر سنة نشر

2 - المختصرات باللغة الفرنسية:

-N° Numéro

-p.....page

مقدمة

يتمتع مبدأ الفصل بين السلطات بمكانة مهمة عند الدستوريين وذلك لاعتباره كمعيار لتصنيف الأنظمة السياسية، وهذا للسهر على سير المؤسسات ومصالح إدارات الدولة و لصيانة الحريات من استبداد الحكام.

لهذا السبب من اللازم أن لا تكون كل السلطات مركزة في يد هيئة واحدة فقط، وإنما يجب أن تمارس كل السلطة وظيفة خاصة بها، فالتشريعية تقوم بسن القوانين، و السلطة التنفيذية تسهر على حسن تنفيذ القوانين، و السلطة القضائية تختص بالفصل في النزاعات التي تخص بسبب تطبيق القوانين¹.

ومع ذلك فإن تطبيق هذا المبدأ يختلف من دولة لأخرى وذلك حسب نظام الحكم فيها، وتبعاً لظروف كل منها ودرجة الوعي السياسي والقانوني داخل كل دولة لترسيخ دولة القانون و تكريس مبدأ الديمقراطية.

على الرغم من أن أغلب دساتير الدول تنص على استقلالية السلطة القضائية، فإن الصراع يبقى قائماً بين السلطتين التشريعية و التنفيذية نتيجة للتداخل و علاقة التأثير و التأثير التي تربط بينهما، لأنه من خلال الممارسات العملية تؤكد أنه لا يوجد تطبيق مطلق لهذا المبدأ، و ذلك نتيجة لضرورة التعاون ما بين السلطات الذي تفرضه الظروف و حتمية تسيير دواليب الحكم.

الجزائر من بين هذه الدول التي أخذت بهذا المبدأ و كرسته دستورياً، و ذلك بهدف تحقيق الحرية و تكريس الديمقراطية السياسية، حيث كرس دستور 1989 هذا المبدأ بعدما كان في ظل الأحادية السياسية يطبع نمط الوظائف العامة في الدولة نوع من الخلط بين سلطتين نتيجة لشخصنة الحكم و المدرج بين الحزب و الدولة.

¹. مكناس نريمان، السلاة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية (الجزائر المغرب و تونس)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص2

لقد أحدث دستور 1989 قفزة نوعية و تغيير كبير على المستوى السياسي خاصة بعد تبنيه الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية، مما يسهل عملية الرقابة على أعمال الحكومة، إلا أنه ومع ذلك بقي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات محتشما نظرا لفتو التجربة الديمقراطية في الجزائر¹.

ثم جاء تعديل 1996 مكرسا الجميع بين النظامين الرئاسي و البرلماني، كما بادر به دستور 1976 لكن مع الأخذ بنظام المجلسين عوضا من نظام المجلس الواحد، وهو نظام يمنح صلاحيات أوسع لرئيس الجمهورية².

فقد عمل دستور 1996 على قيام تعاون بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، لضمان التنسيق المتبادل بينهما، تحقيقا و خدمة للمصلحة العامة للأمة. ولن يتحقق ذلك إلا بتجاوز النظرة الذاتية الحقيقية و انعزال أحدهما عن الآخر، وفق ما تفرض تلك الصلة من انفصال و اتصال، في نطاق التعاون و التوازن.

فإذا ما استبدت السلطة التشريعية بوظائفها أصبحت الحكومة ضعيفة. و غير مستقرة و عاجزة عن مواجهة المهام المسندة إليها، أما إذا تشبثت السلطة التنفيذية برأيها تصبح السلطة التشريعية ضعيفة ولا تستطيع التعبير عن الإرادة و تصبح مظهرا خداعا للديموقراطية.

لذا عمل المؤسس الدستوري الجزائري على جل عمل التشريع تعاون بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، فالبرلمان لا يستطيع ممارستها بصورة مستقلة، بالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي من صميم عمله، و السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع، و إنما يقوم

¹. سليمة عبة، العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة نيل شهادة الماجستير في

الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014، ص ص 1-2

². إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الدولة و البرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر، نشرية

صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 59

اختصاصها أساس في إعمال القوانين و أحكام تنفيذها. إلا أنه استثناء من هذا الأصل تتعاون السلطة التنفيذية في العمل التشريعي مع البرلمان، حيث أعطى لها المؤسس الدستوري حق التدخل في حالات محددة.

وهذا ما نحاول تناوله في موضوعنا هذا، ولن يكون ذلك إلا بالدراسة و التحليل لأحكام الدستور، و لقواعد القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. و الأنظمة الداخلية لكلا الغرفتين.

تكمن أهمية هذه الدراسة، في محاولة إبراز الوجه الحقيقي للتطورات التي عرفتها التجربة الدستورية الجزائرية، من خلال الكشف عن مدى استقلالية المؤسسات الدستورية العليا في الدولة ولاسيما السلطة التشريعية، كذلك الموقع و القيمة التي تحتلها كل من السلطتين التنفيذية و التشريعية داخل البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية، و بالتالي إظهار آليات و تفوق إحداها على الأخرى من الدستور الجزائري.

وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية:

- هل مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع داخل المؤسسة البرلمانية يعد فعلا شكل من أشكال التعاون و التنسيق بين السلطتين، أم أنه تدخل في اختصاصات البرلمان باعتباره هو الأصل في التشريع؟

وعلى ضوء هذه الاشكالية يمكن لنا طرح مجموعة من التساؤلات الفرعية.

- هل ممارسة حق المبادرة بمشاريع القوانين يشكل مظهر من مظاهر اختلال التوازن وهيمنة السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية؟

- ماهي صور مشاركة السلطة التنفيذية (الحكومة) في مختلف الإجراءات التشريعية التي يمر عليها القانون أمام غرفتي البرلمان.

- ما هو تأثير رئيس الجمهورية على العلاقة بين السلطتين؟

- مامدى التكامل بين الهيئتين بناء على ممارسة السلطة الاستثنائية؟ وهل ما أضفى إليه

النظام الدستوري بشأن إبرام المعاهدات وممارسة حق التعديل أقر ذلك التعاون؟

تم تقسيم الدراسة إلى فصلين، تناولنا في الفصل الأول وهم إسناد السلطة التشريعية

للبرلمان، وذلك بتقييد المبادرة التشريعية و البرلمانية، ودور الحكومة في إطار الإجراء

التشريعي، أما الفصل الثاني تناولنا فيه توسع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب

البرلمان من نفوذ السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، و كذلك الصلاحيات التشريعية

رئيس الجمهورية، مع الإعتماد على المنهج الوصفي و التحليلي، فالوصف من خلال وصفنا

للآليات الممنوحة للسلطة التنفيذية و على وجه الخصوص لرئيس الجمهورية لتوجيه السلطة

التنفيذية و الهيمنة على صلاحيات البرلمان، و التحليلي بهدف تحليل بعض مواد الدستور.

الفصل الأول

وهم إسناد السلطة التشريعية للبرلمان

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، ذلك أنها تعد الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية، لكن ونظرا لأسباب متعددة لم يصل البرلمان إلى درجة معتبرة من النضج تمكنه من ممارسة سلطاته كاملة في المجال التشريعي، مما يعكس الموقف الضعيف للبرلمان في علاقته الوظيفية مع السلطة التنفيذية¹، إذ لم تعد السلطة التشريعية تحتكر العمل التشريعي كاملا، بل تتدخل معها السلطة التنفيذية لاقتسام أغلب المراحل التي يمر بها مشروع قانون، وقد أصبح الدور التشريعي لرئيس الجمهورية فعالا لدرجة تحكمه الكامل في زمام العملية التشريعية برمتها عن طريق تدخلهم المباشر أو عن طريق الحكومة².

معنى ذلك أن السلطة التنفيذية أصبحت تحتل موقعا أكبر مقارنة مع السلطة التشريعية، فازدادت صلاحياتها لتكون تنفيذية و تشريعية في الوقت نفسه، مما يؤدي إلى تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان إلى حد الهيمنة عليه³.

إذ اخضع المؤسس المبادرة التشريعية لقيود كثيرة دون امكانية ممارسة الوظيفة التشريعية (المبحث الأول) ويظهر تدخل الحكومة في جميع إجراءات العمل التشريعي للغرفتين في البرلمانيتين. الذي يعكسه تواجدها في جميع مراحل إعداد (مبحث ثاني).

¹ الغريبي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء تعديل 2008، مذكرة من أجل الحصول على شهادة

الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص07

² عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري،

كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2009/2010، ص48

³ اومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية لنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو،

المبحث الأول

تقييد المبادرة التشريعية البرلمانية

إن البرلمان لا تعترضه أي صعوبة لدى ممارسته لاختصاصاته التشريعية غير أن الحكومة تملك وسائل عدة تمكنها من التحكم و السيطرة على العمل التشريعي، وبالرغم من تفويض الشعب صاحب السيادة، و مصدر كل السلطات وظيفة التشريع لممثليه في البرلمان، لم يعد بإمكان هذا الأخير التدخل في مجال التشريع بشكل مستقل¹.

فالقيد متعدد الأشكال التي أوردها الدستور الجزائري على سلطة البرلمان في المبادرة التشريعية فكرة ذاتية في وعاء القيد التي وضعها فيها، ويتضح ذلك من خلال تضيق مجال تدخل البرلمان بحصر من جهة (المطلب الأول) وتقييد تدخل البرلمان في عملية التشريع من جهة أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حصر مجال البرلمان في المبادرة التشريعية

إن سلطة التشريع هي مبرر وجود البرلمان ومنها استمد السلطة التشريعية، وكل الدساتير تقر له هذه السلطة بغض النظر عن تطبيق هذا الحكم في الواقع أو كونه كما هو الحال في الأنظمة الديمقراطية مجرد أحكام دستورية لا تجسّد لها في الممارسة العلمية².

يعتبر القانون الوسيلة الأساسية التي من خلالها يعبر الشعب عن إرادته، فذلك يتطلب أن يكون للبرلمان الحق في التشريع في كل الميادين التي يراها مناسبة ودون أن يحدد وقتاً معيناً لذلك وهو المبدأ الذي حاول المؤسس الجزائري الدفاع عنه في المادة 122 من التعديل

¹. مزياني لونس، انتقاء السلطة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع

تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 120

². المرجع نفسه، ص 121.

الدستوري لسنة 2016¹، فقد حدد الدستور الجزائري مجال التشريع البرلماني على سبيل الحصر (الفرع الأول) مع تهميشه للمجال المالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الحصر الموضوعي و الزمني للمجال التشريعي

إن القانون لن يتمكن من النهوض بالعمل التشريعي إلا عندما يستدعي إلى وضع قواعد يخص بها المجتمع بأسره، غير أن التطور الدستوري انتهى إلى وضع معالم لاختصاص السلطات، يظهر من الرجوع إلى دستور 1996² إن المؤسس الدستوري لم يعقد للبرلمان التشريع في مجالات محددة على سبيل الحصر.

فعلى البرلمان ألا يتدخل إلا في المواضيع المحصورة في الدستور دون سواها (أولاً) في الوقت المعين فقط (فقط).

أولاً: الحصر الموضوعي للمجال التشريعي

حدد دستور 1996 مجال التشريع البرلماني خلاف على الدستور 1963 وقد أحسن المشرع في ذلك، فزيادة إلى محاولة توسيع هذا المجال، فإن هذا التحديد سيؤدي إلى الهيمنة الشاملة للسلطة التنفيذية على العمل التشريعي نظر إلى ما تتمتع به هذه الأخيرة من كفاءات و إمكانيات³.

¹. تنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين: وهما المجلس ش.و. ومجلس الأمة له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه".

². دستور الجزائر لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ج.ر العدد 76 صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل و متمم بقانون رقم 03/102 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر العدد 25 صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، معدل و متمم بموجله قانون 19/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج.ر العدد 63

صادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن تعديل الدستوري ج.ر العدد 14 المؤرخ في 07 مارس 2016

³. مزياني لونس، المرجع السابق ص 122

رغم إتيان دستور 1996 ببعض التعديلات المتعلقة بالسلطة التشريعية كإنشاء غرفة ثانية، وتوسيع مجال القانون العادي، وإضافة نظام القوانين العضوية، إلا أن ذلك لم يشفع للبرلمان في حماية مجاله المقيد، بهذا أصبح ميدان التشريع مغلقا، وخارجه يكون الأمر محصورا على البرلمان أن يغامر عليه ولو أن البرلمان سيادة سيفرض سيطرته على أية مادة للتشريع فيها¹.

إذ يتحدد مجال البرلمان طبقا للمادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016² بالميادين التي خصصها له الدستور، وكذلك بعدد من المجالات الأخرى يصل إلى 29 مجالا بعدما كان 30 في ظل دستور 1996.

ويميز هذا النص بين فئتين من المواد، الأولى مخصصة للبرلمان ويكون له سلطة تحديد القواعد المتعلقة بالمواد التي تتضمنها مثل حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، الضمانات الأساسية للموظفين وكذلك قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، و الثانية وهي تتضمن 09 مواد من بينها القواعد المتعلقة بالتعليم و البحث العلمي، القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان.

ليس للبرلمان من سلطة عليها إلا وضع المبادئ العامة باعتبارها قواعد نصف تشريعية تاركا القواعد التفصيلية للسلطة التنفيذية وهو ما يبقي القانون البرلماني على مستوى العموميات، لكن حتى بالنسبة للفئة الأولى، من المواد فإن الفقرة الثانية من المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل فيها بوضع قواعد تنفيذها مما يجعل التفرقة بين الفئتين تكاد تكون تفرقة نظرية محدودة الفائدة عمليا³.

¹. مزياني لونس، المرجع السابق، ص 123

². أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 217

³. المرجع نفسه، ص 218

ويمكن للبرلمان التشريع بالقوانين العضوية في مجالات متعددة أخرى بعضها جاءت متفرقة في الدستور و بعضها الآخر جاءت محصورة في المادة 141 منه، غير أن هذه الطائفة الجديدة من القوانين التي استحدثها دستور 1996 تشكل في الحقيقة قيوداً على المبادرة التشريعية للبرلمان نظر لما تتطلبه هذه القوانين من إجراءات خاصة تفوق الإجراءات التشريعية العادية، لاسيما من حيث النصاب القانوني المطلوب لإقرارها و الزامية إخضاعها لرقابة المطابقة مع الدستور قبل صدورها (م 3.2/141 من الدستور).

القول أن السلطة التشريعية المخولة للبرلمان أضحت مضبوطة و محصورة في مجالات قانونية حددها الدستور على سبيل الحصر، ينبغي أن يضاف إليه قول آخر وهوانه حتى في هذه المجالات فإن البرلمان غالباً ما يقتصر على وضع المبادئ و القواعد العامة دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات، مما من شأنه أن يفسح الميدان واسعاً أمام السلطة التنفيذية لتحديد تلك القواعد و المبادئ¹.

ثانياً: الحصر الزمني للمجال التشريعي.

تنص المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، كما تقتضي المادة 05 من القانون العضوي 16-12 أن الدورة تدوم 10 أشهر، إذ تبتدئ دورة البرلمان العادية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، و يحدد تاريخ اختتام الدورة العادية بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين، و بالتشاور مع الحكومة.

يستخلص من ذلك أن البرلمان في هذه الحالة يجتمع بقوة القانون في دورة عادية واحدة حسب الكيفية التي جاءت في المادة 05 من القانون العضوي 16-12 المذكورة، أي تبتدئ الدورة العادية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، ولكن يجب الإشارة إلى أن الفقرة 03 من

¹. مزياني لونس، المرجع السابق، ص 126.

المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالفة الذكر، تجيز للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء من هذا الأخير أو بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

يتضح من خلال ما سبق أن المدة الزمنية المحددة دستوريا لانعقاده الدورة العادية للبرلمان لا تتجاوز 10 أشهر، وهو ما يغطي كامل السنة، و بالتالي فالمدة المتبقية هي في صالح رئيس الجمهورية الذي يمكن من خلال هذه الفترة أن يشرع بالأوامر في كل الميادين سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية¹.

كما يلاحظ أنه يمكن تمديد الدورة لأيام معدودة لغرض الانتهاء من الدراسة نقطة في جدول الأعمال، وذلك بالاستناد إلى المادة 2/135 المذكورة، ولكن نظرا لوجوب تحديد تاريخ اختتام الدورة، فانه من الواضح أن تتحكم الحكومة التي يتحكم فيها رئيس الجمهورية في عملية تحديد الحد الأقصى لمدة الدورة².

عكس الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في عملية تمديد الدورة البرلمانية في النظام الجزائري، فإن البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا هو الذي يقرر المدة التي تستغرقها الدورات، وهي تصل في بعض الحالات إلى سنة كاملة تقريبا.

نفهم من قراءة الفقرة 03 من المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالفة الذكر أن المؤسس قد حاول تمكين البرلمان من الانعقاد في دورات استثنائية، إلا أن ذلك يبدو صعب التحقيق بالنسبة للنواب خلافا لرئيس الجمهورية وحكومته، باعتبار أن طلب النواب يكون واقفا على شرط قبول ثلثي النواب المشترطة لقبول طلبهم من طرف رئيس الجمهورية مبالغ فيه، إذ باعتبار أن الشرط الوحيد الذي ألزم به هذا الأخير المجلس الشعبي الوطني حتى ينعقد في دورة استثنائية هو مطالبة 3/2 أعضاءه بذلك إذن يستحيل على

¹. أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 215

². تنص المادة 2/135: "يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال"

البرلمان الجزائري أن يبادر بالقوانين إلا من خلال الدورات العادية وفي المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاصه¹.

الفرع الثاني

تعميش البرلمان في المجال المالي

إذا كان الدستور الجزائري لعام 1996 قد منح نظريا الإختصاص المالي للبرلمان بتحويله صلاحية التشريع في المجال المالي لاسيما من خلال الفقرة 6 من المادة 141 منه²، إلا صاحب الاختصاص الفعلي في هذا المجال هي السلطة التنفيذية.

يظهر ذلك من خلال احتكار الحكومة لعملية إعداد مشروع قانون المالية و المناقشة المحدودة له من طرف البرلمان من جهة (أولا) وعجز البرلمان عن فرض رقابة لاحقة على عملية تنفيذ قانون المالية من طرف الحكومة بقيادة رئيس الجمهورية من جهة أخرى (ثانيا)³.

أولا: احتكار رئيس الجمهورية سلطة إعداد قانون المالية:

يعتبر إعداد قانون المالية أهم عمل دوري سنوي في الدولة بحكم أنه المحرك الرئيسي لتنفيذ البرنامج الحكومي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني ولقد اقترحت الأنظمة الديمقراطية أن يوكل إعداد هذا القانون للحكومة لاعتبارها الأكثر قدرة على توقع إيرادات الدولة و نفقاتها للفترة المقبلة، باعتبارها المنفذ للبرنامج الحكومي⁴ ولكون الحكومة تضطلع بمهمة التسيير و التنفيذ فإنها تحتكر مجال قانون المالية، إذ بمفردها تقوم بتحضير مشروع

¹ أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 215

² تنص المادة 141 فقرة 06 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: ... القانون المتعلق بقوانين المالية..."

³ أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 219

⁴ شامي رايح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل الشهادة الماجستير في القانون، تخصص الإدارة المحلية، كلية الحقوق و

العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012، ص 141

قانون المالية في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان في ذلك، و دور البرلمان في المجال المالي لا يتعدى المناقشة المحدودة زمنيا لضرورة التصويت على قانون المالية في 75 يوم من إيداع مشروع القانون لدى البرلمان، وإلا تدخل رئيس الجمهورية و أصدره بأمر له قوة قانون المالية¹ فالبرلمان الجزائري لم يفلت من مظاهر فقدان الوظيفة المالية بالرغم من نص الفقرة 6 من المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 التي تسمح للبرلمان بالمبادرة بسن القانون المتعلق بقوانين المالية، وما يؤكد ذلك ذلك صراحة نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي جاء بصيغة مفادها أن المبادرة بسن قانون المالي لا يشارك فيها البرلمان بل هي اختصاص خالص للحكومة، وذلك حين أوضح أن البرلمان يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه².

واضح من هذه المادة أن الحكومة هي التي تعد مبادرة قانون المالية وهذا بحكم أنها المختصة بشؤون المالية و الميزانية، و حيازتها على قاعدة معلومات و بياناتها تمكنها من التقدير الأحسن للإيرادات و الصرف الأمثل للنفقات على مدار السنة، إلا أن المادة 1/139 من الدستور نصت على أنه "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية..." حيث أنه استعمل المؤسس الدستوري في بداية هذه الفقرة عبارة "اقتراح أي قانون" بالتالي فقد أعطى حق المبادرة بقانون المالية لنواب المجلس الشعبي الوطني كذلك، إلا أنه نظرا لان الحكومة هي التي تتولى تنفيذ الميزانية ونظرا لعدم اختصاص النواب بالشأن المالي و افتقارهم للمعلومات الدقيقة التي يستوجبها هذا العمل الضخم، فإن وظيفتهم تقتصر على التصويت على ميزانية الدولة و بالضرورة مناقشة المبادرة بهذه الميزانية بحكم الميزانية بحكم أن التصويت لا يكون إلا بعد المناقشة³.

¹. خرياش عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، د . ذ . ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص ص 156-157.

². أومايوف محمد، نفس المرجع، ص 219

³. شامي رايح، المرجع السابق، ص 143

هذا ما جاءت به أحكام المادة 140¹ من تعديل 2016 التي تعتبر التصويت على ميزانية الدولة ضمن اختصاصات البرلمان من جهة ومن جهة أخرى فإن ذلك يجعل تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة وجود خلاف بين الغرفتين دون معنى طالما أن استمرار الخلاف لا يؤدي إلى سحب المشروع من طرف الحكومة، بل يتدخل رئيس الجمهورية لإصدار أمر له قوة القانون.

فالبرلمان مقيد بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاها 75 يوم من تاريخ ايداعه وفقا لنص المادة 7/138² من دستور 1996، حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مادة أقصاها 47 يوم ابتداء من تاريخ ايداعه و يصادق على النص المصوت ليه خلال أجل 20 يوم، وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية³.

ثانيا: عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية:

إن التصويت على مشروع قانون المالية يعد ترخيصا من البرلمان لصالح الحكومة بتطبيق أحكام قانون المالية، ولهذا السبب يسمى القرار النهائي الصادر عن البرلمان فيما يتعلق بالمالية العامة بالترخيص المالي، و إذ كان عبء تنفيذ قانون المالية العامة يقع من الناحية العملية على الحكومة إلا أنه لا ينبغي استبعاد البرلمان من مراقبة التنفيذ للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ للشكل الذي ارتضاه ممثلي الشعب (البرلمان) خاصة وأن الجزء الكبير من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله، ومنه فالغاية من الرقابة على تنفيذ قانون المالية بصورة عامة هي التأكد من مدى احترام الحكومة للإجازة (الرخصة) التي كان قد

¹. راجع المادة 140 من قانون 01/16، السالف الذكر .

². تنص المادة 7/138 من التعديل الدستوري 2016 "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه، طبقا للفقرات السابقة"

³. عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 162

منحها لها البرلمان لجباية الإيرادات وصرف النفقات، ود تكون مرابة التنفيذ سابقة أو لاحقة له¹.

يعني ذلك أنه بمجرد التصويت على قانون المالية من طرف البرلمان يصبح لزاما على الحكومة التقيد بالإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا غير أن المشرع الجزائري قد أفاد الحكومة بأدوات قانونية تسمح لها بخرق مبدأ السنوية الذي يميز قانون المالية، وذلك عن طريق قانون المالية التكميلي، ونظام تحويل الاعتمادات و تجميعها، بالفعل ومنذ بعض السنوات اعتاد قانون المالية التكميلي عن التدخل في آخر شهر جوان، رغم خضوع النوع من القوانين المالية بدوره لمصادقة البرلمان، إلا انه في بعض الحالات على شكل أمر رئاسي، وتلجأ الحكومة لاستعمال تقنية قانون المالية التكميلي تعبيرا للاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية السنوي بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا، لا سيما إعادة النظر في مستوى الإيرادات نظرا عادة لارتفاع ثمن المحروقات في السوق العالمية، وكذلك بصفة خاصة الترخيص بتحويل الاعتمادات².

مهما يكن الأمر لا يقف دور البرلمان عند حد المصادقة على قانوني المالية السنوي و التكميلي، بل أن المادة 179³ من التعديل الدستوري لسنة 2016 تلزم الحكومة بتقديم لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية التي تختتم بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان و الغرض من المصادقة على قانون تسوية الميزانية وهو التحقيق من النتائج المالية للسنة، و الموافقة على التباينات القائمة بين نتائج و توقعات قوانين المالية السنوي و التكميلي، فهو بتعبير آخر عبارة عن تصريح صادر عن البرلمان يعبر من خلاله عن موافقة على التسيير السابق للحكومة، لكن الواقع يشهد بأنه منذ سنة 1977 لم تتح الفرصة

¹. المرجع نفسه، ص 164

². أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 222

³. تنص المادة 179 من قانون 01-16

التصويت على هذا القانون للبرلمان الا مرتين أو ثلاثة حيث أخرجها في سنة 2010، ويرجع سبب ذلك إلى امتناع الحكومة على تطبيق أحكام المادة 179 من الدستور وهو ما يؤثر على المركز السياسي للبرلمان بصفة عامة وعلى حقه في المبادرة بالتشريع بصفة خاصة¹.

¹. أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 223

المطلب الثاني

المحدودية تدخل البرلمان في العمل التشريعي

تمارس المؤسسة التشريعية اختصاص تشريعي منظم بأحكام الدستور صراحة أو بواسطة التفسيرات الواسعة لأحكامه، و إذا كان هذا الاختصاص ظاهري ذو ميدان واسع¹، غير أنه انطلاقاً من ذلك يجب القول أنه رغم الصلاحيات المتعددة المعترف بها للبرلمان الجزائري في مباشرة العمل التشريعي، إلا أن هذه الصلاحيات ترد عليها مجموعة من القيود تحد و تعرقل ممارستها بكل حرية، وذلك سواء على مستوى مرحلة إعداد النص (الفرع الأول) أو فيما يخص تعديله (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تقييم دور البرلمان في إعداد القانون و التصويت عليه

رغم مبدأ تمتع البرلمان بالسيادة في إعداد القوانين و التصويت عليها الذي جاء به المؤسس في المادة 112 من الدستور إلا أنه لم يجد مانعاً لتقييد المبادرة باقتراح القوانين من جهة (أولاً) و تقييد سلطة مناقشة المبادرة التشريعية و التصويت على القانون من جهة أخرى (ثانياً)².

أولاً: القيود الواردة على اقتراحات القوانين:

نجد أن المؤسس الجزائري قد غير في تعديل 2016 الأحكام المتعلقة بالمبادرة بالتشريع المنصوص عليها في المادة 136 التي جاء فيها: " لكل من الوزير الأول و النواب و

¹. مزياني لونس، المرجع السابق، ص 135

². أومايوف محمد، المرجع السابق، ص ص 223-224

أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقانون" بعدما كان المجلس الوحيد الذي يتمتع بحق المبادرة بالقوانين هو المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة في دستور 1996، إذ يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة باقتراح القوانين، شرط أن يكون الاقتراح موقعا من عشرين (20) نائبا على الأقل.

توجد عدة قيود على المبادرة باقتراح القانون من بينهما أنه لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مضمونه، أو نتيجته تفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتعابير تستهدف الزيادة في الإيرادات، وتوفير النفقات، وهذا الأمر ليس من السهل على النواب ضمانه، كما أنه لا يقبل أي اقتراح قانون نظير اقتراح تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 شهرا¹، بالإضافة إلى ضبط جدول أعمال الدورة يتم بين مكثبي الغرفتين و الحكومة طبقا لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة وان التسجيل في جدول أعمال الجلسة يكون بالتشاور مع الحكومة في الحالات العادية أو بطلب منها إذ لم تعد اللجنة المختصة تقريرها في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسة مشروع القانون، بل وحتى اقتراح القانون مع موافقة المجلس وهذا في حالة قبول الحكومة اقتراح القانون ذاته².

وفي ها الإطار نسل أن القيود الواردة على المبادرة بمشاريع القوانين لا تتعدى الشروط الشكلية حالة المشروع المماثل محل الدراسة، وحالتي السحب أو الرفض منذ أقل من 12 شهرا.

ثانيا: القيود الواردة على المناقشة و التصويت في البرلمان:

تتمتع الحكومة بدور فعال في إجراءات التصويت و المناقشة، حيث لم تكتفي النصوص السابقة بمنح ممثل الحكومة الحق في التدخل و طلب الكلمة أثناء المناقشات، إنما تعدى

¹. راجع المادة 139 من قانون 01/16، سالف الذكر

². عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، ذ ط، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص93

ذلك إلى إخضاع هذه المرحلة و التي تدخل في صلب العمل البرلماني لمجموعة من القيود قد تصل الى حد توقيف الجلسة نهائيا من طرف الحكومة وبعد المبادرة بالقانون سواء كان مشروعا أو اقتراح لا بد من مناقشة ومصادقة من قبل البرلمان لكن لا يتمتع هذا الأخير بسلطة مطلقة بهذا الشأن¹.

بحيث أنه وفقا للمادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12 يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق و يشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم المتدخلين.

ما يستخلص من ذلك أن ممثل الحكومة يتدخل عند الشروع في المناقشة مهما كانت طبيعة النص مشروعا كان أو اقتراحا من النواب كما يحق أن يتناول الكلمة بناء على طلبه أثناء المناقشة العامة، وهذا وأنه لا يمكن للمجلس أن يقرر إثر المناقشات التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، إلا بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة و اللجنة المختصة بالموضوع وفقا للفقرة الأخيرة من المادة المذكورة²، وهو ما يساعد الحكومة على توجيه اختبار النواب نحو طريقة التصويت التي تريدها.

علاوة على ذلك يمكن مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة طبقا للمادة 36 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أن يقرر التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ولما كانت اقتراحات القوانين تقريبا منعدمة فإن المستفيد الأول من هذه المادة هي

¹ مزياني لونس، المرجع السابق، ص ص 138-139

² تنص المادة 33 من القانون العضوي 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 لـ 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم م. ش و، ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، "ويبت الغرفة المعنية فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة و اللجنة المختصة بالموضوع".

الحكومة وليس النواب، لأن المناقشة العامة لا تفتح خلال المناقشة المحدودة¹ أما الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية وفقا لاحكام المادة 142 من الدستور فيتم التصويت عليها من طرف البرلمان بدون مناقشة.

والجدير بالملاحظة أن امتياز الحكومة في مناقشة النصوص القانونية يزداد أكثر على مستوى مجلس الأمة نظرا لعدم إمكانية تدخل مندوب أصحاب اقتراح القانون ولا مندوب أصحاب التعديلات في هذا المجلس مما يجعل الحكومة تتصرف بكل حرية و سيطرة على مجريات المناقشة².

وفيما يخص طريقة إجراءات التصويت في البرلمان فإن المادتين 30 و 31 من القانون العضوي 16-12 تسمحان بالتصويت إلى جانب نمط الاقتراع السري برفع اليد و المناداة الاسمية على أن يكون اتخاذ القرار بشأن ذلك من طرف رئيس مكتب المجلس التابع للسلطة التنفيذية بوصفه رئيسا للمجلس³ ولما كان التصويت العلني سواءا برفع اليد أو المناداة الاسمية، يسمح بمراقبة تصرف النائب، لاسيما من طرف الحزب الذي يتبعه، فمن الواضح أن يكون هذا النمط من الاقتراع اقل ديمقراطية من الاقتراع السري لأنه يسبب إحراجا كبير للنائب ويدفع به إلى التصويت ولو على غير قناعة.

فلذلك يتبين من خلال ما سبق أن دور البرلمان في مجال مناقشة القوانين و التصويت عليها محدود جدا نظرا لما وضع للبرلمان من قيود و عراقيل أدت به إلى التحكم في عملية المناقشة و التصويت وحتى إدخال التعديلات على النصوص القانونية التي هي من نتاج الحكومة في كل الحالات تقريبا⁴.

¹. تنص المادة 36 من القانون رقم 16-12 "يقرر المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو

اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح، القانون..."

². أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 226

³. راجع المادتين 30 و 31 من القانون العضوي رقم 16-12

الفرع الثاني

حدود سلطة البرلمان في تعديل القانون

حق التعديل وكما وصفه الأستاذ جون بيار كامبي JP camby أنه المبادرة بالقانون،

وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة و البرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات على اقتراحات القوانين¹ حيث أن الدستور لم يقر لم يقر صراحة إمكانية تعديل مشروع أو اقتراح القانون لكن بالرجوع إلى المادة 28 من القانون العضوي 16-12 فإنها منحت للجنة المختصة و لنواب المجلس الشعبي الوطني وللحكومة اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة المختصة لدراسته².

غير أن ممارسة هذا الحق أخضعها المؤسس لمجموعة من الشروط تم تحديدها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وما يلاحظ أن مجلس الأمة، وهذا بالرغم من الصلاحيات التشريعية الواسعة التي خطى بها نظرائه في مختلف البلدان، فإن المؤسس الجزائري قد جرده من امكانية المبادرة بالقانون و بتعديله أيضا، و الأسوأ ليس ذلك بل حتى دور المجلس الشعبي الوطني في هذا المجال يعتبر محدودا ولا يرقى إلى الحكومة التي من جهة تقف عائقا أمام مبادرات النواب و اللجان المختصة بالتعديل، ومن جهة أخرى تتمتع بسلطة غير مقيدة في تعديل اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب³.

حيث أنه تشترط المادة 161 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يقدم التعديل من طرف 10 نواب، وان يكون معللا و بايجاز وان يخص مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به، أن تتضمن إدراج مادة اضافية، فإذا كانت هذه الشروط

¹ Jean Pierre Camby, le droit d'amendement, R-D-P-N.6 2000, Paris, p 155

² تنص المادة 28 من القانون العضوي السالف الذكر: "يقع للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي و الحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته..."

³ خرياش عقيلة، المرجع السابق، ص 34

الأخيرة معقولة و موضوعية إلا أن الشرط الأول المرتبط بعدد النواب الذي يحق لهم المبادرة بالتعديل¹ يعتبر مبالغاً فيه، ولا يوجد ما يبرره باعتباره أنه باستطاعة نائب واحد تقديم تعديل معقول وفي محله، لذا فإن مثل هذا الشرط ليس إلا قيداً إضافياً أورده المؤسس على حق النواب في المبادرة بالتعديل، ثم على إيداع اقتراحاتهم بالتعديل لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أربعة و عشرين 24 ساعة ابتداءً من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل الذي يقرر قبول التعديل أو رفضه شكلاً².

إذا كانت حظوظ النواب في تعديل مشاريع و اقتراحات القوانين ضئيلة جداً بسبب كل القيود التي تم التعرض لها من خلال ما سبق فإن حظوظهم في التعديل الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية منعدمة وهو ما تقضي به المادة 37³ من القانون العضوي رقم 12-16 التي تنص: " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقاً لأحكام المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل... " كما لا يجوز وفقاً لأحكام الفقرة 06 من المادة 139 من الدستور تقديم تعديلات بشأن النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة⁴.

هكذا يتضح من خلال ما سبق أن المؤسس و المشرع قد أحاط سلطة النواب في المبادرة بالقوانين وتعديلها بجملة من العراقيل أدت إلى أبعاد البرلمان عن ممارسة وظيفته الأصلية المتمثلة في سن القانون لتحل محله الحكومة التي تمتعت بحرية كبيرة في وضع ما تريده من

¹. راجع المادة 161 من القانون الداخلي لم، ش، و، جر العدد 46 مؤرخة في 30 جويلية 2000.

². خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 35

³. راجع المادة 37 من ق.ع السالف الذكر (12-16)

⁴. ماد 138 من القانون 12-16 السالف الذكر.

مشاريع القوانين و تحصيلها من التعديلات التي قد يبادر بها النواب أو اللجان المتخصصة، وهو ما يشكل خرقا في حد ذاته بمبدأ الفصل بين السلطات¹.

المبحث الثاني

دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي

لم يعد دور الحكومة يقتصر على حق المبادرة بمشاريع القوانين، بل أصبحت تتدخل في كل المراحل التي تمر بها النصوص القانونية، فدورها فعال لدرجة تحكما في هذه الإجراءات وبهذا أصبح البرلمان صاحب الدور الثانوي².

إذ تتواجد الحكومة إلى جانب البرلمان بشكل أساسي في كل المراحل التي يمر بها مشروع أو اقتراح القانون بداية من إعداد جدول الأعمال وضبطه وفق ترتيب الأولوية الذي تراه مناسبا (المطلب الأول)، كما تمتد مشاركتها إلى دراسة القانون سواء داخل اللجان الدائمة للبرلمان، أو حتى على مستوى جلسات المناقشة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تفوق الحكومة على البرلمان في إعداد جدول الأعمال

إذا كانت الفكرة التقليدية تقوم على مبدأ البرلمان سيد جدول أعماله باعتباره ممثل للإدارة الشعبية، فإن الواقع قد أثبت العكس، فالحكومة تستحوذ على وضع أعمال البرلمان، رغم ما يربته ذلك من آثار³ و بالقراءة الواضحة للمادة 16 من القانون العضوي 99-02 تؤكد أن القول الفصل و الكلمة الأخيرة في إعداد جدول أعمال البرلمان تعود للحكومة فالبرلمان لا يمكنه الشروع في عمله إلا بعد موافقة الحكومة ويتم ضبط وترتيب المواضيع المبرمجة في

¹. أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 229

². قریش أمنية، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013، ص 100

³. قریش أمنية، المرجع السابق، ص 100

جدول الأعمال بناء على الأولويات الذي تراه الحكومة (الفرع الأول) وهذا ما يبين الدور الثانوي للبرلمان عند ضبط جدول أعماله (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ضبط جدول أعمال البرلمان من أولويات الحكومة

يتم إعداد جدول الأعمال بالتنسيق ممثلي الحكومة ومكتبي الغرفتين الذين يجتمعان بمقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تقدمه وتحدده الحكومة¹ وعليه فعلمية إعداد وضبط الجدول تعتبر مسألة مهمة لسير العمل التشريعي² (أولا)، وهذا ما يبرز كيفية تدخل الحكومة في تحديد الأولويات التي تتطلبها السياسة العامة (ثانيا).

أولا: تحديد جدول الأعمال

تحديد جدول الأعمال له أهمية قصوى، وهو الذي يقر مصير أي نص تشريع، أما أن يأتي إلى المجلس لمناقشته أو يبعد ويمهل، وقد تتجاوز الأحداث فينذر³ فهو ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة، وعليه فجدول الأعمال هو ذلك العمل الذي تباشر المؤسساتان (البرلمان و الحكومة) من أجل تقييم مجموعة المواضيع والمسائل المعروفة على بساط النقاش⁴.

¹ نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004، ص32

² شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012، ص233

³ نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص32

⁴ سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، باتنة 2014، ص173

كما أن للسلطة التنفيذية أثر بارز في تشكيلة المجلس، فلها أيضا يد طولي في تحديد جدول أعمال الدورة التشريعية، فوفقا للمادة 15 من القانون العضوي 02-16، فإن جدول الأعمال يضبطه مكتبا الغرفتين وممثلو الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني في بداية الدورة البرلمانية¹ فعند تحديد جدول الأعمال هناك العديد من الأمور الفنية التي يجب مراعاتها، في مقدمتها عامل الوقت إذ نجد دور البرلمان محدد بفترة زمنية معينة، وبالتالي لا يجوز التداول في مبادرة تشريعية ثانية قبل الانتهاء من الأولى، كما أنه لا يمكن رفع جلسة دون الانتهاء من جدولة الأعمال المحددة لذلك الانعقاد لهذا يجب على واضعي جدول الأعمال مراعاة هذه المدة، مع ضرورة مراعاة أعمال اللجان التي تأخذ هي الأخرى وقتا للنظر في المبادرات التشريعية².

ومعلوم أيضا أن الهيئة المكلفة بتنظيم جدول الأعمال لا تقوم بمجرد عمل فني و إنما تأخذ بعين الإعتبار الاعتبارات السياسية ذات التأثير الكبير على تحديد جدول الأعمال، إذ لا يكفي إدراج الإقتراح أو المشروع ضمن جدول الأعمال التي يصير قانون، بل ذلك لا يعدوا أن يكون مرحلة أولية من مراحل سير العمل التشريعي ذلك أن اختيار موضوع النشاط أو العملية التشريعية معناها اختيار إطار سياسي معين، ومن هنا توجيه النشاط البرلماني سواء تعلق بالتشريع أو المراقبة³.

إن أهمية الحكومة على تحديد جدول الأعمال لم يأت بها القانون العضوي بل سبقته الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التي أقرت بالدور الفعال للسلطة التنفيذية في تحديد الأعمال وتفوقها في ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 2/66 من النظام الداخلي للمجلس

¹. ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر 2011، ص ص 191-174

². سعاد عيادي، المرجع السابق، ص ص 173-174

³. نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 33

الشعبي الوطني لسنة 1997، ما يقابلها، المادة 2/55 من نفس النظام المعدل لسنة 2000¹.

إذن الطرف الفاعل في العملية في تنظيم و ترتيب نقاط جدول الأعمال تعود للحكومة فحسب الأولويات و الأهداف التي أدرجتها في برنامجها، و على هذا فمكتبا الغرفتين لا يملكان في العملية إتباع إلا ما يمليه ممثل الحكومة الذي يستطيع أن يبعد نهائيا اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب أو الموضوعات التي يرغبون في مناقشتها، في المقابل تعرض مشاريعها أو الموضوعات التي تفضلها².

ثانيا: أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع:

لقد تكفل القانون العضوي 16-12 من خلال أحكامه بتنظيم وضبط جدول أعمال البرلمان وهذا، من خلال المواد 16،15،17 منه³ يجتمع مكتب المجلسين مع الحكومة بهدف وضع جدول الأعمال، هذه الأطراف تشارك في إعداد مخطط عمل البرلمان دون تغليب طرف على آخر، ولكل كلمته في الشأن، فلا يمكن الانتهاء من وضع جدول الأعمال من دون موافقة هذه الأطراف.

نستكشف من كل هذا أن للحكومة مكانة مماثلة لأعضاء مكتب الغرفتين، بالرغم من أن جدول الأعمال هو أداة يملكها البرلمان بهدف تنظيم و تسيير المسائل الداخلية له، وبالتالي كان من المفروض أن يكون البرلمان هو صاحب الاختصاص الوحيد عند تحديد مضمونه بصورة منفردة⁴.

¹. راجع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق

². الغربي ايمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في القانون العام، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2011، ص ص 31-32

³. راجع المواد 17/16/15 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر

⁴. سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 176

نجد الكثير من الدساتير تنص على ضرورة إشراك الحكومة في وضع جدول الأعمال من باب التشاور و التنسيق بين المؤسستين فقط، لكن المشرع الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك، فوفقا للمادة 15 من القانون العضوي 16-12 فالحكومة تتمتع بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة الامر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف، وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه¹.

فتبعا لترتيب الأولوية الذي تقدمه و تحدده الحكومة ويمكن لها ان تلح على استعجالية أي مشروع قانون خلال الدورة على أن يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية²، كما لا يمكن لأية غرفة أن تضبط جدول أعمال جلساتها إلا باستشارة الحكومة³ إذن فتحديد جدول أعمال الجلسات سلطة تقديرية تعود لكل مجلس واستشارة الحكومة في هذه الحالة يتوف عند حد التشاور دون اشتراط التقييد بالرأي، وهذا من باب تنسيق عمل الحكومة مع الغرفتين⁴.

بالإضافة لحق الحكومة الواسع في ترتيب جدول الأعمال سواء بالنسبة لدورة أو للجلسات فإنه يمكنها طلب عقد غير عادية سواءا بطلب من رئيس الجمهورية مباشرة، أو بطلب من رئيس الحكومة يوجه إلى رئيس الجمهورية، وحسب المادة 3/4 من القانون العضوي 16-12 فإن المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية يحدد جدول أعمال الدورة التي تختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال المستدعى من أجله⁵.

¹. خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 39

². تنص المادة 16 من القانون العضوي رم 12-16 على أنه يمكن للحكومة، حين ايداع مشروع قانون أن تلح على استعجالته

³. تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 12-16 "يُضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها"

⁴. سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 179

⁵. خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 41/40

إذن جدول أعمال البرلمان يصبح في الدورات غير عادية عملاً رئاسياً، فما على البرلمان إلا التقييد بما جاء فيه، مما يجعله عند الاجتماع بهدف الدراسة و المناقشة ملزم بالمنهجية المدرجة من طرف الرئيس، وهو ما يجسد تبعيته للسلطة التنفيذية، وهذا ما يؤدي إلى فقدان التوازن بين السلطتين لصالح هذه الأخيرة¹.

الفرع الثاني

الدور الثانوي للبرلمان عند ضبط جدول أعماله

ضبط جدول أعمال البرلمان هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة و نقاش و تصويت من طرف البرلمان، إذ خص القانون العضوي 16-12 الحكومة بسلطة ترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تراها. وبما أن أول عمل للسلطة التشريعية يتم ضبطه تحت و الأكيد سيؤدي إلى انعكاسات عليه (ثانياً)².

أولاً: للحكومة حق تعديل جدول أعمال البرلمان:

القانون العضوي 16-12 لم يكتفي بأعضاء الحكومة تحديد جدول أعمال البرلمان وفق الأولويات التي يراها عند تحديده لأول مرة، بل اقر لها بحق تعديل الأعمال الذي تم وضعه بعد الاتفاق بين الأطراف الثلاثة، ومن ثم يفترض في الحكومة أن تضع كل ما تريد مناقشته من مسائل في بداية الدورة³.

فالحكومة لها حق تعديل جدول الأعمال سواء بادخال مواضيع جديدة باللاحاح على استعجاليته، ومن ثمة إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية، أو بناء على طلبها وموافقة

¹. سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 180

². خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 37

³. سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 181

مكتب الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين¹.

وهذه الحالة تعد استثناءً على القاعدة العامة التي تضمنتها المادة 255² من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و التي تقضي بعدم إمكانية تسجيل مشاريع و اقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني ما لم يتم توزيع تقرير اللجنة المختصة قبل 03 أيام على الأقل من تاريخ الجلسة المنية دون تطبيق هذه الشروط على قانون المالية.

إن المكانة الأسمى التي تتمتع بها الحكومة، وذلك من خلال استحوادها على رسم جدول الأعمال و إدراج تعديلات عليه، لم يتم إقرارها بموجب الدستور، و إنما تم تكريس هذا التفوق بموجب القانون العضوي 16-12 و القوانين الداخلية للمجلسين، إذن لمجرد التصريح باستعمال القانون ما يتم إدراجه في جدول أعمال حتى وإن كانت الدورة على وشك الانتهاء، وقد يؤدي إلى تمديدها ما يجعل من المجلس آلة في يد الحكومة³.

من خلال القراءة المتأنية للقانون العضوي 16-12، لم نعثر على ما يشير إلى أن أعضاء البرلمان يحق لهم طلب تعديل جدول أعمال المجلس، ولا يستطيعون حتى مناقشة التعديلات التي تقوم بها الحكومة، وعلى هذا الأساس استطاع الحكومة إلزام المجلس، رغم إرادته أن يناقش ما يرغب فيه من مشاريع، مما يجرده من صلاحية دراسة المشاريع وحتى الاقتراحات، فيعرض النص على النواب بدون تقرير و بدون تحضير للمناقشة⁴.

إذن تعديل جدول أعمال البرلمان يكون بطلب من الحكومة، معناه التعديل يكون متماشياً مع رغبة السلطة التنفيذية، ومرد ذلك أنها تبادر بالتشريع أي مشاريع القوانين ومن

¹ انظر المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02 السالف الذكر

² راجع المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر

³ سعاد عيادي، المرجع السابق، ص ص 181-182

⁴ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، معهد الحقوق، قسنطينة 1999، ص 440

ثم لها حق ترتيبها، كما لها حق إدراج تعديلات عليه وفق المبتغى الذي اريده ومتى رأت في ضرورة لذلك.

ثانيا: امتيازات الحكومة ند ضبط جدول الأعمال يقيد من دور البرلمان:

إن جدول الأعمال يعد مفتاح العمل البرلماني تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهداتها السياسية العامة للدولة، وفي نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيد الحكومة تستعمله لإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها، وبالتالي تتفوق الحكومة على صاحب الاختصاص الأصلي، وهذا ما يؤدي إلى زيادة فارق الهوية بين البرلمان و الحكومة، و بالتالي تقيد دور البرلمان أكثر، ومن مظاهر تقيد البرلمان نذكر ما يلي¹:

- تحديد جدول الأعمال وفقا للترتيب الذي تريده الحكومة يكشف أن تدخل الحكومة يمتد إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني².

- تعود كلمة الفصل عند ترتيب و تنظيم جدول أعمال البرلمان للحكومة وممثليها، وهذا يؤدي إلى استبعاد اقتراحات القوانين التي لا تريد صدورها كقوانين، أو ابعاد المواضيع التي يريد أعضاء البرلمان مناقشتها و إصدارها، وقد تعمل على تأجيل مشاريع القوانين للدورة غير عادية ويتم التصويت عليها بحجة أن الأمور مستعجلة، وهو ما يؤكد انعدام استقلالية برلمانية³.

- وضع جدول أعمال لهذه الصيغة من شأنه خلق الإمتعاض لدى البرلمانيين و الإحساس بعدم الجدوى من الحضور ولا المناقشة، وهذا ما تؤكده المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات أو حتى الحضور و الاكتفاء بمطالعة الجرائد⁴.

¹. سعاد عيادي، المرجع السابق، ص ص 183-184

². خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 41

³. سعاد عيادي، نفس المرجع، ص 174

⁴. خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 41

- يجب العمل على التخفيف من حدة التفوق الحكومي على البرلمان فيما يخص ضبط جدول الاعمال على الأقل يمنح كل غرفة حق تخصيص جلسة من وقت لآخر في إطار جدول أعمال تكميلي، يمثل متنفس للعمل البرلماني، وإن لم يكن باستطاعته البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية فرض إرادته على الحكومة، فالجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي تضمنها جدول الأعمال التكميلي تعد عشا لتطوير المبادرة البرلمانية¹.

يتجلى لنا مما سبق أن دور البرلمان مقيد وأصبح مجرد هيئة لتقديم الاستشارة، ومؤسسة تابعة لما تمليه السلطة التنفيذية من رغبات وهذا عن طريق سيطرتها على جدول الاعمال و تحكمها الواضح في ترتيب المواضيع وتغييرها².

إذ تشارك و بفعالية في تحديد وضبط مفتاح العمل التشريعي بل وتتحكم فيه بما يخدم سياستها العامة بنجاح دون عرقلة و بذلك تكون السلطة التشريعية لا تملك كامل الصلاحيات من أجل القيام بتحديد جدول أعمالها³.

المطلب الثاني

تواجد الحكومة أثناء عملية فحص و مناقشة القانون

يتمتع البرلمان بصلاحيات نسبية، وليست مطلقة في دراسة و مناقشة القانون، إذ تستترك معه الحكومة و بشكل ملحوظ جدا في دراسة القانون على مستوى اللجان البرلمانية المختصة وحتى داخل جلسات المناقشة سواء بالتدخل لإبداء رأيها أو بإمكانية طلب مناقشة النص بشكل محدود (الفرع الأول).

¹. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع الحقوق، جامعة باتنة، 2010، ص242

². نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص34

³. سعاد عيادي، المرجع السابق، 185

والى جانب هذا فهي تلعب دورا رئيسيا في حل الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان نتيجة انعقاد صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الاعضاء بيد رئيس الحكومة، وكذا متابعة مسار النص محل الخلاف حتى التوصل لنص محل اتفاق بين غرفتي البرلمان وان استمر الخلاف فيكون مصير النص هو السحب من طرف الحكومة (الفرع الثاني)¹.

الفرع الأول

مساهمة الحكومة في دراسة و مناقشة القانون

تمتد مساهمة الحكومة في العمل التشريعي إلى مراحل متقدمة جدا من مسار اكتمال القانون إذ تتواجد في تتواجد في مرحلة دراسة النص القانوني على مستوى اللجنة المختصة²، باعتبارها تمتاز بالكفاءة و التقنية لأنها تجمع في ثناياها برلمانيين ذوي اختصاص، كما تتعدى ذلك حتى إلى مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت³.

أولاً: مساهمة الحكومة في دراسة القانون:

تظهر الحكومة بشكل واضح جدا في دراسة القانون سواء بشكل مباشر عن طريق المشاركة في سير عمل اللجان الدائمة التابعة لكل غرفة من البرلمان، أو بصفة غير مباشرة من خلال التوافق الممكن حصوله بين التشكيلة السياسية المؤلفة للحكومة و التشكيلة السياسية التي تتكون منها المجموعات البرلمانية المؤلفة للجان الدائمة⁴:

أ- المشاركة المباشرة للحكومة في عمل اللجان الدائمة للبرلمان:

¹. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص ص 43-44

². مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، لنيل شهادة الماجستير في القانون، فر تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص101.

³. شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة، مجلة النائب، عدد 02، 2003، ص11.

⁴. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 45

يقوم البرلمان بمهامه التشريعية عن طريق اللجان الدائمة، التي تقوم بدراسة مشاريع القوانين و الاقتراحات بكل معمق، وتعد بشأنه تقرير يكون محل نقاش¹.

فمن هذا الصدد تدخل مهمة دراسة القانون في مشاركة الحكومة² في دراسة و مناقشة مشروع القانون و اقتراح القانون من خلال تواجدها في جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 26 فقرة 3 من القانون العضوي 16-12 التي خولت الحكومة إمكانية حضور أشغالها و الاستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أولاً، ثم إلى رئيس مجلس الأمة في حالة موافقة الغرفة الأولى على المشروع الحكومي أو الاقتراح القانوني وهذا دون أن توضح أعضاء الحكومة رفض الحضور باعتبار انها جلسات سرية³.

وحسب المادة 26 الفقرة 01 من القانون العضوي 16-12 يمكن للجان الدائمة أن تستمع إلى كل من ممثل الحكومة وإلى أعضاء الحكومة بطلب يقدمه رئيس الغرفة المعنية إلى الحكومة كما يمكنها وفي إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصا مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها⁴.

بعد موافقة إحدى الغرفتين على النص القانوني سواء بالأغلبية المطلقة في القوانين العضوية أو بأغلبية الأعضاء الحاضرين في القوانين العادية يباشر مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة على مناقشة هذا النص طبقا لنص المادة 39 من القانون العضوي 16-12 بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم مقرر اللجنة المتدخلين مع الحق ممثل

¹. أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع عشر، 2007، ص48

². ريوح ياسين، مركز الوزير الاول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 116

³. راجع المادة 01/42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، جر عدد 84، صادر بتاريخ 28 نوفمبر 1999، المعدل و المتمم في 17 ديسمبر 2000، جر عدد 77 صادر في 17 ديسمبر 2000.

⁴. أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الامة، الجزائر، العدد السابع عشر، 2007، ص48

الحكومة¹ و يفهم من كل هذا أن حضور الحكومة لأشغال اللجان الدائمة يمكن أن يكون إراديا بناء على طلبها، كما يمكن أن يكون إجباريا بناء على طلب اللجنة المختصة في الحالتين فالحكومة تعد شريكا أصليا في دراسة النصوص القانونية².

ب - المشاركة غير المباشرة للحكومة في عمل اللجان الدائمة للبرلمان.

يمثل التأثير غير المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة فيما يحصل غالبا من اتحاد في التشكيلة السياسية المكونة للحكومة، و تلك المكونة للمجموعات البرلمانية، هذه الأخيرة التي تؤلف اللجان الدائمة.

بالرجوع إلى المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فالنواب بإمكانهم أن يشكلوا مجموعات برلمانية مع مراعاة الشروط التالية:

- أن تضم كل مجموعة برلمانية 15 نائبا على الأقل

- لا يمكن للنائب أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية

- لا يمكن لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة³

بعد التصويت على النص في المجلس الشعبي الوطني يباشر مجلس الأمة المناقشة

على النص المصوت عليه بالإستماع لممثل الحكومة فإلى مقرر اللجنة المختصة ثم

المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق مع حق ممثل الحكومة و اللجنة المختصة في أخذ الكلمة

عند طلبها ذلك⁴.

¹ طبقا لنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 04/98 مؤرخ في 17 جانفي 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، جر عدد 04 مؤرخ في 28 جانفي 1998، أصبحت من مهام الوزير أنه الممثل الدائم للحكومة أمام البرلمان، و الناقل الأمين لانشغالات البرلمان أمام الحكومة

² خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، مرجع سابق، ص 46

³ راجع المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق..

⁴ أنظر المادة 39 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق

ويمكن الخروج عن القاعدة المذكورة بتقرير التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب اقتراح القانون هذا الأخير الذي يوجد في المجلس الوطني، أو في مجلس الأمة و إذا كان اللجوء لهذا الشكل من التصويت بطلب من اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة فلا إشكال لأن هذه الأطراف تعد جزءا من البرلمان¹.

لكن طلب الحكومة التصويت مع المناقشة المحدودة يشكل مساسا باستقلالية البرلمان خاصة، وأن النصوص القانونية لم تحدد الحالات التي يمكن فيها للحكومة طلب مثل هذا الإجراء مع العلم أن جلسة التصويت مع المناقشة المحدودة لا يتدخل فيها إلا ممثل الحكومة و رئيس اللجنة المختصة أو مقررهما بالنسبة لمجلس الأمة إضافة مندوب أصحاب اقتراح القانون و مندوب أصحاب التعديلات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني².

و تطبيق إجراءات التصويت دون مناقشة بقوة القانون على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، و البرلمان في هذه الحالة ملزم بالتصويت على نص الأمر بكامله دون تقديم أي تعديل بشأنه حقه أيضا في رفض الأوامر³.

ونفس الشروط أوردتها المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مع الإختلاف في عدد أعضاء كل مجموعة برلمانية و المقدرة ب 10 أعضاء على الأقل، وبذلك يتضح أن الأساس الذي تقوم عليه المجموعات البرلمانية هو حزبي خالص و عليه فالحزب صاحب الأغلبية البرلمانية سيكون له أكبر عدد ممكن الأعضاء البرلمان في مجموعته البرلمانية، ومنه أكبر عدد من أعضاء اللجان الدائمة⁴.

ثانيا: مساهمة الحكومة في مناقشة القانون.

¹ أنظر المادة 36 من القانون العضوي 16-12 نفس المرجع

² خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 47

³ أنظر المادة 37 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق

⁴ راجع المادة 49 من نظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق

القاعدة العامة أن التصويت و اقتراحات القوانين يكون مع المناقشة، فإن المرحلة الأولى يتم الاستماع فيها لممثل الحكومة في حالة مشروع القانون أو إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة اقتراح القانون، و في الحالتين يتم الاستماع لمقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين الذين عليهم مراعاة عد من القيود منها تلك المتعلقة لاحترام القائمة المنشورة الخاصة بالمتدخلين، وكذا احترام الوقت المخصص للتدخل، وإلا الوقوع في مطبات الإجراءات التأديبية¹.

أما مرحلة المناقشة مادة مادة، فإنه يمكن فقط لممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة أ، مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية، وكذا التدخل للمناقشة في حين النواب لا يمكنهم ذلك².

ولكن هذه الحالة تعلق الباب إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية ولومن خلال الأعمال التي يعرضها على البرلمان هذا الأخير الذي يظهر أنه يتحول إلى مجرد مصلحة تصويت مهمته.

الفرع الثاني

دور الحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان

يطرح نظام الغرفتين على عكس نظام الغرفة الواحدة مشكلة الخلاف الذي يمكن أن يقوم بين غرفتي البرلمان، إذ يتطلب إجراء التصويت على القوانين أن يخضع لقواعد نظامية محددة حتى يحض بموافقة غرفتي البرلمان، وفي حالة الخلاف بينهما فإن لجنة برلمانية متساوية الأعضاء مشكلة من 10 أعضاء من كل غرفة تتولى الفصل في الخلاف إذا ما تم

¹. راجع المادة 1/33 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق

². راجع المادة 1/34 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه

استدعاءها من طرف رئيس الحكومة، (الوزير الأول) مما يؤكد إغفال المؤسس الجزائري لتقنية الذهاب و الإياب¹

يخضع استدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الاعضاء للسلطة التقديرية للوزير الأول حسب طبيعة الخلاف الموجود بين الغرفتين البرلمائيتين، إذ كان جوهريا أو بسيطا² وباستحضار نص المادة 138 من الدستور الجزائري 2016 يظهر أن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء يكون بطلب من رئيس الحكومة دون ذكر أية جهة أخرى يمكنها ذلك و على هذا فرئيس الحكومة من يدر فيما إذا كان من المجدي استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء أم لا³.

وتختص اللجنة المتساوية الأعضاء حسب المادة 88 من القانون العضوي 99-02 من 10 أعضاء لكل غرفة بدراسة الأحكام محل الخلاف و لها في إطار ممارسة عملها أن تستمع إلى أي عضو سواء من البرلمان أو من خارجه، و تتبع أمامها نفس الإجراءات العادية المعمول بها في اللجان الدائمة⁴.

من المفروض أن دور رئيس الحكومة ينتهي بمجرد استدعاء اللجنة لان مهمته تتمثل في تحريك الآلية و ليس المشاركة فيها، وكن المادة 93 من القانون العضوي 16-12 لا تقف عند هذا الحد، إذ يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف⁵

¹. يقصد بالآلية "ذهاب و إياب": أن محل الخلاف بين الغرفتين يلقى في أخذ ورد بينهما إلى حين الوصول إلى حل أو تسوية وهي الآلية استبعادها

المؤسس الجزائري الذي خول هذه المهمة للجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء
²- الخلاف البسيط هو خلاف تني أو إجرائي سهل التجاوز من قبل اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء بناء على استدعاء من الوزير الأول طبقا للمادة 87 من القانون العضوي 99-02، حيث يرتبط هذا الخلاف بمسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية، أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل، و التي يتم تسويتها بسرعة، أما الخلاف الجوهري فهو خلاف شديد وحاد يقع بين الغرفتين، وهو ذو أبعاد إيدولوجية يع عادة في حالة اختلاف التناوب السياسي للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين انطلا من اختلاف المنطلقات الفكرية السياسية و البرامجية لكل منها.

³- عقلة خرباشي، المرجع السابق، 49

⁴- شامي رايح، المرجع السابق، 65

⁵- راجع المادة 93 من القانون العضوي 16-12، السالف الذكر.

وتتصدر مهمة اللجان المتساوية الاعضاء ف اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، لتلتزم الحكومة بعرض نص الاقتراح على الغرفتين للمصادقة عليه دون إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، بمعنى أنه لا يمكن الاعتداد بعمل اللجنة المتساوية الأعضاء ما لم تصاد عليه غرفتي البرلمان و تقديم الاقتراح الذي توصلت له اللجنة المتساوية إلى غرفتي البرلمان للمصادقة عليه يفترض الحالات التالية:

1/ في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة، ثم مصادقة مجلس الأمة فلا مشكل يطرح، و النص يستكمل مسار دخوله حيز التنفيذ.

2/ لما يرفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على اقتراح اللجنة، فهذا الأخير لا يعرض على مجلس الأمة، الذي سيحرم من ابداء رأيه، وهذه الحالة تكتشف عن تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني بصورة واضحة جدا وعن احتكار العمل التشريعي من طرف الغرفة الأولى، وربما هذه الحقيقة تبرر لجوء المؤسس الدستوري لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء، استخدام أسلوب الذهاب و الإياب. لأن الأخذ بهذا الأسلوب يقتضي تمتع غرفتي البرلمان على قدم المساواة بحق المبادرة و بحق التعديل¹.

3/ في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء و رفضه من طرف مجلس الأمة أي عدم تحقق نصاب 3/4 الأعضاء، فالمؤسس الدستوري قد أنهى المسألة باجراء يماثل حق الفيتو، أي أن الحكومة تقوم بسحب النص محل الخلاف، وعادة ما يتم الوصول إلى هذا الحد عندما تكون الخلافات بين الغرفتين جوهرية أهم أسبابها تباين الأغلبية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني عن الأغلبية الموجودة في مجلس الأمة، أي هناك توازي بين اتجاهي الغرفتين و استحالة الالتقاء.

¹- خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص ص 50-51

ولد كشفت التجربة العملية أن اللجوء للجنة المتساوية الأعضاء ليس التزاما بالمعنى الحقيقي للكلمة، بل صلاحية بيد رئيس الحكومة له حرية تقدير اللجوء لها من عدمه، وربما ما حدث بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء خير دليل و أفضل مثال على تحكم رئيس الحكومة في تحريك آلية فك الخلاف بين غرفتي البرلمان لذا لا بد من تحديد أجل معين لرئيس الحكومة لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء قواته لانعقادها بقوة القانون¹

¹. خراشي عقيلة، المرجع السابق، ص 51

الفصل الثاني

توسع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان

بالرغم من التغييرات الهامة التي جاء بها الدستور الجزائري، التي من أهمها إعادة النظر في مركز رئيس الجمهورية، و إقرار مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن ذلك لم يؤدي إلى انهاء النفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه اختصاص أصيل للبرلمان دن غيره، حيث أصبح رئيس الجمهورية بمثابة العمود الفقري للعملية التشريعية أكثر من أي وقت مضى¹.

فقد يبدو دور رئيس الجمهورية في هذا الإختصاص، في صورة تعاون مع البرلمان، إلا أن هذا الدور أخذ في التوسع لدرجة السيطرة على الإختصاص التشريعي، سواء في تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر، وما لذلك من بالغ الأثر على سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان، حيث تتقلص سلطات البرلمان بشكل متفاوت حسب درجة خطورة الحالة غير العادية إلى أن تتجمد في حالة الحرب وحالة الطوارئ (المبحث الأول). كما يعد الرئيس العنصر الأساسي في العملية التأسيسية لأنه الوحيد الذي بإمكانه تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور، و تبقى مبادرة النواب متوقفة على سكوته عنها، أضف لذلك سلطته لتشريع عن طريق المعاهدات مع المساهمة الشكلية عند إبرام المعاهدات الدولية، (المبحث الثاني).

¹ - مزياي حميد، المرجع السابق، ص 94

المبحث الأول

نفوذ السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

خص تعديل 2016، البرلمان في المادة 112 منه، هيئة وحيدة التي تمارس سلطة التشريع، فترجع عن هذا التخصيص وهذا الاحتكار الممنوح للبرلمان، ويمكن لرئيس الجمهورية من ممارسته سلطة التشريع بشكل صريح²، وهذا راجع لظروف الاستثنائية التي تحدث تغيير في التوازن بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية³، فتمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات واسعة على حساب السلطة التشريعية، وإذ تتدخل السلطة الأولى في عمل السلطة الثانية⁴، و باعتبار أن رئيس الجمهورية هو المجسد لوحدة الأمة، فإنه منطقيًا يعد المشرع الأول في أوقات الأزمات من أجل إعادة السير العادي للسلطات⁵، حيث يستع دوره في المجال التشريعي بإصدار الأوامر. وهذا من شأنه يحدث أثر على السلطة التشريعية (المطلب الأول)، كما يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة في الظروف غير العادية. (المطلب الثاني).

² - محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان، د ط، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر 2008، ص131

³ - غيلاني الطاهر، عملية تنظيم حالة الظروف الاستثنائية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، 2013، ص139

⁴ - بلعور مصطفى، طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، دراسة مقارنة، دفا تر السياسة و القانون، العدد 02، 2011، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص182

⁵ - عبد الحميد يوسف، المرجع السابق، ص134

المطلب الأول

التشريع بالأوامر تفوق رئاسي في مجال التشريع

إن التشريع بواسطة الأوامر يقصد به قيام السلطة التنفيذية ممثلة في

الفرع الأول

ممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي مباشرة

مكن المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق ممارسة الاختصاص التشريعي بشكل مباشر عن طريق التشريع بالأوامر، وهي تنطوي على قدر كبير من الخطورة على الحياة التشريعية للبرلمان لأنها تؤسس قاعدة قانونية قوية لانفراد رئيس الجمهورية بالقانون (أولاً)، كما يمكن لرئي الجمهورية أن يجد مجالاً تشريعياً آخر من خلاله يشرع بواسطة الاستفتاء (ثانياً).

أولاً: التشريع عن طريق الأوامر حق مخول لرئيس الجمهورية:

تستند سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية⁶ إلى أن نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى أن رئيس الجمهورية ليس حر في تشريع بأوامر حيث هناك قيود واردة عليه، وتتعلق بالظروف الخاصة و في الإطار الزمني المسموح خلاله بالتشريع عن طريق الأوامر المتمثل ف شغور المجلس الشعب الوطني، وخلال العطل البرلمانية وان تتخذ الأوامر بعد رأي مجلس الدولة، وهو مجرد إجراء إعلامي لا غير وتضيف المادة أن تعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة وهو إجراء شكلي فقط⁷، كما أن يشرع في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من التعديل الدستوري

⁶- راجع المادة 142 من القانون 01-16

⁷- استعمال التشريع بأوامر حق شخصي لرئيس الجمهورية، بخلاف الوضع في فرنسا حيث استعمال الأوامر يمارس من طرف الحكومة، طبقاً لنص المادة 38 من دستور 1958، و للتفصيل أكثر أنظر: محيد محمد، التشريع بالأوامر في دستور 1996، وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص17

لسنة 2016⁸ البرلمانية وأن تتخذ الأوامر بعد رأي مجلس الدولة، وهو مجرد إجراء إعلامي لا غير وتضيف المادة أن تعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة وهو إجراء شكلي فقط⁽⁹⁾، كما أن يشرع في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁰⁾.

فيما يخص شغور المجلس الشعبي الوطني، فقد يكون بسبب إنحلاله التلقائي نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي، أو بفعل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة (11)، والمجال الزمني الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يتجاوز مدة ثلاثة أشهر، وهو لأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية سواء في حالة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني، أو في حالة الحل الإداري من طرف رئيس الجمهورية، أو عند إجراء انتخابات تشريعية مسبقة⁽¹²⁾.

أما فيما يخص التشريع بأوامر خلال البرلمانية، فلا يتم إجرائها إلا بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وهذا ما أكدته المادة 01/142 من تعديل 2016.

فيتم اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، بمعنى قبل صدور الأمر يعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع اخذ مجلس الدولة حول الموضوع في كلتا الحالتين.

⁸- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الاوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإخوة

⁹- استعمال التشريع بأوامر حق شخصي لرئيس الجمهورية، بخلاف الوضع في فرنسا حيث استعمال الأوامر يمارس من طرف الحكومة، طبقا لنص المادة 38 من دستور 1958، للتفصيل أكثر انظر، محيد محمد التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002 ص21.

¹⁰- رداة نور الدين، التشريع عن طرق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006، ص ص 62-63.

¹¹- راجع المادة 82 من دستور 1996، السالف الذكر

¹²- انظر المادة 2/96 والمادة من قانون 01-16 السالف الذكر.

رغم القيود الواردة، إلا أن الواقع يشهد كم هائل من الأوامر مقارنة بالتشريع البرلماني ضف إلى ذلك معظم المجالات الحساسة نظمت بالأوامر، وما زاد من حرية السلطة التنفيذية في التشريع بأوامر عدم حصر الموضوعات⁽¹³⁾

ثانيا: التشريع عن طريق الاستفتاء

الاستفتاء إجراء مقرر لرئيس الجمهورية بموجبية يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، وهذا ما نصت عليه المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء " لكن الاستشارة اختيارية وتصبح ملزمة بعد الاستفتاء بالإيجاب أو الرفض⁽¹⁴⁾.

يعتبر الاستفتاء وسيلة للمساهمة المواطنين بطريقة مباشرة في الحكم، وعلى هذا الأساس يتنوع إلى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري وقد يكون تشريعيا يتعلق بقوانين عند ذلك يسمى بالاستفتاء الشعبي وأما سياسيا موضوعه بأوامر سياسية⁽¹⁵⁾.

كما أن السلطة اللجوء إلى إدارة الشعب الممنوحة لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها إلى غيره، ولا يمكن أن تمارسها سلطة أخرى ولو على سبيل الاستشارة⁽¹⁶⁾

من خلال نص المادة 91 السالفة الذكر يتضح أنها عامة، حيث لم يتم من خلالها حصر المواضيع التي يفترض أن يلجأ بخصوصها الرئيس للشعب من أجل الاستفتاء، وعليه يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد جعل الاستفتاء سلاح في يد رئيس الجمهورية يوجهه بالدرجة الأولى ضد البرلمان، بهدف إقصاءه من مناقشة و إثراء المسائل الهامة والمصيرية

¹³ - مزياني لونس، المرجع السابق، ص 204

¹⁴ - بوالشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية للطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية - جزء 03- د ذ ط ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 291

¹⁵ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 204.

¹⁶ - المادة 02/101 من قانون 01-16 السالف الذكر.

في حالة الأمة، ومن ثم بإمكان السلطة التنفيذية أن تمرر ما تريد من القوانين التي تراها من الصعب تمريرها عن طريق البرلمان⁽¹⁷⁾.

الفرع الثاني

أثر التشريع بالأوامر على اختصاص البرلمان

يعد الاختصاص التشريعي مجالاً موكلاً بحيث خولت له صلاحية إعداد القانون والتصويت عليه باعتباره الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية، إلا أن كثرة الأزمات الاجتماعية والاقتصادية والحاجة للإسراع في التشريع أدى إلى تعطيل مهامه و استحداث تقنية جديدة تتمثل في التشريع عن طريق الأوامر ولقد تبنى النظام الجزائري هذه التقنية مسنداً إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁸⁾.

أولاً: حرية رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر:

تظهر حرية رئيس الجمهورية في مجال التشريع في انعدام القيود عليها، فالمادة 142 وكذا المراجعة الدستورية أم غيرها لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز له أن يشرع فيها أو أنه مفوض في ممارستها من قبل البرلمان⁽¹⁹⁾.

بصدور دستور 1996 ورغم تنبيهه لنفس المبادئ التي جاء بها دستور 1989، إلا أنه عزز من جديد ذكر مركز رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية، وذلك بتحويله

¹- فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، -دراسة مقارنة- مذكرة لتتيل شهادة الماجستير في إطار مدونة الدكتوراه فرع القانون العام، تخصص إدارة ومالية كلية الحقوق، بدواو، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، د، س، ن، ص 42.

¹⁸- بركات أحمدن المجرع السابق، ص 29.

-شبة حسين، شرشاي فاروقن التشريع بالأوامر، (سلطة موازنة)، مذكرة لتتيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2009، ص 09.

سلطة التشريع عم طريق الأوامر وهذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان⁽²⁰⁾.

لم يشترط المؤسس الدستوري الجزائري لممارسة الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر أن يكون ذلك في حالة الضرورة فقط، بل تمنح المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سلطة اللجوء إلى هذا الإجراء في الأوقات الطبيعية وفي أوقات الأزمة. وعليه فرئيس الجمهورية غير مقيد بإجراءات أو حدود كما كان عليه الحال في النظام السابق أين كان طلب الأوامر يتم وفق شروط وإجراءات منها طلب التفويض من البرلمان لممارسة هذا الاختصاص، لأنه صاحب هذا الاختصاص، وأيضا التقيد بمدة معينة لممارسة هذا الاختصاص وتحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان⁽²¹⁾.

فالتشريع في المادة 142 لا يعرف أي قيد يخضع لأي إجراء من إجراءات التشريع فلا تعرض على مجلس الحكومة لأنها خاصة برئيس الجمهورية، لكنها تخضع لمجلس الوزراء وهذا الشرط عام، والمفصود بذلك أن الأوامر سواء اتخذت في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية فإنه يجب أن تتخذ في مجلس الوزراء.

كما أن نفس المادة تجنبت الإشارة إلى دور مجلس الدولة للنظر في الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، خاصة أن هذا المجلس استحدث في دستور 1996، وكان الهدف منه تقديم الاستشارة للحكومة حول مشاريع القوانين والمراسيم والتي يستمدّها من المادة 153 منه التي أحالت للقانون العضوي تحديد صلاحيات أخرى لمجلس الدولة.

²⁰-المرجع نفسه، ص 10.

¹- سعيداني لوناسي جقيقة، مكانة التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 66.

لكان عندما عرض هذا القانون على أي المجلس الدستوري أبدى رفضه لمجلس الدولة النظر في الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية وفقا لهذا الأمر فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لا تخضع لمجلس الدولة لإبداء رأيه فيها، وهذا بخلاف مشاريع القوانين التي تعرض على مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة وهذا وفقا لما نصت عليه المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²²⁾، إذا فالتشريع بالأوامر هو اختصاص يعود لرئيس الجمهورية فيه تظهر حرية الرئيس وتفوقه في مجال التشريع⁽²³⁾.

ثانيا: الموافقة الشكلية من دور البرلمان في مجال التشريع بالأوامر وتدعم مركز رئيس الجمهورية.

لا شك أن مزاحمة رئيس الجمهورية للبرلمان في أداء مهمته التشريعية عن طريق الأوامر التشريعية هو خرق صارخ لمبدأ الفصل بين السلطات، وسمة من سمات دولة اللاقانون واللامركزية، وأداة لشخصية السلطة والحكم الفردي تخلى عنها دستور 1989 لتناقضها مع روح مبادئه وأعد تبنيها دستور 1996 برؤية جديدة لما أثبتت التجربة ضرورتها كأداة دستورية تمنع تعطيل الحياة العمومية وتسيير الأمور المستعجلة.

وبهذا المنطق أصبحت الأمور استثناءا يرد على الأصل عدة ضوابط غير أنه وبعيدا عن مقتضى هذا الحكم، فإن الواقع كرس ممارسة لا تستند لمبدأ دولة القانون المعلن عنها حيث أن الإفراط في إصدار هذه الأوامر يشكل تجاوزا للبرلمان بصفته العضو الأصيل للتشريع ومساسا بحرمته بشكل يجعل البرلمان مجرد قاعة لتسجيل القوانين والتصويت عليها دون أن تكون له المبادرة في وضعها وتحوله إلى جهاز للإضفاء الشرعية على الأوامر التي

²²- تنص المادة 136 من دستور 2016 على ما يلي: « وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد اخذ رأي

مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة»

²³- محديد حميد، المرجع السابق، ص ص 54-55.

تتقدم بها السلطة التنفيذية، وبالتالي قفز على الإدارة الشعبية وبداية لتأسيس نظام غير ديمقراطي⁽²⁴⁾.

ما زاد من خطورة الموقف هو حرية رئيس الجمهورية في تنظيم أي موضوع يريده بواسطة الأوامر التشريعية دون أدنى تكبح سلطته في ذلك، فإذا كان الادعاء بأن الأوامر تمثل إجراء استثنائياً يتم اللجوء من أجل تجاوز عدم كفاية الإجراءات وهو ما يعتبر بجلاء عن الرغبة تجاوز سلطة البرلمان.

فاستعمال الأوامر سيفيد عدم تقدير السلطة التنفيذية للدور التشريعي للبرلمان، وأن النهج من السلطة التنفيذية في استعمال الأوامر على البرلمان فرصة التشريع ابتداءً حيث يفاجأ عقب فض دورة انعقاد مباشرة، أو قبل قليل من موعد اجتماعه في دور جديد بالعديد من النصوص التي تصدرها السلطة التنفيذية مستتدة بغير حق إلى المادة 142⁽²⁵⁾.

إذ انتهى الأخذ بعدم التوازن بين الهيئات، وجاء عدم التوازن هذا لمصلحة السلطة التنفيذية وجعلت الأخيرة مشرع ذو اختصاص تتمتع بخاصية أصلية وغير مشروطة ترتبط أصلاً بالمشرع وجعلتها مشرع اختصاص أو مشرع الحق العام في وضع القواعد القانونية لتكون السلطة التشريعية مشرع استثنائي.

على هذا الأساس يمكن القول أن هناك تضائل في سلطة البرلمان وتقليص دوره التشريعي والموافقة الشكلية للبرلمان في مجال التشريع عن طريق الأوامر تقلل من دوره التشريعي وتدعم مركز رئيس الجمهورية⁽²⁶⁾.

²⁴- رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 123.

²⁵- محيد حميد، المرجع السابق، ص 57.

²⁶- رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 12.3-124.

المطلب الثاني

الأوامر المتخذة في الظروف غير العادية

إن رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية يتمتع بسلطات واسعة مما يؤدي إلى تقييد بالحقوق والحريات العامة للأفراد والمعترف بها دستوريا على أسا تلك الظروف وإقرار هذه السلطات الاستثنائية يرجع إليه العديد من الفقهاء فمنهم من أسند الرأي الراجع من الفقه التي تعد في الأوقات العادية محصورة⁽²⁷⁾.

وبالرجوع إلى نصوص الدستور نجد أن السلطة تتركز بيد رئيس الجمهورية في اتخاذ كل التدابير التي يراها مناسبة لتلك الأوضاع في المقابل يتقلص دور البرلمان في حالة الحصار والطوارئ (الفرع الأول) ويشكل أكبر يتم تجميده في الاستثنائية وحالة الحرب وحالة الحرب (الفرع الثاني)

الفرع الأول

الاستبعاد النسبي للبرلمان في حالتي الحصار والطوارئ

تعتبر حالتي الحصار والطوارئ نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليها إلا بصفة استثنائية، مؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقتصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مسوعاته⁽²⁸⁾. إذ تعلن حالة الطوارئ للمحافظة على الأمن العام، ويترتب على أعمال الطوارئ تقييد الحريات العامة في

²⁷ - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 97.

²⁸ - رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس في ظل دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة 2005، ص 12.

مجالات محددة، لرئيس الحق إعلان حالة طوارئ لضمان الحقوق الأساسية وحريات المواطنين⁽²⁹⁾.

ومن أهداف 'لان حالة الطوارئ حسب المرسوم الرئاسي رقم 44/92⁽³⁰⁾ والمتضمن إعلان حالة الطوارئ:

- استتباب النظام العام.

- ضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات.

- تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

والملاحظ من نص المادة 105 من الدستور أن المؤسس الجزائري أدرج حالة الحصار في مادة واحدة، وأخضعها لنفس الضوابط والأحكام وترك الرئيس تقديرية واسعة جدا في الجوء إلى تقدير احدهما دون الأخرى، كما أن شروط إعلان هاتين الحالتين هي شروط موضوعية وتتمثل في: شروط الضرورة الملحة، إن يكون إعلان حالة طوارئ والحصار لمدة معينة، ويبدو أن المشرع الجزائري تأثر بما ورد في المادة 10 من الدستور الفرنسي من حيث تنظيم الحالتين بموجب قانون عضوي.

أما بالنسبة للشروط الشكلية، المتمثلة في اجتماع المجلس الأعلى للأمن استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، فهي مجرد شروط إجرائية يجب على الرئيس إتباعها لضمان صحة تصرفه من الناحية الدستور دون أن يكون لأراء هذه الهيئات أدنى فعلي على سلطة الرئيس في إقراره الحالتين⁽³¹⁾.

²⁹ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، د ط، دار الريحانة 199، ص 88

³⁰ - مرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن 'لان حالة الطوارئ المؤرخ في 05 شعبان 1412 الموافق ل 09/فبراير 1992 ج ر عدد 10، صدرت بتاريخ 09 فبراير 1992.

³¹ - مفتاح رزيق حنان، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، بانة، د س، ص 102.

لا يكون التمييز سهل في الحالتين إلا من حيث التسمية لدى الإعلان والتي

يعود تقريرها إلى الرئيس، رغم أن الفقع يرى أن حالة الحصار تتميز عن حالة

الطوارئ بكونها ذات صلة مع الرأي الفرنسي ولكن لا ينطبق على الجزائر.

أما الحصار هي أقل حدة وخطورة من الحالة الاستثنائية من جهة، لكنها قريبة جدت

من حالة الطوارئ، والدليل على ذلك ذكر الحالتين في نفس المادة 105 دون التمييز بينهما،

إلا من حيث الترتيب إلا أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية للجوء إلى أحدهما عند

الحاجة وليس له قيود إلا فيما يتعلق بالمدة أين يستوجب الدستور تمديد أي حالتين بمرور

الأجل الأول على إعلانها قبل البرلمان، وفيما يخص بين ذلك فإنه هو الذي يقدر وقت

رفعها بناء على تكييفه للأوضاع ومدى زوال أسباب أقرارها⁽³²⁾.

وعليه يتم استبعاد البرلمان ولو نسبيا عن المسائل المتصلة بهاتين الحالتين، أي يتم

نقل بعض الصلاحيات مؤقتا من نطاق التشريع إلى نطاق التنظيم ومنه توسيع اختصاص

السلطة التنظيمية على حساب السلطة التشريعية، وإذا كان هذا التوسيع في الأصل يقصد به

دفع ما يمس بسلامة الدولة ومؤسساتها بسرعة، إلا أنه ومن جهة أخرى يكشف عن هشاشة

الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان في حالتي الطوارئ والحصار⁽³³⁾.

الفرع الثاني

التجميد التدريجي للبرلمان في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب

عند حدوث مخاطر استثنائية فإن الدستور منح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة

تسمح له بمواجهة الأوضاع غير العادية، وذلك لكون التشريع العادي يصبح غير ملائم لهم

³² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996،

ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، ص 311.

³³ - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 86.

بحيث قد يلجأ رئيس الجمهورية لإعلان الحالة الاستثنائية، وأكثر من ذلك قد تبلغ الأحداث أقصى حد من الخطورة بحيث لا تواجه إلا بإعلان حالة الحرب.

مع العلم أن هذه الحالات تختلف درجة خطوتها من حالة إلى أخرى، وبالرجوع إلى نص الدستور نجد أن السلطة تتركز بيد رئيس الجمهورية في اتخاذ كل التدابير التي يراها مناسبة لتلك الأوضاع، في المقابل يتعطل دور البرلمان في حالة الاستثنائية (أولاً)، إلى أن يتم تجميده في حالة الحرب (ثانياً) (34).

أولاً: تعطيل العمل البرلماني في الحالة الاستثنائية

خول لرئيس الجمهورية سلطة استثنائية تسمح له باتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تمثل تهديداً جدياً وخطيراً، سواء كان ذلك من أجل سلامة الوطن أو ردع ما يعرقل مؤسسات الدولة الدستورية عن أداء دورها الدستوري (35).
فقد قيد المؤسس الدستوري الجزائري إعلان الحالة الاستثنائية بشروط موضوعية وأخرى شكلية وذلك حسب المادة 107 من الدستور.

أ - الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية

للدخول في الحالة الاستثنائية يتعين أن نواجه خطر يهدد موضوعات محددة في الدستور والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة فيتهدها إما بالإنقاص أو الزوال (36).

³⁴ - رباحي مصطفى، المرجع السابق، ص 12.

³⁵ - سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 91.

³⁶ - بغدادي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر 2009، ص 140.

لا يكفي أن يكون هناك خطر داهم وشيك الوقع، حتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية⁽³⁷⁾.

بل يجب أن يصيب ذلك إحدى الموضوعات المحددة حصرا والمتعلقة بالمحافظة على استقلال الأمة أو المحافظة على المؤسسات الدستورية في الدولة⁽³⁸⁾.

ب- الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية:

فلا يتم إعلان الحالة الاستثنائية إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى مجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء⁽³⁹⁾، وعليه يتم عن طريق:

- 1 استشارة رئيس غرفتي البرلمان: نظرا للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية خاصة على الصعيد الداخلي، في مجال التشريع والرقابة وما في ذلك من حماية لحقوق وحرريات المواطنين والمؤسس الدستوري ألزم رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة على سواء⁽⁴⁰⁾
- 2 استشارة المجلس الدستوري: اشترط الدستور قبل تقرير الحلة الاستثنائية استشارة رئيس المجلس الدستوري المكلف بالسهر على احترام الدستور (41) فاستشارة المجلس الدستوري تعتبر ضمانا أساسية لحماية حقوق وحرريات الأفراد، ومن جهة أخرى يعتبر رأي المجلس الدستوري تديما لموقف رئيس الجمهورية أمام المؤسسات الدستورية الأخرى.

³⁷ - راجع الفقرة 02 من المادة 93 من دستور 1996 السالف الذكر.

³⁸ - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بكايد، تلمسان 2012، ص 63.

³⁹ - حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمانياتها، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بكايد، تلمسان 2013/2012، ص 132.

⁴⁰ - عبد اللاوي زينب، المرجع السابق، ص 98.

⁽⁴¹⁾ - راجع المادة 01/182 من قانون 01-16، السالف الذكر.

3 **الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:** وهو أمر لازم قبل الإعلان عن الحالة الاستثنائية، وهنا يكون الاستماع إلى المجلس بكل أعضائه لاسيما وأن رئيس الجمهورية يرأس المجلسين⁽⁴²⁾.

4 **اجتماع البرلمان وجوبيا:** أن اجتماع البرلمان وجوبا يعد ضرورة حتمية لدى الإعلان عن الحالة الاستثنائية، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع وممثلة الشعب في إجازة، أي البرلمان في هذه الحالة يجتمع بقوة القانون وبشكل دائم⁽⁴³⁾ فإذا كان رئيس الجمهورية ملزم بتطبيق هذه الإجراءات للإعلان الحالة الاستثنائية فإنه ليس مجبرا على الأخذ بها، وبالتالي فهي آراء استشارية بسيطة لا ترتب عنها آثار ملزمة وتبقى شروط إشكالية فقط⁽⁴⁴⁾.

ثانيا: التجميد التدريجي للبرلمان في حالة الحرب:

تعتبر حالة الحرب الحاسمة، الأشد والأخطر من الحالة السالفة الذكر، حيث أن رئيس الجمهورية يتولى على جميع السلطات وكذلك توقيف العمل بالدستور وتعليقه في مدة الحرب، من أن عهدة الرئيس الجمهورية يتمدد وجوبا إذا خلال مدة الحرب.

ويوقع رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويعرضها فورا بعد تلقي رأي المجلس الدستوري حولها، على غرفتي البرلمان لتوافق عليها صراحة⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴²⁾ مسراتي سليمة، مدى تطبيق الفصل بين النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 145.

⁽³⁾ - تونصير إبراهيم، المرجع السابق، ص 121.

⁽⁴⁾ - عبد الحميد يوسف، المرجع السابق، ص 146.

⁽¹⁾ - عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية في ضوء النظام الجزائري الحالي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2002، ص 37.

وفي الفقرة الثانية من المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 201، وإذا وقع شغور في المنصب بسبب استقالة رئيس الجمهورية ويصدق هذا أيضا على رئيس الدولة مهما كان سواءا رئيس مجلس الأمة أم رئيس المجلس الدستوري في حالة الشغور المزدوج في حالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته يحدث مانع لرئيس مجلس الأمة⁽⁴⁶⁾

بالرجوع للمادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تبين أن هناك شروطا موضوعية وأخرى شكلية يلزم توافرها لإعلامها.

فالشروط الموضوعية للإعلان حالة الحرب تتمثل في وقوع عدوان فعلي على البلد أو يوشك أن يقع، ويكون مبني على قرائن دالة على ذلك، والذي يمكن تبيانه من الملاحظات المادة بالاعتداء على البلد أو أنه أصبح حتما وذلك بالتحضير العسكري وبحشد الجيوش وممارسة الأعمال التخريبية أو محاولة ذلك من قوة خارجية⁽⁴⁷⁾.

غير أن عبارة وشيك الوقوع المعتمدة في المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تشير إلى بعض الغموض، ليبقى لرئيس الجمهورية حرا في تقدير من يكون العدوان وشيك الوقوع، وبالتالي سلطة الإعلان ترجع للرئيس شخصيا.

أما الشروط الشكلية للإعلان حالة الحرب تبقى كما ذكرناها في الحالات السابقة، بالإضافة إلى أن يوجه خطابا للأمة لإعلامها بذلك، هي مجرد وسيلة قانونية يبرر بها رئيس الجمهورية الإجراءات الاستثنائية التي يتولى استخدامها الرأي العام، وتبقى هذه الاستشارة إجبارية من حيث طلبها واختيارية من حيث العمل بها⁽⁴⁸⁾.

(2) - صالح بلحاج، المؤسسات والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى يوم، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية

الجزائر 2010، ص 214.

(47) - عبة سليمة، المرجع السابق، ص 62.

48 - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 114.

أكد المشرع الدستوري على ضرورة إتباع هذه الإجراءات وذلك نظرا لخطورة الوضعية وصعوبتها، حيث أنه بموجبها يتم تعليق العمل بالدستور ريثما تزول، وقرار هذه الحالة تمنح لرئيس الجمهورية كل السلطات حيث تجعل منه مشرعا ومنفذا دون رقابة في غياب الدستور⁽⁴⁹⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 110⁽⁵⁰⁾.

المبحث الثاني

الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

إن متطلبات العصر، والية العمل والتطور العلمي الكبير الذي شهده المجتمع. حال دون تطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة وبمعنى آخر لم يكن من الممكن أن تختص البرلمانات وحدها بالمهمة التشريعية، وأن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد القيام بتنفيذ القوانين، لذلك أصبحت هذه الأخيرة تقوم بأعمال هي أصلا من اختصاص البرلمان، وعلى هذه الأساس فدور رئيس الجمهورية في الاختصاص التشريعي قد يبدو في صورة تعاون مع البرلمان إلا أن هذه الدور قد تلو مرتبته ليصل إلى درجة سيطرته على هذه الاختصاصات وبصورة منفردة.

فالرئيس الجمهورية وبصفته ممثل الدولة داخل البلاد وخارجها سلطة إبرام المعاهدات الدولية، وما على البرلمان إلا أن يصادق على معاهدات التي قام بإبرامها، كما أنه الوحيد الذي بإمكانه تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور⁽⁵¹⁾.

⁴⁹ - عبة سليمة، المرجع السابق، ص 63.

⁵⁰ - راجع المادة 110 من القانون 01-16، السالف الذكر.

⁵¹ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 4.

المطلب الأول

التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية

المعاهدات الدولية هي اتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي العام بقصد ترتيب آثار قانونية معينة، وفقا لقواعد القانون الدولي العام، سواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق، وأيا كانت التسمية التي تطلق عليها⁽⁵²⁾.

فالسطة التنفيذية تتولى المفاوضات وإبرام المعاهدات الدولية وباعتبار رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة يقوم برسم الخطوط العريضة لسياستها الخارجية لهذا خص بالنصيب الأوفر في مجال الخارجي عن طريق التشريع بواسطة المعاهدات الدولية فرئيس الجمهورية إذن هو صاحب الاختصاص في إبرام المعاهدات الدولية التي يجب يبلغها للبرلمان ليوافق عليها فتكتسب قوة القانون، فلهذا فإن دور البرلمان بغرفتيه في هذا المجال يقتصر على الموافقة الشكلية على ما تبرمه السلطة التنفيذية من معاهدات⁽⁵³⁾.

الفرع الأول

احتكار رئيس الجمهورية لصلاحيه التصديق على المعاهدات الدولية

تنص المادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية على أن: " التصديق إجراء قانوني هام ويتمثل عن رضا الدولة للارتباط بالمعاهدة والاتفاقية الدولية"⁽⁵⁴⁾.

فالتصديق بهذا المعنى إذن هو الفعل الرسمي الذي يصدر من رئيس الدولة في إطار احترام إجراءات القانون الوطني والتي تلزم به الدولة على المستوى الدولي.

⁵² - انظر اتفاقية فيينا لقانون المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969، انظم تاليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 222/78 المؤرخ 13/أكتوبر 1987، يتضمن الانضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فيينا المبرمة في 23 ماي 1969، ج ر عدد 42 صادر بتاريخ 14 أكتوبر 1987.

⁵³ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 05

⁵⁴ - راجع المادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات: المرجع السابق.

إن نفاذ الآثار القانونية للمعاهدة يبدأ من تاريخ التصديق عليها لهذا يعتبر من الأمور الخطيرة التي تترتب عنها آثار هامة حيث يعد إجراء لازم لدخول المعاهدة حيز النفاذ داخليا وتصبح لها قوة قانونية ملزمة، ولهذه الاعتبارات نجد التصديق يعطي للدولة مهلة لتفكير وإعادة النظر قبل الالتزام نهائيا بالمعاهدة أو عرض النصوص على المختصين أو طرحها على المناقشة أما البرلمان أو الجهات الأخرى الممثلة للرأي العام، حيث أنه تدخل سلطة التصديق على المعاهدات الدولية في الدساتير الجزائرية المتعاقبة والحالية في نطاق الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية وتبيان لذلك نص دستور 1963 في مادته 42⁽⁵⁵⁾ بصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وكان هذا المبدأ مكرس أيضا في دستور 1978 و1989⁽⁵⁶⁾.

والتصديق حسب الدستور صلاحية محضة لرئيس الجمهورية لا ينازعه فيها أحد ولا يمكن له أن يفوضها باعتبارها من صلاحيات السيادة التي تبقى بالمركز القانوني لرئيس الجمهورية، ليكون هذا الاختصاص ما هو إلا تكريس لمبدأ دستوري يخص رئيس الجمهورية بالمكانة المتميزة في النظام الدستوري الجزائري، ومن الأسباب التي دفعت بالمشروع الدستوري إلى جعل عملية التصديق على الاتفاقيات الدولية في يد رئيس الجمهورية إلى ظهور حكومي جديد هو (الوزير الأول) الشيء الذي يفرض وضع حدود واضحة بينه وبين اختصاصات رئيس الجمهورية⁽⁵⁷⁾.

⁵⁵ - انظر المادة 42 من دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

⁵⁶ - أمر رقم 97/76 ويتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، معدل بالقانون رقم 06-79 مؤرخ في 07 جويلية 1979 ج ر عدد 28، الصادر في 10 جويلية 1979 والقانون رقم 01/80 مؤرخ في 12 جانفي 1980 223-88 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، ج ر عدد 45، الصادر في 05 نوفمبر 1988.

⁵⁷ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص ص 11-12

وبهذا تم أبعاد البرلمان والحكومة عن المشاركة في التصديق على المعاهدات الدولية⁽⁵⁸⁾.

وبالنظر إلى تنوع التشكيلات السياسية على مستوى البرلمان كان على المشرع أن يجعل من السلطة التشريعية شريكا عند المصادقة على المعاهدات الدولية، مع ضرورة الأخذ برأيها في مرحلة المفاوضات فإنفراد رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص يؤدي في الغالب إلى تحميل الدولة والتزامات دون موافقة ممثلي الشعب⁽⁵⁹⁾.

الفرع الثاني

المساهمة الشكلية للبرلمان عند إبرام المعاهدة الدولية

تنص المادة 149 من الدستور الجزائري 2016 على أن: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي ترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة⁽⁶⁰⁾."

حيث أنه يتضح من نص المادة أن المشرع جعل من مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية تقتصر على أصناف محددة واردة على سبيل الحصر لأن مصادقة رئيس الجمهورية على هذه المعاهدات مشروطة بالموافقة المسبقة للبرلمان بغرفتيه، وبمفهوم المخالفة هناك معاهدات لا تتطلب الموافقة البرلمانية لتصديق عليها فهي تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية، فلذلك فإن تدخل السلطة التشريعية في هذا المضار يقتصر على أنواع محددة من المعاهدات وتتمثل أساسا في المعاهدات السياسية، وهي معاهدات

⁵⁸ - حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين الدولة وبين النظام البرلماني والرئاسي، د ذ ط، دار النهضة العربية، مصر 2009، ص 174.

⁵⁹ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 13

⁶⁰ - لوثن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم القانونية تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص 205.

مهمة تدخل أساس في اختصاص البرلمان وتتمثل في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة.

أما النوع الثاني الذي يتوقف دخولها حيز التطبيق موافقة البرلمان عليها هي المعاهدات التي تعدل من محتوى القانونية وخاصة تلك التي ترد عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة وكذا المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص⁽⁶¹⁾.

ومن الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع أراد أن يقيم نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إبرام المعاهدات الدولية إلا أنه لم يوفق في ذلك وظل موضوع إدارة السياسة الخارجية يوجهها رئيس الجمهورية، حيث أخرج من نطاق مساهمة البرلمان في مجال المعاهدات الدولية أنواع أخرى مهمة كتلك المتعلقة بالتحكيم، وكذلك الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي والمؤسسة الإنمائية الدولية التي تعرف نماء كبير بعد تحسن الأوضاع الاقتصادية⁽⁶²⁾.

ومن جهة أخرى إن اشتراط الحصول على الموافقة مسبقة من البرلمان قبل التصويت على المعاهدات التي حددتها المادة 149 من الدستور⁽⁶³⁾ لا يعني أن الجهاز التشريعي يشارك رئيس الجمهورية في سلطة التصديق، فسلطة البرلمان لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري، بل إنا رئيس الجمهورية غير ملزم بإعطاء أثر للموافقة البرلمانية، إنما يحتفظ بسلطة التقديرية كاملة.

⁶¹ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص14

⁶² - خرباشي عقيلة، مركز الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 227.

⁶³ - راجع المادة 149 من قانون 10-16، المرجع السابق.

إذ يمكنه رفض التصديق على المعاهدات التي حازت على موافقة البرلمان ولكن لا يمكنه التصديق عليها دون الحصول على إذن سابق من البرلمان متى اشترط الدستور ذلك⁽⁶⁴⁾.

كما أنه ليس بوسع أي مجلس أن يدخل أي تعديل على أحكام المعاهدة أي للغرفة البرلمانية أن تمنح الموافقة أو ترفض وبهذا يمارس البرلمان اختصاص الموافقة لكي يضيف على المعاهدة الصبغة القانونية فقط وفي الوقت ذاته المشرع لم يحدد أغلبية خاصة لكي تحصل النماهدة على موافقة، بل اكتفى بالنص على أن تكون موافقة البرلمان صراحة وبهذا تكون موافقة البرلمان بالأغلبية البسيطة أو العادية والقصد من عدم تحديد أغلبية خاصة هو أبعاد السلطة التشريعية عن مجال الخارجي وجعله من اختصاص السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية⁽⁶⁵⁾.

المطلب الثاني

استئثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور

الدستور هو القانون الأسمى لدولة يتكون من مجموعة من القواعد العامة المتعلقة بتحديد مبادئ وأسس تنظيم المجتمع وسلطة الدولة وضبط علاقة التوافق بين الحقوق والحريات وتحدد لنا طبيعة الحكم في الدولة ولذلك يعتبر مبدأ تعديل الدستور من الصفات الطبيعية التي يتمتع بها الدستور ذاته حتى يكون ذو طبيعة متجددة في جميع أحكامه ويساير مقتضيات تطور المجتمع، وعليه وضع المؤسس الجزائري شروط خاصة عند تعديل أحكامه يجب احترامها، وعلى هذا الأساس حدد المؤسس الجهات المخولة بتعديل الدستور للمحافظة عليه ضد أي عبث سياسي كان، فلرئيس الجمهورية السلطة الفعلية في تعديل

⁶⁴ - قش الخير، مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد الخامس،

منشورات جامعة باتنة الجزائر، ص ص 17-18.

⁶⁵ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 16.

الدستور تصل إلى حد إحكام مسارة وسيادة إرادته بصورة منفردة وفي الوقت ذاته خول الدستور للبرلمان هذا الحق إلا أن هذه المكانة تبقى شبه معدومة الأثر لأنها تتوقف على سلطة الرئيس⁽⁶⁶⁾.

الفرع الأول

احتكار رئيس الجمهورية لسلطة اقتراح تعديل الدستور

تأتي المبادرة بتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية في شكل مشروع قانون إذ ارتئ أنه من الضروري إعادة النظر في مادة أو أكثر من مواد الدستور القائم، فالمشرع الدستوري جعل منه آلية تحريك اقتراح تعديل الدستور يستأثر بها رئيس الجمهورية وبصورة منفردة عن المؤسسات الأخرى، فلا تستطيع أي مؤسسة أن تبحث أية قضية تأسيسية للدولة دون إرادته بل هو الشخص الوحيد المؤهل لتعديل الدستور داخل السلطة التنفيذية، معنى هذا أن المبادرة لا تكون إلا من طرف رئيس الجمهورية أي لا تشاركه الحكومة⁽⁶⁷⁾.

وإذا كان هذا نظريا لا، الواقع العملي هذا التعاون فلمجرد إيداع المشروع الخاص بالمراجعة الدستورية أمان البرلمان، تسهر الحكومة على الدفاع خاصة في حالة وجود توافق سياسي رئيس الجمهورية والوزير الأول.

وعلى ضوء ما تقوم ببدا أن المشروع كرس حقيقة أولوية احتكار رئيس الجمهورية لهذه السلطة، وهذا ما يثبت من خلال تحليل مختلف مراحل والإجراءات التي يمر عليها التعديل الدستوري، بالإضافة إلى أن تحديد طريقة تعديل الدستور سواء كانت عادية أو غير عادية ترجع إلى رئيس الجمهورية.

وعلى هذا الأساس لتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية له أن يتبع طريقتين:

⁶⁶ - المرجع نفسه، ص 25.

⁶⁷ - محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ج 02، د ذ ط، د.ذ.س.ن.، مصر، ص ص 182-181.

الطريقة العادية لتعديل الدستور: أو ما يسمى بالسلطة التأسيسية الفرعية العادية⁽⁶⁸⁾، ولقد تكفلت المادة 208 من الدستور بتحديد تشكيلة السلطة التأسيسية الفرعية.

فرئيس الجمهورية حسب هذه الطريقة هو الذي يتمتع بحق المبادرة بتعديل الدستور بصورة انفرادية، أما البرلمان فيختص بالمصادقة الأولية على مشروع التعديل والشعب مختصة بمصادقة نهائية على التعديل ليتولى بعدها رئيس الجمهورية السلطة إصدارها⁽⁶⁹⁾.

الطريقة الغير العادية لتعديل الدستور: حسب السلطة التأسيسية الفرعية التقنية لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح مشروع التعديل وسلطة إصداره والمجلس الدستوري جعلت منه كجهة استشارية والبرلمان بغرفتيه كهيئة تصويت على اقتراح مشروع التعديل وهذا ما جاءت به أحكام المادة 210 من الدستور.

إن هذه الطريقة تمنح لرئيس الجمهورية صلاحية تعديل الدستور دون الرجوع إلى الشعب إذا رأى التعديل تقني لا يحتاج إلى تدخله، وتحديد مدى تقنية المشروع ترجع للمجلس الدستوري بإبداء رأي مؤكد فيه أن التعديل الدستوري لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرياته، ل يمس بأس كيفية التوازنات الأساسية لسلطات والمؤسسات الدستورية.

وبعد أخذ رأي المجلس الدستوري يتم عرض المشروع الذي يتضمن التعديل الدستوري على البرلمان للتصويت عليه لكن ليس كما يصوت على القوانين العادية، فالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصوت عليه بأغلبية (3/4) وجوبا حتى يستطيع رئيس الجمهورية إصدار هذا القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري.

⁶⁸ - بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية/ د ذ ط، دار الكتاب الحديث، الجزائر 2003، ص 78.

⁶⁹ - راجع المادة 174 من دستور 1996، المرجع السابق.

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية عادة ما يلجئ إلى هذا الطريق في حالة ما إذا كان يتمتع بالأغلبية البرلمانية هو المشرع الرئيسي حينما جعل المشرع الدستوري سلطة تحريك المبادرة بتعديل الدستور يقتصر في شخصه وبصورة منفردة وبترب عن ذلك أن دور السلطة التشريعية بات محدودا بنص الدستور، لأنها النتيجة الطبيعية لاتساع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية⁽⁷⁰⁾.

الفرع الثاني

المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور متوقفة على موافقة رئيس الجمهورية

انطلاقا من أحكام نص المادة 211 التي تنص على: " يمكن ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الطي يكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي وبصدره في حالة الموافقة عليه

أعطى المشروع الدستوري وبموجب المادة 211⁽⁷¹⁾ من الدستور للبرلمان المجتمع بغرفتيه حق التدخل في مباشرة السلطة التأسيسية الفرعية حيث يمكن لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور، فحيازة مشروع تعديل الدستور نصاب ثلاثة أرباع داخل البرلمان المجتمع بمجلسه يخفف من الإجماع على الموافقة بين كل الحساسيات داخل المجلسين.

لكن الملاحظ أن المادة 211 أقرت للبرلمان بحق المبادرة بتعديل الدستور، ولكن قيده في الوقت ذاته حينما نصت على شروط أفرغت المادة في محتواها، إذ أن تحقيق نصاب ثلاثة أرباع 3/4 من أعضاء الغرفتين المجتمعين معا لا يمكن تحققه. خاصة مع وجود الثالث المعطل الدستور أو توقيف مساره ما يؤدي إلى كبح أي مبادرة غير موالية للرئيس.

⁷⁰ - راجع المادة 210 من القانون 01-16، المرجع السابق.
⁽⁷¹⁾ - راجع المادة 211 من قانون 01-16، المرجع السابق.

أن المشرع الدستوري حرص من وراء هذا القيد على ضمان استقرار واستمرار تفوق المؤسسة التنفيذية وبالتالي نلاحظ أن رئيس الجمهورية يملك احتكار تام لسلطة المبادرة ولا يمكن لأي مروع أو مبادرة بالتعديل أن يتحقق إذا لم يتم من طرف رئيس الجمهورية⁽⁷²⁾ وعلى أي حال، إن انتهاج المشرع الدستوري هذا السبيل، أي تمكين البرلمان من المبادرة بتعديل الدستور يعد اجتهاد محسود اجتهادا محسودا وأن كان الأجدر بالمشرع الدستوري أن يقر هذا الاختصاص للمجلس الشعبي الوطني. وحده دون أعضاء مجلس الأمة لكونه المجلس المنتخب⁽⁷³⁾.

ومن جهة ثانية المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور تبقى معلومة الأثر ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية في عرضها على الاستفتاء الشعبي من عدمه، وهذا ما نفهمه من عبارة يمكن الواردة في نص المادة 211، فلرئيس الجمهورية الحرية في القيام بغرض التعديل على هيئة الناخبة أو الامتناع عن ذلك لان الدستور لم يلزمه بطرح مبادرة البرلمان على الشعب ولم يورد جزء في حالة امتناع قيامه بذلك وبالتالي يضل رئيس الجمهورية صاحب القول المفضل في تعديل لا يمكن أن يتم من دون مبادرة أو موافقة على المبادرة البرلمانية في الموضوع⁽⁷⁴⁾.

وبهذا نلاحظ الهيمنة الكلية لرئيس الجمهورية على سلطة المبادرة باقتراح تعديل الدستور بل يظهر كعمل انفرادي حينما جعل المشرع الدستوري سلطة التحريك من صلاحية الحصرية والذي يؤدي بالضرورة إلى إبعاد المؤسسة البرلمان و طائها مكاننا ثانويا حتى وأن أعطى لها الدستور حق المبادرة بالتعديل، إلا أن بث الحركة في هذه المبادرة ترجع لرئيس الجمهورية الذي يملك وحده سلطة عرضها على الاستفتاء من عدم ذلك وعلى هذا الأساس يمكن تصور دور البرلمان في هذه الحالة أنه عبارة عن مؤسسة استشارية هذا إذ لم يتم الاستغناء عنها في بعض أطوار العملية كاللجوء إلى الاستفتاء الشعبي مباشرة وتجاوزه كلية⁽⁷⁵⁾

(72) - بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة العدد الأول، 1998، ص 08

(73) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، د ط، دار هومة، الجزائر، 2002، ص ص

420-419.

(74) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د.ذط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 208.

(75) سعد عيادي، المرجع السابق، ص 33.

نستنتج من خلال هذه الدراسة أن البرلمان لم يصل بعد إلى درجة معتبرة تمكنه من ممارسة سلطته كاملة في المجال التشريعي كونها مقيدة يعود ذلك لاستئثار السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية وذلك نظرا للمجال غير المحدود للسلطة التنظيمية لهذا الأخير على حساب المجال التشريعي الممنوح للبرلمان التي أضحت محصورة مما يفسح الميدان واسعا أمام السلطة التنفيذية للمشاركة في التشريع من خلال ما تصدره من مراسيم تنظيمية.

كما لم يكتف المؤسس الدستوري إلى إضعاف البرلمان بحصر الموضوعات التي يمكن لصحاب السيادة التشريعية التدخل فيها، بل رخص لرئيس الجمهورية بأن يشرع في هذه الموضوعات وتصدر بموجب أوامر، إذا يعتبر حصر المجال التشريعي للبرلمان في ممارسة الاختصاص الأصلي والأصيل الممنوح له في الميدان التشريعي الذي من المفروض لا تزاخمه أي جهة في هذا المجال.

حيث أنّ الهيئة التنفيذية تتمتع بالهيمنة من خلال الكثير من سلطاتها وهذا الوضع أي أدى إلى أن البرلمان لم يعد يتمتع بالاختصاصات الواسعة بل تم تنفيذها على سبيل الحصر لذلك يكون الدور التمثيلي للبرلمان قد تراجع بصفة عامة وتدهورت مكانته إذ أن أغلبية القوانين ذو مصدر تنفيذي وهذا أمر منطقي نظرا للمجال الواسع الذي يختص به رئيس الجمهورية .

بالإضافة إلى هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان في اختصاصه الأصيل وهو التشريع حتى أصبح هذا الأخير يمثل الاستثناء في هذا المجال من خلال وجود الحكومة في مراحل التشريع ومنحها جميع الآليات القانونية التي تجعلها المشرع والمنفذ. إذ أن ضعف ضعف البرلمان يسمح للرئيس عندما لا يجد سلطة توازنه.

أمام هذا الواقع الذي يحتاج إصلاحات كبيرة على مستويات عديدة، من بينها البرلمان وذلك بالعمل على تقوية دوره التشريعي وتعزيز من صلاحياته:

- العمل على إقامة برلمان حقيقي يكون أعضائه ذوو مستوى يليق بأن يشرع، حتى لا يتسنى للسلطة التنفيذية المبادرة بمشاريع القوانين بكثرة.
- فتح مجال التشريع للبرلمان دون حصره كونه اختصاص أصيل له.
- التخفيف من القيود الشكلية والموضوعات على مبادرة النواب باقتراح القوانين مع إشراك الغرفة الثانية في هذه العملية.
- إعادة النظر في كيفية ضبط جدول أعمال البرلمان، بمنح فرصة للبرلمان بإدراج المواضيع التي يراها ضرورية.
- تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر يكون بتفويض من البرلمان باعتباره تدخل في الاختصاص.
- في حالة الاختلاف بين غرفتي البرلمان حول نص ما، يكون مجلس الأمة أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني هو الذي يتأسس اللجنة أو الأخذ بموقف المجلس الشعبي الوطني لأنه منتخب من الشعب مباشرة.
- إعطاء فرصة حقيقية للبرلمان المساهمة في تعديل الدستور.
- توسيع مجال تدخل البرلمان فيما يخص المعاهدات الدولية.
- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للظروف الاستثنائية بداية بالتمييز بين حالات الطوارئ والحصار والتخفيف من التفوق الرئاسي عند اللجوء للحالة الاستثنائية.
- رفع احتكار الحكومة للمجال المالي سواء من حيث التشريع أو الرقابة.

أولاً: باللغة العربية:

I - الكتب:

- 1 بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، د ط ، دار الريحانة 1999.
- 2 بوفقة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، د ط دار هومة الجزائر، 2002
- 3 بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، د ط، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- 4 بغدادى عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر 2009
- 5 بطحاج صالح، المؤسسات والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د ط ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010.
- 6 بو الشعير اسعيد، النظام السياسي الجزائر، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، جزء 3، د ط ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013.
- 7 حازم صاجق، سلطة رئيس الدولة بين النظام البرلماني والرئاسي، د ط، دار النهضة العربية، الجزائر 2009.
- 8 خرباشيعقيلة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، د ط دار الخلدونية، الجزائر 2007
- 9 خليل محسن، النظام الدستوري فيمصر والجمهورية المتحدة، الجزء الثاني، د ط د س ن.
- 10 - ذبيح مليون الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، د ط، دار الهدى الجزائر 2011.

- 11 - محديد حميد التشريع بالأوامر في دستور 1996، وتأثيره على استقلالية البرلمان، د ط سلسلة الإصدارات القانونية الجزائر، 2008.

II والمذكرات الجامعية

أ رسائل الدكتوراه

- 1 أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013.
- 2 حميدش فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 2004.
- 3 حبشي لزرقي، اثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2013/2012
- 4 خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع الحقوق، جامعة باتنة، 2010.
- 5 شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، معهد الحقوق، قسنطينة 1999.
- 6 شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012.
- 7 غيلاني الطاهر، عملية تنظيم حالة الظروف الاستثنائية في القانون الجزار، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 01، 2013.

- 8 لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية أطروحة لنيلى شهادة الدكتوراه فى العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق العلوم القانونية، جامعة باتنة 2012/2011.
- 9 مسراتى سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فى النظام الدستورى الجزائرى، أطروحة لنيلى شهادة الدكتوراه فى القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2009.
- 10 - هاملى محمد، آليات دولة القانون فى الجزائر، رسالة لنيلى شهادة الدكتوراه فى القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2012.
- ب - الرسائل ومذكرات الماجستير:
- 1 الغربى إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستورى لسنة 2008، مذكرة لنيلى شهادة الماجستير فى القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2011.
- 2 برفوق عبد العزيز، ضوابط السلطة التنفيذية فى الظروف الاستثنائية فى ضوء النظام القانونى الجزائرى الحالى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزئ، 2002.
- 3 بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية فى النظام الدستورى الجزائرى، مذكرة لنيلى الماجستير فى القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007.
- 4 توىصر براهيم، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائرى والمصرى تخصص قانون دستورى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، محمد خيضر، بسكرة 2014/2013.

- 5 رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.
- 6 رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 2006/2005..
- 7 روح ياسين، مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن كنون، الجزائر، 2013.
- 8 سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائري منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 9 شامي رباح، مكانة مجلس الأمة في البرنامج الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقاوي، تلمسان، 2012/2011.
- 10 - عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004/2003.
- 11 - عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خذ الجزائر، 2010/2009.

- 12 - عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلة التنفيذية في 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير قسم الحقوق والعلوم السياسية، باتنة 2014.
- 13 - عبة سليمة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013/2014
- 14 - فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول، في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق بدواو، جامعة محمد بوقرة بومرداس، د، س، ن.
- 15 - قريس أمنية، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013.
- 16 - قاوي ابراهيم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 17 - مزياي لونس، انتقاء السلطة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996/مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 18 - مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

19 - مكناس نريمان، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية (الجزائر، المغرب، تونس)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2014.

20 - مفتاح رزيق حنان، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، د.س.

21 - يا هو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

ج- مذكرات الماستر:

1 شية حسين، شرشاوي فاروق، التشريع بالأوامر (سلطة تشريعية موازية)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2009.

III- المقالات:

1-بولحية ابراهيم، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين البرلمان ونشيرة صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 23-24 أكتوبر 2000.

2 بطعور مصطفى، طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، دراسة مقارنة دفاتر السياسية والقانون، العدد 05، 2011.

3 بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة العدد الأول، 1998.

- 4 سعداني لوناسي جققية، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري والمحلية النقدية للقانون والعلوم السياسية، محلية سداسية تصدر عن كلية الحقوق العدد الأول، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.
- 5 طرطار أحمد، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلمانية، مجلس الأمة ، العدد 17، الجزائر 2007.
- 6 شيهوب مسعود المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني ، العدد 02، الجزائر، 2003.
- 7 قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 05، منشورات جامعة باتنة، الجزائر.
- 8 معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة محلية النائب، محلية دورية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد الجزائر، 2004.

IV- النصوص القانونية

أ-الساتير:

- 1 الاعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ل 10 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963.
- 2 أمر رقم 76-97 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94، صادر في 24 نوفمبر في 12 جانفي 1980، ج ر عدد 03 صادر في 15 جانفي 1980، وباستثناء 03 نوفمبر 1988، ج ر عدد 45، صادر في 05 نوفمبر 1988.
- 3 مرسوم رئاسي رقم 18-89 مؤرخ في 28 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 09 الصادر في 01 مارس 1989.

4 مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتضمن إصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه فياستفتاء 18 نوفمبر 1996 في الجريد الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 76، صادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 افريل 2002، ج ر، عدد 25، صادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستور، ج ر العدد 14 المؤرخ في 07 مارس 2016.

ب - التفاعيات

1 اتفاقية فينا لقانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969، انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم رقم 222/87 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، يتضمن الانضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فينا المبرمة في 23 ماي 1969، ج ر عدد 42 صادر بتاريخ 14 أكتوبر 1987.

ج- القوانين العضوية:

1 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 13 أوت 1997، المعدل والمتمم في 30 جويلية 2000، ج ر، عدد 46 صادر في 30 جويلية 2000.

2 النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 18 فيفري 1998، ج ر، عدد 08، مصادر في 18 فيفري 1998، المعدل والمتمم في 17 ديسمبر 2000، ج ر، عدد 77، صادر في 17 ديسمبر 2000.

3 القانون العضوي، رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادر في 2016

V- النصوص التنظيمية

أ- المراسيم الرئاسية:

1 المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ المؤرخ في 05 شعبان 1412 الموافق لـ 09 فبراير 1992، ج ر عدد 10 صدرت بتاريخ 09 فبراير 1992.

ب- المراسيم التنفيذية:

1 المرسوم التنفيذي 04/98 مؤرخ في 17 جانفي 1998 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 04، مؤرخ في 28 جانفي 1998.S.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

1-jean pierrecamby ; le droit d ;amendement ; r-d-p-n-6 2000 ; pâtis

الصفحة	الموضوع
	كلمة شكر
02	إهداء
06	مقدمة
07	الفصل الأول: وهم إسناد السلطة التشريعية للبرلمان
07	المبحث الأول: تقييد المبادرة التشريعية البرلمانية
08	المطلب الأول: حصر مجال البرلمان في المبادرة التشريعية
08	الفرع الأول: الحصر الموضوعي والزمني للمجال التشريعي
10	أولاً: الحصر الموضوعي للمجال التشريعي
12	ثانياً: الحصر الزمني للمجال التشريعي
12	الفرع الثاني: تهميش البرلمان في المجال المالي
14	أولاً احتكار رئيس الجمهورية سلطة إعداد من شروع قانون
16	ثانياً: عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية
16	المطلب الثاني: محدودية تدخل البرلمان في العمل التشريعي
16	الفرع الأول: تقييد دور البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه
17	أولاً: القيود الواردة على اقتراحات القوانين
19	ثانياً: القيود الواردة على المناقشة والتصويت في البرلمان
21	الفرع الثاني: حدود سلطة البرلمان في تعديل القانون
22	المبحث الثاني: دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي
22	المطلب الأول: تفوق الحكومة على البرلمان في إعداد جدول الأعمال
23	الفرع الأول: ضبط جدول أعمال البرلمان من أولويات الحكومة
24	أولاً: تحديد جدول الأعمال
26	ثانياً: أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع
26	الفرع الثاني: الدور الثانوي للبرلمان عند ضبط جدول أعماله
28	أولاً: للحكومة حق تعديل جدول أعمال البرلمان

29	ثانيا: امتيازات الحكومة عند ضبط جدول الأعمال يقيد من دور البرلمان
30	المطلب الثاني: تواجد الحكومة أثناء عملية فحص ومناقشة القانون
30	الفرع الأول: مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القانون
33	أولا: مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القانون
34	ثانيا: مساهمة الحكومة في مناقشة القانون
38	الفرع الثاني: دور الحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان
39	الفصل الثاني: توسع التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان
39	المبحث الأول: نفوذ السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية
40	المطلب الأول: التشريع بالأوامر تفوق رئاسي في المجال التشريعي
40	الفرع الأول: ممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي مباشر
42	أولا: التشريع عن طريق الأوامر
43	ثانيا: التشريع عن طريق الاستفتاء
43	الفرع الثاني: أثر التشريع بالأوامر على اختصاص البرلمان
45	أولا: حرية رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر
46	ثانيا: الموافقة تقلل مندور البرلمان في مجال التشريع بالأوامر وتدعم مركز رئيس الجمهورية
47	المطلب الثاني: الأوامر المتخذة في الظروف غير العادية
49	الفرع الأول: الاستبعاد النسبي للبرلمان في حالتي الحصار والطوارئ
49	الفرع الثاني: التجميد التدريجي للبرلمان في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب
51	أولا: تعطيل العمل البرلماني في حالة الاستثنائية
53	ثانيا: التجميد التدريجي للبرلمان في حالة الحرب
54	المبحث الأول: التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية
54	المطلب الأول: التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية
56	الفرع الأول: احتكار الجمهورية لصلاحيه التصديق على المعاهدات الدولية
58	الفرع الثاني: المساهمة الشكلية للبرلمان عند إبرام المعاهدات الدولية

58	المطلب الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور
60	الفرع الأول: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة اقتراح تعديل الدستور
64	الفرع الثاني: المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور متوقفة على موافقة رئيس الجمهورية
67	خاتمة
75	قائمة المراجع
78	الفهرس