



جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مساهمة الحكومة في الإجراءات التشريعية إلى جانب  
البرلمان في دستور 1996

مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون

تخصص : دولة ومؤسسات عمومية

إشراف الأستاذة

حراش عفاف

إعداد الطالبان

1- بوجملين هاجر

2- عمري عبدالكريم

لجنة المناقشة

الأستاذة: أوتفات يوسف..... رئيسا

الأستاذة: حراش عفاف..... مشرفا ومقررا

الأستاذة: لوني نصيرة..... عضوا

تاريخ المناقشة

2017-01-22

## تشكرات

نشكر الله العلي القدير الذي وفقنا لإتمام هذا العمل راجين أن يكون عملاً موفقاً.

أوجه شكري الخالص و تقديري لأستاذتي الكريمة الأستاذة حراش وفاف على قبولها الإشراف على هذا العمل.

كما أشكر كل أساتذة كلية الحقوق بجامعة أكلي محند أولحاج لمساندتهم لنا.

و أشكر كل أعضاء لجنة المناقشة المحترمين أساتذتي الكرام على قبول مناقشة هذا البحث العلمي.

و أوجه شكري إلى كل من ساعدني من قريب و من بعيد لإنجاز هذه المذكرة.

## الإهداء

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل الذي انتهى بفضلته وكرمه علينا.  
أهدي ثمرة هذا العمل إلى من أدين لهما بالفضل بعد الله تبارك و تعالی إلى من  
أعتبرهما من أبواب الجنة.

إلى والدي الكريمين.

كما أهديه إلى الأهل والأصدقاء والزملاء و إلى كل من سخت عليا نفسه ولو  
بالدعاء.

دون نسيان جميع المعلمين والأساتذة الذين أشرفوا على تدريبي عبر مختلف الأطوار  
التعليمية.

بوجملين هاجر.

## الإهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد :

إلى من كان دعائها سر نجاحي، وحنانها بلسم جراحي، إلى الإنسانية التي ضحت ولا زالت تسترخص كل ثمين لأحيا إلى «والدتي العزيزة».

إلى من كد في سبيلي وعلمني أن العلم سلاح الحياة وعقيدة وجهاد، وشجعني على طلب العلم والمعرفة «أبي العزيز».

إلى كل إخوتي وأخواتي وجميع أفراد العائلة الكريمة.

إلى رفقاء الدرب الدراسي بجامعة أكلي محند أولحاج بالبويرة، إلى كل من ساعدني ولو بكلمة.

عمري عبدالكريم.

مفلمه

أثبتت التجارب أن كل شخص يتمتع بالسلطة يسيئ استعمالها إذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدودا توقفه، إن الفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود ولتحقيق عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام السياسي قائم على أساس السلطة تحد السلطة *le pouvoir arrête le pouvoir*.<sup>1</sup>

وضع الفقه الدستوري آليات عملية تجسيد خضوع الدولة للقانون، من بين هذه الآليات مبدأ الفصل بين السلطات و الذي مفاده عدم تمركز السلطة بيد هيئة واحدة أو بيد الحاكم لأن ذلك سيؤدي إلى حكم مستبد مثلما يقول مونتسكيو في كتابه "روح القوانين" أن هناك تجربة تؤكد أن كل من يملك السلطة إساء استعمالها، ولهذا يجب أن تتوزع الصلاحيات بين مؤسسات دستورية وهي السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية<sup>2</sup>.

إن مبدأ الفصل بين السلطات الذي دعا إليه مونتسكيو لم يعتمد بنفس الصيغة عند تطبيقه من طرف الدول في الأنظمة المعروفة حاليا، حيث أدى إلى ظهور أنظمة سياسية ثلاث، وهذا تبعا لطبيعة الفصل بين الهيئات، فإذا كنا أمام فصل مطلق بين السلطات فإننا بصدد النظام الرئاسي، وكلما كان هناك فصل مع التعاون كان النظام برلمانيا<sup>3</sup>، فقسم السلطة في الدولة إلى ثلاث سلطات بالنظر لوظائف الدولة وهي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، ويجب أن تستند هذه الوظائف إلى سلطات ثلاث متميزة:

<sup>1</sup> - مزباني لونس، اتخاذ السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 01.

<sup>2</sup> - خلوفي خوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي "دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012، ص 1.

<sup>3</sup> - شرون حسينة وبن مشري عبد الحليم، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، مخبر بحث أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، العدد الرابع، الصادر عن جامعة محمد خيضر، بسكرة، د.س.ن، ص

فنتولى السلطة التشريعية وظيفه التشريع التي تعني من القوانين التي تنظم حياة الأفراد وتنظيم العلاقة بينهم وبين السلطة الحاكمة داخل الدولة.

أما السلطة التنفيذية فنتولى مهمة تنفيذ القوانين المنظمة لأمر الجماعة، بهدف حماية أمن المواطن وحماية حقوق وحرية الأفراد.

في حين تختص السلطة القضائية بالفصل فيما ينشأ بين أفراد المجتمع من خصومات، فعلى الرغم من الحرص على تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن الواقعية السياسية فرضت التعاون والتأشير المتبادل فيما بين السلطات خاصة بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لأن الفصل المطلق بينهما يؤدي إلى عكس مقصوده، فمعناه الحقيقي لا يكون إلا نسبيا يسمح بعلاقات تداخل بين السلطات المختلفة.

على هذا الأساس نجد أغلب الأنظمة السياسية تجدد دساتيرها على مجالات واسعة للتعاون السلطات الثلاث فيما بينها و منحها وسائل ضغط متبادلة لكي تحقق التوازن والتأثير المتبادل الذي تقتضيه متطلبات النظام السياسي وبخاصة التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

تعد الوظيفة التشريعية اختصاص أصيل للبرلمان ولأجل ذلك سمي البرلمان بالسلطة التشريعية وباعتبار حق البرلمان بالتشريع أو مرحلة من مراحل إعداد النص فإن الدساتير اختلفت في تحديد الجهات المخولة لها ممارسة هذا الحق.

كرست الدساتير المتعاقبة للجمهورية الجزائرية صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية في كثير من المجالات من بينها المجال التشريعي.

فالنظام السياسي الجزائري ومنذ دستور 1963<sup>1</sup>، دعا على وحدة السلطة التنفيذية وركز جميع السلطات والصلاحيات بيدها حيث تولى رئيس الجمهورية آنذاك هرم السلطة كامل الحق في المبادرة بتقديم القوانين.

<sup>1</sup> - الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

فقد جاء دستور 1976 بعد ذلك ليؤكد على نفس المبادئ المنصوص عليها في دستور 63 حيث يمكن لرئيس الجمهورية المبادرة بالقوانين وله سلطة التشريع بالأوامر مما أدى إلى ضعف الجهاز التشريعي في أداء دوره التشريعي و الرقابي على حد سواء. أما دستور 1989 الذي يعتبر نقلة نوعية إذ صنف من دساتير القوانين التي تقوم على المبادئ الليبرالية (الفصل بين السلطات و التعددية الحزبية ... إلخ)، مبدأ الفصل بين السلطات ليتسم بالمرونة في التحامل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في المجال التشريعي.

أما بالنسبة لدستور 1996<sup>1</sup> الذي احتفظ فيه المؤسس الدستوري بأغلب نصوص دستور 1989 مما يجعلنا نتحفظ في إطلاق لفظ دستور على التعديل 28 نوفمبر 1996. فقد عمل دستور 1996 على إحداث التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية وقيام تعاون بينهما بامتلاك كل واحد منهما وسائل في مواجهة الآخر لضمان التنسيق المتبادل بينهما تحقيقاً وخدمة للمصلحة العامة للأمة.

باعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل إعداد النص القانوني و هي التي تحدد موضوعه و مضمونه، فإن الدساتير اختلفت في تحديد الجهات المخولة لها ممارسة هذا الحق، فنجد الدستور الجزائري لسنة 1996 يمنح هذا الحق للوزير الأول

<sup>1</sup> - مرسوم رئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتضمن إصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 18 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25 صادر في 24 أبريل، بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 7 مارس 2016 .



ونواب المجلس الشعبي الوطني و هذا طبقا لنص المادة 119 منه وإن كانت المبادرة التشريعية يتقاسمها الجهاز التنفيذي مع السلطة التشريعية إلا أن الواقع العملي يظهر لنا تفوق المبادرة التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية البرلمانية سواء من حيث دور المبادرات أو من حيث عدد المبادرات التي تصل إلى مرحلة المصادقة النهائية<sup>1</sup>.

وعليه فمن خلال هذه المذكرة سنحاول الإجابة على الإشكالية التالية:

**هل مشاركة الحكومة في الاجراءات التشريعية يعد فعلا شكلا من اشكال التعاون والتنسيق والتعاقد بين الحكومة والمؤسسة التشريعية ام انه تدخل فس اختصاصات البرلمان ؟**

للإجابة على هذه الاشكالية تمحور حديثنا في هذا البحث فيما يخص العلاقة بين الحكومة والمؤسسة التشريعية، وعلى الرغم من ان هناك العديد من الابحاث التي تعرضت لاجزاء من هذه المذكرة، الا انه ما زال المجال خصبا وسيظل وما زالت الحاجة قائمة للتعلمق في بحث ودراسة هذا الموضوع خاصة في ظل المتغيرات السياسية والقانونية المتجددة، والتي يتأثر بها النظام السياسي في الدولة وعليه استعنت خلال هذه الدراسة بالمنهج التحليلي عن طريق التحليل المنطقي لنصوص الدستور والتشريع واحكام القضاء، وذلك بغرض استظهار الحكم القانوني في المسائل محل البحث.

كما ترجع أهمية اختيار هذا الموضوع إلى اعتبار الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدول الحديثة، ذلك لأنها تجد الإطار الهام للتعبير الدستوري عن الإدارة التشريعية والمجال الحيوي لتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين السلطات و مؤسسات الدولة المختلفة بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء وفي هذا الأساس يظهر لنا أهمية البحث في مثل هذا الموضوع، إذ له أهمية كبرى

<sup>1</sup> - بن سهلة شاني بن علي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 و المغربي لسنة 2011، العدد 2، الجزائر، جانفي 2013، ص 167.

في الواقع العملي أثبتت بأن العمل التشريعي هو ناتج الإرادة الحكومية بالدرجة الأولى نظرا لمفاصلة بين الحكومة والبرلمان عبر مختلف اجراءات ومراحل العمل التشريعي.

هذا نتيجة للمكانة التي خصصها بها الدستور والقانون، وبين التطورات الحديثة وضرورة مواجهة الدول للظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة قد وجدت السلطة التشريعية نفسها غير قادرة على مواجهة تلك الظروف لأن التشريعات في مثل هذه الحالات تحتاج إلى قدر من السرية والسرعة، هذا ما أحكم قبضة الحكومة ويتمثل إتساع دور الحكومة في مجال إجراءات التشريع بدءا من حقها في اقتراح القوانين حيث أصبحت الغالبية الكبرى من تلك المشاريع تقدم من طرف الحكومة.

للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه قسمنا هذه الدراسة لفصلين تناولنا في الفصل الأول إشتراك الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين مع البرلمان، وذلك بعدم فعالية إسناد السلطة التشريعية للبرلمان وكذا السير الحكومي للعمل البرلماني.

ثم إرتأينا في الفصل الثاني دور الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية عن طريق تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال، وكذا تواجد الحكومة أثناء فحص ومناقشة القوانين والتصويت عليها.

# الفصل الأول

إشراك الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين مع البرلمان

إن كل نص تشريعي مهما اختلفت درجته في الهرم القانوني إنما يأتي بمبادرة من قبل صاحب الإختصاص، إلا أن الفقه الدستوري حصر مصطلح المبادرة بالتشريع في المرحلة الأولى من مراحل عملية التشريع التي هي عملية معقدة من حيث إجراءاتها<sup>1</sup>. يعتبر سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الإجراءات أو القنوات التي تمر بها، فهي تبدأ من المبادرة التي تتكون من السلطة التنفيذية أو من السلطة التشريعية ثم تعرض للدراسة والمناقشة فالموافقة عليها.

وعليه نرى بأن المبادرة هي حق دستوري مخول للسلطتين (التنفيذية والتشريعية) بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت عليه كما هو أو بعد إدخال تعديل عليه.

غير أن تسمية النص المقدم من طرف السلطتين يختلف فيما يقدم من قبل السلطة التنفيذية وهو ما يسمى بمشروع قانون (المبادرة الحكومية) وما يقدم من طرف السلطة التشريعية يسمى إقتراح قانون (المبادرة البرلمانية)<sup>2</sup>.

إن النظام السياسي الجزائري الذي له جذور متصلة في الأعمال من حيث الإرتكاز على مبدأ السيادة الوطنية التي تمثل الأمة من قبل السلطتين.

ارتأت أن لا تحرم أي من السلطتين من حق المبادرة بالتشريع فالتطور الدستوري الجزائري مكن نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة بالإقتراح، فبعد أن كانت تلك المبادرة فردية في ظل دستور 1963 من خلال المادة 36 فقرة 01<sup>3</sup>، إلا أنه بالرجوع إلى دساتيرنا اللاحقة حيث اشترطت التقيد بالنصاب القانوني وبالتالي التأكيد على المبادرة

<sup>1</sup>-الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص11.

<sup>2</sup>-بولشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، بدون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص365-371.

<sup>3</sup> \_ المادة 36 فقرة 1 تنص: « لرئيس الجمهورية وللنواب الحق المبادرة لتقديم القوانين .  
توضع مشاريع وإقتراحات وتعميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة تدراسنها. » ، من دستور 1963، المرجع السابق.

الجماعية حيث حدد نصابه بعشرين نائبا "20" وإذا طبقا للمادة 02/119<sup>1</sup> من دستور 1996 وبهذا تم استبعاد أعضاء مجلس الأمة<sup>2</sup>.

كما خول الدستور للحكومة حق المبادرة عن طريق تقديم مشاريع أو إقتراحات قوانين تقدم أمام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة ثم الموافقة عليها إن التطور الذي عرفته الدولة وكذا التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بسبب زيادة مهام الدولة وهو ما دعم إعطاء حق التشريع للمؤسسة التنفيذية وهذا ما أدى إلى تضيق السلطة التشريعية للبرلمان (المبحث الأول) وكذا التسيير الحكومي للعمل البرلماني (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### تضييق إسناد السلطة التشريعية للبرلمان

نص دستور 1989 على مبدأ الفصل بين السلطات وحمل الكثير من المستجدات في مجال الحريات والمهام هذا ما نصت عليه المادة 69 من دستور 1989، التي فتحت المجال أمام تأسيس الجمعيات وحرية التعبير<sup>3</sup>، كما جاءت بإصلاحات سياسية ودستورية عرفت الجزائر عامي 1988-1989 المتمثلة في فصل الحزب عن الدولة وتوزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والبرلمان<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المادة 119 فقرة 2 تنص على أن: «... تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون 20 نائبا » ، من دستور 1996.

<sup>2</sup> -الغربي إيمان، المرجع السابق، ص16.

<sup>3</sup> -فرحاتي عمر، «العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين القوانين الأحادية والتعددية»، مجلة الإجتهد القضائي، العدد الرابع، جامعة بسكرة، ص58.

<sup>4</sup> -بن عكوش منال، الأزمة الدستورية والمؤسسية لسنة 1992 في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة 2015، ص08.

أعطى التعديل الدستوري صلاحيات كبيرة منها ما نصت عليها المادة 122 من دستور 1989، التي نصت على اختصاصات تشريعية مرتبطة بالحقوق والواجبات وحماية الحريات الفردية والقواعد العامة المتعلقة بالأحداث الشخصية والقواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي<sup>1</sup>.

لكن برغم الإختصاصات الممنوحة للسلطة التشريعية إلا أنها تبدو سلطة ضعيفة مقارنة بالسلطة التنفيذية من عدة زوايا<sup>2</sup>.

إذا لا تقتصر ممارسة الوظيفة التشريعية في إطار دستور 1996 ودون الحاجة إلى الأخذ بعين الاعتبار التطبيقات العملية على البرلمان وحده إذ تتشارك فيها إلى جانب هذا الأخير كلا من الحكومة ورئيس الجمهورية لهذا تجب الإشارة إلى كون الوظيفة التشريعية وظيفة مركبة تمارسها هيئات متعددة في الدولة، يعني هذا أن مفهوم السلطة التشريعية أو مفهوم البرلمان ليسا مفهومين متطابقان بالرغم من أنهما في الوقت نفسه ليسا مفهومين متناقضين.

كما يجب أن يتحمل محررو الدستور الجزائري حملة تكون على سبيل المثال بالصيغة التالية: " يمارس البرلمان جزء من الوظيفة التشريعية التي تعد الأقرب للتعبير عن حقيقة الوظيفة المركبة التي يحتل فيها البرلمان إلا مركزا محددًا في مواجهة الحكومة.<sup>3</sup> وذلك بتفوق الحكومة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين (المطلب الأول)، وكذا احتكار الحكومة للجانب التشريعي كما يلي (المطلب الثاني).

<sup>1</sup> - فرحاتي عمر، المرجع السابق، ص59.

<sup>2</sup> - مصطفى بلعوز، طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، جامعة ورقلة، العدد 05 جوان 2011، ص186-187.

<sup>3</sup> - ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص ص 35-36.

## المطلب الأول

## تفوق الحكومة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين

إن العمل التشريعي هو ناتج إرادة حكومية بالدرجة الأولى نظرا للمفاضلة بينهما وبين البرلمان عبر مختلف إجراءات ومراحل العمل التشريعي وهذا نتيجة المكانة التي خصها بها الدستور والقانون بل أن هذا الأخير هو الآخر انعكاس لتصوراتها<sup>1</sup>، بحيث لم يصل البرلمان بعد إلى درجة معتبرة من النضج تمكنه من ممارسة سلطاته كاملة في المجال التشريعي، ولعل نقص تكوين أعضاء البرلمان قصر عمر التجربة البرلمانية، ووجود أغلبية برلمانية مهيمنة تعد أسبابا جدية تعكس الموقف الضعيف للبرلمان في علاقته الوظيفية مع الحكومة وتتبئ بشكل علني بالأزمة التي يعاني منها<sup>2</sup>.

من جهة أخرى فبالنسبة إلى هذا التشريع فإن رئيس الحكومة يظهر بهيئة رئيس الأغلبية البرلمانية التي تسند النشاط التنفيذي، ومن خلال ذلك نلمس مؤازرة سياسة رئيس الجمهورية فبالنظر إلى ما يمكن لرئيس الحكومة أن يصل بالبرلمان إلى أن يوافق على القوانين التي تحقق برنامج عمل الحكومة بأخذ التعديلات لأن أرضية العمل التي انتخب وفقها رئيس الجمهورية والأغلبية الفائزة بالتشريعات تعترض اتخاذ تدابير تشريعية أكثر من صدور إجراءات تنفيذية، وعلى هذا تبين أولا حرية الحكومة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين (الفرع الأول) ومن جهة ثانية مدى تقييد حق البرلمان في اقتراح مشاريع القوانين (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - خراشبي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري (28 نوفمبر 1996)، ب ط، دار

الخلدونية، الجزائر 2007، ص 13.

<sup>2</sup> - بوقفة عبد الله، النظم الدستورية والسلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة نظرية وطبيعة الدول والحكومات، دون طبعة، دار الهدى، الجزائر 2010، ص ص 244-245.

### الفرع الأول: حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين

لقد استطاع البرلمان أن يستحوذ على السلطة التشريعية بعد صراع مع الملوك كما سيطر على المجالات المالية، إلا أن التطور بسبب زيادة مهام الدولة وسقوط الحكم المطلق واستيطان مؤسسات الدولة بالشعب أكثر من ارتباطها بالتاج استدعت التعاون والتشاور من أجل تحقيق مطامح الشعب فنقرر في مختلف الدساتير بطريقة أو بأخرى حق المبادرة بالتشريع عن طريق مشاريع أو اقتراحات القوانين وهو النظام الذي اعتنقته الجزائر حيث خول الدستور للحكومة والمجلس المبادرة عن طريق تقديم مشاريع أو اقتراحات قوانين تقدم أمام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة ثم الموافقة عليها<sup>1</sup>.

إن الإتجاه السائد في الدساتير الجزائرية يقضي على أن المبادرة بمشاريع القوانين تعود إلى الحكومة حيث أنه في ظل دستور 1963 و 1976 كان رئيس الجمهورية هو المصدر الأساسي لهذه المبادرة لأن النظام السياسي كان قائم على مبدأ وحدة السلطة<sup>2</sup>.

فاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية تعتبر إحدى الصور التي تعكس وتؤكد هذه المرتبة المتميزة وذلك لأنها تشكل نسبة كبيرة مما تتمتع به السلطة التنفيذية من اختصاصات تشريعية وكذلك لانفراد رئيس الجمهورية بممارسة هذه الاختصاصات<sup>3</sup>.

لكن لا يبدو أن هناك سبب يمنع من أن تخول المبادرة بمشاريع قوانين للوزير الأول نتيجة الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 المعدل لدستور 1996، أين يظل رئيس الجمهورية الراعي الرسمي لمشروع القانون.

لهذا فإن ممارسة الحكومة حق المبادرة للقوانين من خلال الوزير الأول لا تصطدم بأي قيود موضوعية مهمة تعد منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون عناء حيث نسجل أن مشروع القانون يمر بمجموعة من المراحل التحضيرية قبل أن

1 - بو الشعير سعيد، المرجع السابق، ص 366.

2 - الغريبي إيمان، المرجع السابق، ص ص 11-12.

3- بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2007-2008، ص 62.



يصبح جاهزا للإيداع أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>، بحيث لا ينفرد البرلمان باعتباره صاحب الولاية العامة في مجال تشريع القوانين بل ستشاركه في ذلك الحكومة إذ يمكن بعد مدها المبادرة بالقوانين على أنها:

أولى الإجراءات القانونية التي قد يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني حيث تعرف على أنها ذلك العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه

وفقا للدستور الجزائري فقد نص دستور 1963 في المادة 01/36 لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بتقديم القوانين وهو ما جاء كذلك في المادة 01/48 من دستور 1976<sup>2</sup> المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، أما بصدور دستور 1989 وبعد اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية فقد خول هذا الحق لكل من رئيس الحكومة ولأعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 01/113 من المرسوم الرئاسي رقم 89\_18، وهو ما أكدته تعديل الدستور 1996 في المادة 01/119 من المرسوم الرئاسي رقم 96\_438<sup>3</sup>، التي تنص على "لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين"<sup>4</sup>، إذ لم ينص الدستور 89 ولا دستور 96 على

<sup>1</sup> - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص12.

<sup>2</sup> - دستور 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 48، المؤرخة في 5 نوفمبر 1988، مرسوم رئاسي رقم 89\_18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب إستفتاء 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 09 الصادر في 1 مارس 1989.

<sup>3</sup> - مرسوم رئاسي رقم 96\_438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتضمن إصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه بإستفتاء 23 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996

<sup>4</sup> - المادة 01/119 من دستور 1996، المعدلة بموجب المادة 135 من القانون 01/16، المؤرخ في 06-

03-2016، ج ر عدد 14 المؤرخة في 07-03-2016، المتضمنة التعديل الدستوري.

ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الإختصاص ذلك لأن المادة 02/113 من دستور 1989 تنص على "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ثم يودعها رئيس الحكومة<sup>1</sup>.

فالحكومة تستطيع إلى حد ما أكثر من غيرها الحكم على النظام التشريعي السائد ولتبيان مواضيع النقص والقصور فيه، وفي ذلك توضع تحت تصرفها كافة الأجهزة المتخصصة التي تقوم بجمع المعلومات والتنسيق بينها ثم مناقشتها وطرح المشاريع بشأنها بل أنه حتى لسلامة مشاريعها من الناحية القانونية نجد أن بعض الدساتير تلزم الحكومات عند صياغتها بوضعها لدى مجلس الدولة وهذا ما تبناه دستور 1996 حيث ألزم الحكومة بعض المشاريع عليه حسب نص المادة 03/119 منه.

لقد قرر المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 98 من دستور 1996 على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

يظهر الإختلاف في هذا الصدد بين دستور 1996 والدساتير الجزائرية السابقة في تبني دستور 1996 لازدواجية السلطة التشريعية أي البرلمان المشكل في غرفتين.

لكن وحسب الدستور فإن الحكومة ممثلة في رئيسها تقتسم حق المبادرة مع النواب وفقا للمادة 119 في فقرتها الأولى التي تنص على: "لكن على رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين"<sup>2</sup>.

ولا يختلف نص المادة 119 من دستور 1996 عن نص المادة 113 في دستور 1989، وإذا خولت المادة 119 رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين فإنها لم تخول مجلس الأمة اقتراح القوانين لحدثة عهده بالوظيفة التشريعية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- رابح سعاد، المدخل القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007-2008، ص ص 51-52.

<sup>2</sup>- قاوي ابراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة ماستر في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص ص 7-8.

<sup>3</sup>- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دون طبعة، دار الهدى، الجزائر، ص 124.

إن اقتسام حق المبادرة بالتشريع بين الحكومة ممثلة في رئيسها والنواب لا يعني مبدئياً بأن الحكومة تستحوذ على كامل السلطة أو على الجزء الغالب فيها، ذلك أن نص المادة 120 من دستور 1996، توجب بأن تكون كل مشاريع واقتراحات القوانين محل مناقشة من المجلسين حتى تتم المصادقة عليها<sup>1</sup>.

إن المشروع المقدم من طرف الحكومة يعرض على مكتب المجلس مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به، بعد أن يودع أمام مكتب المجلس مرفوقا بعرض للأسباب والوثائق الضرورية ثم يعرض على اللجنة المختصة حيث تسند لها مهمة دراسته على إثر استدعائها من قبل رئيسها أثناء الدورة أو من رئيس المجلس فيما بين الدورتين حسب جدول الأعمال أو بطلب من الحكومة، ولدى الإنتهاء من دراسة مشروع الحكومة تعد اللجنة المختصة تقريرها الذي يعرض على المجلس، غير أن هذا التقييم قد يكون تمهيدياً يضاف إليه تقرير يسمى بالتقرير التكميلي.

إن التقرير التمهيدي تعده اللجنة على ضوء دراستها لمشروع أو اقتراح القانون وإدخال التعديلات التي تراها مناسبة في حلقاتها المخصصة للموضوع، وبعد الموافقة تقدمه أمام المجلس بغرض المناقشة والموافقة وهو التقرير الذي توزعه على النواب بإمكانهم تقديم اقتراحات خلال الخمسة أيام الموالية لتوزيع التقرير التمهيدي إذا كان المجلس منعقداً في دورته، أو في ظرف ثلاثة أسابيع من تاريخ استلام التقرير فيما بين الدورات.

أما إذا ناقشوا التقرير دون التقدم بتعديلات سواء من النواب أو الحكومة فإن الموضوع يعرض للتصويت.

في حالة التقدم بتعديلات فإنها تحال على اللجنة عند عدم الإتفاق أثناء المناقشة، وعندها تتولى دراسة مجمل التعديلات من الحكومة أو النواب مع حق سحبها هدفها

<sup>1</sup> قاوي ابراهيم، المرجع السابق، ص 9.

التوفيق بين مختلف الأفراد حيث يحضر ممثل الحكومة وإمكانية حضور ممثلين أو ممثل عن أصحاب اقتراح التعديل، فنقرها أو ترفضها أو تدخل عليها تعديلات جديدة في تقرير ليس بالتقرير التكميلي، أين يعرض نص المادة المتفق عليه من طرف اللجنة والحكومة والنواب على التصويت فينال الموافقة حتما أو عند التعارف تطرح حينها التعديلات بجانب صيغة اللجنة والنواب الذين يفصلون في الموضوع بموجب منح الأغلبية الأصوات لصيغة على أخرى.

حتى تتمكن اللجنة من تقديم تبريرات شأن مواقفها من النصوص (أولية أو تعديلات)، فإن المناقشة تبدأ بالإستماع لممثل الحكومة أو مندوب أصحاب التعديل ثم تقديم تقرير اللجنة المختصة بهدف توضيح موقفها ورأيها بشأن المشروع أو الإقتراح أو التعديل<sup>1</sup>. بعد اكتمال إعداد المشروع التمهيدي للنص التشريعي من طرف الوزارة المعنية، يرسل مصحوبا بعرض الأسباب<sup>2</sup>، إلى الأمانة العامة للحكومة<sup>3</sup>، التي تسهر على ضمان تناسق النص من الإطار القانوني المعمول به.

تمثل الأمانة العامة للحكومة جهازا إداريا مكلفا بتنظيم العمل الحكومي ومتابعته بالتدخل على مستوى اجراءات القرار وطرقه.

ظهر هذا الجهاز في بريطانيا أول مرة إذ كان مجلس الديوان يعقد مداوالاته بحضور موظف سام بغية تدوين محاضر هذه الدورات.

إلا أن مهام هذا الأخير توسعت فأصبح يبلغ المحاضر إلى الوزراء ويتابع تنفيذ القرارات وسمي هذا الجهاز في بريطانيا بأمانة الديوان.

1 - بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 367.

2- عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، 2013-2014، ص 136-137.

3- بوخاري يحي، مداخلة حول إعداد مشروع قانون أو تعديلة، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر، فبراير 2009، ص 05.

كما أخذت نفس التسمية كندا وسمي في روسيا بأمانة مجلس الوزراء وغيرها من الدول مثل الجزائر التي أنشأت هيكل الأمانة العامة للحكومة الذي شهد تطورات جراء التغييرات التي عرفتها أجهزة الإدارة المركزية وهياكلها.

لقد اسندت للأمانة العامة للحكومة وظيفة صياغة النصوص بتاريخ القوانين نظرا للإمكانيات والوسائل التي تتوفر عليها.

وفي إطار إعداد نص المشروع التمهيدي تتلقى الأمانة العامة للحكومة مشاريع للنصوص محررة باللغة الوطنية وترجمتها باللغة الفرنسية مرفوقة بعرض الأسباب من الوزارة المعنية وبناء على ذلك تقوم بتفريع النص على أعضاء الحكومة وكذا بعض الهيئات المختصة لإبداء رأيها فيه وبعد ذلك تتلقى الأمانة العامة للحكومة آراء وملاحظات أعضاء الحكومة وكذا الهيئات الأخرى.

تعقد إجتماعات عمل مع الوزارة المبادرة للمشروع والهيئات المعنية وذلك من اجل التحقق من مدى إنسجام النص في طور الإعداد مع غيره من النصوص السارية المفعول، وكذا ضبط صياغة محكمة له وفق للتقنيات المعتمدة في هذا المجال<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: تقييد حق البرلمان في اقتراح القوانين

يعتبر التشريع الوظيفة الأساسية المنوطة بالبرلمان في الحالات العادية التي تمكنه التعبير عن اتجاهاته وقناعاته وتجديدها على أرض الواقع، وقد نصت المادة 98 من دستور 1996 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

إن محاولة إعادة الإعتبار للبرلمان تضمن التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996 الذي شكل قفزة نوعية في مسار البحث عن إحداث التوازن بين الحكومة والبرلمان بالإضافة إلى استحداث غرفة خاصة للبرلمان إذ تم توسيع مجال القانون العادي بإضافة

<sup>1</sup>-بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء احكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2014-2015، ص 10-11.

مواضيع أخرى، مقارنة بما كان عليه الوضع في دستور 1989، كما تم إدخال طائفة القوانين العضوية إلى هرم تدرج القواعد القانونية مع الإحتفاظ بطريقة تعداد مجالات القانون كما درأت في دستور 1989<sup>1</sup>.

بذلك تم تطبيق وتقييد النطاق الذي يشرع فيه البرلمان وإطلاق العنان لللائحة، لم تخرج الدساتير الجزائرية (1976، 1989، 1996) عن هذه حقا مثلما جاء في دستور 1965 فقد اتبعت الطريقة الحديثة التي اتبعتها المؤسس الدستوري الفرنسي بحصر المواضيع التي يشرع فيها البرلمان تاركا ما يخرج من نطاق التشريع كمجال التنظيم، وبذلك أصبحت المؤسسة التشريعية اختصاصا تشريعيا منظما بأحكام الدستور.

وعليه فقد جاء دستور 1996 من خلال المادة 122 ودستور 1989 من خلال المادة 115 المقابلة للمادة 122 من دستور 1976 متأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958. باستقرائنا للمادة 122 نلاحظ أن المؤسس الدستوري نص على أنه يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور<sup>2</sup>.

ما يلاحظ أيضا أن المادة 151 من دستور 1976 هي الأخرى تضمنت عبارة "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي يخولها له الدستور التدخل كذلك في مجال القانون..." والمادة 115 بنصها " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي يخولها له الدستور وتدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي<sup>3</sup>

كما فتحت المادة 119 مجال المبادرة بالقوانين لكل من النواب ورئيس الحكومة كما حددت المادة 122<sup>4</sup>، بفقراتها الثلاثين والمادة 123<sup>5</sup> بفقراتها السبع المجال التشريعي

<sup>1</sup> - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص ص 15-16.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 122 من دستور 1996، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2012، ص ص 207-208.

<sup>4</sup> - المادة 122 من دستور 1996 المعدلة بموجب نص المادة 140 من دستور 2016، المرجع السابق.

<sup>5</sup> - المادة 123 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 199 من دستور 2016، المرجع السابق.

للبرلمان ولا يختلف كثيرا في المجال التشريعي الذي حدده دستور 1989 إلا بعض التعديلات والإضافات ومن أهم الإضافات استحداث الوزارة المكلفة بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان<sup>1</sup>.

لكن في المقابل يبقى المجال التنظيمي العائد لاختصاص الحكومة وعلى رأسها رئيس الجمهورية يشغل حيزا كبيرا جدا الأمر الذي ينعكس سلبا على نطاق الإختصاص التشريعي للبرلمان.

وهو ما يجعل إمكانية تحقيق التوازنات الأساسية بين الحكومة والبرلمان في الميدان التشريعي مسألة مجعدة<sup>2</sup>.

بحيث وفقا للنظام السياسي الجزائري الذي له جذور متصلة في الأعمال من حيث الارتكاز على مبدأ السيادة الوطنية أي تمثيل الأمة من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية ارتئ أن لا تحرم أي من السلطتين من حق المبادرة بالتشريع فالعديل الدستوري الجزائري مكن نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين نجد إن كانت تلك المبادرة فردية في ظل دستور 1963 من المادة 1/36 إلا إن بالرجوع إلى دساتيرنا اللاحقة حيث اشترطت التقييد بالنصاب القانوني وبالتالي التأكيد على المبادرة الجماعية حيث حدد نصابه بعشرين نائبا 20 وهذا طبقا للمادة 2/119 نصها من دستور 1996: (تكون اقتراحات القوانين القابلة للمناقشة اذ قدمها 20 نائبا) وبهذا يتم استبعاد أعضاء مجلس الأمة ربما الحقيقة تؤكد أن نظام البيكاميدالية غير متعادلة نتيجة فشل التوازن الداخلي للبرلمان إذ إحدى الغرفتين تحتكر العمل التشريعي ان اقتراحات القوانين التي يتم التقدم بها من طرف النواب تتشابه في مراعاة الإجراءات الشكلية مع مشاريع القوانين المتمثلة أساسا في ضرورة تحديد نصوص الاقتراح في شكل مواد قانونية وان يرفق بعرضه الأساليب ثم يتم إيداعه في مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بدراسة من حيث

<sup>1</sup> - ذبيح ميلود ، المرجع السابق ، ص72.

<sup>2</sup> - خرياشيبي عقيلة، المرجع السابق، ص ص 15-16.

الشكل والمضمون وقبل ان يتم إحالته إلى الحكومة يفصل المكتب فيها بالقبول او بعدم القبول ثم يتم إرسال الاقتراح البرلماني إلى الحكومة في اجر إعداد رأيها حول خلال شهرين.

بحيث يفهم من هذا كله ان المشرع أعطى للحكومة حق الاعتراض على اقتراحات القوانين في حالة ما اذا كانت مخالفة للمادة 121 من دستور 1996<sup>1</sup>، التي تنص (لا يقبل اقتراح اي قانون .....). فالنواب عند تقديمهم للاقتراحات يجب ان يتثبت أنها لا تتضمن الزيادة في النفقات او تخفيض للموارد العمومية والهدف من هذا هو الحفاظ على المال العام ومسايرة لمختلف الأنظمة وتطورات العصر لكن عادة ما تثار المناضلة بين الاقتراح الحكومي والاقتراح البرلماني والواقع لان الاقتراح الحكومي يتسم بحدية افكاره وعمق دراسته وحسن صيانتة .

وبذلك نستخلص بان الاختصاص التشريعي للبرلمان أصبح محددًا فان ذلك الاختصاص مقيد أيضا بالاقْتِصَار على وضع المبادئ أو الأسس أو القواعد العامة دون التعرض للتفاصيل إلا إذا نص الدستور على ذلك صراحة وهذا ترك مجال واسع للمؤسسة التنفيذية بالتدخل بواسطة التنظيم (المراسم او القرارات) لشرح كيفية تنفيذ أو تطبيق تلك المبادئ أو الأسس أو القواعد العامة مع ما يترتب على ذلك من فسح المجال أمام المؤسسة التنفيذية لتأجيل تنفيذ القوانين عن طريق التأخر في عدم إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بكيفية تنفيذ أو تطبيق القانون وتفسير ما هو غامض فيها مما يضيق من مكانة البرلمان أمام الحكومة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> -المادة 121 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 139 من دستور 2016، المرجع السابق.

<sup>2</sup> -سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008، ص ص 23\_24.



## المطلب الثاني

### إحتكار الحكومة للجانب التشريعي المالي

لا شك أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهد ووظائف الدولة وأهداف سياستها واستراتيجياتها وبرامجها العامة وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والأمنية والعسكرية على المستويين الداخلي والخارجي<sup>1</sup>، وبذلك فقد أصبح دور الدولة معرضا بمصطلح أساسي ألا وهو الميزانية العامة للدولة والتي هي عبارة عن وثيقة يتم من خلالها توقيع وترخيص لكل من مالية مجموع الأعباء وموارد الدولة والتي تتخذ في شكل تشريعي<sup>2</sup>، بحيث تعد الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية بموجب قانون، فبعد تحضير الميزانية من طرف السلطة التشريعية بما لها من إمكانيات بشرية وإدارية تمكنها من ذلك أن تبقى مجرد مشروع لا ينفذ إلا بعد حصولها على موافقة من السلطة التشريعية وللترخيص أهمية بالغة في العملية السياسية والاجتماعية والاقتصادية بحيث يسمح بموجب الحكومة بمباشرة أعمالها خاصة فيما يتعلق بالتحصيل تطبيقا للنصوص القانونية.

ويعتبر حق السلطة التشريعية في منح الترخيص من الحقوق الأساسية، ومن المبادئ الهامة المقررة دستوريا، التي لا يمكن مخالفتها وتعد وسيلة في يد البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة.

<sup>1</sup> \_ عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 121.

<sup>2</sup> \_ يعتبر القانون 84-17، القانون المجسد لقانون الميزانية في الجزائر، حيث عرفها في المادة 06 بأنها تشكل من الإجراءات والنفقات النهائية والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

-قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1989، المتعلق بقانون المالية، ج ر عدد 28، المؤرخ في 10 يوليو 1989.

غير انه من المعروف إن التشريع في الجوانب المالية ظل رهبة الصراعات التاريخية بين الملوك الذين كانوا يحتكرون هذا الاختصاص وبين ممثلي الشعب لاسيما بريطانيا، حيث انتقلت السلطة العامة هذه إلى البرلمانات إذ أصبحت هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص المالي لسلطات الحكومات في هذا المجال لكن سرعان ما استرجعت الحكومات حق المبادرة في المجال المالي وباتت تتفرد في كثير من الأنظمة وذلك كنتيجة حتمية، لاختلال التوازن بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم، ليصبح ميدان السلطة التنظيمية هو الأصل وميدان التشريع هو الاستثناء.

فالحكومة أصبحت تحتكر المجال المالي ويظهر ذلك من خلال بسط نفوذها على إعداد مشروع قانون المالية على دوائرها الوزارية دون ان يشاركها في ذلك البرلمان. بحكم أنها قادرة على الإحاطة الشاملة بمعطيات الميزانية (الفرع الأول) انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية، وكذا محدودية الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون المالية (الفرع الثاني)<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية

قانون المالية تقليديا هو قانون ميزانية الدولة وهذا المصطلح الأخير عرف منذ أمر 19 جوان 1956 في فرنسا، ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959<sup>2</sup>، وتعرف الميزانية بأنها وثيقة تحدد ما تعتمزم الدولة إنفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها، والميزانية تحدد بوضوح السياسة المالية للدولة ومشروعاتها وهي تعد وسيلة تحقيق أهداف السياسية والاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> \_ الغريبي إيمان، المرجع السابق، ص 20.

<sup>2</sup> \_ الأمر الصادر في 2 جانفي 1959، المتعلق بقانون المالية.

<sup>3</sup> \_ خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 158.

فالميزانية إذن هي وثيقة تقدر بإيرادات الدولة ومصاريفها لسنة واحدة وتأذن بها وهي تشكل في آن واحد:

- وثيقة سياسية تعكس توجهات الحكومة.

- وثيقة قانونية يجري اعتمادها بشكل قانون مالية.

- وثيقة مالية تبين إيرادات الدولة و مصاريفها.

نص المشروع الجزائري أن الميزانية هي:

التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار منها نفقات التجهيز برأسمال و ترخص بها<sup>1</sup>.

القاعدة العامة أن الميزانية تحدد لمدة سنة مقبلة، وهذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات ومصروفات الدولة خلال السنة المنصرمة، وتقوم الميزانية على المبادئ التالية:

- مبدأ السنوية: أي أن مدة سريان الميزانية اثنتي عشر شهرا

- مبدأ العمومية: أي إظهار كافة عناصر الإيرادات العامة والنفقات العامة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة تمثل كل بيان منها ككل بيان منها ميزانية مستقلة وهذا لسهولة عرض الميزانية وتوضيح المركز المالي ككل وتجبى الباحث أو الفاحص إجراءات

- مبدأ عدم التخصيص: أي عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لإنفاق معين، كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية لتغطية المصروفات الخاصة بالجامعة فقط.

- مبدأ التوازن: معناه التساوي بين الإيرادات العامة وجملة النفقات العامة لكن يمكن عدم تحقيق هذا المبدأ نظرا لاختلاف الحالة الإقتصادية للدولة من سنة لأخرى.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 3 من القانون رقم 90\_21، المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990، 21 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35 الصادرة في 15 أوت 1990.

وإعداد قانون المالية معناه تحضير الميزانية عن طريق وضع تقدير للنفقات وما يلزمها من إيرادات، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعته الحكومة فينتج ذلك آثار سيئة كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد، وتكشف الدراسة المقارنة أن إعداد قانون المالية يكون وفق نظامين رئيسيين هما النظام الأوروبي.

- النظام الأمريكي: الذي يحصر التحضير بيد رئيس الجمهورية من خلال مكتب التسيير والميزانية وهو جهاز تابع للرئاسة

- النظام الأوروبي: يأخذ فيه تحضير قانون المالية وصن لعة إدارية يقوم فيها وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية وتتم بتدخل ونقاش بين الوزراء ووزير المالية تحت رئاسة الحكومة، وتحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يلعب دورا مهما في التحكيم المالي.

بالتالي فإن إعداد مشروع قانون المالية يبقى مفتوحا أمام الحكومة دون سواها، هذا ما أكدته القانون العضوي 99-02<sup>1</sup> في مادته 44 من خلال الصياغة (مشروع قانون المالية) أي أنها حصرت المبادرة في مجال قانون المالية على الحكومة دون النواب.

يتضمن قانون المالية حسب المادة 67 من القانون رقم 89/24<sup>2</sup>، جزئين متباينين يحتويان على ما سيأتي بيانه.

- الجزء الأول: يتعلق بالأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تضمن بها المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية الخارجية.

- الجزء الثاني: يشمل النفقات العامة ويبين كيفية توزيعها.

ويكتسي طابع قانون المالية كل من :

- قانون المالية والقوانين المالية التكميلية والمعدلة.

<sup>1</sup> - قانون رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق 8 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي

الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

<sup>2</sup> - قانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتم القانون رقم 78-17 المؤرخ في 7 جويلية 1989،

المعدل والمتمم بقوانين المالية، ج ر عدد 1، مؤرخة في 3 جانفي 1990.

- قانون ضبط الميزانية.<sup>1</sup>

ويبدو أن الجزائر تميل إلى تكريس النظام الأوربي<sup>2</sup>، فأعداد الميزانية العامة أو تغييرها يعتبر من صنع الإدارة<sup>3</sup>.

بذلك أصبحت مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية تقدم منة قبل الحكومة فقط، وهي حرة في التصرف من حيث تاريخ تقديمها للمجلس لمناقشتها والتصويت عليها، وهو ما أدى ببعض النواب إلى المطالبة بإيداعها لدى مكتب المجلس مبكرا حتى يتسنى لهم مناقشتها بطريقة جدية وهو ما تحقق في 31 ديسمبر 1989 أين وافق النواب على تعديل القانون 84-17 بما يتماشى ومطالبهم التي من بينها تقديم مشروع قانون الميزانية خلال شهر سبتمبر من كل سنة على الأقل، حيث يتسنى لهم مناقشة الميزانية ومراقبة الحكومة في ظروف معقولة وبصفة جدية.

والذي ينبغي ملاحظته في هذا المجال هو أن المؤسس الدستوري لم يتخذ موقفا حول ما إذا لم تقدم الحكومة مشروع قانون الميزانية في موعده المحدد أو أنها قدمته لكن المجلس الشعبي الوطني لم يوافق عليه بعد انقضاء السنة أو أن المجلس رفضه، وهي مسائل ينبغي اتخاذ موقف بشأنها تحسبا لاحتمال حدوثها مستقبلا، وهي الطريقة الوحيدة التي تخرج النظام القانوني الجزائري من ضعفه وعدم نجاعة نصوصه حتى تصبح مسايرة للإصلاح الفعلي<sup>4</sup>.

باستقراء المادة 121 من التعديل الدستوري سنة 2008، نجد لها ظاهريا تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، لكن في حقيقة الأمر لا يوجد اقتراح قوانين المالية، لأن النائب مجبر على البحث تدابير إضافية ترفع من مداخل الدولة أو ترفع

<sup>1</sup> - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 160.

<sup>2</sup> - حسين مصطفى حسن، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987، ص ص 75-87.

<sup>3</sup> - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 199.

<sup>4</sup> - بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 368.

بمبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، فإن إي مبادرة برلمانية في المجال المالي على نقيض أحكام المادة الدستورية تعد قانونا لاغيا أي غير مؤسسة على قرينة مالية مواصلة تبيان أبعاد هذا المبدأ فإنه يستحسن أن نرجع إلى ما هو جاري به والقصد بذلك أن المجال المالي من حيث المضمون أصبح حكرا على الحكومة.

والمادة 7/120 من دستور 1996 كانت صريحة في ذلك بنصها "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طلقا للقرارات السابقة..." وتأكيدا للطابع الخاص للتصويت على قانون المالية، فقد تولى القانون العضوي رقم 02-99 تفصيلا لهذه المدة الزمنية طبقا للمادة 44 منه مانحا مدة سبعة وأربعون (47) يوما للمجلس الشعبي الوطني ومدة عشرون (20) يوما لمجلس الأمة.

في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له<sup>1</sup>.  
-قوة قانون المالية:

وأخر فصل من هذه العملية بدأنا نعيشه وبدأت أصدائه تبلغ مسامعنا مؤخرا وهو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم في المشاركة في النقاش ومراقبة الجهاز التنفيذي لسبب واحد فقط ولجريمة واحدة ارتكبوها هي أنهم يمثلون الأغلبية في هذا المجلس وفي مجلس الأمة، وأي منطق هذا الذي يجعلنا نطلبه من النواب الذين يمثلون إرادة الأغلبية وبالشكل الذي صوت عليه أم لا .

كما أن قانون المالية يمس كافة القطاعات وهو عصب حياة الدولة (ضرائب، أسعار... إلخ) ودور البرلمان ليس الرأي العام وكافة شرائح المجتمع مهم وعدم إطلاعه على كيفية صرف الميزانية يقلل من مركزه ويجعله مؤسسة ثانوية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> -الغربي إيمان، المرجع السابق، ص ص21-22.

<sup>2</sup> - رابح سعاد، المرجع السابق، ص130.

ونظرا لعضوية قانون المالية إلى أن البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد الإعداد ويعود للأسباب التالية:

- دراسة مشروع قانون المالية تتم برعاية الحكومة التي تتواجد في كل الإجراءات التشريعية المتخذة على مستوى البرلمان التي تبدأ بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على لجنة المالية والميزانية التي تتكون من ثلاثين إلى خمسين عضوا على الأكثر، وبهذا يحدد في أول اجتماع اللجنة جدول أعمالها، وكذا منهجية الدراسة والاجتماع.

تعقد لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة مشروع قانون المالية جلسات عادة ما تكون بحضور ممثل الحكومة "وزير المالية" لعرض مشروع القانون، كما يمكن الإستماع إلى عضو من أعضاء الحكومة المختصين وذوي الخبرة في أداء مهامها.

وتتوج أعمال هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه لتبدأ بعدها جلسات المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني وتنتقل الأشغال عادة بعرض ممثل الحكومة "وزير المالية" المحاضر والخطوط العريضة للمشروع يتبع بعد ذلك بتقديم تقرير اللجنة المالية والميزانية ثم يتدخل أعضاء المجلس حسب ترتيب تسجيلاتهم ليقدموا آرائهم وملاحظاتهم وكذا تعديلاتهم إن وجدت ليأتي رد الحكومة عنها.

- تعد مرحلة التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية التأشيرة أو الخطة التي يمنع من خلالها للحكومة تنفيذ سنودها وأحكامها، فقد تولى المشروع تقييد البرلمان بمهلة زمنية للمصادقة على مشروع قانون المالية، حيث ضبطها بمدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما تسري من تاريخ إيداعه.

### الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية المحدودة على تنفيذ قانون المالية

إن التصويت على قانون المالية هو ترخيص من البرلمان لصالح الحكومة بتطبيق أحكام قانون المالية، ولهذا السبب يسمى القرار النهائي الصادر من البرلمان فيما يتعلق بالمالية العامة بالترخيص المالي<sup>1</sup>.

إذ تقوم السلطة التنفيذية بعد حصولها على الترخيص من طرف البرلمان وبجميع أجهزتها ووزاراتها وإداراتها بالسهر على تحصيل إيرادات وصرف النفقات خلال السنة المالية وفق ما تم اعتماده وإقراره ويجب عليها مراعاة الحدود الشرعية في ممارسة التحصيل والإنفاق، لهذا يجب أن تكون هناك رقابة على الموازنة والتأكد من أن التنفيذ يتم وفق ما هو محدد<sup>2</sup>.

ومنه فالغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بالصورة العامة هي التأكد من احترام الإجازة (الرخصة) التي أعطها البرلمان للحكومة في جناية الإيرادات وصرف النفقات. قد تكون مراقبة التنفيذ سابقة أو لاحقة له كما قد تكون رقابة إدارية تقوم بها الحكومة على نفسها أو رقابة الأجهزة المستقلة كمجلس المحاسبة مثلا بالإضافة إلى الرقابة السياسية والتي عادة ما يقوم بها البرلمان والتي يجب أن تكون بشكل مستمر<sup>3</sup>، فالهدف الأساسي من الرقابة هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد وفق الإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية، وأنه قد تم ضمان تحقيق الحد الأقصى من المنافع للمجتمع في حدود إمكانيات الدولة.

غير أن في واقع الأمر يشهد بعجز البرلمان الجزائري في رقابة تنفيذ قانون المالية بفعل تملص الحكومة من تنفيذها قانون المالية بالصيغة التي ارتضاها ممثلي الشعب من

<sup>1</sup> - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 164.

<sup>2</sup> - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 129.

<sup>3</sup> - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص ص 164-165.



خلال عدة تقنيات ، وكذلك لعدم توضيح كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة، الأمر الذي أدى لبقائها نصا على ورق<sup>1</sup>.

ويمكن إرجاع عدم فعالية الرقابة البرلمانية خاصة إلى:

1- لجوء الحكومة إلى استعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي تحت مبرر الإستجابة للتحويلات التي تواجهها ميدانيا والتي عادة ما يتعرض لها قانون المالية<sup>2</sup>.

تطبيقا لنص المادة 124 من دستور 1996 والتي تنص: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو غرفتي البرلمان... إلخ. فإن رئيس الجمهورية يلجأ عادة إلى إصدار قانون المالية التكميلي بأمر، وذلك ما بين دورتي البرلمان.

رغم أن قانون المالية التكميلي له صفة قانون المالية ذاته، الأمر الذي يتطلب إتباع نفس الإجراءات في المصادقة عليه، إذا تمّ إعداده من طرف الحكومة بحكم المادة 02 من القانون 17/84 في فقرتيه الأولى التي تنص على ما يلي: "يكتسي طابع قانون المالية".

مما يجعل قانون المالية التكميلي يخضع لنفس أحكام قانون المالية خاصة المصادقة عليه في مدة 75 يوم كحد أقصى من إيداعه طبقا للمادة 121 من دستور 1996 إذا قدمته الحكومة.

إذا كان قانون المالية التكميلي يعتبر استجابة لبعض المستجدات الناتجة من التحويلات الطارئة في المجتمع، الإستدانة في الوقت ذاته هو تعبير عن سوء التخطيط والتسيير من طرف الحكومة على حساب الأموال العمومية ويظهر ذلك أساسا أنه عند

<sup>1</sup>-خرباشي عقيلة، مركز مجلس الإمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة 2010، ص 367 .

<sup>2</sup>-حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة 2002/1997، الجزء الأول والثاني، نظرية المجلس الشعبي الوطني 2002، ص 109 .

مناقشة قانون المالية التكميلي على مستوى البرلمان عادة ما يكتفي أغلب أعضاء البرلمان بمناقشة ذات طابع عام، بينما يباشر الأعضاء المعارضين مناقشة تمتاز بالطابع الشكلي نتيجة تركيز السلطة المالية وكذا التنظيمية بيد الحكومة فلن يكون بمقدورهم التنديد بالسياسة المالية المنتهجة والتقديرات المعتمدة في قانون المالية التكميلي، ومنه مناقشة النواب لن يكون لها أي أثر على الحكومة، هذا إذا لم يقم رئيس الجمهورية بإصداره بموجب أمر متجاوزا بذلك العملية الرقابية<sup>1</sup>.

2- تحويل الإعتمادات: الأصل العام أن تجب موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر لكن العدد المتناهي لتحويلات الإعتماد التي تنص بها الجرائد الرسمية يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، لها أن تلتزم بما جاء فيه ولها أن لا تنقيد بالصيغة التي ارتضاها البرلمان.

ويكشف الإستخدام المفرط لتحويل الإعتمادات عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الإحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح كما لو يقل الإعتماد المخصص لوزارة ما عن المصروف الفعلي لها، وفي هذا نتيجة حتمية تشير إلى ضعف بيانات الميزانية مما قد يؤدي إلى إنتكاسات مالية خطيرة جدا<sup>2</sup>.

عند نهاية السنة يجب على الحكومة أن تقدم قانون تسوية الميزانية للبرلمان

3- تنص المادة 160 من دستور 1996 "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية..."<sup>3</sup>.

فعلى الرغم من أن نص المادة 160 الفقرة الأولى جاءت بصيغة الإلزام أي إلزام الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية التي سبق وأن تم الترخيص لها،

<sup>1</sup> - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 130.

<sup>2</sup> - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 372.

<sup>3</sup> - المادة 160 من دستور 1996، المرجع السابق.

لأن هذا العرض يقدم للبرلمان الأرقام الحقيقية لما تم حذفه من نفقات وما تم تحصيله من إيرادات مقارنة لما قد تم وضعه في قانون المالية، إلا أن الواقع يؤكد أن الحكومة لا تقوم بتقديم أي عرض عن استعمال الإعتمادات المالية.

لقد نص القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية في المادة 04 منه على أنه:

" يمكن لقوانين المالية التكميلية والمعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السن الجارية".

إلا أنه وسعياً من المشرع لإضفاء نوع من التخفيف والمرونة في التسيير يحدد في المواد 32، 33، 36 من القانون رقم 84-17 إلى الترخيص للحكومة بالخروج من ذلك المبدأ العام الذي وضعته المادة الرابعة السابق ذكرها، وذلك بتمكينها من تعديل التوزيع المالي المحدد في قانون المالية عن طريق استخدام إجراء نقل الإعتمادات أو تحويلها مما يؤدي إلى التماس مبدأ معروف في قانون المالية العامة يتمثل في مبدأ التخصيص في النفقات، الأمر الذي ينعكس سلباً على المصادقة البرلمانية للميزانية، كما أن تعديل النفقات يؤدي إلى تعديل تعيين المصلحة أو الجهة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن يغير ذلك من طبيعة النفقة.

حيث أن ما سبق ذكره من حرية للحكومة من تعديل المصادقة البرلمانية على قانون المالية أدى إلى مبالغتها في هذا التصرف والذي يؤكد ذلك أيضاً العدد الهائل لمراسيم تحويل اعتماد الذي تعج به الجرائد الرسمية الجزائرية<sup>1</sup>.

إن عدم احترام الحكومة لنص المادة 160 من دستور 1996 يعتبر سلوكاً أصبح يؤدي في الواقع إلى نتائج سلبية على البرلمان وعلى مركزه في المجتمع، فهو يجرده من سلطة الفعلية في التأثير على الحكومة وتوجيه حياة البلاد من خلال قانون المالية، إذ لا يعلم ما إذا كان قانون المالية يطبق وما يلاحظ بالنسبة لقانون المالية إنفراد الحكومة

<sup>1</sup> بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2007، ص 149.

بالمبادرة بمشاريع قوانين المالية بالرغم من أن للبرلمان الولاية العامة في مجال إحداث الضرائب والجبایات والرسوم، وكذا في مجال إصدار النقود، البنوك، العقود، التأمينات عن طريق إصدار قانون بذلك.

مع ذلك فإن المشاريع المالية من ميزانية عامة أصبحت المبادرة من حق الحكومة، ويقتصر دور البرلمان على عملية التصويت فقط وهو ما نصت عليه المادة 122 فقرة 12، ما يؤكد ذلك ما جاء في المادة 08/120 التي تنص على "...في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

كما يلاحظ من الناحية العملية أن الحكومة هي التي تبادر بقوانين المالية وذلك لأسباب معينة هي:

- 1- إعداد الميزانية وموازنتها قد أصبحت من الأمور البالغة الدقة في الوقت الحاضر.
- 2- تجنب الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين وبالتالي حماية الخزينة العامة.
- 3- أن يكون هناك إقتراح يضر بالمال العام، خاصة إن كان يهدف إلى تحقيق منفعة جهوية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>- رايح سعاد، المرجع السابق، ص ص 45-55.

## المبحث الثاني

### التسيير الحكومي للعمل البرلماني

بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال المبادرة بمشاريع القوانين، فإنها تحوز على وسائل أخرى تؤثر بها على عملية وضع القاعدة القانونية وهذا تسهила بمهمتها، وتحقيقا للفاعلية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة البرلمانية<sup>1</sup>.

تتدخل الحكومة في سير العمل البرلماني داخل البرلمان ويتضح ذلك من خلال دعوته للانعقاد في دورات استثنائية أو تأجيلها أو رفض دورته، كما تتدخل الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان وهو ما نصت عليه القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1996، كما تم إقرار التفوق الحكومي عن طريق الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية وهذه الأخيرة تمنح الإمتياز للحكومة<sup>2</sup>.

بهذا تكون المبادرة بمشاريع القوانين من إختصاص الحكومة وكذا البرلمان والتي تقوم بها عن طريق مختصين أي الفاعلون في حق المبادرة بالتشريع (المطلب الأول)، وبعد الإنتهاء من إعداد مشاريع واقتراحات القوانين ألزم الدستور المرور الإجباري لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء (المطلب الثاني).

<sup>1</sup>- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان 2012، ص232.

<sup>2</sup>- شبل بدر الدين، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الإجتهد القضائي، العدد الرابع، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، ص286.

## المطلب الأول

### أصحاب الإختصاص في حق المبادرة بالتشريع

إن المبادرة المشتركة أمر لا غنى عنه لأنه يعمل على تفادي العيوب التي يمكن أن تترتب إزاء انفراد أي من السلطتين بهذا الحق، ثم أن المبادرة تمثل أحد الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق السياسة العامة التي ترسمها وتنفذها وترى أن حمايتها يكون عن طريق التعاون الوضعي.

كما أنه بحسب نص المادة 119 من دستور 1996 نصت على أن الجهة التي تعمل على إعداد مشاريع القوانين حسن سير العملية التشريعية هو الوزير الأول وبهذا يعتبر إعداد مشاريع القوانين حق مخول دستوريا للوزير الأول.

كما يمكن كذلك لكل الطاقم الحكومي أن يقوم بالمبادرة بمشروع القانون وفقا بما تختص به وزارته وبهذا نذكر الفاعلون في حق المبادرة بالتشريع على مستوى الحكومة (الفرع الأول).

كما أنه بعد إعداد مشاريع القوانين تعرض المشاريع على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة بحيث تقوم بدراستها وتحليلها... إلخ.

- القوانين من حيث تحقيقها للمصلحة العامة وبهذا يشارك مجلس الدولة في إعداد مشاريع القوانين (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الفاعلون في حق المبادرة بالتشريع على مستوى الحكومة

إن القوانين المتخذة بناء على مشروعات قوانين حكومية أصبحت متواترة، فلا تكاد الحكومة تجد فرصة لاتخاذ إجراء تشريعي ذي أهمية إلا اغتتمتها وقدمت بها مشروعا إلى البرلمان، والحقيقة أن ذلك يعود إلى ما يتمتع به مقترح السلطة التنفيذية من اعتبارات خاصة.

ثم وضع القوانين التي تصدر من البرلمان ذات أصل حكومي، مما يجعل الوزير الأول غير قادر على تحمل هذه المسؤولية بمفرده لذلك تتولى كل من الوزارة بإعداد مشروع تمهيدي متعلق بشؤون وزارتها غير أن تقييد الإدارة واللجان الوطنية للإصلاح في الحقيقة تساهم بشكل كبير في هذا الإختصاص.

ليتم إرسال المشاريع التمهيدية إلى الحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية لها وهذا بهدف ضمان تطابقها مع الإطار القانوني المعمول به<sup>1</sup>.

❖ تحضير النص التشريعي على مستوى الوزير المبادر:

من المعلوم انه يمكن لكل وزير ضمن الحكومة القيام بتحضير مشاريع النصوص التشريعية ضمن إطار صلاحياته ويقوم الوزير بتوجيه مشروعه إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة تحضير النص إلى غاية نهايته.

ويوزع المشروع على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية لا بداء آراءها وملاحظاتها ويمثل إرسال النص إلى الأمانة العامة للحكومة بداية المرحلة الرسمية لعملية دراسة النص والمصادقة عليه<sup>2</sup>.

فإذا نظرنا إلى الناحية العملية نجد أن الوزير الأول لا يتدخل في تحديد مضمون القرار المقترح ويرجع السبب إلى أن كل وزير مختصا بشؤون وزارات وبالتالي هو الأدرى بشؤونها من غيره ومدى حاجة الدلالة إلى القوانين التي تنظم الأعمال في الوزارة التي ينتمي إليها.

قبل الشروع في عملية الإعداد يستوجب على القطاع الوزاري المعني مراعاة مجموعة من المبادئ من بينها:

- الغاية التي تريد الحكومة تحقيقها من النص التشريعي
- الأدوات التنظيمية أو المالية التي يمكن استخدامها لتحقيق هذه الغاية.

<sup>1</sup> - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 135.

<sup>2</sup> - [www.jorddp.dz/](http://www.jorddp.dz/) veu le 20 aout 2016.

- الآثار الايجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب عند تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه

- الأثر المالي أو التكاليف المباشرة المحتملة التي قد يستخدمها القطاع عند التزامه بالخيارات المعروضة

- الفوائد المحتمل تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع

- التأكد من إمكانية تنفيذ أحكامه دون أي عوائق<sup>1</sup>.

لكن نظرا لتطور نشاط الدولة وزيادة تعقده، وهذا راجع لطابعها التقني المتزايد وأمام انعدام التخصص لدى الوزراء أدى ذلك إلى ضعف قدرة الحكومة من مواجهة هذه الأوضاع وحدها بخلاف ما كانت عليه سابقا حيث كانت هي المشرع الرئيسي والبرلمان الثانوي، إلا أن الحكومة لم تعد قادرة على تحمل مهمة وضع النصوص القانونية بالرغم أنها في البداية كما سبق وأشرنا أنها أفكتت هذا الاختصاص من البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في المبادرة بالتشريع وصنع القانون.

فالتشريع يتطلب مهارات فنية كبيرة إلا أن الكثير من الوزراء لا يتوفرون على هذه المهارات وهذا ما دفع بهم للاستنباء ممن تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة في مجال صياغة وصناعة القوانين، فوجد تقنيو الإدارة الفرصة متاحة لهم من أجل فرض أنفسهم والإستيلاء على هذه الصلاحية لصانعي القانون.

من المفهوم النظري للإدارة يتبين أنها تحت إشراف وتوجيه السلطة السياسية سواء كانت تنفيذية أو تشريعية إلا أن الواقع يثبت أن ذلك مجرد خيال إذ أصبحت الإدارة تتمتع باستقلال فعلي عن السلطة السياسية والسبب يرجع إلى ضعف قدرة هذه الأخيرة من جهة وتحكم تقنيو الدارة في دواليب الإدارة من جهة أخرى، حيث أصبحت هي صاحبة

<sup>1</sup>-بوخاري يحي، مداخلة حول إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر 15 فيفري 2009، ص ص 3-4.



الصلاحيات الفعلية داخل السلطة التنفيذية وتنافس في الوقت ذاته رجال السياسة خاصة في مجال المبادرة بالقوانين الذي هو في الأصل من اختصاصهم<sup>1</sup>.

### ❖ تحضير النص على مستوى الأمانة العامة:

بعد اكتمال إعداد المشروع التمهيدي للنص التشريعي من طرف الوزارة المعنية، يرسل مصحوبا بعرض الأسباب<sup>2</sup> إلى الأمانة العامة للحكومة<sup>3</sup> التي تسهر مع الدولة الأولية للنص وتهيئته من الناحية القانونية لضمان تناسقه من الإطار القانوني المعمول به. فقد كلفت الأمانة العامة للحكومة بمتابعة مراحل الإجراء التشريعي خاصة ما يتعلق بإرسال مشاريع القوانين الحكومية إلى المجلس الشعبي الوطني وتسلم اقتراحات القوانين ومعالجتها، كما تقوم في هذا الشأن بتبليغ الوزراء واجتماعات اللجان البرلمانية استلام أسئلة النواب الكتابية والإجابة عليها.

وفي هذا الشأن تسهر الأمانة العامة للحكومة في إطار التنسيق القانوني لنشاطات الحكومة على ضبط الصياغة النهائية للنصوص التشريعية المقترحة من الدوائر الوزارية قبل عرضها على السلطات المؤهلة للتوقيع أو إرسالها حسب الحالة إلى المؤسسات الدستورية للمصادقة أو المراقبة (اجتماع الحكومة، مجلس الوزراء، مجلس الدولة، البرلمان، المجلس الدستوري).

تجري عملية التشاور والتنسيق في النشاط القانوني للحكومة على عدة مراحل تساهم في غايتها إلى ضمان مشاركة واسعة لأعضاء الحكومة في إعداد النصوص وأعضاء الانسجام والتنسيق في النشاط القانوني للحكومة على عدة مراحل تسهر في غايتها إلى ضمان مشاركة واسعة لأعضاء الحكومة في إعداد النصوص ولإضفاء الانسجام والتنسيق

<sup>1</sup> - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 136-137.

<sup>2</sup> - بوخاري يحي، المرجع السابق، ص 05.

<sup>3</sup> - إستحداث منصب الأمين العام للحكومة في شهر أكتوبر من سنة 1962 وتم إلغائه وتحويل ممارسة صلاحياته للأمين العام لرئاسة الجمهورية، وبعده تم استحداث منصب الأمين العام للحكومة خلال شهر فيفري من سنة 1986 وتم هيكل الأمانة العامة للحكومة وبصفة دائمة منذ أفريل سنة 1977.

في الترتيب القانونية المقرر وضعها وفي هذا الإطار تتلقى الأمانة العامة للحكومة مشاريع النصوص التشريعية المقترحة من طرف أعضاء الحكومة حيث تتولى قطاعاتها المتخصصة الدراسة الأولية والتأكد على الصعيد القانوني من مطابقتها وانسجامها مع الإطار المعمول به ومع الأهداف المقرر تحقيقها.

ويتم في هذا الشأن إعلام السلطة صاحبة المبادرة، عند الاقتضاء (السلطة التشريعية والتنفيذية) بالملاحظات للأخذ بها عند اللزوم ويوزع المشروع المعروض في صيغته المصححة والأصلية على ضوء الملاحظات التمهيدية التي أبدتها صالح الأمانة العامة للحكومة وعلى مختلف الدوائر الوزارية لإبداء آراءها وملاحظاتها من حيث الشكل والمضمون على حد سواء<sup>1</sup>.

كما ترسل هذه المشاريع تلقائيا وفيما يخص مجموع الترتيب المقترحة إلى مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح الوزير الأول وتكون توجيهات وتقديرات الملائمة التي تبديها هذه السلطات العليا حاسمة فيما يخص القرارات التي تتخذ بشأن مشاريع القوانين وعلى ضوء التوجيهات المتقاة والآراء والملاحظات المبداء تنظم مصالح الأمانة العامة للحكومة اجتماعات عمل تنظم ممثلي السلطات التي بادرت بالنصوص وممثلي القطاعات المعنية أو المهمة مباشرة بالترتيب المعني ويتدخل الأمين العام للحكومة ضمن علاقات الحكومة بالبرلمان عن طريق:

- إيداع مشاريع القوانين المصادق عليها في مجلس الوزراء على مكتب المجلس الشعبي الوطني
- متابعة دراسة النص في غرفتي البرلمان<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>-غربي علي، الأمانة العامة للحكومة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير،كلية الحقوق، جامعة الجزائر2015، ص ص 41-43.

<sup>2</sup>-غربي علي، الأمانة العامة للحكومة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير،كلية الحقوق، جامعة الجزائر2015، ص ص 41-43.

- تقديم النصوص التشريعية المصادق عليها من طرف البرلمان الى رئيس الجمهورية قصد إصدارها بعد رأي المجلس الدستوري عند الاقتضاء<sup>1</sup>.

تمثل الأمانة العامة للحكومة جهازا إداريا مكلفا بتنظيم العمل الحكومي ومتابعته بالتدخل على مستوى إجراءات القرار وطرقه.

ظهر هذا الجهاز في بريطانيا أول مرة إذا كان مجلس الديوان يعقد مداولات بحضور موظف سام بغية تدوين محاضر هذه المداولات إلا أن مهام هذا الأخير توسعت فأصبح يبلغ المحاضر إلى الوزراء ويتابع تنفيذ القرارات، وسمي هذا الجهاز في بريطانيا بأمانة الديوان كما أخذت نفس التسمية كندا، وسمي في روسيا بأمانة مجلس الوزراء وكغيرها من الدول فان الجزائر أنشأت هيكل الأمانة العامة للحكومة الذي شهد تطورات جراء التغييرات التي عرفتها أجهزة الإدارة المركزية وهياكلها.

ولقد أسندت للأمانة العامة للحكومة وظيفة صيانة نصوص مشاريع القوانين نظرا للإمكانيات والوسائل التي يتوفر عليها.

وفي إطار إعداد نص المشروع التمهيدي تتلقى الأمانة العامة للحكومة مشاريع النصوص محررة بالغة الوطنية وترجمتها باللغة الفرنسية مرفوقة بعرض الأسباب من الوزارة المعنية وبناء على ذلك تقوم بتوزيع النصب على أعضاء الحكومة وكذا بعض الهيئات المختصة لإبداء رأيها فيه وبعد ذلك تتلقى الأمانة العامة للحكومة آراء وملاحظات أعضاء الحكومة وكذا الهيئات الأخرى ولها في ذلك ان تعقد اجتماعات عمل مع الوزارة المبادرة بالمشروع والهيئات المعنية وذلك من أجل التحقق من مدى انسجام النص في طور الإعداد مع غيره من النصوص القانونية السارية المفعول وكذا ضبط صيانة محكمة له وفقا للتقنيات المعتمدة في هذا المجال.

<sup>1</sup>-غربي علي، المرجع نفسه، ص 43.

وبناء على نتائج الاجتماعات وتحت إشراف الأمانة العامة للحكومة يقوم القطاع الوزاري المعني بمشروع النص بضبط صياغة نهائية له<sup>1</sup>، بعد ذلك يقوم الأمين العام للحكومة باقتراح تسجيل نص المشروع التمهيدي في جدول الأعمال اجتماع الحكومة<sup>2</sup> ومتى صودق عليه أصبح مشروع قانون، ليحال بعد ذلك على مجلس الدولة ليبيدي رأيه فيه ثم يعرض على مجلس الوزراء بعد ذلك.

### الفرع الثاني: مجلس الدولة وإعداد مشاريع القوانين

إضافة إلى الإختصاصات القضائية التي يمارسها مجلس الدولة أناط به الدستور صلاحيات إستشارية لا تقل أهمية عن إختصاصاته القضائية، يشارك بموجبها في وضع القاعدة القانونية وصياغتها<sup>3</sup>.

إن الغاية والهدف المرجو في إحداث الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة يكمن في الدور الذي يساهم به المجلس كاختبار للحكومة، وبالتالي يسهر في زيادة قيمة وكفاءة النصوص المستشار فيها وهكذا كلما كانت الإستشارة واسعة توسعت معها نوعية النص المستشار فيه وكلما تقلصت تقلص الإنسجام والتكامل في المنظومة القانونية<sup>4</sup>.

يجد مجلس الدولة الأساس القانوني لصلاحيات إستشارية في المادة 119 في دستور 1996 والتي تنص على أنه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة بمكتب المجلس الشعبي الوطني وحدد المشرع مجال الإختصاص مجلس الدولة بالوظيفة الإستشارية بموجب المادة 04 من القانون

<sup>1</sup> \_ بدير يحي، المرجع السابق، ص ص 10\_11.

<sup>2</sup> -بوخاري يحي، المرجع السابق، ص 05.

<sup>3</sup> -محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 115.

<sup>4</sup> -قارتي مجيد، سعدي موسى، النظام القانوني لمجلس الدولة الجزائري، مذكرة ماسترفي القانون، كلية الحقوق، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة، 08-12-2015، ص 80.

العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله<sup>1</sup>، والتي تنص على: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"، بهذا يدي مجلس الدولة رأيه حول مشاريع القوانين فقط دون المراسيم والقرارات.

حدد المشرع الجزائري مجال الإستشارة في إبداء الرأي حول مشروع القوانين ولم يعط أي اهتمام لهذه العملية رغم أنها تقترب من عملية إعداد القوانين، وتعد بذلك وسيلة لمراجعة ومناقشة نص قبل صدوره.

### 1- إبداء الرأي حول مشاريع القوانين:

إن الدور الإستشاري للمجلس يكمن في استشارة الحكومة في مشاريع القوانين التي تصدر عن هذه الأخيرة مهما كان شكلها أو طبيعته، متجنباً في ذلك أي شكل من أشكال اللجوء إلى القضاء للطعن بعدم صحتها أو نقصها أو قصورها محققة في ذلك وحدة النص القانوني.

من هذا المنطلق نرى أنه من الضروري النصوص لو بشيء من التفصيل إلى مجمل النصوص القانونية التي تصدرها الحكومة حيث يتسنى لها بعد ذلك سهولة تحديد مضمون المهمة الإستشارية لمجلس الدولة الجزائري.

### 2 - عملية فحص مشاريع النصوص القانونية تقترب من عملية إعداد قانون.

إن إعداد وصيانة القانون أصبحت فنا قائماً بذاته حيث يشترط للقيام بهذه الوظيفة القانونية دعائم ومقومات تسمح للمشرع أن يشكل بيانا قانونيا صحيحا. رقابة المجلس مطابقة مشاريع النصوص القانونية:

يعني أن مجلس الدولة بواسطة رقابته هذه يقلل ويحد نوعاً ما من عدم صحة وسلامة النص القانوني، وذلك يكون طبعاً عن طريق النظر من مدى احترام قواعد

<sup>1</sup> - صاش جازية، «الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة العملية التشريعية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، عدد 2، الجزائر، 03 جويلية 2008، ص 76.

الإختصاص كمرحلة أساسية والتي تتعلق بمدى احترام الحكومة لقواعد الإختصاص التي تفرضها نصوص ومواد أهمها في الدولة، متمثلة في الدستور الذي عادة ما يحدد حدود اختصاص السلطة التشريعية والتنفيذية أي ما يسمى بمجال اللائحة والقانون.

قبل أن يتخذ النص القانوني شكله النهائي ويفرغ في قالب مشروع قانون أو مشروع نص تنظيمي تفرض القوانين واللوائح أن تتبع هذه العملية إجراءات قانونية مختلفة، من بين هذه الإجراءات الواجب احترامها من طرف الحكومة هي الإستشارة المسبقة للمجلس حول مشروع قانون أو تنظيم ولهذا كقاعدة عامة مجلس الدولة لا يمكنه رفض نص قانوني إلى إثر إستشارة إجبارية.

كما يجب أن يخرج ضمن تأثيرات القانون أو التنظيم استشارة مجلس الدولة تحت عبارة "بعد استشارة مجلس الدولة"<sup>1</sup>.

ينظر مجلس الدولة أيضا دائما في إطار الرقابة في مشاريع النصوص القانونية في مدى احترام قاعدة تدرج القوانين ومبدأ المشروعية، قاعدة تدرج القوانين في شكل تدرج هرمي على أعلى قمته أسمى نص في الدولة وهو الدستور.

وطبقا للمادة 119 من الدستور التي تنص على الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة كما ذكرنا سابقا، وفي سياق الإجراءات الوظيفية الاستشارية لمجلس الدولة تنص المادة 35 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة واختصاصاته على أنه يداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة<sup>2</sup>. يتبين من ذلك أن مجلس الدولة يمارس وظيفته الإستشارية في شكلين يختلف دور كل منها باختلاف الحالات في ما إذا كانت عادية أو استثنائية .

<sup>1</sup> -قارتي مجيد، سعدي موسى، المرجع السابق، ص ص 81،80.

<sup>2</sup> -القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 هـ الموافق ل 30 مايو 1998م يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، جريدة رسمية، عدد 37 بتاريخ 6 صفر الموافق ل 01 يوليو 1998م

- الحالات العادية: تستند الوظيفة الإستشارية هنا إلى الجمعية العامة إذ وبعد مصادقة الحكومة على مشاريع القوانين يقوم الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة، وبعد ذلك يرفق الإخطار بجميع الوثائق المتعلقة بمشروع القانون ويودع<sup>1</sup>، لدى أمانة مجلس الدولة ليقيد بعد ذلك في السجل الخاص بالإخطارات حسب ترتيبها وورودها زمنياً<sup>2</sup>.

بعد ذلك يصدر رئيس مجلس الدولة أمراً يعين بموجبه مقرراً من بين مستشاري الدولة، ومن أجل مساعدته في العمل يمكن لهذا الأخير تقديم طلب إلى رئيس مجلس الدولة يتضمن تعيين فوج عمل، ويعقد المستشار المقرر إجتماعات عمل مع ممثلي الوزير المبادر لمشروع القانون، وبناءً على ذلك يعد جدول الأعمال<sup>3</sup>، الذي يعود أمر تحديد ضبطه إلى رئيس مجلس الدولة<sup>4</sup>.

وفقاً لما تقدم يحدد هذا الأخير تاريخ إجتماع الجمعية العامة من أجل دراسة مشروع القانون ضمن اختصاصاته أن يعين من ينوب عنه لحضور أشغال جلسات مجلس الدولة<sup>5</sup> شرط أن يكون من أصحاب الوظائف العليا أو برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل<sup>6</sup>.

هذا وتنعقد الجمعية العامة تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة، كما تنظم نائب رئيس، محافظ دولة، رؤساء غرف، وخمسة من مستشاري دولة بغض النظر عن طبيعة مهامهم<sup>7</sup>

<sup>1</sup>-المادة 41 من القانون العضوي 01/98، المرجع السابق.

<sup>2</sup>-المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد الأشكال والإجراءات وكيفيةاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64، الصادرة في 30 سبتمبر 1998.

<sup>3</sup>- صاش جازية، المرجع السابق، ص 43.

<sup>4</sup>-المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 261-98.

<sup>5</sup>-المادة 41 مكرر 1 من القانون العضوي 01/98، المرجع السابق.

<sup>6</sup>- المادة 39 من القانون العضوي 01/98، المرجع السابق.

<sup>7</sup>-المادة 37 من القانون العضوي 01-98، المرجع السابق.

كما يمكن الإستعانة بمختلف الخبرات التي يرى أنها قد تفيد بآرائها في دراسة مشروع القانون<sup>1</sup>.

عملياً تفتح الجلسة بتقديم مشروع تقرير نهائي من قبل المستشار المقرر ليقوم بعد ذلك محافظ الدولة المساعد بتقديم الملاحظات بعد ذلك يفسح رئيس مجلس الدولة المجال للحضور من أجل المناقشة وإبداء الرأي وتدوّن جميع الملاحظات من قبل كاتب الضبط، تختم الجلسة بالتصويت والذي من شروط صحته حضور نصف أعضاء الجمعية العامة على الأقل بحسب نص المادة 37 من القانون العضوي 98-01 ويتخذ القرار بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات يرجع صوت الرئيس وفقاً لنص المادة 41 مكرر 03 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم.

#### الحالات الإستثنائية:

في ظل هذه الحالات تسند الوظيفة الاستشارية للجنة الدائمة مع الوزير الأول على استعجاليه مشروع القانون بحسب المادة 38 من القانون 01/98 المعدل والمتمم<sup>2</sup>، تتبع نفس الإجراءات التمهيدية لانعقاد الجمعية العامة أمام اللجنة الدائمة، يبقى الفارق الوحيد هو الظرف الإستعجالي الذي يقتضي أن تفصل اللجنة الدائمة في مشاريع القوانين المفروضة عليها في وقت وجيز<sup>3</sup>.

بعدما يتلقى مجلس الدولة مشروع القانون ذا الطابع الإستعجالي يقوم رئيسه بإرسال الملف إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يتخذ أمراً بتعيين أحد أعضاء اللجنة كمقرر كما يعلم محافظ الدولة الذي يعين أحد مساعديه بحضور جلسات اللجنة (المادة 41 مكرر). يضبط رئيس مجلس الدولة تاريخ الجلسة ويعلم الوزير المعني الذي يمكن أن يشارك بنفسه في جلسات اللجنة الدائمة أو يعين من ينوبه وفقاً للشروط السابق ذكرها (المادة

<sup>1</sup>- يبقى الوزير الأول صاحب السلطة التقديرية في تحديد حالة الإستعجال من عدمه ولا معقب على قراره

<sup>2</sup>- المادة 38، من القانون العضوي 98-01، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - صاش جازية ، المرجع السابق، ص 45.



39)، تجتمع اللجنة تحت قيادة رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة مستشارين على الأقل مهما كانت طبيعة وظيفتهم<sup>1</sup>، وبعد تبادل الآراء تختتم المناقشة بالتقرير الذي يقدمه المستشار المقرر<sup>2</sup>، ويتخذ القرار بأغلبية الأصوات الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس<sup>3</sup>.

إذن فمشاريع القوانين تكون محل دراسة من طرف مجلس الدولة والغرض من ذلك تعديل النص التشريعي من المنظور القانوني.

بالرجوع إلى نص المادة 119 من الدستور والمادة 09 من المرسوم التنفيذي 58-261 يظهر جليا أن عبارة رأي لا تحمل إلا تفسير واحد أي الإقتراحات التي يقدمها مجلس الدولة لا تلزم الحكومة بل لها السلطة التقديرية بالأخذ أو عدم الأخذ بها وذلك لانعدام نص تشريعي يلزم الحكومة بذلك.

إذن فالإقتراحات التي يقدمها مجلس الدولة في إطار المهمة الاستشارية غير ملزمة من الناحية القانونية لكن الواقع يؤكد أن مجلس الدولة وعن طريق التعديلات التي يضعها على مشاريع القوانين يؤثر على الحكومة، فلا يوضع مشروع قانون أمام البرلمان إلا بعد إدراج تعديلات مجلس الدولة.

## المطلب الثاني

### المرور الاجباري لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء

أعطى دستور 1996 للوزير الأول حق إقتراح مشاريع القوانين، ألزمته بعد إتمام بحثها أن يتقدم بها إلى مجلس الوزراء، وهذا الأمر يعني ضرورة الحصول على موافقة رئيس الجمهورية قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني.

<sup>1</sup> - بدير يحي، المرجع السابق، ص14.

<sup>2</sup> - صاش جازية، المرجع السابق، ص46.

<sup>3</sup> - المادة 41 مكرر 03 من القانون العضوي 01/98، المرجع السابق.

من خلال المركز الذي يحتله رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء (الفرع الأول)، له أن يتحكم في مشاريع القوانين وله الحرية الواسعة في الموافقة أو الرفض (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: إشراف رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء

حول الدستور لرئيس الجمهورية سلطات متعددة ومتنوعة في علاقته مع الجهاز التنفيذي، يوصف رئيس السلطة التنفيذية منها رئاسة مجلس الوزراء.

يقصد بمجلس الوزراء هو إجتماع أعضاء الحكومة برئاسة رئيس الدولة، وفي الجزائر يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الهامة والأساسية التي تهم الأمة، واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة من الجماعة بقيادة رئيس الدولة، والحقيقة أن مجلس الوزراء تعد نشأته واقعا وليس دستوريا إلى ما بعد الإستقلال<sup>1</sup>.

إن دستور سنة 1996 ليس بدستور برلماني ولا رئاسي فقد جعل من رئيس الجمهورية الطرف الأساسي المتفوق والمهيمن في إختصاصاته على الطرف الثاني وهي الحكومة، وتتألف هذه الأخيرة من رئيس الحكومة ووزارته الذين يشكلون مع رئيس الجمهورية ما يسمى بمجلس الوزراء<sup>2</sup>.

إن التعديل الدستوري لسنة 1996 أسند رئاسة مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية<sup>3</sup>، إن هناك تميز على مستوى السلطة التنفيذية بين مجلس الوزراء والحكومة، تميز نجم عنه ثنائية السلطة التنفيذية قبل تعديل 2008، وهناك فرق بين المجلسين من حيث التشكيلة والصلاحيات، فمجلس الوزراء يضم جميع أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية، أما مجلس الحكومة فيضم أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة من دون رئيس الجمهورية، ومن دون وزير الدفاع إذا كان رئيس الجمهورية نفسه هو صاحب هذا المنصب.

<sup>1</sup> -بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 241.

<sup>2</sup> - رداة نورالدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، ص 64.

<sup>3</sup> -أنظر المادة 74 فقرة 4 من دستور 1996، المرجع السابق.

من حيث الإختصاص إن مجلس الوزراء هو إطار للتوحيد والتقرير والبت في القضايا التي لم يفصل فيها على مستوى الحكومة ورئاسة الجمهورية، أما مجلس الحكومة فمهمته التسيير والتنفيذ، ويندرج ضمن ذلك وفي المقام الأول تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء<sup>1</sup>.

إن في دستور 1976 كان المجلس محدودا جدا، إذ بت الإستماع إليه في حالة الحرب والحالة الإستثنائية، وذلك لطبيعة النظام القائم آنذاك، إن رئاسة مجلس الوزراء من طرف رئيس الجمهورية ليست شكلية بل يتدخل لوضع وتحديد جدول الأعمال وكذا توجيه أعمال المجلس ككل.

تعتبر هيئة مجلس الوزراء هيئة أساسية نظرا لكونها هيئة تناقش فيها الموضوعات المتعلقة بالدول، وتتخذ فيها القرارات المهمة في حياة الأمة، فرئيس الدولة في الجزائر هو الذي يترأس جلسات مجلس الوزراء الدولية، يستدعى رئيس الجمهورية للحكومة للإجتماع ويحدد جدول الأعمال ويمنح الكلمة لرئيس الحكومة والوزراء ويستنتج خلاصة المداولة، ويمكن لرئيس الدولة أن يخول هذا المجلس إلى هيئة تسجيل لقراراته ولرغباته.

خولت المادتان 5/77 والمادة 1/79 لرئيس الجمهورية حق تعيين وعزل رئيس الحكومة وأيضا تعيين أعضاء الحكومة، وتعيين رئيس الحكومة هو صلاحية دستورية غير قابلة للتفويض يملكها رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 5/77 من دستور 1996 التي لم تتضمن شروط أو قيود قانونية أو إستشارات مسبقة مما يجعلها سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية، كما أن عدم التولية البرلمانية يحرره أكثر ويجعل من سلطته ذات طابع غير مقيد.

<sup>1</sup>- بلورغي منيرة، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 واثاره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خضر، بسكرة 2015، ص 164.

إن حرية تعيين وعزل رئيس الحكومة متروكة لرئيس الجمهورية وبالتالي ليس له حاجة إلى إقتراح أو إلى تصريح ولا حتى إستشارة هيئة ما، وهي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها.

أما بالنسبة لإختار أعضاء الحكومة فالدستور صريح حول مسألة تكوين الحكومة والذي لا يطرح أي إشكال، خاصة وأن المادة 79 من دستور 1996 على أن رئيس الحكومة يختار أعضاء حكومته الذين يقدمهم لرئيس الجمهورية الذين يعينهم بمرسوم. إن رئيس الحكومة لا يتمتع بإستقلالية في تعيين حكومته حيث أن رئيس الجمهورية هو حر في تعيين أعضاء الحكومة عن طريق مراسيم التعيين، فله سلطة النظر في تشكيلة الحكومة بالتشاور مع رئيس الحكومة، لكن قد يتعيين على رئيس الحكومة ويعين وزير أو وزراء دون إرادة هذا الأخير ويعزلهم دون إستشارة رئيس الحكومة.

فالدستور لا يقيد رئيس الجمهورية بأي قيد فيما يخص تعيين أو عزل رئيس أو أعضاء الحكومة بإعتبارهم منفذين لبرنامج الرئيس السياسي والإقتصادي والإجتماعي، فسلطة التعيين أو العزل هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: إقرار مشاريع القوانين سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية

إن إزدواج المبادرة بالتشريع الذي يسمح لرئيس الحكومة إبداء مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني يقيدتها بشرطين هما: أخذ رأي مجلس الدولة أولاً ثم عرضها على مجلس الوزراء من أجل إطلاع رئيس الجمهورية عليها.

إن الصياغة التي إعتمدها الدستور الفرنسي في أحكامه تختلف عن تلك المعتمدة في الدستور الجزائري، إنعرضها على مجلس الوزراء قد يؤكد خلفية المؤسس الدستوري الذي يرفض أي معارضة محتملة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وهذا هو بعد التحول الذي يعرضه حكم السلطة التنفيذية كسلطة أولى في ظل النظام السياسي شبه

<sup>1</sup> -ردادة نورالدين، المرجع السابق، ص ص 65،66.

الرئاسي أو الرئاسوي المطلق، فالمؤسس الجزائري قد يعتبر الحكومة هيئة تنفيذية تتبع رئيسها وتخضع لرقابته.

بذلك فهو يميزها عن هيئة التداول ويرفض هذه الصفة فهو قد إعتبرها جهاز تنفيذي جزئي في الأصل ولم يعتبرها جهاز تشريعي جزئي، فالحكومة أصبحت لا تتبثق عن البرلمان وإنما يتم تعيين أعضائها وإختيار رئيسها من قبل رئيس الجمهورية على السواء.

إنطلاقاً من الفرضية الأكثر صلاحية لرئيس الجمهورية أن يكون مجلس الوزراء مجرد جهاز منصوص عليه في الدستور دون توضيح إختصاصاته وشروط تنظيمه وعمله، مما يجعل من رئيس الجمهورية صاحب القرار في هذا المجلس حتى إذا كان مجلس الوزراء لا يشارك كهيئة إستشارية أو هيئة تداولية بنص دستوري في إتخاذ القرارات، فلن يؤثر هذا على الرئيس في حدود إتخاذ للقرارات داخل المجلس لأنها تظل دائماً تتميز بالطابع الإستشاري وليس الإلزامي.

إن الدستور الجزائري لسنة 1996 لم يخلو من هذا الغموض بخصوص آليات عمل مجلس الوزراء فنجد المواد 79 و119 من دستور 1996، تؤكد على أن الوزير الأول لا يحوز سلطة وضع سياسة حكومية مستقلة وبإستقلال عن رئيس الجمهورية، فهو يقوم فقط بإعداد مخطط لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، وبالتالي فلن يكون أمام الوزير الأول سوى الخضوع لتوجيهات الرئيس داخل مجلس الوزراء بحكم أن هو الذي يتأسسه<sup>2</sup>، نفس الشيء بالنسبة لمشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة والتي يتم دراستها داخل مجلس الوزراء،

<sup>1</sup> - تنص المادة 79 الفقرة الثالثة على أن: «... يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء»، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 77 الفقرة الرابعة من دستور 1996، المرجع السابق.

فإن لرئيس الجمهورية سلطة كبيرة في تعديلها وفق توجهاته وإرادته، كما يمكن له إلغائها وعدم الموافقة عليها كل ذلك بحكم ترأسه لمجلس الوزراء<sup>1</sup>.

إن إجتماع رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء لتبادل الرأي والمشورة فرأي الوزير إستشاري ويبقى لرئيس الجمهورية في ميدان السلطة التنفيذية، ولا يوقعون على القرارات التي تصدر منه ولو كانت قد صدرت بناء على عرض من أحدهم، فهذا الوضع مخالف تماما كما هو معمول به في النظام البرلماني الذي يعهد بالجانب الفعلي من هذه السلطة إلى الوزير الأول والوزراء، من جهة أخرى يعين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية وحتى لا تشار خلافات بين الطرفين لا بد من توفر حد أدنى من الثقة، أي يجب أن يحوز الوزير الأول على ثقة رئيس الجمهورية هذا ما ينتج عن نوع من التعاون التي قد يحول الوزير الأول إلى معاون يعمل على إقناع رئيس الجمهورية بضرورة الموافقة على المواضيع المدرجة في مجلس الوزراء.

هذا ما يجعل مجلس الوزراء كهيئة تحت رقابة رئيس الجمهورية وبالتالي يصبح هذا الأخير المؤسسة المستقلة النافذة على مستوى السلطة التنفيذية ما يزيد من حدة هذه الوضعية هي في هذه الحالات غير العادية.

حتى في حالة التعايش فلرئيس الجمهورية أن يعارض مقترحات الحكومة دون رفض إتخاذ القرار في مجلس الوزراء خاصة إذا كان الوزير الأول شخصية قوية تستند على أغلبية برلمانية، فيتم تمرير مشاريع الحكومة حسب رغبة رئيس الحكومة، فموقف رئيس الجمهورية هذا ناتج عن منطق مسؤولية الوزير الأول وحكومته حسب رغبة رئيس الحكومة، وكذا إعتبار أن رئيس الجمهورية هو الساهر على إحترام الدستور، وإستقرار المؤسسات ومجسد وحدة الأمة إل أن لرئاسة الجمهورية في فرنسا أن تصدر تصريحات تعلن فيها للرأي العام عن معارضتها لبعض القرارات المتخذة في مجلس الوزراء.

<sup>1</sup> فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الول في النظامين الجزائري و المصري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، ص ص 67،68.

من خلال كل ماسلف ذكره يتضح ان ضبط رئيس الجمهورية لبرنامج مجلس الوزراء وترأسه لهذا المجلس، والقدرة الكبيرة التي يتمتع بها في إحداث تغييرات جذرية وفق ما يراه هو على ما يعرض على الوزير الأول في مجلس الوزراء أو من أحد أعضاء الحكومة، وباعتبار أن سلطة إتخاذ القرار تعود إليه بالدرجة الأولى والأخيرة، كل هذا جعل من الوزير الأول والوزراء خاضعين لإرادة الرئيس وسلطته<sup>1</sup> وأن إجتماعه بهم قد يكون من سبيل إستشارتهم فقط أو جعل القرارات الصادرة منه قرارات الحكومة بأغلبيتها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - فقير محمد، المرجع السابق، ص ص 68، 69.

<sup>2</sup> - فقير محمد، المرجع نفسه، ص 69.

## الفصل الثاني

# دور الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية



صحيح أن العمل التشريعي هو العمل الأصيل للبرلمان ولكن يمكن من ملاحظة بسيطة لعمل كل من الحكومة والبرلمان في المجال التشريعي أن نكتشف التواجد الدوري للحكومة إلى جانب البرلمان في حل مسار العملية التشريعية فهي تتواجد في مراحل مشروع أو اقتراح القانون بداية من إعداد جدول الأعمال وضبطه.

كما تشارك في اللجان الدائمة للبرلمان بالمناقشة، فكما ذكرنا من بين الصور الأولى لمشاركة الحكومة البرلمان تدخل الحكومة في إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية وهو عمل مهم ذو حساسية بالغة ويمر بمراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة ويمكن لرؤساء الغرفتين استشارة الهيئة التنسيقية التابعة لكل منهما حول المواضيع المراد إدراجها ومن هذه البداية أي من جدول الأعمال تظهر مشاركة الحكومة للبرلمان في إحدى وظائفه (المبحث الأول).

كما أن هناك صورة أخرى عن مشاركة الوظيفة للحكومة مع البرلمان تكمن في الصلاحيات النسبية للبرلمان في دراسة ومناقشة القانون إذ تشاركه الحكومة في ذلك (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال

ضبط جدول أعمال البرلمان هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان وهو طريقة فنية لترتيب العمل داخل البرلمان عموماً وفي كل غرفة في ظل تزايد المهام وتعقدتها.

إذ أن تحديد جدول الأعمال يظهر كإجراء شكلي لكن في الحقيقة هو إجراء مهم ورئيسي كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني ويشكل رزمة المواضيع التي تركز عليها الحياة البرلمانية، فتحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم

أعماله وإما لخضوعه وضبط جدول الأعمال عمل ضروري سواء بالنسبة للدورة التي عادة ما تضم عدة جلسات أو لكل جلسة على حدى.  
فالأمر الذي يجعل غرفتي البرلمان في موقف ضعيف (المطلب الأول) هو تمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول الأعمال وفقا للمادة 10 من القانون العضوي رقم 99-02، التي تنص على ذلك (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### الدور الثانوي للبرلمان في إعداد جدول الأعمال

يعتبر تدخل الحكومة في تحديدها لجدول الأعمال يعد إفقاد للبرلمان للكثير من الحرية التي يجب أن يتمتع بها نواب الشعب.

إن اعتماد تلك الصيغة في تحديد جدول الأعمال قد يزيد من غياب نواب الشعب عن المناقشات طالما أن المواضيع المدروسة ليس هم من يحدد أغلبيتها، كما أن عدم وجود سلك آخر لنواب البرلمان يجعلهم مضطرون إلى مسايرة الشكليات القانونية رغم قصورها في نظرهم.

ولذلك نتطرق أولا إلى المقصود بجدول الأعمال (الفرع الأول) الذي أصبح البرلمان ضعيف في إعدادة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: المقصود بجدول الأعمال

تنص المادة 16 من القانون العضوي 99-02 على أن: "يُضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تعده الحكومة"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>-حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2008، ص144.

فيمكن تعريف جدول الأعمال على أنه "البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة أي برنامج عمله خلال اجتماعاته ولا يدخل في ذلك بطبيعة الحال برامج عمل اللجان المختلفة، كانت ما تنتهي إليه هذه اللجان من تقرير هو المورد الذي يمد البرلمان بالموضوعات التي يناقشها على وجه العموم"<sup>1</sup>.

إذ أن الباحث عن اعتماد الأنظمة الدستورية جدول الأعمال لبرلمانها هو العدد المتزايد للمبادرات التشريعية بحكم تطور الحياة وقد قدمها مما استلزم ترتيبها وتنظيمها وفقا لبرنامج سيسمح بمعالجة اغلب ما يعرض عليها<sup>2</sup>.

فالمسائل التي تدخل في إطار جدول الأعمال هي ما تتعلق بالوظيفة التشريعية بدءا من ممارسته حق الإقتراع والموافقة عليه مرورا بمناقشتها والتي تشكل الحيز الأكبر، كما تدخل أيضا الأعمال التي تتعلق بالوظيفة الرقابية للبرلمان كتوجيه الأسئلة (الكتابية والشفهية) والإستجابات وسحب الثقة ملتصق الرقابة وهي جانب مهم لا يستهان به.

تجدر الإشارة أن تحضير جدول أعمال البرلمان ليس بالمهمة السهلة فهو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي من خلال حالته للمناقشة أو إبعاده وإهماله مما يؤدي إلى اندثاره.

فعملية إعداد وضبط جدول الأعمال تعتبر مسألة مهمة لسير العمل التشريعي خلال دورة تشريعية واحدة<sup>3</sup>، وعندئذ يجتمع مكتب أي من المجلسين بممثل الحكومة لكي تضبط المسائل وترتب المواضيع وفق الأولوية التي تراها الحكومة وترد بذلك أن الحكومة هي التي تبادر بالتشريع غالبا.

كما أنه لا بد من الإشارة إلى مسألة الوقت بمعنى على مكثبي الغرفتين والحكومة أن يراعوا العامل الزمني لما له من أهمية معتبرة،

<sup>1</sup> - شريط وليد، المرجع السابق، ص 232.

<sup>2</sup> - بدير يحي، المرجع السابق، ص 12.

<sup>3</sup> - شريط وليد، المرجع السابق، ص 233.

ورغم أخذ ذلك دائماً في الحسبان فغالبا ما يتعرض عمل البرلمان إلى الحالات الإضطرارية، وذلك يؤثر على مجرى العمل التشريعي ومن ثم على الجدول المقرر للدورة. وعليه لكي لا يلجأ إلى دورة إستثنائية أو تمديد ذات الدورة من أجل إكمال ما تبقى في جدول الأعمال من مسائل يجرى العمل التشريعي على نحو من السرعة وبالتالي يترتب على هذا الإستعجال فقدان الدقة والنجاعة.

ومن ثم تجدر الإشارة أنه لا يحصل الإلمام بالموضوع محل الدراسة من قبل البرلمان وهذا الوضع الإستعجالي يمكن الحكومة من تمرير ما لها من مشاريع بتفاصيل طفيفة والسبب في ذلك الظرف الزمني القصير الذي لا يسمح بأن تنصب على تلك المسائل الدراسة الوافية ، وترتبط على ذلك تصدر القوانين أحيانا غير مكتملة ويغلب عليها الغموض وعدم الدقة في شكل الصياغة غير مرضية، لكون البرلمان تداول فيها ومن ثم صوت عليها بمجلسيه في عجلة، ومع ذلك تصبح القوانين جارية بها العمل، إلى أن ترجع ثانية للبرلمان من أجل التعديل والإتمام.

للعلم فإن الأولوية تمنح غالبا للمشاريع ومن ثم تترك إقتراحات القوانين إن كانت هناك جانبا إلى أن يسمح الوقت في حوارات أخرى لكي تأخذ بالدراسة وتأسيسا على ذلك، لكي لا يؤثر هذا الوضع على النقص القانوني، ومن ثم يفقد ماله من الدقة والمدلول، فعلى هذا تلمس صعوبة من حيث وضع أي جدول أعمال.

وعلى ذلك نلاحظ دائما في الأخير ما يلي: هذا الجدول غير نهائي وقابل للتغيير أو التعديل بمعنى تترك بعض المبادرات للدورة القادمة أو يعقد بشأنها دور إستثنائي<sup>1</sup>.

ما يمكن أن يقال أن بمجرد وضع جدول الأعمال حسب مقتضى أحكام المادة 16 من القانون العضوي 99-02، فإن ذلك يدل على أن الهيئتين توصلتا إلى تحديد

<sup>1</sup> - حافظي سعاد، المرجع السابق، ص ص 145-147.

مضمون النشاط السياسي الذي سينتهج في المستقبل، حيث ذلك يقضي إلى تحديد العمل البرلماني من الجانبين التشريعي والرقابي خلال دورة برلمانية.

كما أن هناك اعتبارات تؤثر على جدول الأعمال نذكر منها:

#### ❖ الإعتبارات الفنية:

إن تزايد نشاطات الدولة بسبب التطور التكنولوجي وما تفرضه من متغيرات وتضخم وتنوع المشاكل المطروحة على البرلمان للحل، ضاعف عملها لذلك فإن قيام البرلمان بعمله على أكمل وجه، يتوجب أن يعتمد برنامج أعمال وترتيب وتصنيف محكم ذلك أن انعدام برمجة الأعمال يؤدي إلى الإهمال وعدم التعرض لمناقشة بعض المسائل برغم أهميتها وهذا ما يستدعي تنظيم العمل وتحديد الأولويات وتنسيق العمل بين مختلف اللجان البرلمانية.

ويجب مراعاة الإعتبارات الفنية المؤثرة عند تحضير جدول الأعمال لحسن السير فيه واختيار الوقت الملائم للمناقشة لخلق مناخ سياسي ملائم للبرلمان ليساعده على إنجاز باقي مشروعاته في جو يسوده التفاهم السياسي<sup>1</sup>، مع تحديد كمية العمل المراد إنجازه وهذا خاضع لاحتياجات المرافق العامة وازدياد الحاجات العامة، تماشياً مع حاجة الدولة إلى تشريعات ونظام جديد لمواجهة الأمور المتعددة أو تعديل القائم منها بما يتلائم معها، وهذا خاضع لعملية دقيقة بين الفترة التشريعية أو الوقت الدستوري الممنوح للبرلمان للإنعقاد

<sup>1</sup> \_ شريط وليد، المرجع السابق، ص 233.

\_ مثال اختيار الحكومة للوقت الملائم لمناقشة مشروع تقدمت به يمكن أن يحض بالقبول أو بالرفض ولذلك تعتمد لإختيار الوقت الملائم كأن يكون عند إفتتاح الدورة التشريعية وتقدم مشروع الذي يلقي الترحيب عندما يكون مشروع القانون ذو طابع جماهيري أو إنتخابي، وقد يكون الوقت الملائم لها هو آخر أيام الدورة التشريعية إذ يتعلق الأمر بمشروع قانون متعلق بميزانية لأن البرلمان هذه المرحلة لا يحقق في الموضوعات والدوافع وصاحب إنجاز المهمة قبل إختتام الدورة ، ونجد أن العطلة البرلمانية التي قد يتأخر موعدها في حالة عدم احتمال بعض الموضوعات .

فيه، وكمية العمل المطلوب لإنجازه بالإضافة إلى بعض المهمات التي تتطلب إنجازها مواعيد دستورية خاصة لا يمكن تأخيرها كالتالي تتعلق بمناقشة الميزانية<sup>1</sup>.

تجدر الإشارة أنه مهما بلغت درجة التنظيم في جدول أعمال البرلمان والتنسيق بين مختلف الموضوعات المدرجة فيه، فإن هذا التنظيم يتعرض للإرباك والإخلال به نتيجة وقوع بعض الحوادث المفاجئة التي تتطلب ضرورة تقديمها على غيرها من الموضوعات المبرمجة في جدول الأعمال وطرحها للمناقشة أمام البرلمان، مع احتمال أن دور الإنعقاد البرلماني التي تعمل النصوص الدستورية على تحديده يسمح بالمقابل للسلطة التنفيذية - أساسا رئيس الجمهورية- أن يشرع باستغلال تقنية الأوامر عملا بأحكام المادة 124 من دستور 1996.

وعليه يجب من النواب اختيار الوقت الملائم للمناقشة وكيفية العمل المراد إنجازه ووضع موازنة جدية دقيقة بين مدة الدورة التشريعية المحددة دستوريا وحجم العمل البرلماني مع الأخذ في الحسبان الحوادث المفاجئة التي قد تطرأ.

#### ❖ الإعتبارات السياسية:

إن المؤسسة المكلفة بتنظيم جدول الأعمال البرلمان لا تقوم فقط بالعمل الفني، وإنما تأخذ بعين الإعتبار الجانب السياسي وترجحه إذ أن إدراج إقتراح أو مشروع قانون في جدول الأعمال يمنحه فرصة إقراره من طرف البرلمان، كما أن إستبعاده يعني حرمانه من فرصة التصويت عليه<sup>2</sup>.

وعليه فإن المواضيع التي تطرح للنقاش البرلماني خاضعة للإختيار السياسي دون شك أي تتضمن ممارسة وتوجيه سياسي معين، فجدول الأعمال يلعب دورا في ميزان العلاقة بين البرلمان والحكومة نظرا لأنه قد يستخدم كوسيلة تجاه الحكومة من أجل استبعاد مناقشة بعض المشاريع الحكومية عن طريق تأخير مناقشتها إلى جلسة أو

<sup>1</sup> - أنظر المادة 124 من دستور 1996، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - شريط وليد، المرجع السابق، ص ص 233-234.

جلسات قادمة، فهو يكشف نية البرلمان برفض سياسة معينة تتبناها الحكومة في مشروعاتها المقدم بالإضافة إلى أن جدول أعمال البرلمان لا يتضمن فقط مشاريع القوانين، وإنما يحتوي أيضا على بعض وسائل الرقابة التي يباشرها البرلمان على الحكومة بدءا من السؤال ووصولاً إلى مسألة طرح الثقة.

فمسألة تحديد جدول أعمال البرلمان تنطوي على تحديد الجانب السياسي الذي وفق مقتضياتهم يتم توحيد النشاط التشريعي والتقيد البرلماني بما ورد في جدول الأعمال، وهذا لن يتأتى إلا إذا كان وليد التفاهم الذي يحصل بين البرلمان والحكومة. على أن الإقتداء بعقلية عمل البرلماني يؤكد على أن لا تقوم للحكومة إي قائمة برسم السياسة العامة للدولة، دون الإعتراف لها بالآليات اللازمة لتحقيق ذلك عن طريق العمل التشريعي وألا تبقى هذه السياسة رهينة إجراءات العمل داخل البرلمان<sup>1</sup>.

ولهذا منح امتياز الحكومة على جدول الأعمال برلمان ذو نطاق محدود ينحصر على المجال التشريعي، دون الرقابي، إذ لا يعقل أن تكون كل جلسات البرلمان تتمحور حول مشاريع القوانين فقط لتمنع البرلمان من ممارسة آليات الرقابة، هذا ما يستدعي الولوج إلى تحديد هيمنة الحكومة على جدول أعمال البرلمان.

### الفرع الثاني: ضبط جدول الأعمال من اختصاص البرلمان

يعد تنظيم العمل التشريعي داخل البرلمان من صميم صلاحيات السلطة التشريعية ولذلك تم إسناده إلى القانون العضوي والأنظمة الداخلية، فالأصل أن البرلمان يتمتع باستقلالية تامة في هذا المجال بحيث تقوم كل غرفة عن طريق مكتبها بإعداد ما للمجلس من جدول أعمال<sup>2</sup> وبالتالي تحديد المواضيع والمسائل التي تدرس وتناقش ويصوت عليها أثناء الدورة<sup>3</sup>، وهو ما قرره المشرع من خلال نصه في المادة 16 من القانون العضوي

<sup>1</sup> شريط - وليد، المرجع السابق، ص ص 233، 234.

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 51.

<sup>3</sup> - بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص 84.

رقم 99-02 على أن عملية ضبط جدول أعمال البرلمان تعتبر من اختصاصات مكثبي الغرفتين معا.

إن حلول هذه المكاتب محل غرفتي البرلمان في تنظيم العمل التشريعي يؤدي إلى قصر هذا العمل على فئة معينة وهو ما يؤدي إلى استبعاد بقية أعضاء البرلمان خاصة لما نعلم أن هذه المكاتب محدودة التمثيل، كما أن التشكيلة التي تسيطر عليها هي غالبا من نفس زمرة السلطة التنفيذية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مهمة إعداد مشروع جدول الأعمال الدورة يعد من صلاحيات مكتب الرؤساء التي تكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة لكل مجلس<sup>1</sup>، وهو وجه آخر لفصل البرلمان على هيئة محدودة التمثيل.

إضافة إلى ما سبق ذكره فإن تحديد جدول أعمال الدورة من قبل أعضاء البرلمان يعرف ببعض الصعوبات تتمثل في الحصول على الآتي:

1- عدم القدرة على الموازنة بين الفترة الممنوحة للإنعقاد وحجم الأعمال المراد إنجازها في هذه الفترة، حيث أنه وإن كانت المدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل فإنها لا تستغرقها بكاملها في عملية سن النصوص القانونية التي تأخذ مدة طويلة بسبب تعقد إجراءاتها، بالإضافة إلى انتظار رد الحكومة على اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب في أجل شهرين، وأمام هذا الوضع تصبح المدة المقررة لمعالجتها قصيرة جدا لدرجة أن أعضاء مكثبي الغرفتين لا يعرفون ما هو الموضوع الأولي بالنظر فيه من غيره<sup>2</sup>، وبذلك تصبح المدة المقررة لدراستها غير كافية مما يتطلب تمديد هذه الدورة وهو ما ينعكس على أعضاء البرلمان من خلال عدم قدرتهم على مناقشة ودراسة هذه المواضيع بدقة، وإذا ما أرادوا إنهاء كل الأعمال المدرجة في جدول الأعمال يضطرون للإسراع في ضبطه مما

<sup>1</sup> - أنظر المادتان، المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 84 الصادر بتاريخ 1996/11/28.

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 66.



يعني ترتيب المواضيع وفقا لتسلسل معين لا يعكس أهميتها وجدواها بالنسبة للمجتمع والدولة.

2- من الصعوبات كذلك تلك الناجمة عن تعدد المهام والصلاحيات المتعددة لأعضاء البرلمان، بالإضافة إلى التشريع وما يتطلب من جهد ووقت فإن أعضاء البرلمان يتولون مهمة الرقابة على أعمال الحكومة، كما يقومون ببعض الوظائف الإدارية والمالية داخل البرلمان، ومشاركتهم في أعمال اللجان إضافة إلى ارتباطهم بدوائر المداومة وإن كان هذا الوضع يبقى نسبيا وكذا مشاركتهم في المسائل والاجتماعات، فكل هذه العوامل تجعل من مهمة أعضاء البرلمان في تحديد جدول الأعمال صعبة، وانطلاقا من الاستشارات السابق ذكرها فإن الواقع قد فرض إشراك الحكومة في تحديد جدول الأعمال<sup>1</sup>.

إذا كانت الفكرة التقليدية القائلة بأن البرلمان باعتباره ممثل الإدارة العامة سيد جدول الأعمال، غير أن الواقع أثبت العكس فالحكومة بدأت بالمشاركة في إعداد جدول الأعمال حتى الإستحواذ عليه، وبالتالي الواقع العملي خول للحكومة المشاركة الفعلية في إعداد جدول الأعمال، وعليه غدا في وسع الحكومة أن لا تبدي بما لها من رأي من ذلك أو تستشار، بل تساهم في تحضير جدول أعمال البرلمان في بداية كل دورة تشريعية، والملاحظ أن الدساتير الجزائرية لم ترجع ولم تقر صراحة هذا التفوق الحكومي وضعف مكانة البرلمان ولكن تلمس هذا الأخير من خلال إضطلاعها على الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التي تمنح للحكومة الإمتياز في إعداد جدول الأعمال<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - بدير يحي، المرجع السابق، ص ص53-54.

<sup>2</sup> - حافظي سعاد، المرجع السابق، ص145.

## المطلب الثاني

### تفوق الحكومة في إعداد جدول الأعمال

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، وذلك من خلال الإمتيازات التي تتمتع بها عند رسم جدول أعمال البرلمان، فلها حق ترتيب المواضيع حسب مخطط عملها وحاجاتها، ولها إدراج تعديلات على جدول أعمال الدولة الجارية في حالة الاستعجال، أو بناء على طلبها وموافقة مكتب الغرفتين على تسجيل مشروع أو إقتراح قانون في جدول أعمال<sup>1</sup>، وبالتالي تتفوق الحكومة على صاحب الإختصاص الأصيل وهذا ما يؤدي إلى زيادة الهوة بين البرلمان والحكومة وبالتالي تقييد دور البرلمان أكثر (الفرع الأول)، كما ينجم عن هذا التفوق عدة انعكاسات (الفرع الثاني)

#### الفرع الأول: أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال

تحديد جدول الأعمال يظهر كإجراء شكلي لكنه في الحقيقة هو إجراء مهم ورئيسي كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني، ويشكل رزنامة المواضيع التي تركز عليها الحياة البرلمانية.

فكما ذهب الأستاذ أردون PH. Ardont أن تحديد جدول الأعمال<sup>2</sup> هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه<sup>3</sup>، وضبط جدول الأعمال عمل ضروري سواء بالنسبة للدورة التي عادة ما تضم عدة جلسات، أو لكل جلسة على حدى.

<sup>1</sup> - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص ص153-154.

<sup>2</sup> - Philippe Ardant, institutionpolitiqueet droit constitutionnel,8 emme sdition2 delta, p 551.

<sup>3</sup> \_ بدير يحي، المرجع السابق، ص 55.

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقر أصلا باشتراك الحكومة في ضبط جدول الأعمال وتحديده حسب رؤيتها، بل أن الأمر تم إقراره عن طريق البرلمان نفسه من خلال التشريع وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتيه<sup>1</sup>.

ففيما يخص جدول أعمال الدورة فهو يمر بمراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة، كما يمكن من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يستشير هيئة التنسيق التابعة للغرفة التي يرأسها بشأن المواضيع المراد إدراجها في جدول الأعمال<sup>2</sup>.

والمرحلة النهائية هي تلك التي تتم في مقر المجلس الشعبي الوطني بين ممثل الحكومة ومكتب الغرفتين في بداية كل دورة، فوفقا للمادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02 تتمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة، الأمر الذي يجعل غرفتي البرلمان في موقف ضعيف وفي حالة خضوع شبه تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه.

علاوة على ذلك فإن الحكومة وتحت داعي الاستعجال لها أن تعدل في جدول الأعمال عن طريق إدراج مواضيع جديدة لم تكن مدرجة في جدول الأعمال الأول وهو ما تؤكدته المادة 17 من القانون العضوي 99-02<sup>3</sup>، يدرج هذا الموضوع في جدول الأعمال إذا ما تبين لها أن مبادرة تشريعية ما قد تحدث خلافا بينها وبين البرلمان وبالتالي تستعمل أسلوب الاستعجال لتفادي هذا الأمر كما لها أن تعدل الحكومة بناء على طلب الأمة

1 - بدير يحي، المرجع نفسه، ص55.

2-المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، وكذلك المادة 47 من نظام مجلس الأمة لعام 2000.

3-المادة 17 من القانون العضوي 99-02 تنص " يمكن لحكومة حين إيداع مشروع القانون أن تلح على استعجاله "عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يوضح خلال الدورة يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية".

على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقرير في أجل شهرين<sup>1</sup>.

غير أن تدخل الحكومة لا يقف عند هذا الحد بل لها أن تضبط جدول أعمال الجلسات من خلال استشارة مكثبي الغرفتين لها<sup>2</sup>، مع العلم أن طبيعة الإستشارة من حيث كونها ملزمة أو غير ملزمة ليست واضحة لكن ما يلاحظ من خلال النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وتحديدًا مادته 55 التي تنص على أنه "يبلغ تاريخ الجلسة و جدول أعمالها إلى النواب والحكومة سبعة أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية على اعتبار أن تبليغ تاريخ الجلسة و جدول أعمالها إلى الأعضاء مجلس الأمة والحكومة يكون خمسة عشر 15 يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة المعنية<sup>3</sup>.

بالرغم من تحديد محتويات جدول أعمال الدورة وفي وقت الجلسات إلا أن التعديل الدستوري وكذلك القانون العضوي رقم 99-02 لم يوضحا ذلك، بينما تولي النظم الداخلية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي تحديد محتويات جدول أعمال الجلسات التي تتضمن أساسا:

#### ❖ مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية:

إقتراحات القوانين التي أعدت بشأنها: "تقول: يلاحظ أن المجلس الشعبي الوطني قد قرر إعطاء الأسبقية في الترتيب لمشاريع القوانين من أجل دراستها ومناقشتها وهو ما يعد تنازلا منه لفائدة الحكومة التي لها من الآليات ما يمكنها من تمرير مشاريع متى أرادت. وعلى عكس ذلك فإن نظام عمل مجلس الأمة لم يتضمن حكم مثل ذلك حيث تنص المادة 53 منه على أنه: "يبلغ تاريخ الجلسات و جدول أعمالها إلى أعضاء مجلس الأمة

<sup>1</sup> - المادة 26 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - المادة 18 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 238.

والحكومة خمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة، يتضمن جدول الأعمال ما يلي:

النصوص التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية: "وذلك دون تمييز بين المبادرات الحكومية وتلك البرلمانية غير أن هذا الحكم لا يؤثر على دراسة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ما يدعونا إلى القول بأن تقديم مشاريع القوانين على اقتراحات القوانين أمام المجلس الشعبي الوطني سيؤدي إلى نفس النتيجة على مستوى مجلس الأمة لأن نصوص إقتراحات ومشاريع القوانين تعالج بالتتالي<sup>1</sup>.

بالإضافة لحق الحكومة الواسع في ترتيب جدول الأعمال سواء بالنسبة للدورات أو الجلسات يمكنها أيضا طلب عقد دورة غير عادية سواء بطلب من رئيس الجمهورية مباشرة أو بطلب من رئيس حكومة يوجه إلى رئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

وحسب المادة 4 فقرة 3 من القانون العضوي 99-02، فالمرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية يحدد جدول أعمال الدورة التي تختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال المستدعى من أجله، ومثلما تم ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات بمشاركة الحكومة، فأیضا يحدد تاريخ انتهاء كل دورة من دورات البرلمان بالتنسيق بين مكنتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة<sup>3</sup>.

#### الفرع الثاني: الانعكاسات الناجمة على أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال

حتى وإن كان إعطاء الحكومة حق الأولوية في ترتيب جدول أعمال البرلمان تبرره حقيقة تفوق النصوص القانونية ذات الأصل الحكومي على الأخرى ذات الأصل البرلماني، وكذلك التزام الحكومة بصفة مباشرة لتنفيذ التعهدات المدرجة في البرنامج

<sup>1</sup> - بدير يحي، المرجع السابق، ص56.

<sup>2</sup> - المادة 118 فقرتين 2 و3 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>3</sup> - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص239.

المصادق عليه من طرف البرلمان، إلا أن إعطاء حق الأولوية يزيد من حجم تدخل الحكومة في العمل التشريعي ويرتب انعكاسات أكثرها سلبية على البرلمان نذكر منها:

- أن إعطاء حق الأولوية للحكومة في ترتيب جدول الأعمال يجعلها صاحبة السلطة الفعلية في تحديد مسار العمل التشريعي، حيث يمكنها هذا الأمر أن تضع مشاريعها القانونية في المراتب الأولى من جدول الأعمال بينما تدرج اقتراحات النواب في آخر القائمة ما سيقضي إلى عدم مناقشتها جراء اكتظاظ جدول الأعمال وبهذه الطريقة تتمكن الحكومة من استبعاد اقتراحات النواب التي لا ترغب فيها وتعرض من ناحية المشاريع القانونية التي تفضلها<sup>1</sup>.

وبهذا وضع جدول الأعمال بهذه الصيغة من شأنه خلق الامتعاض لدى البرلمانين والإحساس بعدم الجدوى من الحضور ولا المناقشة وربما هذا ما تؤكد المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات أو حتى الحضور والاكتهاف بمطالعة الجرائد<sup>2</sup>.

وبما أن دورات البرلمان محدودة، وعلى اعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول أعمال تجنباً للفوضى وعدم اضطراب نشاط البرلمان، فهذا الأخير سيكون مضطراً لمسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسطرها طالما لا يوجد مخرج آخر، وفي هذا على حد تعبير الأستاذ M.Morin إعدام لمبدأ الإستقلالية الذاتية للبرلمان<sup>3</sup>.

أمام هذا الوضع فإن العديد من الدول قد حاولت الحد من الهيمنة الحكومة على تنظيم العمل التشريعي وذلك عندما نصت في دساتير على وجوب تخصيص فترة معينة لدراسة المبادرات التشريعية لأعضاء البرلمان، بل وأبعد من ذلك حينما أعطت حقا ثابتا للأقلية البرلمانية الممارسة لحق المعارضة بموجب تدرج إقتراحاتها في جدول الأعمال

1 - بدير يحي، المرجع السابق، ص 67.

2 - مصطفىوي كمال، مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة، 2015، ص 79.

3 - خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 241.

حماية لحقوقها وصيانتها وهو حال الدستور المغربي الصادر سنة 2011<sup>1</sup>، إذ ينص في الفصل 82 منه على أنه: "يضع كل من مكثي مجلس البرلمان جدول أعماله، ويتضمن في جدول الأعمال مشاريع القوانين التي أخذت التقارير بالأسبقية وفق الترتيب الذي تحدده الحكومة ويخصص يوم واحد في الشهر لدراسة اقتراحات القوانين ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة<sup>2</sup>."

إن أسلوب الاستعجال الذي تنتهجه الحكومة في إدراج مشاريعها القانونية ضمن جدول الأعمال خاصة في الفترات الأخيرة من انتهاء الدورة، سيؤدي إلى عدم دراستها دراسة كافية وبالتالي نقص إلمام أعضاء البرلمان بها، ونتيجة لذلك تصدر القوانين غامضة غير مفهومة لا تؤدي الغرض المطلوب منها على أكمل وجه ما يجعلها عرضة للتعديلات المتكررة<sup>3</sup>.

- إن وضع جدول الأعمال بهذه الطريقة من شأنه خلق إحساس لدى النواب بعدم القدرة على الدفاع عن اقتراحاتهم مما سيعدم روح المبادرة لديهم ما دامت الحكومة ستبعتها وتقدم مشاريعها عليها مما سيؤدي بهؤلاء النواب إلى مقاطعة جلسات البرلمان وعدم الحضور<sup>4</sup>، وعليه كان من الأحسن على المشرع أن يقر حق الأولوية لمشروع القانون كونه مدروس بطريقة جيدة في حالة ما إذا تناول اقتراح النواب نفس الموضوع، هذا من جهة ومن جهة أخرى سيتسنى من البرلمان ما دام هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع أن يمنح نفسه فرصة إعداد جدول أعمال تكميلي يدرس خلاله المقترحات القانونية، إذ وبعد ترتيب المبادرات التشريعية يتم عرضها على اللجان الدائمة من أجل دراستها<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> \_ الدستور المغربي لسنة 2011 الفصل 82.

<sup>2</sup> - بدير يحي، المرجع السابق، ص 57.

<sup>3</sup> \_ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 67.

<sup>4</sup> \_ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 41.

<sup>5</sup> - بدير يحي، المرجع السابق، ص 58.

لهذا يعد ضروريا التخفيف من حدة التفوق الحكومي على البرلمان فيما يخص ضبط جدول الأعمال على الأقل بمنح كل غرفة حق تخصيص جلسة من وقت لآخر في إطار جدول تكميلي مثلما هو مكرس في نص المادة 03/48 من الدستور الفرنسي لعام 1958 إذ تتمتع كل غرفة م البرلمان بجلسة كل شهر تدرس فيها المسائل المحددة من قبل كل غرفة في جدول أعمال تكميلي يمثل متنفس العمل البرلماني الخالص أو على حد تعبير الأستاذين "أفريل وجيكل F.Avril/ j.Gicquel" إن لم يكن باستطاعة البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية وفرض إرادته على الحكومة، فالجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال التكميلي تعد عشا لتطوير المبادرة البرلمانية.

كما أن حرص اللجان الدائمة في كل غرفة على إعداد التقارير اللازمة حول المسائل المحال عليها وخاصة مشاريع القوانين على الأقل من أجل إقامة رأي واضح يمكن للبرلماني الإقتداء به أثناء المناقشات، يشكل فرصة للتقليل من حظوظ الحكومة في موافقة البرلمان على القانون بالشكل الذي تريده مع إبراز أهمية اتفاق مكثبي الغرفتين لمنح أو عدم منح الموافقة لتسجيل الموضوع في جدول الأعمال حتى يضيع الفرصة على الحكومة في إرباك البرلمان، وعرض الموضوع عليه بطريقة مفاجئة.

إذا كان مجلس الأمة كالمجلس الشعبي الوطني لا يتمتع بحرية تحديد جدول أعمال الدورة وضبط الجلسات، بل تلعب الحكومة الدور الرئيسي في ذلك، فالتساؤل يطرح أيضا حول مدى حرية مجلس الأمة في مناقشة والتصويت على النص المعروض عليه وحجم القيود الواردة على ذلك<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص ص241،242.



## المبحث الثاني

### تواجد الحكومة أثناء دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها

تشارك الحكومة في دراسة النص القانوني على مستوى اللجنة في مناقشة بحضور ممثل الحكومة التي تخول الإجابة على الأسئلة النواب ولا يمنع أن تكون المناقشة تصب على اقتراح قانون من حضور الحكومة للمناقشة في جلسات اللجان الدائمة وفقا للمادة 27 من القانون العضوي 99-02، الذي لم يوضح إمكانية رفض رئيس اللجنة حضور أعضاء الحكومة، كما تجدر الإشارة إلى أنه في مرحلة مناقشة مشروع القانون مادة بمادة وحسب المادة 34 من القانون العضوي 99-02 يمكن فقط لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح تقديم التعديلات الشفوية وكذا التدخل للمناقشة والدراسة، أما البقية النواب لا يحق لهم ذلك وهو امتياز صريح للحكومة في مواجهة البرلمان (المطلب الأول)، كما تم تكريس حق تدخل الحكومة من خلال مشاركتها أعضاء البرلمان سواء في مرحلة الدراسة والمناقشة، كما ذكرنا سابقا أو في مرحلة التصويت والمصادقة على القوانين (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### تدخل الحكومة في عملية دراسة القوانين

تدخل مهمة دراسة وفحص القوانين في صلب نشاط اللجان الدائمة المتخصصة باعتبارها تمتاز بالكفاءة والتقنية لأنها تجمع في ثناياها برلمانيين ذوي اختصاص، حيث تسجل في جدول أعمالها كل المسائل التي هي محل الدراسة سواء كانت مشاريع أو اقتراحات وتتداول بشأنها في إطار مجال اختصاصها، فمسألة مشاركة أعضاء الحكومة على مستوى اللجان المكلفة بدراسة النصوص القانونية تدخل في إطار العلاقة البحتة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

للحكومة أن تتدخل في سير أعمال اللجان عن طريق التوافق الذي يكون بين التشكيلة السياسية المؤلفة لها والتشكيلة السياسية التي تتشكل منها الكتل البرلمانية إذ تلعب هذه الأخيرة دور فعال في تعيين أعضاء اللجان الدائمة<sup>1</sup>.

وبالتالي تظهر الحكومة بشكل واضح جدا في دراسة القانون سواء بشكل مباشر (الفرع الأول) أو غير مباشر (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة

بعد إيداع مشروع قانون أو بعد تلقي رأي الحكومة بشأن اقتراح القانون يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني في اجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة لدراستها وإعداد تقرير بشأنه على اعتبار أنها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصص وإطلاعا بالعمل البرلماني فهي بمثابة المخابر التشريعية<sup>2</sup>.

إذ تدخل مهمة دراسة القانون في صلب نشاط اللجان الدائمة للبرلمان باعتبارها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصص وإطلاعا بالعمل البرلماني فهي بمثابة المخابر التشريعية إذ تتداول في إطار مجال اختصاصاتها حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها تحول كل المسائل التي تقرر تسجيلها في جدول أعمالها<sup>3</sup>.

حيث تشرف اللجنة المختصة في دراسة مشروع القانون بالاستماع أولا إلى عرض ممثل الحكومة، ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة إليه مدافعا بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص المشروع، بينما في حالة اقتراح قانون يتولى مندوب أصحاب الاقتراح تقديم عرض عن الموضوع لتعقبه أيضا المناقشة.

<sup>1</sup> - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 186.

<sup>2</sup> - Pierre Avril / Jean Gircquel , droit parlementaire, 2eme edition, montcheretien, France, p 148.

<sup>3</sup> - مصطفى كمال، المرجع السابق، ص 80.

في كلتا الحالتين لا يوجد ما يمنع من تواجد الحكومة في جلسات اللجان الدائمة على أساس أن المادة 27 في فقرتها الأخيرة من القانون العضوي رقم 99-02 خولت أعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجنة الدائمة<sup>1</sup>.

وبذلك يمكن للحكومة المشاركة في دراسة النص القانوني من خلال حضور ممثليها لأشغال اللجنة الدائمة حيث يدافعوا عن وجهة نظر الحكومة خاصة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، وحتى عند دراستها اقتراحات القوانين لا يوجد ما يمنع الحكومة من التواجد في جلسات اللجان الدائمة<sup>2</sup>.

كما يمكن للحكومة أن تدخل في سير أعمال اللجان عن طريق التوافق الذي يكون بين التشكيلة السياسية المؤلفة لها والتشكيلة السياسية التي تتشكل منها الكتل البرلمانية، إذ تلعب هذه الأخيرة دور فعال في تعيين أعضاء اللجان<sup>3</sup>.

وبذلك تؤثر الحكومة بأسلوب جائر في عمل اللجان الدائمة وقراراتها بكيفيتين مهمتين هما:

حضورها لأعمالها أو بسحبها لمشروع القانون.

❖ الحضور والمشاركة في أشغال اللجنة الدائمة وأولوية أخذ الكلمة:

أتاح القانون العضوي للحكومة امتياز بقائها عن قرب كمراقب لسيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة، وذلك حينما منح لأعضاء الحكومة أو ممثليها حضور أشغال اللجان الدائمة.

فليس للجنة الدائمة استقلالية من حيث تحضير النص التشريعي وعلّة ذلك تكمن في الحضور الدائم للحكومة لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج العمل التشريعي، ومن هذا المنطلق يصبح بإمكان الوزير المعني بوصفه ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة متى أراد

<sup>1</sup> - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص244.

<sup>2</sup> - مصطفىوي كمال، المرجع السابق، ص50.

<sup>3</sup> - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص156.

ذلك، ومن ثم يدعم وجهة نظر الحكومة بمقتضى ما لديه من التغيرات والمعلومات والحجج والمبررات والأرقام، وما في ذلك من تعاليق وملاحظات وبذلك يمكن أن يؤثر على الرأي العام للجنة الدائمة وفق الإتجاه الذي ترغب فيه الحكومة أي الذي تريد أن يكون عليه النص التشريعي<sup>1</sup>.

وكل تأثير على اللجان الدائمة يشكل تأثيرا كبيرا على البرلمان نفسه لعل مجرد حضور شخصيات من الحكومة ومشاركة اللجنة أشغالها يهيئ لحو خاص يسود الجلسة، نتيجة الإمتياز الذي يتمتع به عضو الحكومة داخل اللجنة من حيث أخذ الكلمة وأولوية التدخل وقتما يشاء سواء بالتعليق أو الإضافة أو الإستعراض على بعض الآراء بينما في المقابل نجد عضو اللجنة يخضع لإجراءات خاصة من حيث أخذ الكلمة واقتصارها على وقت محدد، وبالتالي يكون تدخل الأعضاء محدودا ومحصورا، وفي هذا الأمر تأثير فعال ومباشر على قدرة اللجنة في العمل بكفاءة وفعالية وفق التصورات التي تضعها لدراسة النص المحال عليها<sup>2</sup>.

#### ❖ إلغاء نتائج عمل أصلا بسحب مشروع القانون:

كما سبق وأشرنا للحكومة الحق في سحب نص المشروع قبل التصويت عليه في الجلسة العامة، فالنصوص التي قامت بدراستها للجنة المعنية على مستوى الغرفة الأولى، وأدخلت عليها تعديلات لم ترغب فيها الحكومة أو ظهر أنها تتعارض مع مرادها من مشروع القانون أصلا، لها أن تسحبها فيها، فالمأمول من اللجان الدائمة أن لا تجري تغييرات عميقة على النص.

أي لا تتصب تعديلاتها على تغيير النص جملة وتفصيلا والثابت في هذه الحالة أو الوزير المختص حين يرى ما أفضى إليه مشروع الحكومة يحتج لدى اللجنة الدائمة وله

<sup>1</sup> \_ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 159.

<sup>2</sup> \_ يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة 2010، ص 119.

أن يكون إذا كان النص مدروسا بطريقة معمقة من طرف مجلس الدولة، زد على ذلك المشروع كان محل إثراء من قبل مجلس الوزراء تحت إشراف رئيس الجمهورية، وذلك كله قبل أن يودع لدى مكتب المجلس<sup>1</sup>.

فالحكومة حق سحب المشروع وهو ماله ارتدادات على علاقاتها بالبرلمان عموما ومع اللجنة خصوصا، التي قد تبني قناعات الحكومة، وفي الأخير تبقى الحكومة هي من لها الكلمة الأخيرة بحكم ما تعهدت به بمقتضى برنامجها الذي وافق عليه البرلمان<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: التدخل غير مباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة

يتمثل التأثير غير المباشر للحكومة على اللجان الدائمة فيما يحصل غالبا من إتحاد في التشكيلة السياسية المكونة للحكومة، وتلك المكونة للمجموعات البرلمانية، هذه الأخيرة التي تؤلف اللجان الدائمة حيث يتم توزيع المقاعد داخل اللجنة الدائمة طبقا لقواعد التمثيل النسبي وبذلك يتضح أن الأساس الذي تقوم عليه المجموعات البرلمانية هو حزبي خالص وعليه فالحزب صاحب الأغلبية البرلمانية سيكون له أكبر عدد ممكن من أعضاء البرلمان في مجموعته البرلمانية، ومنه أكبر عدد من أعضاء اللجان الدائمة<sup>3</sup>.

قبل تطور الأحزاب السياسية كان النواب مستقلين عن بعضهم البعض إلا أن تطور هذه الأحزاب أدى إلى جمع منتخبي الحزب ذاته ضمن مجموعة برلمانية.

إذ نجد أن اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان تتشكل لمدة سنة قابلة للتجديد بالإتفاق مع المجموعات البرلمانية، إذن فالمجموعات البرلمانية هي التي تؤلف اللجان الدائمة، وذلك طبقا لقواعد التمثيل النسبي لكل كتلة برلمانية مجموعة من المقاعد حسب نسبة عدد أعضائها مقارنة بعدد أعضاء اللجان الذي يختلف من لجنة إلى أخرى ومن

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 158.

<sup>2</sup> - يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفضيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية

الحقوق، جامعة بسكرة، 2009-2010، ص 119-120.

<sup>3</sup> - مصطفىاوي كمال، المرجع السابق، ص 80.

مجموعة إلى أخرى فالحكومة تؤثر في عمل اللجان عن طريق التوافق الذي يحصل بين أعضاء الحكومة وأعضاء المجموعات البرلمانية المشكلة للجان.

تساهم المجموعات البرلمانية بشكل فعال في تسيير وتنظيم الحياة البرلمانية إلا أن النظام الداخلي لكلى الغرفتين لم يتطرق إلى نوعية العلاقة التي تربطها مع الحكومة، بالرغم أن الواقع يثبت بأن المجموعات البرلمانية تدخل في علاقات سياسية مع الحكومة، وهناك علاقة تحاورية بينهما تهدف التقريب في وجهات النظر بإيجاد قواسم مشتركة ومرسومة خدمة للمصلحة العامة وترقية للعمل البرلماني والحكومي.

إذن للحكومة أن تمرر القوانين المعروضة على اللجان الدائمة وبأخف التعديلات وهذا عن طريق أسلوب الحوار وقيامها بعملية إقناع متواصلة لأعضاء البرلمان بمشاريع قوانينها إذ تحقق هذا الإقناع عن طريق الإحتكاك المباشر بالمجموعات البرلمانية التي توحد أعضائها في عملية التصويت على مستوى اللجان وكل هذا يحتاج إلى التفاوض ومساومة وكوسيلة وغير ذلك مما يطلبه سوق السياسة بين الوزير والمجموعات البرلمانية، فهذه الأخيرة لها موقع مهم وفعال في إطار العمل التشريعي داخل البرلمان لهذا يمكن اعتبارها جزء من السلطة التشريعية وكل تأثير عليها يعد بمثابة تأثير على البرلمان ككل<sup>1</sup>.

إذن بإمكان الحكومة أن تقوم بتكوين علاقات مباشرة وغير مباشرة مع المجموعات البرلمانية ونوعية هذه العلاقة يضافى عليها غير محدد وغير رسمي إن لم نقل يحولها أحيانا إلى علاقات شخصية، فهي تعد العين الساهرة على حماية مصالح الحكومة داخل اللجان إذ تعمل على تمرير مشاريع القوانين بأخف التعديلات وبما يتماشى ونظرة الحكومة وسياستها العامة، لتكون السلطة التنفيذية بذلك قد استغلت جميع التقنيات الدستورية للحد من سيادة البرلمان.

<sup>1</sup> عيادي سعاد، المرجع السابق، ص ص 191-192.

يمكن للحكومة أن تؤثر بطريقة غير مباشرة في أعمال اللجان الدائمة ونتائجها عن طريق أعضاء اللجان المنتمين إلى مجموعات برلمانية موالية للحكومة أو بطريقة الإدعاء باستعمال مشروع قانون.

### - التأثير غير المباشر للحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة:

تدل ظاهرة الأكثرية والأقلية في البرلمان أن النواب موزعون إلى كتل متفرقة تدين كل منها بعقيدة أو سياسة تعتمدها فتحاول إتباع برامج خاصة في سبيل تحقيقها، ومن المفروض أن تتبثق هذه الكتل عن أحزاب تعكس لها متطلباتها، فظهور المجموعات البرلمانية مرتبط ارتباطا وثيقا بظهور الأحزاب السياسية، وإذا كان يكثر الجدل لمعرفة من ظهر أولا غير أن الثابت هو أن الأحزاب السياسية في كثير من الأحيان كانت الأولى في الحصول على الإعراف القانوني.

قد تبني المشرع الجزائري نظام المجموعات البرلمانية كجهاز من أجهزة البرلمان غير أن وجبت الإشارة إلى القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة لم يذكر المجموعات البرلمانية في بداية الفصل الأول الخاص بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>1</sup>، بينما أشار إليها في المادة 86 عندما تطرق إلى تشكيل لجان التحقيق التي ينشئها البرلمان، أما بالنسبة لتشكيل المجموعات البرلمانية ونظام سير عملها فقد نظمت المادة من 51 إلى 54 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بالنسبة للمجلس الأمة فقد نظمت المواد من 49 إلى 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وليس المجال للخوض في ذلك.

للكتل النيابية دور كبير في اللعبة البرلمانية إذ يشترط أن تبقى هذه اللعبة حرة لكي تتراوح بدون ضغط ولا إكراه بين الأكثرية الموالية وبين الأقلية المعارضة، وبما أن

<sup>1</sup>-أنظر المادة 09 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

الحكومة في غالب الأحيان الأكثرية السائدة لها فالحكومة تلجأ للتأثير على اللجان الدائمة عن طريق توظيف المجموعات البرلمانية المؤيد لها من ناحيتين:

- الناحية الأولى: تدخل المجموعات البرلمانية في تحديد كيفية سير أشغال اللجان الدائمة من خلال استشارة مكتب المجلس لها عند وضع تعليمات عامة تضبط تلك الكيفيات خاصة في غياب نظام داخلي للجان الدائمة.

- الناحية الثانية: من خلال أعمال اللجان الدائمة فالمجموعات البرلمانية الموالية للحكومة تحوز الأغلبية داخل اللجان الدائمة بطبيعة الحال نظرا لاعتماد نظام التمثيل النسبي في تشكيلها، وبالتالي فأى صوت معارض داخل اللجنة لمشروع قانون أو أحكام يتضمنها أو إقتراح تعديلات يلحقها به، يجد نفسه أثناء التصويت داخل اللجنة في مواجهة الأغلبية المؤيدة ولا يكون لمعارضته أي تأثير حتى ولو كان التدخل فيه الصواب والمواجهة بما يسنده من حجج وأدلة والسبب يرجع إلى بسط المجموعات البرلمانية المؤيد لبرنامج الحكومة سيطرتها على أعضائها وفق الأسس الغربية أو الإيديولوجية وذلك بتوجيه تعليمات محددة برفض أي اقتراح تعديل أو ملاحظة من شأنها المساس بمشروع القانون المقدم من طرف الحكومة، هذه السيطرة تفقد اللجنة دورها الحقيقي باعتبارها المطبخ السياسي الذي يعد القوانين وتلغى دورها في دراسة مشاريع القوانين المبني على تبادل الرؤى والأفكار بين مختلف التيارات السياسية سواء الأغلبية أو المعارضة.

هذا كله من الجانب النظري والحقيقة أن في كثير من الأحيان كانت اقتراحات التعديل داخل اللجان على مشاريع القوانين تأتي من الأعضاء المنطوين في صف الأغلبية كما تأتي من الأعضاء المنضوين في صف المعارضة كما ذكر لنا الأستاذ علاوة العيب الأمين العام السابق لمجلس الأمة<sup>1</sup>.

- التأثير عن طريق الإدعاء باستعمال مشروع قانون:

<sup>1</sup> \_ يحياوي حمزة، المرجع السابق، ص122.



يمكن الحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلج على استعجاله وبالتالي يترتب على التصريح بالاستعجال إيداعه في الدورة ومن ثم إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية<sup>1</sup>.

يدفع التصريح بالاستعجال إلى توسيع أثره ليصل إلى عمل اللجنة الدائمة المختصة، حين يطلب منها أن عملها ذو أهمية ويتوجب السرعة فيلجأ رئيس اللجنة إلى تقييد أعضائها الراغبين في التدخل بالوقت، وهذا ما ينعكس مباشرة على دراسة اللجنة للمشروع والمفروض أن تكون دراسة واضحة، متأنية وبعناية كافية من قبل جميع أعضائها فيصبح عامل الوقت حاجزا أمام اللجنة للتوسع في المناقشة وإثراء الموضوع واقتراح التعديلات مما يكون له الأثر السلبي في قيام اللجنة بعملها على الوجه الأكمل.

حسب رأي الأستاذ الدكتور عبد الله بوقفة فإن التذرع بالاستعجال من الحيل التي قد تلجأ إليها الحكومة في تمرير مشاريعها دون أن تتعرض إلى كثير من التعديل فيقول في معرض ذلك "لعل الحكومة تلجأ إلى هذه الحيلة لكي تمرر مشروعها بأخف التعديلات وبالتالي تظهر أهمية هذا الاستعجال في الحد من اختصاص اللجنة الدائمة بطريقة غير مباشرة من جانب التوسع في النقاش وما في ذلك من إحجام النواب من حيث عدم المبادرة بالتعديلات البرلمانية وخاصة إن كانت الدورة البرلمانية على وشك الانتهاء، ولم تزل مشاريع القوانين تحتاج أن يصوت عليها البرلمان لكي تصدر كقوانين قابلة للتنفيذ"<sup>2</sup>، تتصرف الحكومة في بعض القضايا من منطلق سياسي بحت تقدره هي، وقد يمتد هذا التصرف ليشتمل بعض المسائل التشريعية المرتبطة بطرق معينة تحتاج إلى وقت لتوفر شروط خاصة لمعالجتها والأمر بسيط لو بقيت على مستواها فبإمكانها معالجة هذه القضايا في مشاريع القوانين تقدمها للبرلمان أو تحجم عن ذلك إذا رأت أن التوقيت غير مناسب نظرا لظروف سياسية أو اجتماعية أو غيرها.

<sup>1</sup> \_ أنظر المادة 11 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

<sup>2</sup> \_ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص ص 162-163.

لكن يظهر الإشكال لما تصل هذه المسائل على مستوى السلطة التشريعية وترى الحكومة أنها استعجلت في إيداع هذه المشاريع أو أن هناك سوء قراءة منها للظروف المحيطة بالمشروع، أو أن مشروع قانون لن يحقق المطلوب في ظل الظروف الحالية لغياب بعض الشروط، وترى أن لسحب المشروع آثار سياسية قد تستغلها المعارضة أو غير ذلك فتلجأ الحكومة إلى المناورة وتوظيف نفوذها في البرلمان كأن تدفع اللجنة الدائمة المحالة إليها مشاريع القوانين إلى عدم دراسة مشروع القانون أساساً أو عدم البت في التعديلات المدرجة عليه حتى فوات الأجل المحدد لها لدراستها وتقديم تقريرها والمقدر بشهرين ابتداءً من تاريخ إحالة المشروع عليها، وبالتالي تعود الكرة من جديد إلى الحكومة فيبقى لها وحدها حق طلب تسجيل المشروع في جدول الأعمال، أو سحبه أو ترك المشروع يراوح مكانه ولنا في ذلك أمثلة في الفترة التشريعية الرابعة، فمن مجموع ستة وسبعين (76) نصاً أُحيل على اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني منها اثنان لم تدرسهما اللجنة والثالث توقفت اللجنة عن دراسته وهو مشروع قانون متضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي الذي أودعته الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وبدوره أُحيل على لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بتاريخ 21 أكتوبر سنة 1998، حيث قامت بدراسته وأعدت تقريرها التمهيدي بشأنه، وتمت مناقشته في الحالة العامة<sup>1</sup>.

إثر ذلك قدمت اللجنة 68 اقتراح التعديل والنواب 98 اقتراح تعديل، وبعد دراسة اللجنة لعدد منها مع مندوبي أصحابها توقفت اللجنة عن إتمام دراسته<sup>2</sup>، لقد بقي هذا القانون مجمداً لسنوات على مستوى اللجنة وما لبث أن عاد هذا القانون في ثوب أمر رئاسي يحمل الرقم 03-06 المؤرخ في جويلية 2006<sup>3</sup>، والذي عرض على البرلمان

<sup>1</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002، الجزء الأول والثاني، ص 72 .

<sup>2</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة، 1997-2002، الجزء الأول، ص 72.

<sup>3</sup> - يحيوي حمزة، المرجع السابق، ص 123.

للتصويت والمصادقة عليه، دون مناقشة أو إثراء أو تعديل وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور والمادة 38 من القانون العضوي، صدر هذا القانون في الجريدة الرسمية في العدد 72 بتاريخ 15 نوفمبر 2006.

## المطلب الثاني

### تواجد ومساهمة الحكومة في مناقشة القانون والتصويت عليه

رأينا أن الحكومة تشارك وبفاعلية أثناء عملية الدراسة والتحليل على مستوى اللجان الدائمة وبعد الإنتهاء من عملية الفحص يجب أن تكون كل المشاريع وإقتراحات القوانين محل المناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي وذلك وفقا لتنظيم معين مع ضرورة مراعاة بعض القيود الواردة في القانون العضوي والقوانين الداخلية للغرفتين.

تتم عملية التصويت بمراعاة مجموعة من الإجراءات والمراحل تختلف باختلاف طريقة التصويت، فقد يكون تصويت مع مناقشة عامة أو بمناقشة محدودة أو تصويت بدون مناقشة(الفرع الأول).

كما تحضى الحكومة بدور محوري في عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان ( الفرع الثاني).

### الفرع الأول: مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة والتصويت

عقب اختتام دراسة اللجان الدائمة لمشروع أو اقتراح القانون المحال إليها، يتم عرض تقاريرها الخاصة بذلك على الجلسة العامة لمناقشتها على اعتبار أن كل مشروع أو اقتراح قانون لا بد أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه<sup>1</sup>، وتدرس مشاريع اقتراحات القوانين

<sup>1</sup> - أنظر المادة 01/120 من دستور 1996، المرجع السابق.

إما عن طريق المناقشة العامة أو المناقشة المحدودة أو تتم المصادقة بدون مناقشة<sup>1</sup>، وفي جميع الحالات تخص الحكومة بدور محوري في توجيه المناقشات وفقا للاتجاه الذي تريده مستندة في ذلك إلى حكم القانون دائما ويتم ذلك على النحو التالي:

\* في المناقشة العامة: يشرع في مناقشة القانون على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالاستماع إلى ممثل الحكومة لكي يدافع عن مشروع القانون محل المناقشة، مما يسمح له بإقناع النواب والتأثير عليهم للتصويت على المشروع، كما يتم الإستماع إلى مقرر اللجنة المختصة تم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق<sup>2</sup>، حتى فيما يخص مناقشة إقتراحات القوانين فضلا عن الإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح ومقرر اللجنة المختصة<sup>3</sup>، يسمح إلى ممثل الحكومة من إبداء رأيها حول اقتراح القانون محل الدراسة والتي لها أن توافق عليه أو ترفضه وفقا لما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية.

\* أما في مرحلة المناقشة مادة بمادة يمكن فقط لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب إقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية، وكذا التدخل للمناقشة في حين النواب لا يمكنهم ذلك<sup>4</sup>.

بعد التصويت على النص في المجلس الشعبي الوطني يباشر مجلس الأمة المناقشة على النص المصوت عليه من خلال مرحلتين، مرحلة المناقشة العامة ومرحلة المناقشة مادة بمادة بالإستماع لممثل الحكومة، فالى مقرر اللجنة المختصة ثم المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق على حق الممثل الحكومي واللجنة المختصة في أخذ الكلمة عند طلبهما ذلك<sup>5</sup>.

1 - أنظر المادة 29 من القانون العضوي رقم 02/99، المرجع السابق.

2 - أنظر المادة 01/33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المرجع السابق.

3 - أنظر المادة 01/33 من القانون العضوي رقم 02/99.

4 - أنظر المادة 01/34 من القانون العضوي رقم 02/99، المرجع السابق.

5 - أنظر المادة 39 من القانون العضوي رقم 01-99، المرجع نفسه .

أما بالنسبة للمناقشة المحدودة والتي تعتبر استثناء عن القاعدة العامة فهي تقرر بناء على طلب ممثل الحكومة؟ أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ويكون من نواب المجلس الشعبي الوطني لأن مجلس الأمة محروم من حق المبادرة بالقانون<sup>1</sup>، وفي هذه الحالة يعتبر طلب الحكومة التصويت مع المناقشة المحدودة يشكل مساسا باستقلالية البرلمان، أما حالة التصويت دون مناقشة تتم بقوة القانون وتتعلق بالأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، والبرلمان في هذه الحالة ملزم بالتصويت على نص الأمر بكامله دون تقديم أي تعديل بشأنه<sup>2</sup> مع حق طبعاً في رفض الأمر.

#### - تأثير الحكومة على عملية التصويت على النصوص القانونية:

يصوت المجلس الشعبي الوطني ويصادق مجلس الأمة على النصوص القانونية بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام والاسمي ويقرر مكتب كل مجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية لكل مجلس أنماط الاقتراع، ويكون التصويت في الغرفتين شخصي غير أنه في حالة غياب نائب من المجلس الشعبي الوطني يمكن أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، أما في حالة غياب عضو من مجلس الأمة أثناء التصويت فإنه ملزم أن يوكل أحد زملائه بالتصويت نيابة عنه ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد<sup>3</sup>.

يعرض للتصويت أولاً تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون ثم تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل كل من الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، ثم يتم التصويت على تعديلات النواب بحسب الترتيب الذي

1 - أنظر المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه .

2 - أنظر المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه .

3 - أنظر المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، المرجع السابق.

يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه وأخيرا التصويت على مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها المتتالي<sup>1</sup>، وبعد التصويت على المادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت<sup>2</sup>.

أما من صحة المداولات فهي لا تصح إلى بحضور أغلبية النواب في المجلس الشعبي الوطني وفي حالة عدم توفر الأحزاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (6) ساعات على الأقل وأثنى عشرة (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكون عدد النواب الحاضرين ولا تصح بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباعه على الأقل، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب يحدد مكتب هذا المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية<sup>3</sup>.

يفقد الاقتراح أو المشروع بموجب التصويت عليه صفته هذه، ويصبح نص لا يمكن سحبه من قبل أصحاب المبادرة لكن يمكن سحب إقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك، كما يمكن للحكومة أن تسحب القوانين في أي وقت قبل التصويت عليها<sup>4</sup>.

وبذلك تظهر سيطرة الحكومة على مختلف عمليات التصويت من خلال امتلاكها للأغلبية البرلمانية المجسدة من خلال نواب الأحزاب المكونة لها على مستوى المجلس الشعبي الوطني مما يضمن تمرير مشاريع القوانين واستبعاد اقتراحات النواب التي لا ترغب فيها الحكومة.

1 - أنظر المادة 35 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق .

2 - أنظر المادة 02/36 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه .

3 - أنظر المادة 3/58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، كذلك المادة 1/60 و2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، المرجع السابق.

4 - أنظر المادة 1/22 و2 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

وبهذا للحكومة دور كبير في إجراءات المناقشة والتصويت فلها حق الحضور وأخذ الكلمة بإبداء رأيها والدفاع عن ما ورد منها من مشاريع، ودون الرد على استفسارات النواب وتفوقها في ريادتها للترتيب خلال المداخلات، ومن ثم توجيهها للعمل التشريعي، بل المشرع ذهب إلى أبعد من ذلك فقرر للحكومة سلطة تحديد طريقة التصويت حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية، وقد تمتد هذه الصلاحيات إلى توقيفها للجلسة، وبهذا تتحكم السلطة التنفيذية تحت إشراف الحكومة بفاعلية في سير إجراءات العملية التشريعية.

### الفرع الثاني: تحكم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان

إذا كنا نعرف أن مجلس الأمة له حق الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني بخصوص النص المحال إليه من هذا الأخير، فإن أول سؤال يتبادر إلى أذهاننا هو كيف يمارس مجلس الأمة حقه في الخلاف الذي منحه إياه المادة 120 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة.

وإذا كان الجواب عن هذا السؤال هو أن لا يصادق على النص المحال إليه بأغلبية ثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  أو على الأقل لا يصادق على الأحكام محل الخلاف بهاته النسبة، إلا أن المسألة لا تقف عند هذا الحد بل على مجلس الأمة عند عدم مصادقته على الأحكام محل الخلاف أن يقدم بدائل تبين رأيه<sup>1</sup>.

تختلف الآليات التي تلجأ إليها مختلف الأنظمة الدستورية في حل الخلاف بين الغرفتين كآلية الذهاب والإياب، المطلق أو المقيد أو آلية إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب مباشرة من طرف الشعب أو آلية تشكيل لجنة من أعضاء من خلال الغرفتين وهي الآلية التي اعتمدها المجلس الدستوري الجزائري في المادة 120 من الدستور لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

<sup>1</sup> - مصطفى كمال، المرجع السابق، ص 83.

إذا كانت اللجنة المتساوية الأعضاء هي الآلية الدستورية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان، الأمر الذي يوحي بداية أن عمل اللجنة برلماني بحت<sup>1</sup>.  
تتمثل المهمة الأساسية والرئيسية التي وجدت من أجلها اللجنة المتساوية الأعضاء في بحث حلول توفيقية للأحكام محل خلاف بين غرفتي البرلمان، أي تلك الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم يصادق عليها مجلس الأمة بالأغلبية الواجبة لذلك عن طريق وضع صياغة موحدة لهذه الأحكام وفقا لرؤية مشتركة بين أعضاء هذه اللجنة إذ التمثيل فيها واحد لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>2</sup>

### - مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان

إلا أن غرفتي البرلمان مستقلتان في حل الخلاف بينهما من خلال ضبط قائمة ممثليهما في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، ومن خلال المصادقة على النص الذي أعدته هذه اللجنة، إلا أن حجر الأساس لهاته الاستقلالية في حقيقته هو شكل من أشكال التدخل الحكومي في التأثير على حل الخلاف بين الغرفتين من خلال اقتصار إجراء استدعاء واجتماع اللجنة على طلب الوزير الأول ومن خلال اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات<sup>3</sup>.

وباعتماد المؤسس الدستوري على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان يوحي بأنه يعتمد في حل الخلاف على طريقة برلمانية بحتة، غير أننا إذا نظرنا إلى عملية تحريك اللجنة إلى الحكومة وحصر ذلك على الوزير الأول دون أن يكون لرئيسي المجلسين الحق في استدعائه يظهر لنا تعاظم دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي وذلك في مقابل تقلص دور البرلمان، ولعل أهم الحجج

<sup>1</sup> - شامي رايح وحمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان 2012، ص ص74،72.

<sup>2</sup> - بدير يحي، المرجع السابق، ص105.

<sup>3</sup> - شامي رايح وحمو عبدالله، المرجع السابق، ص27.



التي تدعم استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء من طرف الحكومة أن هذه الأخيرة تمثل سلطة محايدة يتطلبها حل الخلاف دون الانحياز لغرفة على حساب الأخرى بالإضافة إلى أن الحكومة هي الأحرص على تنفيذ برامجها التي قد ترتبط بالأحكام محل الخلاف، لذلك فإن من الضروري أن تبادر إلى رفض الخلاف بين المجلسين لاستصدار القوانين في أقرب الآجال غير أن احتكار الحكومة لتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء تحت طائلة الاحتكار وعدم إشراك رئيسي المجلسين في ذلك يزيد من تدخلها في المجال التشريعي الذي هو أصلا يدخل ضمن المجال المقيد للبرلمان<sup>1</sup>.

#### - إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول

إن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لا يعقد إلا بطلب من الوزير الأول طبقا للمادة 120 من دستور 1996، الذي يبلغ إلى رئيس كل غرفة على أن يعقد لهذا الاجتماع في 10 أيام التي تلي تاريخ تبليغ الطلب طبقا للمادة 87 من القانون العضوي 99-02.

بالتالي فمهمة الوزير الأول هي تحريك اللجنة ودوره ينتهي فور طلبه اجتماعها فهو ليس رئيسا أو عضوا فيها إذا للعملية بعدد طلبه إجتماعها برلمانية صرفته<sup>2</sup>.

إذ أن ربط دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للإنعقاد بالوزير الأول يجد مبرره في أن هذا الأخير هو المكلف دستوريا بعملية تنفيذ القوانين كونها الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها يتدبر ويسير الإدارات والمرافق العامة وتنظيم المجتمع إضافة إلى ذلك فإن الحكومة هي التي تسيطر على عملية المبادرة بالتشريع من خلال مشاريع القوانين التي تقدمها للبرلمان التي يمكن أن تجسد من خلالها مخطط عملها على أرض الواقع ولكل

<sup>1</sup> - مداني عبد القادر، حل الخلاف بين البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية

الحقوق، جامعة الجزائر 2015، ص 106.

<sup>2</sup> - شامي رايح، المرجع السابق، ص 177.

ذلك فهي تعرض على أن يصوت ويصادق عليها في الوقت المناسب ومن باب أولى الأحرص للبحث عن تسوية للخلاف الحاصل بين غرفتي البرلمان وذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء إذا القول بغير ذلك يعرض متقبلها السياسي للخطر وذلك عن طريق إشارة مسؤوليها السياسية أمام البرلمان<sup>1</sup>.

فمن خلال نص المادة المذكورة ونصوص المواد المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء القانون العضوي 99-02 يمكننا إيراد الملاحظتين التاليتين:

\* الملاحظة الأولى: أن النصوص القانونية المذكورة تعين تفوقا للسلطة التنفيذية إذ أنها مؤهلة وحدها لإستدعاء اللجنة وهو إمتياز الوزير الأول دون رئيس غرفتي البرلمان. مع أن مجلس الأمة هو مشير الخلاف حول النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. فإذا كان إختصاص الوزير الأول بذلك يرجع لحرص الحكومة على دخول القانون حيز النفاذ وهو المجال الذي تتحرك فيه السلطة التنفيذية فإن رغبة كلا غرفتي البرلمان في أن تجد تطلعات الشعب من خلال النصوص القانونية المصوت والمصادق عليها هو أكبر مبرر على أحقية الغرفتين في استدعاء اللجنة<sup>2</sup>.

\* الملاحظة الثانية: إن الفقرة الثانية الرابعة من المادة 120 من دستور لم تلزم الوزير الأول بحيث جعلته اختياري في حين ذهب الأستاذ بزيدي لزاهري إلى إلزامية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول واستند في ذلك على لفظ "تجمع" الواردة في الفقرة الرابعة السالفة الذكر التي تفي الأمر بالاجتماع حسب رأيه مما يجعل الوزير الأول ملزم دستوريا بطلب اجتماعها حالما يقع الخلاف بين الغرفتين بحيث تنتفي عنه السلطة التقديرية وفي هذا المجال ذهب إلى أن القول بغير ذلك سوف يعطل آلية دستورية عن أداء مهامها، الأمر الذي يحرم مجلس الأمة من ممارسة حقه في

<sup>1</sup> - عبد السلام سامي، آليات حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، ص 72.

<sup>2</sup> - شامي رايح وحمو عبدالله، المرجع السابق، ص 78.

الخلاف وذلك لأنه سوف يتم النظر إليه على أن يعرقل السير العادي والحسن على الموافقة للقوانين الأمر الذي يؤدي به إلى التردد عن ممارسة هذا الحق الذي خوله له الدستور، غير أن المتمعن في الفقرة الرابعة يجد أن لفظ "تجتمع" جاد معلقا على طلب الوزير الأول وليس مطلقا ودليل ذلك أن المؤسس الدستوري لم يصرح بالزامية هذا الإجراء ولم يحدد له مدة معينة وهو الأمر الذي تابعه عليه القانون العضوي رقم 99-02 في المادة 87 منه التي علقت اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء على تبليغ طلب الإستدعاء ولذلك وفي عدم وجود نص يلزم الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء يمكن القول أن هذا الأخير يعد إجراء إختياريا<sup>1</sup>.

باعتبار أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من دستور 1996 تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى اللجنة متساوية الأعضاء ممثلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة (الوزير الأول) مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على أي نص معروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار.

وإعتبارا بالنتيجة أن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقا...تعد غير مطابقة للدستور المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

إذن من خلال هذا الرأي يكون المجلس الدستوري قد أقر بتمتع مجلس الأمة بسلطة تعديل ضمنية في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك عندما استعمل عبارة في آخر

<sup>1</sup> - مداني عبد القادر، المرجع السابق، ص 108-109.

رأيه مفادها أن المؤسس الدستوري لم يذهب إلى إعطاء مجلس الأمة صلاحية ممارسة حق التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء.

أما على مستوى القانون العضوي 99-02 فالواضح أن المشرع قد تأثر برأي المجلس الدستوري المذكور أعلاه حيث يجعل ممارسة حق التعديل في إطار المجلس الشعبي الوطني، وهو ما تعدده المادة 28 من القانون المذكور أعلاه وخاصة ما تعلق منها بالأطراف التي لها الحق في التعديل إذ تنص على أنه... يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته<sup>1</sup>.

وبهذا غرفتي البرلمان يمكنها إدخال التعديلات على اقتراح النص الصادر على اللجنة المتساوية الأعضاء بشرط وحيد جاءت به المادة 5/120 الذي يجعلنا أمام احتمالات ثلاث تعبر عن تدخل الحكومة في حل الخلاف.

- الاحتمال الأول: تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة مع عدم مصادقة مجلس الأمة على هذا النص، وهذه الحالة في حالة استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة التي ستسحب معها الحكومة النص حسب المادة 6/120 من دستور 1996.

وإذا كانت المادة 01/22 من القانون العضوي 99-02 تمكن الحكومة من سحب مشاريع قوانينها قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، فإنه من غير المنطقي أن تسحب نصا أعدته لجنة برلمانية وصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وبالرغم من أن لم يحرز مصادقة مجلس الأمة عليه، وهذا ما يدخل فرضية نظام الذهاب والإياب كمكمل لآلية اللجنة متساوية الأعضاء.

<sup>1</sup> - بدير يحي، المرجع السابق، ص 69، 70.

- **الإحتمال الثاني:** إدخال المجلس الشعبي تعديلات على نص اللجنة، مع موافقة الحكومة على هذه التعديلات، يعرض النص على مجلس الأمة وهنا نكون أمام احتمالين فرعيين يندرجان تحت هذا الاستعمال:

1- مصادقة مجلس الأمة على هذا النص وهو أمر لا يثير أي إشكال سينتج آثار قانونية بمجرد إصدار رئيس الجمهورية له.

2- عدم مصادقة مجلس الأمة على هذا النص مهما نكون أمام إشكال وهو هل هذه الحالة استمرار الخلاف التي ستسحب معها الحكومة النص حسب المادة 6/120 من الدستور حالة أم أن هذه حالة خلاف جديدة تستجوب إجتماع لجنة متساوية الأعضاء<sup>1</sup>.

يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أننا نكون أمام حالة خلاف جديدة لأن النص الذي يصدر عن المجلسين يجب أن يكون نفس النص بنفس العبارات ونفس المعنى وأي وضع مخالف لذلك يضعنا في حالة خلاف يستوجب طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

- **الإحتمال الثالث:** إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة مع موافقة الحكومة على مدة التعديلات.

قبل البحث في هذه المسألة لا بد أن نذكر كيفية عرض الحكومة النص الذي أخذته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين و هي عرضته على المجلس الوطني أولاً ثم على مجلس الأمة ثانياً مثل أي مبادرة قانونية.

من خلال أحكام المادة 6/120 بمن دستور 1996 والقانون العضوي 99-02 فإن لا يمكننا الخروج بأية نتيجة ذات أثر قانوني إذ ما وقع الإحتمال.

فإذا ما عرضت الحكومة نص اللجنة على مجلس الأمة فهذا معناه أن النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ليس له هو نفس النص المعروض على مجلس

<sup>1</sup> \_ شامي رابح وحمو عبدالله، المرجع السابق، ص ص 83،82.

الأمة وهذا فيه مخالفة الأحكام الدستورية إذ جاء في المادة 6/120 تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه"

إذا ما تعرض الحكومة نص اللجنة على مجلس الأمة بحكم أنه ليس هو النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني فهذه الحالة تعتبر من جهة أولى على تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني إذ أن رأي الغرفة الثانية في النص المقترح بعدم وجوده أي الغرفة الأولى فيه، مما يعني أن هذه الآلية آلية اللجنة لا تجعل غرفتي البرلمان على قدمي المساواة في قبول أو رفض اقتراح النص الجديد و من جهة أخرى انعدام أي دور لمجلس الأمة كمؤسسة لإعادة التوازن بين المجلس الشعبي الوطني وبين الحكومة، ومن جهة ثالثة أنه صارت هناك إمكانية لتدخل الحكومة في حجب النصوص القانونية على مجلس الأمة و هو الأخطر.

إن المنطق يقضي أن له حق تعديل المبادرات القانونية مشاريع أو اقتراحات ليس بالضرورة نفس الحق أثناء التصويت على مقترح اللجنة وما اشترط موافقة الحكومة على التعديلات في هذه الحالة إلا مظهر لتدخل الحكومة في حل الخلاف بين الغرفتين وهو وسيلة أخرى لبحث عدم التوازن بين البرلمان و الحكومة لصالح هذه الأخيرة<sup>1</sup>.

مما يجعلنا أمام مجرد احتمالات أو فرضيات في هذا الشأن هو أن وفي التطبيق العملي فإن المجلس الشعبي الوطني لم يحدث أن رفض أي اقتراح صادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص الأحكام محل الخلاف كما أن مجلس الأمة صادق دائماً على إقتراحات اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني ولم يحاول أن يدخل أية تعديلات.

<sup>1</sup> - عبد السلام سالمى، المرجع السابق، ص ص 82-85.

ومنه فإن نقص الممارسة البرلمانية في هذا الشأن وعدم وجود تجربة كبيرة في حل الخلافات بين المجلس في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء لا يساعد على رسم صورة واضحة بهذا الخصوص.

إن الخلفية القانونية لهذا الحكم هو أن المؤسس الدستوري الجزائري نقل آلية عمل اللجنة المتساوية الأعضاء عن المؤسس الفرنسي في المادة 95 من الدستور 1958 دون أن ينتبه إلى أن الدستور الفرنسي سبق هذه الإجراءات بإجراءات أخرى تتمثل في الذهاب والإياب وهو ما يمكن الغرفتين من إدخال التعديلات على الأحكام محل الخلاف<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - عبد السلام سامي، المرجع نفسه، ص ص 84،85.

خاتمة



لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة إعطاء صورة عن طبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996.

وكان الدافع من هذا التحديد هو الوقوف على آثار التحولات التي عرفها النظام الجزائري خاصة بتبني نظام الثنائية البرلمانية وتكريس التعددية السياسية على هذه العلاقة.

مهما كانت خصائص وعيوب النظام الدستوري الجزائري وطرق ممارسة السلطة فيه وأساليب أداء وظائف الدولة من خلال السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطات الأخرى وبالمؤسسات التي يتكون منها هذا النظام في ظل دستور 1996 قبل وبعد تعديله فإن تجربة التعددية السياسية إلى الديمقراطية الحقيقية لم تتجح لإنعدام الإرادة السياسية عند أصحاب القرار السياسي و أيضا نتيجة العوامل التاريخية و رواسب هذه العوامل في التراث السياسي و الثقافي للنخب السياسية في الجزائر.

إن التطور الذي عرفته الدولة و كذا التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية بين زيادة مهام الدولة و هو ما دفع إعطاء حق التشريع للمؤسسة التنفيذية.

خولت المادة 122 والمادة 123 من دستور 1996 إختصاصات للسلطة التشريعية فيما يتعلق بالمبادرة بالتشريع يبدو للوهلة الأولى أنها صلاحيات واسعة و أن مجال اختصاصها واسع إلا أن بعد التمعن في نص المادة 119 نجد أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 قد حصر وضيق من مجال الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية من أجل فتح مجال الاختصاص التشريعي لصالح السلطة التنفيذية و عليه فإن البرلمان يمارس جزء من الوظيفة التشريعية والتي يحتل فيها مركزا محددًا في مواجهة الحكومة و ذلك بتفوق الحكومة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين.

إن ممارسة الحكومة حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول لا تصطدم بأي قيود موضوعية مهمة بل هناك قيود شكلية يمكن تجاوزها حيث أن مشروع القانون يمر بمجموعة من المراحل يبرر الفقه الدستوري بين تفوق الحكومة على البرلمان فيما يخص

بمشاريع القوانين على أن الحكومة قادرة على الحكم على النظام التشريعي أكثر من غيرها وذلك من خلال مختلف الأجهزة الموضوعة تحت تصرفها.

بل وقد ذهب المؤسس الدستوري إلى أبعد من ذلك حين قيد حق البرلمان في اقتراح القوانين حيث بالرغم من أن التشريع هو الوظيفة الأساسية والأصيلة إلا أن دستور 1996 قد حصر الميادين التي يستطيع البرلمان التدخل فيها وتعد الميادين المذكورة في دستور 1996 موسعة مقارنة بتلك المنصوص عليها في دستور 1989 بحيث تم إضافة القوانين العضوية لكن يمكن القول أنها صلاحيات موسعة حيث ضيق المؤسس الدستوري مجال التشريع البرلماني لصالح الحكومة.

تبقى المجالات التشريعية المنصوص عليها في المادة 119 مشتركة بين البرلمان والحكومة لكن في المقابل يبقى المجال التنظيمي عائد لإختصاص الحكومة وعلى رئيس الجمهورية. إضافة إلى ذلك فإن الحكومة تحتكر على المجال المالي ويظهر ذلك من خلال بسط نفوذها على إعداد مشروع ق. المالية على الدوائر الوزارية دون أن يشاركها في ذلك البرلمان إذ أن هذه الأخيرة ليس لها صلاحيات في هذا المجال سواء المصادقة النهائية على قانون المالية والرقابة على تنفيذ الميزانية وتعد هذه الرقابة رقابة محدودة وقاصرة ذلك لكون الحكومة تستطيع اللجوء إلى تقنية تحويل الاعتمادات.

كما أن الحكومة لا تتدخل في المبادرة بمشاريع القوانين فقط بل تتدخل في كل الإجراءات التشريعية التي تعتبر من أعمال البرلمان بحيث نجدتها تتفوق على البرلمان في اعداد جدول الأعمال، إذ أنها تستعمل على ضبطه و تحديده وفقا لما يخدم مخطط عملها و نشاطها أي أن تحديد الإطار التشريعي للبرلمان يتم ضبطه من طرف الحكومة بل إن تعديله يعد من صلاحيات التي تنفرد بها الحكومة و ذلك ما يؤدي حتما إلى تقييد سلطة البرلمان لأن سر نجاح أية مؤسسة يكمن في مدى قدرتها في تحديد جدول أعمالها و هذا ما عجز عنه البرلمان.

كما أن للحكومة السلطة التقديرية في حضور أشغالها اللجان الدائمة على مستوى البرلمان بغرفتيه، أي ليس للجان الاستقلالية عند تقديم النص التشريعي و ذلك بحضور الحكومة بواسطة الوزير المعني الذي يعمل على إقناع أعضاء اللجنة بمشاريع القوانين التي أعدتها الحكومة لضمان مرورها كما يمكن حضورها الغير مباشر بواسطة المجموعات البرلمانية المؤلفة للجان البرلمانية.

بالإضافة إلى ذلك تتدخل الحكومة في عملية مناقشة القانون والتصويت عليه وذلك يمنع ممثل الحكومة عند عرض مشاريع القوانين من أجل ذكر أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها محاولا بذلك إقناع أعضاء البرلمان للتصويت عليه.

كما للحكومة حق التدخل فيما يخص مبادرة النواب سواء بتأييدها أو رفضها حسب ما تقتضيه مصلحتها.

لا تستطيع غرفتي البرلمان تحديد طريقة التصويت المناسبة إلا بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة و الذي سيكون تدخله بطبيعة الحال باختيار طريقة التصويت التي تخدم سياسة الحكومة بالدرجة الأولى.

إذا كان مجرى الجلسة لا يخدم سياسة الحكومة يقدم ممثل الحكومة طلب توقف الجلسة وهي سلطة مهمة تؤثر على مجرى العمل داخل البرلمان للوزير الأول صلاحيات استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء و عرض نص الصلح على الغرفتين ولا يمكن إجراء أي تعديل على النص إلا بعد موافقة الحكومة.

فهذه الاختصاصات التي تتمتع بها الحكومة في مجال التشريع جعلتها تهيمن على العمل التشريعي وجعلت من البرلمان أقرب للجهاز التابع للسلطة التنفيذية والمؤتمر بأوامر هامة إلى المؤسسة صاحبة السيادة في التشريع.

- أمام هذا الواقع فإن اصلاحات عميقة يجب القيام بها في المستقبل القريب يكون موضوعها إعادة الصلاحيات الفعلية للبرلمان في جميع المجالات و منحها المكان المستحق و ذلك ب:

- تعديل الدستور بالمبدء الذي يعمق قيم الديمقراطية في الممارسة الحزبية.
- إعادة النظر في القانون العضوي رقم 02/99 المنظم لعلاقات الحكومة و البرلمان بالقدر الذي يسهل شروط إجراءات ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي و ذلك بالنص على فردية المبادرة أو تخفيض النصاب القانوني اللازم للمبادرة باقتراح القوانين.
- تدعيم قدرات أعضاء البرلمان من خلال تزويدهم بأكاديميين يساعدهم في إعداد القوانين.
- القيام بدورات تدريبية إلزامية لفائدة أعضاء البرلمان و جعلها ثقافة ناظمة للعمل البرلماني.

-- تدعيم وسائل الرقابة البرلمانية بإجراءات القانونية الصارمة حتى تصبح أكثر أهمية مع التقليل من قيود المفروضة عليها، مع إعطاء اللجان الدائمة حقها في المتابعة الدائمة لنشاط الحكومة كما نرى أن من المستحسن تعديل النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان على الأقل من أجل وضع حد لظاهرة تعيين ممثلي الشعبي من الحضور للجلسات دون حذر من أجل تكريس مصداقية البرلمان ووفاء الثقة التي أودعها الشعب في ممثليه.

- تأسيس حكومة برلمانية تنبثق من الأغلبية البرلمانية.
- التحقيق من القيود الموضوعة على المبادرة بالقوانين من طرف البرلمان و إعادة النظر في الصلاحيات الممنوحة للحكومة في المجال التشريعي و التقليل من شدة تدخل هذه الأخيرة.

# قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا: باللغة العربية:

1- الكتب:

1- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.

2- بوالشعير سعيد، القانون والدستور والنظم السياسية المقارنة ج2، الطبعة السادسة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

3- بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، بدون طبعة، دار الهدى، الجزائر، بدون سنة النشر.

4- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة للطبعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2002.

5- خرباشي عقلية، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري (28 نوفمبر 1996)، بدون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

6- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الأدبية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005.

7- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى الجزائر.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- الرسائل الجامعية:

أ.1 أطروحة الدكتوراه:

1- خرباشي عقيلة، مركز مجلة الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2010.

2-خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي " دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق بن عنون، جامعة الجزائر 1، 2012م.

3- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

4- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة الجزائر كلية الحقوق، الجزائر، 2008.

أ-3 رسائل الدكتوراه:

1- عبد السلام سالمي، آليات حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة دكتوراه في علم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

أ.2) مذكرات الماجستير:

- 1- الغربي ايمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2010-2011.
- 2- بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور و القوانين المحكمة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.
- 3- بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008.
- 4- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007
- 5- بلورغي منيرة، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 واثاره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خضر، بسكرة 2015
- 6- بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا " الجزائر نموذجا"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2012.
- 7- حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008.



- 8- رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008.
- 9- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر و أثاره على السلطة التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة .
- 10- مزياني لونس، إتخاذ السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزيوزو، 2011.
- 11- شامي رابح وحمو عبد القادر، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012.
- 12- عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014
- 13- غريبي علي، الأمانة العامة للحكومة مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية بن عكنون، الجزائر، 1، 2015.
- 14- فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة بمرداس.
- 15- قاوي ابراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر 2002.
- 16- مداني عبد القادر، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق لبن عكنون، جامعة الجزائر، 2015.

17- ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ملود معمرى، تيزي وزو، 2013.

18- يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفصيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010.

### أ. (3) مذكرات ماستر:

1- بن عكوش منال، الأزمة الدستورية والمؤسسية لسنة 1992 في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البوير، 2015.

2- قارتي مجيد وسعيدى موسى، النظام القانوني لمجلس الدولة الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البوير، 2015.

3- مصطفىاوي كمال، مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البوير، 2015.

### 3-المقالات:

1-بن سهيلة ثاني بن علي، الاطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996والمغربي لسنة 2011، العدد الثاني، الجزائر، جانفي 2013.

2-بوخاري يحي، مداخلة حول إعداد مشروع قانون أو تعديله اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية و القضائية، 15فيفري 2009، الجزائر.

- 3- شبل بدر الدين، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية الممارسة، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع.
- 4- شرون حسينة بن مشري عبد الحليم، مبدأ الفصل بين السلطات بين نظامين البرلماني والرئاسي، مخبر بحث أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد الرابع صادر عن جامعة محمد خيضر، بسكرة، دس، من 190-202.
- 5- صاش جازية، الوظيفة الاستثمارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني مجلة مختصة في القضايا و الوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 2، الجزائر، جويلية 2008، ص ص 75-97.
- 6- عاشور نصر الدين، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل تعديل 1996، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع.
- 7- فرحاتي عمر، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية والتعددية، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع.
- 8- د. مصطفى بلعوز، طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ع5، جوان 2011.

#### 4- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

أ.1) الدساتير الجزائرية:

- 1- الإعلان المتضمن لدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ل10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963.

2- أمر رقم 76-97 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 94 صادر في 24 نوفمبر 1976، معدل بالقانون رقم 79-06 مؤرخ في 07 جويلية 1976، ج ر عدد 28 صادر في 10 جويلية 1979 و القانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج ر عدد 03، صادرة في 15 جانفي 1980 باستفتاء "à" نوفمبر 1988، المرسوم رقم 223/88 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988 ج ر عدد 45 صادر في 5 نوفمبر 1988.

3- المرسوم رئاسي رقم 18-89 مؤرخ في 18 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 09 الصادر في 01 مارس 1989.

4- دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بمرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ بتاريخ 07-12-1996، يتعلق بإصدار تعديل للدستور المصادق عليه في إستفتاء 26-11-1996، ومعدل ومتمم، ج ر، عدد 76، دستور 1996، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 نوالقعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008، يتضمن تعديل الدستور، صادرة في جريدة رسمية عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 7 مارس 2016 .

أ.2) الدساتيرالأجنبية:

1-دستور فرنسي المؤرخ في 4 أكتوبر 1958م الذي عرف عدة تعديلات كان آخرها بموجب القانون الدستوري رقم 724 - 2008م مؤرخ في 23 جويلية 2008م، متعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، جريدة رسمية مؤرخة في 29 جويلية 2008م.

ب-القوانين العضوية:

1-القانون رقم 17.84 المؤرخ في 7 شوال عام 1404 الموافق ل 7 يوليو لسنة 1984م المتعلق بقوانين مالية الجريدة الرسمية، عدد 28 المؤرخ في 10 يوليو 1984م.

2- القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1989، المعدل والمتمم لقوانين المالية، ج ر عدد 1، مؤرخة في 03 جانفي 1990.

3-القانون العضوي 01.98 المؤرخ في 4 صفر 1419هـ الموافق ل30 مايو 1998م يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، جريدة رسمية، عدد37 بتاريخ 6 صفر الموافق ل 01 يوليو 1998م.

4- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35 الصادر في 15 أوت 1990.

5- القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1919 الموافق ل 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

ج - المراسيم الرئاسية:

- 1- الأمر الرئاسي رقم 03-06 المؤرخ في 09 جمادى الثاني الموافق ل 15 يوليو 2006م، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 72 بتاريخ 15 نوفمبر 2006م.

د - نشریات مختلفة:

- 1- حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة 1997م-2002م، الجزء الأول والثاني، نشرية المجلس الشعبي الوطني 2002م، ص 109.

ثانيا - باللغة الفرنسية:

1- الكتب:

- 1- Philippe Ardant, constitution politique et droit constitutionnel, 8 eme édition 2 delta, 1996.
- 2- -Pierre Avpil/ jeu Gircquel. OpCit. p 148 .Droit Rovelementaire, 2eme édition, Montchmestien, France.

ثالثا - المواقع الإلكترونية:

[www.joradp.dz](http://www.joradp.dz) مهام تنظيم و سير الأمانة العامة للحكومة

الفهرس

01.....	مقدمة:
06.....	الفصل الأول: إشتراك الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين مع البرلمان
07.....	المبحث الأول: عدم فعلية إسناد السلطة التشريعية للبرلمان
09.....	المطلب الأول: تفوق الحكومة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين
10.....	الفرع الأول: حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين
15.....	الفرع الثاني: تقييد حق البرلمان في إقتراح القوانين
19.....	المطلب الثاني: إحتكار الحكومة للجانب التشريعي المالي
20.....	الفرع الأول: إفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية
25.....	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية المحدودة على تنفيذ قانون المالية
30.....	المبحث الثاني: التسيير الحكومي للعمل البرلماني
31.....	المطلب الأول: أصحاب الإختصاص في حق المبادرة بمشاريع القوانين
32.....	الفرع الأول: الفاعلون في حق المبادرة بالتشريع على مستوى الحكومة
37.....	الفرع الثاني: مجلس الدولة وإعداد مشاريع القوانين
43.....	المطلب الثاني: المرور الاجباري لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء
43.....	الفرع الأول: إشراف رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء
46.....	الفرع الثاني: إقرار مشاريع القوانين سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية
49.....	الفصل الثاني: دور الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية
49.....	المبحث الأول: تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال
50.....	المطلب الأول: الدور الثانوي للبرلمان في إعداد جدول الأعمال
50.....	الفرع الأول: المقصود بجدول الأعمال
55.....	الفرع الثاني: ضبط الجدول من إختصاص البرلمان
57.....	المطلب الثاني: تفوق الحكومة في إعداد جدول الأعمال
58.....	الفرع الأول: أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال
61.....	الفرع الثاني: الإنعكاسات الناجمة على أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال
64.....	المبحث الثاني: تواجد الحكومة أثناء دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها



65.....	المطلب الأول: تدخل الحكومة في عملية دراسة القوانين
65.....	الفرع الأول: التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة
69.....	الفرع الثاني: التدخل غير المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة
74.....	المطلب الثاني: تواجد ومساهمة الحكومة في مناقشة القانون والتصويت عليه
75.....	الفرع الأول: مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة والتصويت
78.....	الفرع الثاني: تحكم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان
87.....	خاتمة:
91.....	قائمة المراجع:
100.....	الفهرس: