



جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال التشريع في الجزائر

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:

بن يحي ابوبكر الصديق

إعداد الطلبة:

- فردي محمد

- درواوي الحاج

لجنة المناقشة:

أ- (*) شلالي رضا رئيسا

أ- بن يحي ابوبكر الصديق مشرفا

أ- بشار رشيد عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2015-2016



اللهم لك الحمد، واليك المَشْتَكِي، وأنت
المستعان، وعليك التكلان، وأفضل الصلاة، والسلام
على عبدك، ونبيك سيدنا محمد، وعلى آله
وصحبه أجمعين، ونسألك اللهم أن تخرجنا من
ظلمات الوهم، وتكرمنا بنور الفهم، وأن تفتح
علينا بمعرفة العلم، وأن تلهمنا شكر نعمك
وتجعل عملنا خالصاً لوجهك الكريم إنك يا مولانا

" سميع مجيب قريب "

شكر وعرفان

ربنا أوزعنا أن نشكر نعمتك التي أنعمت علينا وعلى والدنيا وأن نعمل صالحا
ترضاه، وأدخلنا برحمتك

في عبادك الصالحين

بداية الحمد لله الذي سدد خطانا ويسر أمرنا بنعمة العقل والعلم وهدايا صراط
المعرفة والنور

نتقدم بالشكر الجزيل الأستاذ " بن يحيى أبو بكر الصديق " لتوليئه مهمة
الإشراف والتوجيه في إعدادنا لمذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق

كما نشكر كل من علمنا ولو حرفا عبر كل مراحلنا كما لا تفوتنا الفرصة أيضا
بالشكر والامتنان لكل اساتذة وطلبة كلية الحقوق والعلوم السياسية

جزاكم الله عنا كل خير

إهداء

إلى كل من أنار لنا مشوارنا الدراسي وخرس في

أعناقنا طلب العلم ، إلى الوالدين الكريمين

إلى كل الإخوة و الأخوات من عائلة فردي

إلى كل الأصدقاء والزلاء

إليكم جميعا نهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

فردي محمد

إهداء

إلى كل من أنار لنا مشوارنا الدراسي وخرس في

أعناقنا طلب العلم ، إلى الوالدين الكريمين

إلى كل الإخوة و الأخوات من عائلة فردي

إلى كل الأصدقاء والزلاء

إليكم جميعا نهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

درواوي الحاج

مفاتيح علمة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم الركائز التي تقوم عليها دولة القانون، ومؤدى هذا المبدأ أن توزع وظائف الدولة وتقسّم بين هيئات مختلفة، لأنّ تجميع السلطة في يد واحدة من شأنه أن يعصف بالحرية، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة.

فلكي تتمكن الدولة من تحقيق أهدافها والقيام بوظائفها في تحقيق الديمقراطية لعامة الشعب يجب فصل السلطات التي تباشر هذا العمل، لضمان عدم انحراف هذه الهيئات في مزاوله سلطاتها، فتقسيم وظائف الدولة بين مختلف الهيئات يجعل الأمور مستقرة.

وقد أقام منتسكيو فكرة الفصل بين السلطات على أساس، أنه إذا اجتمعت السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة انعدمت الحرية، حتى ولو كانت الهيئة المسيطرة على هذه السلطات هو الشعب ذاته، فقسم السلطة في الدولة إلى ثلاث سلطات بالنظر لوظائف الدول، وهي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ويجب أن تستند حسب مونتسكيو هذه الوظائف إلى سلطات ثلاث متميزة.

حيث تتولى السلطة التشريعية وظيفة التشريع، التي تعني سن القوانين التي تنظم حياة الأفراد وتنظم العلاقة بينهم وبين السلطات الحاكمة داخل الدولة، نظراً لكونها ممثلة من كافة الأفراد، ولا يقتصر دورها على الوظيفة التشريعية فقط بل تمارس الوظيفة الرقابة والمالية.

أما السلطة التنفيذية فتتولى مهمة تنفيذ القوانين المنظمة لأمر الجماعة، بهدف حماية أمن المواطن وصيانة حقوق وحرّيات الأفراد.

في حين تختص السلطة القضائية بالفصل فيما ينشأ بين أفراد المجتمع من خصومات غير أن الحقيقة التي لا يجب أن تغيب عن الذهن، هو ذلك الفرق الشاسع الموجود بين التنظير لمبدأ الفصل بين السلطات ومتطلبات الواقع العملي، فعلى الرغم من الحرص على تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن الواقعية السياسية فرضت التعاون والتأثير المتبادل فيما بين السلطات خاصة بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وعلى هذا الأساس نجد أغلب الأنظمة السياسية نصت دساتيرها على مجالات واسعة لتعاون السلطات الثلاث فيما

بينها، ومنحتها وسائل ضغط متبادلة لكي تحقق التوازن والتأثير المتبادل الذي تقتضيه متطلبات النظام السياسي.

ويمكن ملاحظة هذا التفاعل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، خاصة في الأنظمة البرلمانية أين تملك كلا من السلطتين صلاحيات عديدة تخول لها التدخل في اختصاصات بعضها البعض، والمثال على ذلك مشاركة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي وبشكل واسع إلى جانب البرلمان، وفي المقابل يشارك هذا الأخير في الكثير من الاختصاصات الحيوية للسلطة التنفيذية خاصة فيما يتعلق بالسياسة الخارجية.

فالفصل المرن بين السلطات يهدف أساسا إلى تحقيق الديمقراطية، إذ لا يكفي تعدد الهيئات الحاكمة للقول بوجود نظام ديمقراطي يكفل للمحكومين حرياتهم وحقوقهم، ولكن يجب أن تكون ممارسة السلطة مشاركة بين الهيئات، بحيث لا يكون لأية هيئة القدرة على التصرف بصورة منفردة، ومن ثم يجب أن توجه هذه الهيئات نحو ممارسة اختصاصاتها بالاتفاق فيما بينها ومنع كل منها بالتصرف منفردا.

أما بالنسبة للتجربة الدستورية الجزائرية فنجدها قد تأرجحت في الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات عبر تاريخ هذه التجربة بين الإقرار والإنكار، حيث نلمس حيرة وتردد المؤسس الدستوري الذي لم يفرد للمبدأ مكانة خاصة في النظام.

ففي دستور 10 سبتمبر 1963 رفض مبدأ الفصل بين السلطات حيث يرى فيه لعبة لتجزئة السيادة الوطنية، لذا تبنى وحدة السلطة واندماجها ورفض ما عاده، بدعوى أن النظامين الرئاسي والبرلماني الكلاسيكيين لن يضمنا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمان مبدأ الفصل بين السلطات بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغليب مصلحة الشعب .

واستمر الوضع إلى حين وضع دستور 22 نوفمبر 1976 والميثاق الوطني، فنصت الوثيقتين على ضرورة اندماج السلطات لصالح الرئيس قائد الحزب والدولة، وفي الوقت ذاته نص نظريا على توزيع السلطات وقد سماها بالوظائف، مؤكدا على حماية النظام الاشتراكي، إلا أن هذا الطرح قد كذبه الواقع والظروف، حيث أن الأهداف المنشودة في النظام

الاشتراكي من تحقيق العدالة والمساواة وتحقيق مشاركة الشعب في الحكم والقضاء على الطبقة وحرية التعبير، وتعدد الأحزاب واعتماد نظام الجمع بين السلطات، لم تتحقق مما أدى إلى قيام انتفاضة أكتوبر وما نتج عنها من مطالبة الشعب بالتغيير والمشاركة في الحكم ومطالبته بالديمقراطية وتعدد الأحزاب وهو ما جاء به دستور 1989 ، والذي حمل في مضامينه مبادئ جعل من الجزائر ترقى إلى مصاف الدول الديمقراطية.

وعلى هذا الأساس نجد دستور 28 نوفمبر 1996 قد اعتنق مبدأ الفصل بين السلطات خاصة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، غير أن هذا الفصل لا يعني إقامة سياج مادي يفصل فصلا تاما بين السلطات، فالاستقلال بين السلطات في دستور 1996 حقيقة واقعة ولكنها لا تتنافى مع التعاون، فالتعاون وتقاسم السلطات لا يعنى تجاوز إحداها لحدودها والمساس بنطاق أو اختصاص الأخرى.

فقد عمل دستور 1996 على إحداث التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وقيام تعاون بينهما بامتلاك كل واحدة منهما وسائل في مواجهة الأخرى، لضمان التنسيق المتبادل بينهما تحقيقا وخدمة للمصلحة العامة للأمة، ولن يتحقق ذلك إلا بتجاوز النظرة الذاتية الضيقة وقد عمل المؤسس الدستوري على تكريس ظاهرة الحكومة المشرعة ببالغ الاهتمام مانحا التفوق للسلطة الدخيلة عن هذا الاختصاص ألا وهي السلطة التنفيذية، ويتأكد ذلك من خلال تجاوزها من طرف الرئيس، عند لجوئه إلى إرادة الشعب مباشرة صاحب السلطة، أو من خلال التشريع الرئاسي بشكل مستقل عن طريق الأوامر، إذ تنطوي على قيد كبير على الحياة التشريعية للبرلمان، لأنها تؤسس قاعدة قوية لانفراد رئيس الجمهورية بالتشريع لغياب ضوابط حقيقية تحد من استعمالها.

ولذلك هذه الدراسة حاولت تشرح علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان، لكي تبني علاقة تكامل وليس تضاد سياسي، أو ما يصطلح عليه دستوريا التعايش دون استحواد سلطة دستورية على سلطة دستورية أخرى، أي تنظيم هذه العلاقة، وعليه أي تنظيم قد يكون على خلفية تنظيم تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي سواء من حيث المجال أم من حيث المشاركة في الإجراءات التشريعية داخل المؤسسة البرلمانية

أهمية الموضوع

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدول الحديثة، ذلك لأنها تعد الإطار الهام للتعبير الدستوري عن الإرادة الشعبية، والمجال الحيوي لتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين السلطات ومؤسسات الدولة المختلفة، بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء

وعلى هذا الأساس، يظهر لنا أهمية البحث في مثل هذا الموضوع إذ له أهمية كبرى، إذ أن الواقع العملي أثبت أن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية في تزايد مستمر نتيجة الاتجاه الحديث نحو تقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبراتها العملية.

ومن هنا تتضح أهمية العمل الذي من شأنه توضيح العلاقة العملية بين المؤسستين.

أهداف الدراسة :

-البحث عن توزيع منسجم للسلطة بعيدا عن الاستبداد والتعسف، بهدف إحداث التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، جعل هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص الأصلي في مجال التشريع، أي جعلها تتمتع بصفة الولاية العامة في هذا المجال، والسلطة التنفيذية صاحبة الولاية الاستثنائية.

-الرجبة في كشف وتقييم نقاط القصور في النصوص الدستورية والقانونية، وذلك من خلال تحليلها والوقوف على عيوبها وتصويبها بهدف إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين.

-قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع والتي اتسمت في معظمها بالسطحية، مركزين على اختصاص التشريع عن طريق الأوامر فقط، ولم تكن دراسات معمقة تشمل كل ما يحيط بالاختصاصات التشريعية سواء من العمل التشريعي أو الناحية الإجرائية الذي يمكن لها أن تحدد لنا حدود السلطة التنفيذية في هذا المجال.

فمن خلال هذه الدراسة نحاول ضبط هذه الاختصاصات وبشكل معمق، وذلك بالإسقاط على التصييص والتطبيق الدستوري الجزائري.

أسباب اختيار الموضوع :

الأسباب الموضوعية :

- محاولة إجراء مقارنة للعلاقة بين السلطتين ومدى قدرة النصوص الدستورية في تنظيم هذه العلاقة

- محاولة تحديد مركز كل سلطة في النظام السياسي الجزائري

الأسباب الذاتية

- الرغبة الشخصية للتعرف أكثر على علاقة عمل المؤسستين

- محاولة فهم عمل كلا المؤسستين عن كثب

الإشكالية

هل مشاركة السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية في التشريع والإجراءات التشريعية داخل المؤسسة البرلمانية يعد فعلا شكل من أشكال التعاون والتنسيق بين السلطتين أم أنه تدخل في اختصاصات البرلمان باعتباره هو الأصل في التشريع؟

-و ما هي صور مشاركة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة في مختلف الإجراءات التشريعية التي يمر عليها القانون أمام غرفتي البرلمان؟

المنهج

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي الوصفي لأنه يتناسب وطبيعة الموضوع من خلال تحليل مواد الدستور ووصف طبيعة العلاقة بين السلطتين

الخطة

ولالإمام بأكبر قدر ممكن من جوانب الدراسة قسمنا العمل إلى فصلين :

الفصل الأول : الدور التشريعي لرئيس الجمهورية

الفصل الثاني : مساهمة الحكومة في المراحل التشريعية إلى جانب البرلمان

حيث قسمنا الفصل الأول إلى مبحثين

المبحث الأول : تعاون الرئيس في الاختصاص التشريعي مع البرلمان

المبحث الثاني : انفراد رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي

وقسمنا الفصل الثاني إلى مبحثين

المبحث الأول: المبادرة بالتشريع

المبحث الثاني: دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي

الفصل الأول:

الدور التشريعي

لرئيس الجمهورية

الفصل الأول: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية

رئاسة الجمهورية هي المنصب المحوري في الدولة فقد منحها الدستور أوسع الصلاحيات وأحاطها بهالة من العظمة منذ انتخابه من الشعب، فسلطاته تطال كافة الهيئات العامة في الدولة باعتباره المكلف بالعمل على احترام الدستور والدفاع عنه والسهر على استمرارية الدولة وتوفير الشروط اللازمة للسير المنتظم للمؤسسات، وعلى هذا الأساس نجد رئيس الجمهورية يساهم في الوظيفة التشريعية والتي تبدو ضرورية من الناحية القانونية لإصدار التشريع مع البرلمان بموجب وسائل متعددة تتخذ مظاهر التعاون وعلى مستوى ما تقدم، خص المشرع رئيس الجمهورية بصلاحيات إبرام المعاهدات الدولية والتي تحتل المرتبة الثانية في النظام القانوني بعد إبرامها والتصديق عليها، والذي تتفرد بها المؤسسة التنفيذية بعيدا عن البرلمان، حيث لم خول المشرع الدستوري لهذا الأخير سوى الموافقة الصريحة فقط، ومن جهة أخرى لرئيس الجمهورية حق اللجوء مباشرة للهيئة الناخبة من أجل الاحتكام إليها بصدد مشروع أو اقتراح قانون، بصفة مباشرة وبدون وساطة.

وحتى تكون النصوص القانونية متسقة مع أحكام الدستور، خول المشرع الدستوري لرئيس السلطة التنفيذية صلاحية رقابتها عن طريق حقه في طلب إجراء مداولة ثانية، فحق الاعتراض يعتبر وسيلة أساسية تهدف إلى توسيع سلطة الهيئة التنفيذية وتوجيه إرادتها إلى المشاركة في التشريع، بالرغم أنه يعتبر - الاعتراض - في حقيقته أداة لتحقيق التوازن بين السلطتين.

إن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات تشريعية متميزة لا تجعله يشاطر البرلمان فقط في ممارسة الوظيفة التشريعية، بل يبرز أحيانا كمشرع رئيسي، حيث نجد البرلمان باعتباره عضو التشريع الأصل لا ينعقد بصفة دائمة بل له دورتين عاديتين في السنة¹، يكون بينهما عطلة، كما قد يكون المجلس الشعبي الوطني شاغرا، وتستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل التي تدخل في صميم عمل السلطة التشريعية، فلا بد من سلطة أخرى تمارسها، فحددها الدستور برئيس الجمهورية، بمعنى أوضح رئيس الجمهورية يتولى ممارسة الوظيفة التشريعية في حالة ما إذا كانت الحياة البرلمانية معطلة لأي سبب كان².

¹ - قشي الخير ، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية ، مجلة العلوم الانسانية ، العدد 5 جامعة باتنة ، جوان 1996ص213
² - محمد بسلطان ، مبادئ القانون الدولي العام ، ديوان المطبوعات الجامعية 2007 ، ص274

المبحث الأول: تعاون الرئيس في الاختصاص التشريعي مع البرلمان

إن آلية العمل والتطور الكبير الذي شهده المجتمع الحالي، حال دون تطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة، وبمعنى آخر لم يكن من الممكن أن تختص البرلمانات وحدها بالمهمة التشريعية، وأن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد القيام بتنفيذ القوانين، لذلك أصبحت هذه الأخيرة تقوم بأعمال هي أصلا من اختصاص البرلمان.

وعلى هذا الأساس فدور رئيس الجمهورية في الاختصاص التشريعي قد يبدو في صورة تعاون مع البرلمان، إلا أن هذا الدور قد تعلق مرتبته ليصل إلى حد سيطرته على هذه الاختصاصات وبصورة منفردة.

فالرئيس الجمهورية، وبصفته ممثل الدولة داخل البلاد وخارجها، سلطة إبرام المعاهدات الدولية، وما على البرلمان إلا أن يصادق على المعاهدات التي قام بإبرامها.

ومن جهة أخرى يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق الاستفتاء الذي يعد حقا خالصا له يستعمله متى يشاء، كما يعد العنصر الأساسي في العملية التأسيسية لأنه الوحيد الذي بإمكانه تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور، وتبقى مبادرة النواب متوقفة على سكوته عنها.

المطلب الأول: التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية

تعتبر الجزائر دولة ذات سيادة، تقيم مع نظيراتها من المجتمع الدولي العديد من العلاقات الدولية، ويكون ذلك عن طريق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولإبرام المعاهدات الدولية فإنها تمر بثلاث مراحل حتى تصبح اتفاقية ملزمة للدول الأطراف وفي الوقت ذاته تحتل المرتبة الثانية في الهرم القانوني الداخلي للجزائر بعد الدستور وأعلى من القانون.

رئيس الجمهورية إذن هو صاحب الاختصاص في إبرام المعاهدات الدولية، التي يجب أن يبلغها إلى البرلمان ليوافق عليها فتكتسب قوة القانون.

فدور البرلمان بغرفتيه في هذا المجال الحيوي يقتصر على الموافقة الشكلية على ما تيرمه السلطة التنفيذية من معاهدات.

الفرع الأول: الطابع التنفيذي للإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

عزز دستور 1996 المركز التشريعي لرئيس الجمهورية بتحويله صلاحية التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية، لأن الدول تلتقي في الوقت الحالي عن طريق رؤسائها، إذ أن رئيس الجمهورية هو المتحدث باسم الدولة وهو المتعامل نيابة عن الأمة في المحافل الدولية وبالتالي هو المكلف بحماية الدستور، وتجسيد الدولة وتوجيهها داخليا وخارجيا، وبهذا يكون قريبا من ممارسة الأعمال التشريعية التي تتعلق بالبرلمان أصلا.

وعلى هذا الأساس، يكون رئيس الجمهورية هو المهيمن على هذا المجال، إذ منحه الدستور صلاحية إبرام المعاهدات الدولية، إلا أن الواقع العملي يقر بتدخل الحكومة في مرحلة التفاوض خاصة فيما يخص المعاهدات والاتفاقيات التي يغلب عليها الطابع التقني، وهذا بعد الحصول على تفويض من رئيس الجمهورية.

وحتى ترتب هذه النصوص آثارها داخليا وخارجيا، يجب أن يتم التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية وهذه الصلاحية غير قابلة للتفويض، بل تعتبر اختصاص مطلق وانفرادي يخص الرئيس وحده دون منازع.

أولا: مرحلة المفاوضات تكون في إطار ما رسمه رئيس الجمهورية

افترض الواقع العملي، أن ينتقل اختصاص إعداد وإبرام المعاهدات إلى الهيئة التنفيذية بمعنى الضرورة العملية هي التي توجب ذلك، بيد أن الرغبة في ذلك تتلخص في تحويل المنفذ (أي السلطة التنفيذية) للهيمنة على المجال الخارجي، وبذلك أضفى المشرع الدستوري على عمل المعاهدة الطابع التنفيذي، فلم ينظر لسيادة البرلمان في هذا الخصوص والملاحظ في هذا الصدد أن أغلب النظم الدستوري بما فيها الدساتير التي عرفت الجزائر سابقا والمعمول بها حاليا حصرت مهمة المفاوضات في السلطة التنفيذية.

هناك من أرجع سبب احتفاظ السلطة التنفيذية وحدها بإبرام المعاهدات الدولية، لكونها تعتبر أكثر قدرة على الاحتفاظ بسرية موقفها التفاوضي وأكثر كفاءة في مجال المفاوضات الدولية ومن ناحية أخرى يؤدي الضغط الديمقراطي لإعلان مواقف صانع السياسة الخارجية إلى خلق قيود على قدرة

صانع القرار لإعطاء التنازلات، أو إجباره على رفض مشروع اتفاق يشعر أن الرأي العام قد يرى فيه الكثير من التنازلات¹.

القاعدة العامة في دستور 1996 تقضي بأن رئيس الجمهورية هو المختص بالتفاوض، لأن المادة 77 الفقرة 09 استعمل فيها المشرع عبارة (الإبرام) والتي تشمل كافة المراحل التي تمر عليها المعاهدة حتى تصبح ملزمة للأطراف بما فيها مرحلة المفاوضات²

ولقد أرجع الدكتور السعيد بوشعير سبب ذلك لضرورة استقرار المجال الخارجي وإبعاده عن التأثيرات السياسية التي تعرفها مجالات أخرى نتيجة للخلافات والصراعات السياسية بين الأحزاب المتعاقبة على السلطة، فينبغي أن تناط قيادتها إلى جهة أكثر استقرارا وحيادا بشرط أن يكون القائم عليها منتخبا ولن يكون ذلك إلا لرئيس الجمهورية مجسد وحدة الدولة داخل البلاد وخارجها وحامي الدستور، وعلى هذا الأساس يكون دستور 1989 ودستور 1996 قد عززا من سلطة رئيس الجمهورية في المجال الخارجي إلى حد الإفراط، حين نصا على عدم جواز تفويض اختصاصه في مجال الإبرام، فالمادة 83 الفقرة 02 من دستور 1989 نصت على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية، ونفس الامتياز تضمنه دستور 1996

يفهم من النصوص الدستورية السابقة أن وزير الخارجية منفذ لسياسة رئيس الجمهورية لا غير، فالممارسة جعلت من وزير الشؤون الخارجية مشاركا في المفاوضات، حيث نجد المرسوم الرئاسي لسنة 1977 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية أعطى له الحق في إدارة المفاوضات الدولية سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف³

يعتبر التوقيع مرحلة ثانية تأتي بعد المفاوضات وهي مرحلة التأشير يوضع بموجبها كل من المفوض تأشيراً على نص المعاهدة قبل توقيعه أو عندما ترد فيه نقطة أو أكثر يتطلب قبولها نهائياً الرجوع إلى الدولة ذات الشأن، ويعقب ذلك التوقيع على المعاهدة والذي يعني تحديد مضمون إرادة الدولة، والتوقيع لا يضيف على الأحكام القانونية الواردة في المعاهدة صفة الإلزام.

القاعدة العامة في التوقيع أن يقوم بها من فاوز إلا أنه يرد عليها استثناء وهو المتعلق بالمعاهدات التي عدتها المادة 97 من دستور 1996 التي تنص على "يوقع رئيس الجمهورية

¹- سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، 1993 ، ص 250

²- عبد الله بوقفة ، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة 2002، ص 368

³- مرسوم رئاسي رقم 54-77 المؤرخ في 1 مارس 1977 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية ، الجريدة الرسمية 1977 لسنة ، 479

اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم"، فالتوقيع فيما يخص اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم اختصاص ينفرد به رئيس الجمهورية وغير قابل للتفويض¹.

ثانياً: احتكار رئيس الجمهورية لصلاحيات التصديق على المعاهدات الدولية

تنص المادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على أن "التصديق إجراء قانوني هام ويمثل التعبير عن رضا الدولة للارتباط بالمعاهدة أو الاتفاقية الدولية."

فالتصديق بهذا المعنى إذن هو الفعل الرسمي الذي يصدر من رئيس الدولة في إطار احترام إجراءات القانون الوطني، والذي تلتزم به الدولة على المستوى الدولي²

إن نفاذ الآثار القانونية للمعاهدة يبدأ من تاريخ التصديق عليها، لهذا يعتبر من الأمور الخطيرة التي تترتب عنها آثار هامة، حيث يعد إجراء لازم لدخول المعاهدة حيز النفاذ داخليا وتصبح لها قوة قانونية ملزمة، ولهذه الاعتبارات نجد التصديق يعطي للدولة مهلة للتفكير وإعادة النظر قبل الالتزام نهائياً بالمعاهدة أو عرض النصوص على المختصين أو طرحها على المناقشة أمام البرلمان أو الجهات الأخرى الممثلة للرأي العام.

تدخل سلطة التصديق على المعاهدات الدولية في الدساتير الجزائرية المتعاقبة والحالية في نطاق الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية.

فالتصديق حسب دستور 1996 صلاحية محضة لرئيس الجمهورية لا ينازعه فيها أحد ولا يمكن له أن يفوضها لأحد باعتبارها من صلاحيات السيادة التي تبقى لصيقة بالمركز القانوني لرئيس الجمهورية³

وعليه يكون المشرع الدستوري الجزائري لم يخرج عن القاعدة العامة المعتمدة في أغلب الدساتير ، إذ يخول اختصاص معتبر لرئيس الجمهورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية وبذلك يصبح قائد لشؤون الخارجية ومن جهة أخرى يمارس التشريع بطريقة غير مباشرة عن طريق الإبرام والتصديق على المعاهدات الدولية.

¹ - محمد بن عبد القادر، صلاحيات التشريع لرئيس الجمهورية، دار الفلم، ص 123

² - محمدي عبد الغفور، رسالة ماجستير، اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية، جامعة بجاية، 2013/2012 ص 34

³ - سعيد بوشعير، المرجع السابق 253

الفرع الثاني: نتائج التشريع الرئاسي عن طريق إبرام المعاهدات الدولية

إن إشراك السلطة التشريعية في إبرام المعاهدات الدولية هو الأسلوب المتبع عند غالبية الدول إلا أنها تختلف في تحديد مدى مشاركتها.

أولاً: المساهمة النظرية للبرلمان عند إبرام المعاهدات الدولية

قبل أن يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات والاتفاقيات التي عدتها المادة 131 من الدستور يجب أن يتم عرضها على البرلمان ليوافق عليها.

حيث تنص المادة 131 على "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

يتضح من هذا النص أن المشرع جعل من مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية يقتصر على أصناف محددة واردة على سبيل الحصر، لأن مصادقة رئيس الجمهورية على هذه المعاهدات مشروطة بالموافقة المسبقة للبرلمان بغرفتيه¹، بمفهوم المخالفة هناك معاهدات لا تتطلب الموافقة البرلمانية للتصديق عليها فهي تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية.

ومن جهة أخرى إن اشتراط الحصول على موافقة مسبقة من البرلمان قبل التصويت على المعاهدات التي عدتها المادة 131 من الدستور لا يعني أن الجهاز التشريعي يشارك رئيس الجمهورية في سلطة التصديق، فسلطة البرلمان لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري، بل إن رئيس الجمهورية غير ملزم بإعطاء أثر للموافقة البرلمانية، وإنما يحتفظ بسلطته التقديرية كاملة، إذ يمكنه رفض التصديق على المعاهدات التي حازت على موافقة البرلمان، ولكن لا يمكنه التصديق عليها دون الحصول على إذن سابق من البرلمان متى اشترط الدستور ذلك.

¹ - محمد عبد الغفور، المرجع السابق، ص 37

ثانيا : سمو المعاهدات على القوانين الداخلية بعد الموافقة والتصديق عليها

لقد عالج المشرع الجزائري هذه المسألة في الدساتير السابقة والحالية، وإن كان دستور 1963 أشار فقط إلى أن عملية إدماج المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي يكون بالمصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية وتجاهل تماما الإشارة إلى المكانة التي تحتلها في النظام القانوني، وعلى العكس من ذلك جاء دستور 1976 ليرتب المعاهدات ضمن الهرم القانوني الداخلي¹ فبعد أن يصادق عليها رئيس الجمهورية تصبح في مرتبة القانون أي لها قوة إلزامية تساوي قوة القانون، وهذا ما أكدته المادة 159 التي تنص على " :المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور تكتسب قوة القانون."

المادة 132 من دستور 1996 ، والتي وردة بصورة حرفية عن المادة 123 من دستور 1989 رتبها بين القانون والدستور حيث نصت على " :المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، وبهذا تكون المعاهدات الدولية المبرمة من طرف رئيس الجمهورية، أو من يمثله والموافق عليها من طرف غرفتي البرلمان والمصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية واجبة التطبيق داخليا مثلها مثل أي قانون، بل وتسمو عليه في الهرم القانوني للدولة الجزائرية وتصبح واجبة الاحترام من كل سلطات الدولة وبإمكان أي متقاض التمسك بها أمام الجهات القضائية، ولكنها لا ترقى لمصاف الدستور².

وتطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وبما أن المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون يجب أن يتم التشريع بما لا يخالفها وإلا كان محل دراسة من طرف المجلس الدستوري، وقد يكون محل إلغاء في حالة تعارضه كليا مع المعاهدة أو تعديله إذا تعارض معها جزئيا، وهذا ما أكده المجلس الدستوري في قراره رقم 89-01 المتعلق بالقانون العضوي للانتخابات لسنة 1989

وفي هذا الصدد تثار إشكالية، حول المعاهدات التي تسمو على القانون ؟.

يقول في هذا الصدد الدكتور **قشي الخير** إذا كانت المادة 132 قد أقرت مبدأ سمو القانون الدولي على القانون الداخلي فإنها حصرته في أضيق الحدود، فليست كل قواعد القانون الدولي تسموا

¹ - قشي الخير ، المرجع السابق ، ص 19

² - محمدي عبد الغفور ، رسالة ماجستير - المرجع السابق ، 37

على القانون الداخلي وإنما بعض قواعد القانون الدولي الاتفاقي فقط، وهي " المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور"، وبذلك فقد استبعد فئة مهمة من المعاهدات من هذا السمو وهي المعاهدات التنفيذية إضافة للمعاهدات التي تمت المصادقة عليها بمخالفة الدستور

المطلب الثاني: التشريع الرئاسي عن طريق الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة

باعتبار رئيس الجمهورية ممثلاً منتخبا وبإمكانيات ووسائل أكثر فعالية إلى درجة أنه يطغى وبشكل ملفت على المؤسسة التشريعية، فإنه يشارك البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية لهذا يمكن أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء دون أي قيد أو شرط شكلي أو موضوعي، فقد ترك الأمر للرئيس دون تحديد للمدة أو الموضوع.

الفرع الأول: التشريع عن طريق الاستفتاء

لرئيس الجمهورية الحق في أن يتوجه إلى الشعب من أجل أن يطلب رأيه في قضية ذات أهمية وطنية فهذا الإجراء مرتبط بمبادرة رئاسية، وبهذا اللجوء المباشر أزيح البرلمان الذي يبدا مغيبا بالرغم من الأهمية التي يكتسبها إشراكه في هذا التصرف.

أولا : انفراد رئيس الجمهورية بحق الاستفتاء

الاستفتاء الشعبي هو عرض موضوع عام على الشعب باعتباره صاحب السيادة في الدولة للموافقة عليه أو الرفض، وهو أهم وسيلة لمساهمة المواطنين المباشرة في الحكم وعلى هذا الأساس يتنوع إلى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري، وقد يكون تشريعيا يتعلق بقوانين عادية وعند ذلك يسمى بالاستفتاء التشريعي، وإما سياسيا إذا تعلق موضوعه بأمر سياسية.

ولقد تم تكريس هذا الاحتكار في دستور 1996 بموجب المادة 04/07 التي تنص على ((لرئيس الجمهورية ان يلتجأ الى الشعب مباشرة)) وازافت المادة 08/77 نفس الحكم والتي تنص على ((يمكنه ان يستشير الشعب في كل قضية ذات اهمية وطنية عن طريق الاستفتاء)).

قد اكتفى المشرع بتحديد الغاية المرجوة من ذلك فقط، عندما اشترط في نص المادة 77 فقرة 08 أن يتعلق الاستفتاء بقضية ذات "أهمية وطنية" لكن هذا المفهوم غامض جدا، إذ نجد الرئيس وحده

الذي يقدر ما يكون من القضايا ذات الأهمية الوطنية وما لا يعتبر كذلك، وعلى افتراض أن هناك من يختلف معه في الرأي فالكلمة الأخيرة تعود إليه وحده ما دامت سلطة تحريك اللجوء إلى الاستفتاء بيده وحده¹

ثانيا :عدم اللجوء إلى ممثلي الشعب في حالة الاستفتاء

جعل المشرع الجزائري الاستفتاء سلاح في يد رئيس الجمهورية يوجهه بالدرجة الأولى ضد البرلمان بهدف إقصائه من مناقشة وإثراء المسائل الهامة والمصيرية في حياة الأمة.

فالسطة التشريعية لا تشارك رئيس الجمهورية في قرار اللجوء إلى إرادة الشعب حيث يبدو أنه مغيبة رغم الأهمية التي يكتسبها إشراكها في العملية للدواعي الآتية²:

-النقاش على مستوى كل غرفة من البرلمان يسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام

-أخذ الحيطة من استغلال الرأي العام من طرف الحكومة، وهنا تكمن فرصة الأحزاب السياسية في ممارسة الوظيفة الإعلامية وتعبئة الرأي العام ، وفي غالب الأحيان يتم اللجوء إلى إرادة الشعب فيما يخص النصوص القانونية وإن دل على شيء فإنه يدل على أن الرئيس في خلاف مع البرلمان أولم يثق فيه، وفي حالة مصادقة الشعب على مشروع القانون يصبح البرلمان ملغى ووجوده غير مبرر.

فإذا رجعنا إلى الاستفتاءين الخاصين باستعادة الوئام المدني في 26 سبتمبر 1999 وميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005 ، لمجرد التمعن في موضوع كل استفتاء نجده يأخذ الطابع التشريعي حيث يتمحورا أساسا حول تخفيض العقوبات المقررة ، بينما يعود هذا الاختصاص في الأصل حسب ما أورده المادة 122 من الدستور إلى المجال الذي يحتفظ به البرلمان للتشريع فيه بموجب قوانين عادية³.

¹ - دكتور سعيد بوشعير ، مرجع سابق

² - قشي الخير مساهمة البرلمان الجزائري في ابرام المعاهدات الدولية ، ص 21

³ - قشي الخير ، مرجع سابق، ص 29-30

الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور

الدستور هو القانون الأسمى للدولة يتكون من مجموعة من القواعد العامة المتعلقة بتحديد مبادئ وأسس تنظيم المجتمع وسلطة الدولة، وضبط علاقة التوازن والتوافق بين الحقوق والحريات، ويحدد لنا طبيعة الحكم في الدولة.

ويعتبر مبدأ تعديل الدستور من الصفات الطبيعية التي يتمتع بها الدستور ذاته حتى يكون ذو طبيعة متجددة في جميع أحكامه ويساير مقتضيات تطور المجتمع ولا يقف بعيدا عنها

فلرئيس الجمهورية السلطة الفعلية في تعديل الدستور تصل إلى حد إحكام مساره وسيادة إرادته بصورة منفردة، وفي الوقت ذاته خول الدستور للبرلمان هذا الحق إلا أن هذه المكنة تبقى شبه معدومة الأثر لأنها تتوقف على سلطة الرئيس، فله وحده تقدير عرضها على الاستفتاء من عدمه.

أولا: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة اقتراح تعديل الدستور

تأتي المبادرة بتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية في شكل مشروع قانون فالمشرع الدستوري جعل من آلية تحريك اقتراح تعديل الدستور يستأثر بها رئيس الجمهورية وبصورة منفردة عن المؤسسات الأخرى، فلا تستطيع أي مؤسسة أن تبحث أية قضية تأسيسية للدولة دون إرادته، بل هو الشخص الوحيد المؤهل لتعديل الدستور داخل السلطة التنفيذية معني هذا أن المبادرة لا تكون إلا من طرف رئيس الجمهورية، لا تشاركه الحكومة

وإن كان هذا نظريا، لأن الواقع العملي يفرض هذا التعاون فلمجرد إيداع المشروع الخاص بالمراجعة الدستورية أمام البرلمان، تسهر الحكومة على الدفاع عنه خاصة في حالة وجود توافق سياسي بين رئيس الجمهورية والوزير الأول.

وعلى ضوء ما تقدم يبدو أن المشرع كرس حقيقة أولوية واحتكار رئيس الجمهورية لهذه السلطة، وهذا ما يثبت من خلال تحليل مختلف المراحل والإجراءات التي يمر عليها تعديل الدستور، بالإضافة إلى أن تحديد طريقة تعديل الدستور سواء كانت عادية أو غير عادية ترجع إلى رئيس الجمهورية

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

الطريقة العادية لتعديل الدستور: أو ما يصطلح عليها بالسلطة التأسيسية الفرعية العادية ولقد تكفلت المادة 174 من الدستور بتحديد تشكيلة السلطة التأسيسية الفرعية بنصها على "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي يعرض التعديل على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره¹.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب."

الطريقة غير العادية لتعديل الدستور (السلطة التأسيسية الفرعية): حسب السلطة التأسيسية الفرعية التقنية لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح مشروع التعديل وسلطة إصداره والمجلس الدستوري جعلت منه كجهة استشارية، والبرلمان بغرفتيه كهيئة تصويت على اقتراح مشروع التعديل وهذا ما جاءت به أحكام المادة 176 من الدستور، إن هذه الطريقة تمنح رئيس الجمهورية صلاحية تعديل الدستور دون الرجوع إلى الشعب إذا رأى بأن التعديل تقني لا يحتاج إلى تدخله، وتحديد مدى تقنية المشروع ترجع للمجلس الدستوري بإبداء رأي مؤكدا فيه أن التعديل الدستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرياته²، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

ثانيا: المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور متوقفة على موافقة رئيس الجمهورية

لرئيس الجمهورية سلطة تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور وبصورة انفرادية، فهل حق المبادرة بالتعديل مقتصر على شخصه فقط؟

وإلى أي مدى يشارك البرلمان في ممارسة حق تعديل الدستور؟

لقد أتى دستور 1996 بنص جديد يشرك فيه البرلمان بالمبادرة بتعديل الدستور، انطلاقا من أحكام نص المادة 177 التي تنص على " يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا

¹ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 262

² - عبد الله بوقفة ، اليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 2002 ، ص 42

أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه."

أعطى المشرع الدستوري وبموجب المادة 177 من الدستور للبرلمان المجتمع بغرفتيه أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور، فحيازة مشروع التعديل الدستوري نصاب ثلاثة أرباع داخل البرلمان المجتمع بمجلسيه يحقق نوعا من الإجماع على الموافقة بين كل الحساسيات داخل المجلسين، لكن الملاحظ أن المادة 177 أقرت للبرلمان بحق المبادرة لتعديل الدستور، ولكن قيدته في الوقت ذاته حينما نصت على شروط أفرغت المادة من محتواها، إذ أن تحقيق نصاب ثلاثة أرباع من أعضاء الغرفتين المجتمعين معا لا يمكن تصور تحققه، خاصة مع وجود الثلث المعطل المعين من طرف رئيس الجمهورية والذي يعد منفذا قويا لتوجيه المبادرة باقتراح تعديل الدستور أو توقيف مسارها، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى كبح أي مبادرة غير مواتية للرئيس¹.

المطلب الثالث: إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون

أجمعت الأنظمة النيابية على ضرورة منح رئيس الجمهورية حق طلب إجراء مداولة ثانية دون سواه، ولو قام به بناء على طلب رئيس الوزراء أو الحكومة في الأنظمة البرلمانية، ومرد ذلك أن هذا الاختصاص يحدث نوعا من التوازن والتعاون بين المؤسساتين.

ولقد استقر المشرع الدستوري الجزائري على هذا المبدأ في الدستور فإذا اعتبر الرئيس بأن النص الذي تم المصادقة عليه من طرف البرلمان خال من العيوب قام بإصداره وتحول إلى قانون بإرادة البرلمان²، أما إذا اعترضه أصبح مصيره في يد البرلمان وعليه إعادة بحث نص القانون مرة ثانية.

الظاهر من الاعتراض أنه يهدف إلى تحقيق التعاون بين السلطتين وإصدار القانون على قرينة من الدقة، إلا أن جوهره يمثل نوعا من الرقابة من جانب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ويعمل على توسيع دائرة اختصاص السلطة التنفيذية وتأكيد مشاركتها في العمل التشريعي.

¹- الامين شريط، اطروحة، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، جامعة قسنطينة، 1991، ص 532

²- قشي الخير، مرجع سابق، ص 24

الفرع الأول: إقرار القانون سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية

الأصل أن القانون يصبح مكتملا قابلا لدخوله حيز النفاذ بمجرد مصادقة البرلمان عليه، إلا أنه قد يكون غير قابل للإصدار في حالة ما إذا طلب رئيس الجمهورية إعادة النظر في مضمونه من قبل البرلمان وهذا ما يؤدي عمليا إلى تعطيل وتأخير صدوره لأنه سيكون محل دراسة ومناقشة للمرة الثانية من طرف المجلس الشعبي الوطني.

وعلى هذا الأساس، نجد تدخل السلطة التنفيذية لم يتوقف عند إنتاج التشريع في المبادرة والمشاركة في المناقشة والتصويت على القوانين واحتكارها للمجال المالي، بل أراد المشرع أن يوسع من دائرة سلطة رئيس الجمهورية- ومنه السلطة التنفيذية- في العمل والوظيفة التشريعية عن طريق الاعتراض على القانون، ليجعل منها تساير أمال السلطة التنفيذية.

أولا : إمكانية اعتراض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية

رأينا أن السلطة التنفيذية تتدخل في كامل الإجراءات التشريعية حفاظا على مركزها في مواجهة السلطة التشريعية، وبالتالي إذا كان القانون يتعارض مع مقاصدها واختصاصات الحكومة عالج رئيس الجمهورية الموقف بامتياز المنع (الاعتراض)

يعرف حق الاعتراض أو القراءة الثانية حسب ما هو مسمى في الدساتير الجزائرية، بأنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان

يرى بعض الفقهاء، بأنه يجب أن يتمتع رئيس الدولة بحق الاعتراض لتأمين توازن أفضل بين السلطات ليشكل جزءا من اختصاصات رئيس الدولة، وأن يكون محصورا به صراحة كامتياز ممنوح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وذلك من أجل السماح لرئيس الدولة للمحافظة على توازن أفضل للسلطات

ثانيا : لنواب المجلس الشعبي الوطني إمكانية تجاوز الاعتراض بالأغلبية الموصوفة إذا كان المبدأ العام، يقر بأن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إذ يتقاسما ممارسة السلطة التشريعية فالمادة 98 من الدستور جعلت من ممارسة الوظيفة التشريعية مقاسمة بين المجلسين، وذلك على أساس المساواة التامة

وعبر مختلف المراحل التي يمر عليها القانون، فالغرفة الثانية تعتبر جزء من البرلمان وبالتالي من السلطة التشريعية، وهذا يعني أن مهمتها الرئيسية هي المشاركة في إعداد القوانين والتصويت عليها لهذا فإن القاعدة العامة تقضي بضرورة تمتعه بنفس السلطات المقررة للغرفة الأولى.

الا انه ليس لمجلس الأمة أن يتدخل في مسألة المداولة الثانية باعتبارها اختصاص قصري للمجلس الشعبي الوطني، فهذا الاستثناء الذي أدرجه المشرع الدستوري فريد من نوعه¹ فما هي المبررات التي دفعت بالمشرع الدستوري بجعل حق التداول في القانون الذي كان محل اعتراض رئاسي من اختصاص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة؟.

يمكن إرجاع ذلك إلى:

- اعتبار المجلس الشعبي الوطني ممثل للشعب والمعبر الحقيقي عن إرادته ومنبثق من الاقتراع العام والمباشر، وبالتالي فهو أقرب في تمثيله للشعب من مجلس الأمة.

- المجلس الشعبي الوطني وحده القابل للحل في حالة تعارضه الأقصى مع السلطة التنفيذية، إذ يبقى وحده عرضة للطبوع والتطويع دون الغرفة الثانية، التي يفترض أن تكون بمنأى عن ضغوط الجهاز التنفيذي .

- البحث عن أكبر إجماع سياسي ممكن حول النص القانوني الذي تم إحالته إلى المجلس الشعبي الوطني بقصد إعادة دراسته والتصويت عليه، لأن طلب إجراء مداولة ثانية يفترض أننا أمام حالة خلاف سياسي حاد بين مفتاح قبة النظام السياسي- الرئيس -والمجلس الشعبي الوطني ومرجعته أساسا إلى الاختلاف في الانتماء السياسي بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية، ففي حالة ما إذا تم تطهير القانون وفق رغبة رئيس الجمهورية يكون النص قد حقق قيمة سياسية كبرى لصالح رئيس الجمهورية ومنه للسلطة التنفيذية.

وبالنظر لموقع البرلمان الضعيف وللآليات الفعالة والقوية التي يحوزها رئيس الجمهورية للتأثير والضغط مباشرة عليه³، حيث نجده مسلح بحقوق كثيرة والتي منها حق الحل المكرس بموجب

¹ - د قشي الخير، مرجع سابق، ص26

المادة 129 من الدستور، هذا ما يجعل من المجلس الشعبي الوطني غرفة لتزكية وتسجيل ما يتخذ من قرارات في كواليس السلطة التنفيذية¹.

الفرع الثاني: رئيس الجمهورية صاحب السلطة في إصدار ونشر القوانين

تمر النصوص التشريعية بمجموعة من المراحل حتى تصبح قانون وضعي ملزم ومنتج لآثاره اتجاه الكافة، فأولى هذه المراحل هي مرحلة المبادرة، ثم تأتي مرحلة الدراسة والمناقشة على مستوى كل غرفة من غرف البرلمان

إن انتهاء هذه الإجراءات التشريعية لا تضي على النص التشريعي الصيغة التنفيذية، وإنما يكون ذلك متوقف على إرادة رئيس الجمهورية، حينما منحه المشرع الدستوري سلطة الإصدار الذي ينفرد بها ولا يشاطره فيه أحد، فلا يمكن للنص التشريعي أن يتحول إلى قانون إلا إذا وافق عليه رئيس الجمهورية لأن الوجود القانوني للتشريع ليس كافياً للعمل به، وإنما يلزمه توقيع الرئيس²

أولاً: إصدار القانون اختصاص حصري لرئيس الجمهورية

من المؤكد أن العمل التشريعي يفرض شراكة فعلية بين البرلمان وأعضاء التنفيذ لأنهم مكلفين بتطبيق النصوص المصادق عليها من طرف البرلمان ، وعلى هذا الأساس نقول بأن هذا الأخير يمارس اختصاصه الأصيل بشكل منقوص، لأن القانون الصادر منه لا يمكن أن ينتج مركز قانوني على مستوى الأفراد والمؤسسات ولا تتجلى آثاره على مختلف المستويات (الاقتصادية أو الاجتماعية وحتى السياسية) إلا بعد ما يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية، فهذه الصلاحية أي الإصدار تعد المحور الأساسي في إدارة الإجراءات التي تؤهل القانون لدخوله حيز التنفيذ والتي يتولاها رئيس الجمهورية شخصياً.

¹- محمدي عبد الغفور ، المرجع السابق ، ص 39

²- د. عبد الله بوقفة ، اليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، 273

ثانياً: نشر القوانين من مهام رئيس الجمهورية

لنفاذ القانون لا بد من إتمام إجراء آخر وهو النشر في الجريدة الرسمية.

فالنشر إذن، عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد أي إبلاغه إلى الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع ، فالنشر لا يعتبر عملاً تشريعياً إلا أنه ضروري لنفاذ القانون حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدار أمر نشر القانون وفق الصيغة التي وافق عليها غرفتي البرلمان في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

المشرع الدستوري لم ينص على تاريخ النشر وسريان القانون بعكس ما هو معمول به في معظم دساتير الدول الأخرى ، لأن تحديد تاريخ النشر له أهمية قصوى، حيث يعتبر ضماناً لوصول القوانين لعلم كافة المواطنين وجعل القانون في منأى عن كل تلاعب.

لذلك تكفلت المادة (04) من القانون المدني بتقييد عملية النشر بأجل محدد عندما نصت على " تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة."

¹ - محمدي عبد الغفور ، المرجع السابق ، ص 42

المبحث الثاني: انفراد رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي

يتولى رئيس الجمهورية أحيانا الاختصاص التشريعي للبرلمان من خلال إصدار أوامر لها قوة القانون رغبة في إصدار بعض التشريعات لتنظيم مسائل تقتضي السرعة وهي سرعة لا توفرها المناقشات البرلمانية والإجراءات الدستورية المقررة لإصدار القاعدة القانونية.

المطلب الأول: تولي رئيس الجمهورية سلطة التشريع في غيبة البرلمان (الظروف العادية)

إذا كان الأصل في رئيس الدولة- كعضو تشريعي -أن يمارس اختصاصاته التشريعية بالتعاون مع البرلمان الذي يعتبر العضو الأصيل في هذا الخصوص، فإن دستور 1996 شأنه في ذلك شأن الدساتير السابقة باستثناء دستور 1989¹، عملت على تفوق السلطة التنفيذية-

وبالأخص رئيس الجمهورية -فلم تسعى إلى التقليل من الدور التشريعي لها بل أضاف لها وسائل جد فعالة للإبقاء على تفوقها على البرلمان، وذلك حين أفرد دورا لرئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية استقلالا، وذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بمفهوم آخر في حالة تعطيل الحياة النيابية وغياب البرلمان بسبب أو لآخر²

الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان سلطة أصلية لرئيس الجمهورية

استجابة لضرورة ضمان استمرار الدولة والسير المنتظم لمؤسساتها وفي جميع الظروف والأحوال خول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية حق مشاركة البرلمان في العملية التشريعية بصفة صريحة ومباشرة، لا تحتاج لأي تفويض من أي جهة³ لأن هذه الصلاحية معلن عنها في الدستور بموجب نص المادة 124، بالرغم من أن هذا الاختصاص في الأصل يعتبر من اختصاصات الجهاز المختص بالتشريع ألا وهو البرلمان

¹- محمدي عبد الغفور، المرجع السابق، ص 43

²- د. بوقفة عبد الله، اليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص 277

³- احمد وافي، النظرية العامة للدولة، والنظام السياسي الجزائري، ص 307

أولاً: ضوابط التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان

لا تتوقف صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي عند حق الاعتراض أو على عملية إصدار القوانين، وإنما يتدخل في سن التشريع من حيث المتن وذلك بواسطة الأوامر لمعالجة المسائل التي تحتاج إلى تنظيم وذلك في حالات حددها الدستور.

فالتشريع عن طريق الأوامر تعتبر وسيلة يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلاً للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة دستورياً له دون حاجة إلى التفويض من البرلمان، فبموجب دستور 1996 وهو ما جاء في المادة 124 منه بنصها على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان."

الملاحظ عن هذه المادة أنها عملت على إخضاع الأصل العام للتشريع الرئاسي 3 وجعلت رئيس الجمهورية صاحب اختصاص أصيل غير منقوص يستمد من الدستور مباشرة

الضابط الأول: استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس أو بين دورتي البرلمان

تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات تقوم كل سلطة في الدولة بالوظيفة المحددة لها في الدستور، وقد عمل المشرع الدستوري الجزائري على تكريس هذا المبدأ في الدساتير المتعاقبة والحالية حيث تختص السلطة التشريعية بسن القوانين وهي السلطة الأصلية¹، إلا أن هذه السلطة لا تكون قائمة طوال السنة كأن تكون في عطلة عادية أو في الفترة التي تمر بين دورة وأخرى، أوفي حالة حل المجلس الشعبي الوطني، وقد يحدث أثناء هذه الفترات ظروف طارئة تهدد كيان الدولة تستدعي إصدار قوانين مسابرة للوضع القائم.

لهذا أقرت المادة 124 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر خلال هذه الفترات.. "شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان".... فسلطة رئيس الجمهورية في هذه الحالة مقيدة بقيد زمني وهو وجود البرلمان في غيبة، أي أن دور رئيس

¹ - انظر: بوكرا ادريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003- ص 78

الجمهورية تكميلي للعمل التشريعي الذي انتقل من سلطة البرلمان التشريعية إلى رئيس الجمهورية لمدة معينة ولغاية محددة وفي مجال معين.

استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

بالرجوع إلى المادة 142 من الدستور التي أعطت صلاحية التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

-الملاحظ أن نص المادة 142 جاء بصياغة عامة حين نصت عن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أي غياب البرلمان وتعطيل الحياة التشريعية، فالمادة لم تحدد لنا المفهوم الدقيق لحالة الشغور، والتي عادة ما تكون في حالتين أساسيتين:

-**بسبب الحل**: يقصد به انتهاء مهام المجلس التشريعي قبل الميعاد الدستوري وذلك تحت ذريعة التحكيم الشعبي للنزاع بين الحكومة والمجلس، ولضمان حماية الرئيس لتوجهات الحكومة والدفاع عن سياستها، أو لأجل إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم، أو إيجاد أغلبية برلمانية، وقد يكون الانحلال إما تلقائي (وجوبي) في حالة ماذا لم يصادق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه للمرة الثانية أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية حقه في حل المجلس الشعبي الوطني أو بفعل تقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول.

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ لحل المجلس الشعبي الوطني في الحالة المنصوص عليها في المادة 84 الفقرة 05 و 06 من الدستور بنصها على "...: للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويت بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.

في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أدناه.

-**فترة ما بين الفترتين التشريعتين**: وهي الفترة ما بين انتهاء الفترة التشريعية للمجلس وانتهاء مدته الطبيعية وانتخاب مجلس جديد فهذه الحالات تعطي رئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر لمعالجة بعض المسائل العالقة التي تعود في الأصل إلى اختصاص البرلمان.

فالتشريع عن طريق الأوامر في هذه الحالة تعتبر الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقاً للدستور للسلطة التشريعية، طالما أن مجلس الأمة وبالرغم من ديمومته إلا أنه لا يستطيع التشريع بمفرده.

تبيان لذلك، ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع بمعنى يجب عليه دستورياً أن لا يتقيد بأي ضابط ولا حتى إجراء يحد من سلطانه في هذا المجال لمجرد انتقال الاختصاص القانوني إلى نطاق دائرة سلطته، ويرجع ذلك إلى عدم إدراج نص يقضي بخلاف هذا الاستنتاج¹

2 - استعمال الأوامر فيما بين دورتي البرلمان:

يقوم النظام النيابي على أساس توقيت البرلمان بمدة معينة يعود بعدها الأعضاء للشعب ليحدد انتخابهم أو يسحب منه الثقة، كما أن البرلمان لا ينعقد باستمرار بل له أدوار انعقاد عادية تتخللها فترات للراحة، فإذا حدث أمر طارئ لا يمكن مواجهته إلا بقانون فإن الدستور يخول رئيس الدولة إصدار أوامر تكون لها قوة القانون على أن تعرض على البرلمان عند انعقاده ليقرر في خصوصها ما يشاء.

إن البرلمان ليس بهيئة دائمة الاجتماع، أي لا يمارس أعماله (التشريعية أو الرقابية) بصورة مستمرة طول السنة، بل له أدوار انعقاد محددة في الزمن، ففيما بين هذه الأدوار يتوقف عن ممارسة ما له من سلطة، وعلى هذا الأساس يحل رئيس الجمهورية محله عن طريق التشريع، ولا يمكن تجاهل الدور الأساسي الذي تضطلع به الهيئة التنفيذية - رئيس الجمهورية خاصة - في مجال التشريع عن طريق الأوامر في هذه الحالة، حيث نجدها كثيرة الحدوث وإلى حد الإفراط وبدون ضرورة، وما يترتب عن ذلك من زيادة مساحة الاستبداد وإطلاق السلطة.

إذن للبرلمان مدة ثمانية (08) أشهر من السنة للقيام بالوظيفة التشريعية المقررة في الدستور ولرئيس الجمهورية مدة أربعة (04) أشهر من السنة للقيام بنفس المهام، إن هذه المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية تكون طوال أيام السنة لمدة أربعة أشهر ويشكل دائم ومستمر وهذا ما يجعل من صلاحية التشريع عن طريق الأوامر الممنوحة له بموجب المادة 124 من الدستور ليست بظاهرة استثنائية تحدث بصفة مؤقتة بل أصبحت من الأمور العادية، تُعطي لرئيس الجمهورية حجماً

¹ - محمدي عبد الغفور ، رسالة ماجستير ، المرجع السابق ، ص 51

تشريعيا ضخما يتجاوز بكثير الحجم التشريعي للمجلس الشعبي الوطني¹ بل أصبح هو المشرع بدلا من البرلمان، ليكون بذلك اختصاصه التشريعي في تصاعد مستمر ودائم.

إذا كان الهدف الرئيسي من تمكين الهيئة التنفيذية من هذا المبدأ هو مواجهة المشاكل

المستجدة التي يمكن أن تحدث ما بين دورتي البرلمان، إلا أن هذا الرأي حسب الدكتور عبد الله بوقفة رأي ليس له مبرر من حيث الواقع العملي، حيث البرلمان موجود بمعنى المجلس الشعبي الوطني غير منحل ومن ثم للسلطة التشريعية أن تجتمع في دورة غير عادية من أجل التشريع لتلك المستجدات.

الضابط الثاني: يجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان، بشرط أن يتم التداول بشأنها في مجلس الوزراء شأنه في ذلك شأن مشاريع القوانين، ولكن الملاحظ في هذه الحالة أن المشرع الدستوري جعل من صلاحية التشريع عن طريق الأوامر حق شخصي ينفرد به رئيس الجمهورية ولا يشاركه فيه أحد حتى الوزير الأول²، ولا يجوز له تفويضه إلى هذا الأخير أو إلى أي وزير آخر ولا لأية جهة كانت³؟، ولا يمكن لرئيس الدولة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية بوفاته أو استقالته أن يمارس هذه الصلاحية حتى يشرع الرئيس الجديد في ممارسة مهامه، إلا أن المادة 124 من الدستور أضافت قيد ضرورة اتخاذ الأوامر الرئاسية في مجلس الوزراء ألا يعتبر هذا تناقض، فمن جهة نصت على أن الرئيس يمارس هذه الاختصاص بشكل منفرد ومن جانب آخر اشترطت ضرورة التداول فيها في مجلس الوزراء.

- فهل لمجلس الوزراء دور ايجابي عند اتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر؟.

- وهل يتغير الوضع عند اتخاذ الأوامر داخل مجلس الوزراء؟.

- هل يستطيع رئيس الجمهورية استخدام حق الفيتو بصدد أمر قد يرفضه الوزراء؟.

¹ - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 281

² - الامين شريط ، مرجع سابق ، 71

³ - د سعيد بوشعير ، النظم السياسية ، دار الهدى ، الجزائر 1998 ، ص 121

رئيس الجمهورية صاحب السلطة في اتخاذ القرارات داخل مجلس الوزراء وبشكل مطلق ويظهر ذلك من خلال رئاسته للمجلس وصلاحيته في تعيين وعزل أعضائه، ومن خلال تدخله في وضع جدول أعماله وهو الساهر على توجيه أعمال المجلس، مما يظهر لنا درجة تأثيره في المجلس ككل، وهذا ما يجعل من مجلس الوزراء ليس بجهاز مداولات لأن الكلمة النهائية تبقى لرئيس الجمهورية.

الضابط الثالث: عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة للموافقة عليها

الأوامر الرئاسية ما هي إلا عملاً تشريعياً يمارسه رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة، الغرض منه مواجهة أوضاع غير متوقعة وذلك بسن قوانين جديدة تدخل ضمن الأصل العام لاختصاص البرلمان، ويحكم أن هذه الأوامر يكون لها قوة القانون-معني ذلك أن رئيس الجمهورية يستطيع عن طريقها أن ينضم أي موضوع -يوجب الدستور تنظيمه بموجب القانون ، وعلى هذا الأساس ومراعاة لسيادة البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في سن هذه القوانين، فإن المشرع الدستوري استوجب عرض هذه الأوامر على السلطة التشريعية لتبدي رأيها بشأنها فتوافق عليها أو ترفضها.

-موافقة البرلمان على الأوامر الرئاسية الصادرة في غيبته يثبت قوة القانون التي يتمتع بها¹.

-رفض البرلمان للأوامر، وبالتالي تأخذ حكم عدم العرض²، أي يزيل عنها القوة القانونية بأثر

رجعي.

الفرع الثاني: أثر التشريع عن طريق الأوامر على اختصاصات البرلمان

إن مبدأ انطلاق القانون في ميدان التشريع وتحديد نطاق خاص به لا يجوز لغيره الدخول فيه من المبادئ التي كرسها دستور³ 1996 ، ومن أهم الآثار التي تترتب على هذا المبدأ هو التزام البرلمان بتنظيم المواضيع التي خصه الدستور بتنظيمها بموجب قوانين يصدرها، والسماح في نفس الوقت للسلطة التنفيذية بالتدخل في النطاق المحدد لها في مواضيع معينة عن طريق التنظيم.

¹ - محمد بسلطان ، المرجع السابق ، 274

² - قشي الخير ، مرجع سابق ، ص 55

³ - د. الامين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 539

لكن المادة 142 من الدستور تعدت على هذا المبدأ حين لم تقيد سلطة رئيس الجمهورية عند التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان بحد معين، أي لرئيس الجمهورية تنظيم أي موضوع يريده بواسطة الأوامر الرئاسية دون أي قيود تكبح سلطته في ذلك.

أولاً: تراجع وتقليص الدور التشريعي للبرلمان

إن مزاحمة رئيس الجمهورية للبرلمان في أداء وظيفته التشريعية بالتشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان تعتبر مظهر من مظاهر انفلات التشريع من عضو التشريع الأصيل إلى رئيس الجمهورية بدرجة بالغة الخطورة، ذلك ما يشكل خطراً على الحياة التشريعية إذ يؤدي إلى تضائل سلطة البرلمان وتقليص دوره التشريعي.

إذا كان الأصل في إصدار الأوامر في غيبة البرلمان هو وجود ضرورة تستدعي ذلك سواء كانت سياسية أو قانونية لا تقبل التأخير- وإن لم تنص المادة 142 صراحة على ذلك -إلا أن تقدير مدى ملائمة اختيار التشريع بأوامر ترجع لرئيس الجمهورية حسب ما هناك من أسباب ودوافع، وبناء على ذلك يقرر مضمون الأمر الذي يناسب وضعية إصداره، وليس للبرلمان النظر في مدى توفر الضرورة، لأن رئيس الجمهورية من الناحية العملية ليس مجبراً على تبرير فكرة الضرورة.

ثانياً: الرقابة الشكلية للبرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته

نصت أغلب دساتير الدول على ضرورة رقابة الاختصاصات التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية، والحكمة من ذلك واضحة لأن البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية، فإذا ما طرأ أثناء غيبته طارئ تقوم السلطة التنفيذية بإصدار أوامر ذات طبيعة تشريعية لمواجهة هذه الأوضاع الغير متوقعة، فهذا التصرف يشكل اعتداء على حق البرلمان وعلى هذا الأساس فإنه من الواجب أن تعرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على عضو التشريع الأصيل لمجرد عودته لإبداء رأيه فيها¹ والنظر في مدى توافق الأحكام الواردة في مضمونها مع الدستور.

¹ - سعداوي عبد الناصر ، رسالة ماجستير ، الانظمة الدستورية ومبدأ الفصل ، جامعة تبسة ، 2013/2012 ، ص 74

والملاحظ أن الأوامر الرئاسية تكون محل دراسة من طرف اللجنة المختصة مثلها مثل القوانين العادية، ولكن الاختلاف يكمن في نقطتين أساسيتين:

1 -اللجنة المختصة تقوم بإعداد تقرير واحد تبدي فيه ملاحظاتها، لا هو تمهيدي ولا هو تكميلي كما هو الحال بالنسبة للحالات العادية.

2 -اللجنة لا تستطيع أن تقوم بإدخال تعديلات على النص الأمر التشريعي عند إعدادها للتقرير¹.

وبعد الانتهاء من إعداد التقرير من طرف اللجنة المختصة يتم إحالته على البرلمان، ليتم عرض نص الأمر بكامله للموافقة عليه بدون مناقشة وهذا ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي.

إن أسلوب التصويت بدون مناقشة يجرّد البرلمان من سيادته في إعداد القانون والتصويت عليه، ويحرّمه من ممارسة حقه في الرقابة والتي تعبر بكل جلاء على أن السلطة التشريعية في الجزائر تمارسها السلطة التنفيذية².

وعلى هذا الأساس، يبقى دور النواب مقيدا ومقتصرا على الموافقة أو الرفض، وهو قيد جوهري على لب العمل التشريعي والذي يؤكد مرة أخرى تفوق رئيس الجمهورية ومعه السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية في الظروف غير العادية

يطرأ على الدولة ظروف غير عادية أو فترة أزمات تهدد بانهيار النظام الدستوري وأمن الدولة وتعرض سلامتها للخطر، وقد لا تستطيع الأعمال التشريعية المقررة للظروف العادية حماية النظام العام والأمن العام، لهذا وجدت فكرة الضرورة التي تسمح للسلطات العامة في الدولة من التحلّ من بعض القواعد القانونية في سبيل التغلب على الأزمات التي تهدد وجودها واستمرارها وذلك بتطبيق تدابير تعد استثنائية³.

¹- محمدي عبد الغفور ، المرجع السابق ، ص 56

²- سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 127

³- بوعرفة هدى ، الوظيفة التشريعية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير . جامعة بسكرة ، 2010/2011 ص 91

الفرع الأول: للرئيس الاختصاص الفعلي أثناء الظروف الاستثنائية

تعد عملية التشريع المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة، ولضمان استمرارية هذه الحركة التشريعية برزت ضرورة أن يتصدى رئيس الجمهورية لأي خلل قد يعيق هذه الحركة، بوصفه الراعي والحامي لمصالح الدولة، وهذا من خلال تدخله بطريقة استثنائية في الوظيفة التشريعية لتسيير أمور الدولة إلى غاية انقضاء الظروف التي حالت دون ممارسة السلطة التشريعية لمهامها.

إن سلطة الضرورة لا تتعلق بمباشرة السلطة التشريعية من طرف رئيس الجمهورية فقط وإنما تجعل كل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين يديه، لهذا من الضروري معرفة الأساس الذي تقوم عليه هذه الظروف، وحتى لا يكون رئيس الجمهورية الدكتاتور القانوني وما ينجر عنه من عصف بالحريات العامة وإهدار لمبدأ سيادة القانون يجب معرفة الحد الذي يمكن أن تصل السلطات التقديرية التي يتمتع بها الرئيس أثناء أعمال نظرية الظروف الاستثنائية.

حيث ذهب دستور 1996 إلى تركيز كافة السلطات والاختصاصات في يد رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، لاتخاذ كل ما يراه مناسباً دفاعاً عن المصالح الوطنية التي تهددها الأخطار في تلك الظروف، حيث يتم التخلي مؤقتاً عن فكرة توزيع السلطات وذلك من أجل مواجهة الأخطار ذات الطبيعة الاستثنائية.

الفرع الثاني: تراجع الدور التشريعي للبرلمان في الظروف الاستثنائية

إن القوانين وضعت لتطبق في الظروف العادية، إلا أنه أحياناً يتغير المناخ الطبيعي لتطبيقها، حيث تظهر ظروف استثنائية تهدد كيان الدولة وتعجز القوانين العادية عن مواجهتها وعادة ما تقع هذه الظروف أثناء وجود السلطة التشريعية، إلا أنها تعجز عن التدخل السريع لمواجهتها، وما قد يؤدي إلى وضع البلاد في فراغ تشريعي، وما يصحبها من أخطار جسيمة تزيد الأمور سوءاً، وخلق أزمات لا يحمد عقباها¹.

وبما أن حالات المشروعية الاستثنائية متعددة وليست على درجة واحدة من الخطورة، فإن سلطات رئيس الجمهورية تختلف باختلاف حجم الخطر، ليكون في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب

¹ - سعاد عايدي ، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية ، رسالة ماجستير ، جامعة باتنة 2014/2013 ص 57

المتمسك الوحيد في زمام كل المؤسسات الدستورية¹، ولا يحق لأية جهة أن تراقبه، مما يجعله حاكما مستبد يدخل البلاد في دوامة الحكم المطلق.

ومنه نلاحظ محدودية الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان في حالة الطوارئ والحصار تنص المادة 91 من دستور 1996 على " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالتها الطوارئ والحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا." الملاحظ، أن هذه المادة تفرض تركيزا للسلطتين التنفيذية والتشريعية في يدي رئيس الجمهورية، مما ينعكس بدوره على العلاقة بين السلطتين فيضعف من سلطات رئيس الجمهورية ومن خلاله السلطة التنفيذية في مجال التشريع، مما يعني سلب دور المشرع وقيامه بالوظيفة التشريعية.

1- الشروط الموضوعية للحالة الاستثنائية

- أ - أن تكون البلاد مهددة بخطر
- ب - أن يكون الخطر داهم وشيك الوقوع
- ج - أن يصيب الخطر مؤسسات أو استقلال الدولة أو سلامة ترابها

¹ - عقيلة خرباشي، رسالة دكتوراه، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، جامعة باتنة 2010، ص 20

2- الشروط الشكلية:

أ - استشارة رئيسي غرفتي البرلمان

ب - استشارة المجلس الدستوري

د - الاستماع للمجلس الأعلى للأمن

ج - الاستماع لمجلس الوزراء

ق - اجتماع البرلمان وجوبا¹

¹ -- سعاد عايدى ، رسالة ماجستير ، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية ، جامعة باتنة 2014/2013 ص 59

الفصل الثاني: مساهمة الحكومة

في المراحل التشريعية

إلى جانب البرلمان

الفصل الثاني: مساهمة الحكومة في المراحل التشريعية إلى جانب البرلمان

تقوم الدولة على مبدأ التعاون والتوازن بين سلطاتها، وتشكل العلاقة بين الحكومة والبرلمان أكثر هذه العلاقات حركية ونشاطا خاصة إذا تعلق الأمر بمجال الإجراء التشريعي الذي يهدف إلى إصدار النصوص القانونية وفقا للآليات المحددة في الدستور، وذلك ما يسمح للأعمال التشريعية والتنفيذية من أن تُثبت في الواقع.

ومع التطور الحاصل داخل الدولة أو خارجها والتي تتطلب الدقة والكفاءة في العلاقة بين الحكومة والبرلمان يجب توطيد هذه العلاقة وإلا شل نشاط الدولة.

ولما كانت متطلبات التطور تقع بالأخص على الحكومة، لوجودها في وضعية تسمح لها بمعرفة دقائق الأمور وتفاصيل مختلف مشاكل المجتمع، فإنه يكون من المنطقي أن يسند إليها أمر اقتراح ما يتطلبه هذا التطور من تشريعات والمساهمة في مختلف المراحل التي تمر عليها ، خاصة وأن أعضاء البرلمان المنتخبين لاعتبارات سياسية وجماهيرية تنقصهم المقدرة والكفاءة والتخصص المؤدى لمعرفة طبيعة ذات التطور وما يتطلبه من تشريعات، بل إن المبادرة في المجال المالي يعتبر حكرا على الحكومة.

فتدخل الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية يتخذ أشكالا متعددة، فيمكن لها أن تشارك بفعالية في إعداد جدول أعمال البرلمان بترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تراها ضرورية من أجل تحقيق السياسة التي رسمها رئيسها.

ومن جهة أخرى، تتجلى مظاهر العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في هذه المرحلة بصورة أوضح، عند تحضير النص التشريعي على مستوى اللجان الدائمة عن طريق الحضور الدائم للحكومة (أو الوزير المعني بوصفه مثلا عن السلطة التنفيذية) لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج التشريع، وذلك ما يسمح لها بتقديم وجهات نظرها لضمان تمرير مشاريع القوانين التي بادرة بها، إضافة إلى الدور البارز الذي تلعبه عند مناقشة القوانين، وذلك عند تحديدها لطريقة التصويت المناسبة لها والتي يظهر في طريقتي التصويت بالمناقشة المحدودة أو التصويت بدون مناقشة.

المبحث الأول: المبادرة بالتشريع

يعد حق اقتراح القوانين والمبادرة بها أول لبنة في بناء صرح أي قانون، لأنه يهدف إلى وضع أسس التشريع الأولى ، لذا يشترط أن يتقيد المقترح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون، ويتقدم بالاقتراح إلى الجهة التي ينيط بها الدستور هذه المهمة.

نجد المؤسس الدستوري الجزائري بحكم المادة 119 من دستور 1996 قضى للوزير الأول بحق المبادرة بمشاريع القوانين، لأن الوزير الأول هو من يضع مخطط عمل الحكومة بهدف تجسيد برنامج رئيس الجمهورية، وحق الاقتراح يعتبر إحدى الوسائل التي تستعملها الحكومة لتحقيق وتجسيد سياستها وحمايتها عن طريق القانون الوضعي¹.

تمثل الوظيفة التشريعية أهم اختصاصات أعضاء البرلمان، واقتراح القوانين هو عصب هذه الوظيفة وبما أن نواب الشعب أكثر إحساسا بالحاجات الإقليمية والمحلية، نجد المشرع أقر للبرلمان حق اقتراح القوانين لأن حرمانه من هذا الحق لا يتعارض فقط والسير الطبيعي للأمر، إذ يجب أن تتمتع السلطة التي تسن القوانين بحق اقتراحها ، إذن المشرع الجزائري جعل من حق المبادرة بالتشريع حق مشترك بين الحكومة والبرلمان، لأن الاقتراح المشترك في الواقع هو ضرورة يفرضها الواقع العملي.

وقبل أن يكون مشروع القانون جاهز فإنه يمر بمراحل تحضيرية مختلفة بداية من التحضير الأولى من طرف الوزير المعني، ليتم إرساله بعد ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة، ومن أجل التنقيح والفحص من الناحية القانونية ألزم الدستور الحكومة بإخطار مجلس الدولة بشأنها، إلا أن مصيرها يبقى مرتبط لحين عرضه على مجلس الوزراء للمداولة فيه واتخاذ قرار إيداعه، إذن من خلال هذه المراحل المختلفة التي تمر عليها مشاريع القوانين يتبين لنا الفاعلون في صناعة القانون.

¹ - عقيلة خرباشي ، رسالة دكتوراه ، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري ، جامعة باتنة 2010 ، ص 63

المطلب الأول: ازدواج المبادرة بالتشريع

تمر عملية سن القوانين بجملة من الإجراءات والمراحل الصعبة والمعقدة، لضمان الصياغة السليمة والمتسقة مع الدستور والمعاهدات الدولية والقوانين السارية المفعول، ويعتبر حق المبادرة بالتشريع أولى هذه المراحل والتي تتطلب الجهد والكفاءة، لتقديم مشروع أو اقتراح سليم من الناحية القانونية¹.

المبادرة بالقوانين حق دستوري مخول للسلطتين (التنفيذية والتشريعية) أو للسلطة التشريعية فقط، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة عامة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت (القاعدة العامة هي المناقشة غير أنه يمكن أن تطلب السلطة التنفيذية التصويت على النص بدون مناقشة)² كما هو، أو بعد إدخال تعديلات عليه.

ويختلف المتمتع بحق ممارسة المبادرة باقتراح القوانين من نظام سياسي لآخر، ففي النظام الرئاسي الأمريكي ووفقاً لمبدأ الفصل الجامد نسبياً بين السلطات نجد هذا الحق تمارسه السلطة التشريعية بصورة انفرادية، إلا أنه في النظام البرلماني والشبه البرلماني ووفقاً لمبدأ التعاون والتعاقد بين السلطة التشريعية والتنفيذية يتم إشراك كلا السلطتين في حق المبادرة بمشاريع القوانين لكن بصورة متفاوتة.

أما في الجزائر المشرع جعل من حق المبادرة بمشاريع القوانين حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لأن حصر هذا الاختصاص وجعله من صلاحيات البرلمان فقط يؤدي ذلك إلى شل وتعطيل العمل التشريعي³.

الفرع الأول: تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالتشريع

لقد كرس مبدأ الشراكة في صنع القانون حق السلطة التنفيذية¹ في اقتراح القانون عن أن دستور 1989 جعل اقتراح القوانين بنص المادة 113 الفقرة الأولى " لكل من

رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني."

¹ - د سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 264

² - عقيلة خرباشي، رسالة دكتوراه، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، جامعة باتنة 2010، ص

³ - بوعرفة هدى، رسالة ماجستير، الوظيفة التشريعية دراسة مقارنة، جامعة بسكرة، 2010/2011 ص 101

أولا: تعزيز دور الحكومة في المبادرة بالتشريع

أنطال المشرع الجزائري للوزير الأول بموجب المادة 119 من دستور 1996 حق المبادرة بمشاريع القوانين، لأن الحكومة من الناحية الواقعية هي الأقدر على تقديم مشاريع القوانين التي يظهر لها من خلال الأعمال التي تقوم بها أن الدولة أو مؤسساتها المختلفة تحتاج بالفعل إلى هذه القوانين، بالإضافة إلى أن الحكومة هي التي ترى مدى الحاجة إلى تعديل بعض التشريعات الجاري بها العمل كي تتماشى مع المخطط الذي تسهر على تنفيذه.

الملاحظ عند تقديم مشاريع القوانين إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليس له إلا قبول هذه المشاريع، فالظاهر ليس بمقدوره أن يرفضها لكن بالنسبة للاقتراح البرلماني يمكن أن يفصل فيه بالقبول إذا كان مستوفيا للشروط القانونية، أو رفضه في الحالة العكسية³، ما يعني أن المشرع أقر صراحة تفوق الحكومة في هذا المقام حتى على مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي كان من المفروض أن يعقد له وحده اختصاص إبداء رأي في أي مبادرة سواء كانت مشاريع أو اقتراحات.

ثانيا: تقييد المبادرة البرلمانية

أن الدساتير الجزائرية لم تعرف سوى تنظيم واحد لحق المبادرة وهي المبادرة المشتركة.

فدستور 1963 ودستور 1976 جعلتا من حق المبادرة حقا مشترك بين رئيس الجمهورية والمجلس الوطني، حيث تنص المادة 148 من دستور 1976 على: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية كما أنه حق لأعضاء المجلس الوطني".

ونفس القاعدة اعتمدها دستور 28 نوفمبر 1996 إذ يعطي لنواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة باقتراح القوانين وذلك وفق شروط وإجراءات سوف نتعرض لها لاحقا، وفي الوقت ذاته قيدهم بمجموعة من القيود التي تجعل ممارسة حقهم في المبادرة بالتشريع قليلة جدا إذا ما قورنت بمبادرة الحكومة¹.

¹ - د مولود ديدان ، مبادئ القانون الدستوري في الجزائر ، دار بلقيس ، الجزائر 2010 ص114

أعضاء المجلس الشعبي الوطني مثلهم مثل الوزير الأول لهم حق المبادرة بمشاريع القوانين وهذا ما قرته المادة 136 من الدستور التي تنص صراحة على " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بمشاريع القوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها (20) نائب."

إذن المؤسس الدستوري لم يحرم النواب من هذا الحق الذي يعتبر بالنسبة لهم حق أصيل إلا أنه انتقل من المبادرة الفردية المقررة في دستور 1963 إلى المبادرة الجماعية، إذ نجد المادة 136 من الدستور الحالي تشترط أن يكون الاقتراح موقع من طرف عشرون نائبا، معناه التقييد

الفرع الثاني: احتكار الحكومة للمجال المالي

لا شك أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهود ووظائف الدولة وأهداف سياستها واستراتيجياتها وبرامجها العامة، وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والأمنية والعسكرية على المستويين الداخلي والخارجي.

والوضع في الجزائر جلي، حيث نجد الحكومة هي التي تنفرد بمهمة إعداد قانون المالية¹ ، والبرلمان يراقب المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل هذه الأموال وأوجه إنفاقها، ولكن نتيجة لتملص الحكومة من تنفيذها لقانون المالية وفقا للإجازة التي منحها لها البرلمان، وانعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة جعل دوره في القيام بهذه المهمة جد محدود²

أولا: انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية

باعتبار الحكومة هي التي تسهر على مهمة التسيير والتنفيذ في الجزائر فإن مهمة إعداد قانون المالية موكل إليها، بحكم أنها هي القادرة فعلا على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية، وقدرتها الكافية على تجميع المعلومات المطلوبة بشأن توقعات مبالغ الإيرادات، وكذا أوجه النفقات بدقة متناهية³ وهذا يرجع إلى امتلاك الحكومة للكثير من الإمكانيات المتعددة من الأجهزة والمحاسبين والمختصين في المجال المالي بالإضافة إلى المستشارين.

¹- د سعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 369

²- د سعيد بو شعير ، المرجع السابق ، ص 369

³- د. فوزي اوصديق ، فصول دستورية ، دار الخلدونية ، 2012

بالرجوع إلى نص المادة 136 من دستور 1996 ، نلاحظ بأن حق المبادرة بالتشريع حق مشترك بين الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني فالنص جاء بصيغة العموم فلم يميز الاقتراح في المسائل المالية بنظام خاص، وهذا يعني أن الاقتراح في المسائل المالية هو كذلك حق مشترك بين الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني.

وبالمقابل المادة 121 من دستور 1996 يفهم منها ضمناً أن للنواب حق المبادرة بالقوانين المالية ولكن عليهم أولاً أن يثبتوا أن هذا الاقتراح لا يتضمن تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية.

وهذا ما يجعل في حقيقة الأمر الاقتراحات المالية منعدمة من الناحية الواقعية.

ثانياً: الرقابة البرلمانية المحدودة على تنفيذ قانون المالية

الهدف 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 الملاحظة التي يجب تسجيلها عن واقع الرقابة البرلمانية على عمليات الحكومة المالية، هي عدم استعمال السلطات والوسائل الرقابية التي يحوز عليها البرلمان بقوة الدستور بداية من مناقشة مخطط عمل الحكومة، والاستجواب ودعوة أعضاء الحكومة للجان الدائمة انتهاء إلى إمكانية تسجيل لجان التحقيق وهي وسائل جد فعالة.

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

وهذا ما نصت عليه المادة 160 من دستور 1996 بنصها على "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"

المطلب الثاني: واقع سلطة المبادرة

يعد التشريع وسيلة لتوفير إطار مستقر يستطيع من خلاله الأفراد والمؤسسات تنظيم شؤونهم بدرجة معقولة من التنبؤ¹ ، لذلك كثيرا ما تلجأ الحكومة إلى المبادرة بالنصوص التشريعية من أجل تحقيق هذه الغايات، كلما تبين لها أن المشروع يمكن أن يساهم في تحقيق الأهداف المرسومة في مخطط عملها.

فالعملية التشريعية كأى إنتاج فكري تمر أثناء تكوينها بمراحل عدة وتتشأ بفعل الحاجة إليها وتظهر الحاجة إليها إما بسبب ظرف داخلي، فتكون الحكومة مضطرة إلى استحداث نصوص جديدة يساير ويعالج هذا الظرف، أو نتيجة لسبب خارجي كإنتهاء الجزائر إلى اتفاقية دولية مثلا.

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

بعد اعتماد الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية بموجب دستور 1989 ، أصبح حق المبادرة بمشاريع القوانين من حق رئيس الحكومة (الوزير الأول)، فمعظم القوانين التي تصدر من البرلمان ذات أصل حكومي، مما يجعل الوزير الأول غير قادر على تحمل هذه المسؤولية بمفرده، لذلك تتولى كل وزارة بإعداد مشروع تمهيدي متعلق بشؤون وزارته غير أن تقنيو الإدارة واللجان الوطنية للإصلاح في الحقيقة تساهم ويشكل كبير في هذا الاختصاص.

أولا: تحضير النص التشريعي على مستوى الوزير المبادر

من حيث المبدأ وقبل الشروع في عملية الإعداد يتوجب على القطاع الوزاري المعني مراعاة الغاية -التي تريد الحكومة تحقيقها من النص التشريعي-

-الأدوات التنظيمية و/أو المالية التي يمكن استخدامها لتحقيق هذه الغاية.

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

-الفوائد المحتمل تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع.

-التأكد من إمكانية تنفيذ أحكامه دون أية عوائق

¹ - أ يحي بخاري ، مداخلة حول اعداد مشروع قانون او تعديله ، مركز البحوث القانونية والقضائية ، الجزائر 2019 ، ص 02

ثانيا :تحضير النص التشريعي على مستوى الأمانة العامة للحكومة

بعد اكمال إعداد المشروع التمهيدي للنص التشريعي من طرف الوزارة المعنية، يرسل مصحوبا بعرض الأسباب¹ ، إلى الأمانة العامة للحكومة 3 التي تسهر على الدراسة الأولية للنص وتهيئته من الناحية القانونية، لضمان تناسقه مع الإطار القانوني المعمول به.

ويعتبر إرسال النص التمهيدي للأمانة العامة للحكومة بداية للمرحلة الرسمية لعملية دراسة النص والمصادقة عليه على مستوى الحكومة.

الفرع الثاني :مجلس الدولة وإعداد مشاريع القوانين

المهمة الاستشارية لمجلس الدولة تجد أساسها القانوني في المادة 119 الفقرة الثالثة من دستور 1996 التي تنص على "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، تم يودعها مكتب المجلس الشعبي الوطني."

وكذا نص المادة 04 من القانون العضوي 01-98 التي تنص على "يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين."

فمجلس الدولة يشارك في عملية وضع القوانين من خلال إبداء الرأي في مشاريع القوانين التي تحال إليه من طرف الحكومة، إذ يحاول أن يقوم بصياغة النصوص المطلوبة صياغة سليمة من الناحية القانونية، ومن حيث توافقها وأحكام الدستور، والمعاهدات الدولية والقوانين السارية المفعول من حيث الشكل، مركزا على مدى احترامها لمبدأ المشروعية.

الفرع الثالث :المرور الإجباري لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء

نفس المادة التي أعطت للوزير الأول حق اقتراح 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.

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

¹ - يحي بوخاري ، المرجع السابق ، ص 5

فهل يمارس الوزير الأول حق المبادرة بمشاريع القوانين بمعزل عن رئيس الجمهورية؟.

أولا: مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء

باعتبار رئيس الجمهورية حاميا للدستور وممثل للشعب منتخبا على أساس برنامج معين عن طريق الاقتراع العام المباشر، كما لا يمكن أن نتجاهل المركز الممتاز الذي يمثله، ولا السلطات التقديرية الواسعة التي يتمتع بها¹، فالرئيس وحده قدرة تقدير كل ما يقدمه الوزراء.

بالإضافة إلى أن أعضاء مجلس الوزراء تابعين لرئيس الجمهورية من حيث التعيين والعزل وبما أن النظام السياسي الجزائري لا يأخذ بقاعدة التوقيع المجاور لرئيس الجمهورية لن يجد أية صعوبة في اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء، كل هذه الأسباب أدت إلى هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء الذي يكون تحت رئاسته.

فلرئيس الجمهورية تعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم وهم في الوقت ذاته أعضاء في مجلس الوزراء ولم يبقى للوزير الأول سوى الاستشارة وهي بالطبع غير ملزمة لرئيس الجمهورية وهذا يدل على أن دوره في هذه الحالة يكاد أن يكون منعما

ثانيا :إقرار مشاريع القوانين في مجلس الوزراء سلطة تقديرية بيد رئيس الجمهورية

ذكرنا فيما سبق أن حق الاقتراح من اختصاص الوزير الأول حسب نص المادة 119 ، إلا أن الدستور وفي نفس المادة في الفقرة الثالثة نص على "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء".

فحق الاقتراح ورد في الدستور بسم الوزير الأول إلا أن رئيس الجمهورية هو من يمارسه لأن الوزير الأول ملزم بعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، وكما أسلفنا الذكر لرئيس الجمهورية الكلمة الأولى والأخيرة داخل مجلس الوزراء وهو المهيم الوحيد عليه

¹ - عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري ، دار ربحانة ، 2002، ص 67

المطلب الثالث: المبادرة بالتعديلات صورة من صور المبادرة بالتشريع

عرف الأستاذ كامبي حق التعديل على أنه لب المبادرة بالقانون، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين

الفرع الأول: التعديلات عن طريق الجلسات العامة للبرلمان

تكون المبادرة بالتشريع سواء كان مشروع أو اقتراح قانون محل مناقشة وإثراء من طرف البرلمان داخل اللجان المتخصصة أو أثناء الجلسات العامة، وهذا النقاش يترتب عنه تباين في الآراء بين النواب بهدف تحقيق الأفضل وهذا ما يؤدي إلى إثراء النص محل التعديل.

أولاً: تعديلات اللجان الدائمة للبرلمان

حسب نص المادة 28 من القانون العضوي 02-99 المتعلق بالتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة¹، يحق للجنة المختصة تقديم اقتراح التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون.

تستدعي اللجنة من قبل رئيسها أثناء الدورة ومن قبل رئيس المجلس فيما بين الدورات² يبدأ عمل اللجنة من تاريخ قبول المبادرات بالتشريع فيقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإحالتها إلى اللجنة المختصة، لكي تقوم بإعداد تقرير بشأنها يعرض في الجلسة العامة، فاللجان المختصة³ مهمة إذ تعتبر من أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصاً واطلاعاً من حيث تحضير النص التشريعي فهي بمثابة المخابر التشريعية.

وحتى تستطيع اللجنة المتخصصة النظر في مشاريع واقتراحات القوانين يجب أن يتم إرفاقها بالوثائق والمستندات التي لها علاقة بالموضوع، من أجل أن توزع على أعضاء اللجنة بهدف مناقشتها.

¹ - د. قشي الخير، مرجع سابق، ص 24
² - انظر: د سعيد بوشعير - مرجع سابق، 373

وتقريرا على ذلك، مهمة اللجنة تتحدد في أمرين، فمن جانب عليها أن تبلور الرؤية للبرلمانيين بخصوص ما ورد في المبادرة بالتشريع التي هي محل الدراسة، أي تظهر ما لها من غاية ومغزى، ومن جانب آخر للجنة الدائمة أن تبادر باقتراح تعديلات، سواء تعلق أمر ذلك بالشكل أو المضمون، ومن ذلك يتولى مكتبها عرض ما انتهت إليه اللجنة بشكل صياغة جديدة وفق مبررات مدروسة على الجلسة العامة لمجلس الشعبي الوطني¹

ثانيا: تعديلات الجلسة العامة للبرلمان

بعدها تقوم اللجنة المختصة بتحرير التقرير النهائي عن النصوص القانونية المبادر بها ويتم توقيع التقرير من طرف أعضائها، تقوم بتوزيع نسخة من التقرير على أعضاء المجلس الوطني الشعبي بهدف إطلاع النواب عليه، وتحضير ملاحظاتهم وآرائهم التي يريدونها إدراجها في مشاريع أو اقتراحات القوانين، وتفتح الجلسة العامة ولكن بعدما يكون التقرير التمهيدي تم إرساله لمكتب المجلس وسجل في جدول الأعمال، ويتم إعداد قائمة المتدخلين بهدف السير الحسن للجلسة وتكون جلسة المناقشة علنية وبرئاسة رئيس المجلس أو من ينوبه.

يفتح مجال النقاش، بتدخل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح لتقديم تدخلاتهم بخصوص ما لهما من مبادرة تشريعية، وبعدها يقوم المقرر بتلاوة التقرير التمهيدي الذي يضم مجموعة من الملاحظات وما أدخلته اللجنة المختصة من تعديلات متضمنا رأيها حول مشاريع القوانين والاقتراحات.

ويستتبع ذلك، بمنح الكلمة للنواب من أجل المناقشة واقتراح واعتماد صياغة جديدة، للتعديلات موضوع المناقشة، ثم يتم التفاوض عليها مع الحكومة لوصول إلى اتفاق حولها²

¹ - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 333

² - د. قشي الخير، مرجع سابق، ص 24

الفرع الثاني: للحكومة وللنواب حق تقديم التعديلات

لما كان دور التعديلات البرلمانية هام وأساسي في الصناعة التشريعية، فقد أُعتبر حصر المبادرة التشريعية في الحكومة¹ واللجنة المختصة فقط ممارسة غير ناجعة، لهذا نجد المشرع أقر للنواب حق تقديم اقتراحات في شكل تعديلات، لأن التعديلات عادة ما تكون كوسيلة تملكها البرلمانات من اجل ممارسة الضغط على الحكومة.

سواء كانت التعديلات المقدمة صادرة من الحكومة أو النواب، وضع لها المشرع مجموعة من الشروط التي يجب مراعاتها، ومن خلال الاطلاع على هذه الشروط يظهر لنا بأن الحكومة منح لها المشرع مجموعة من الامتيازات على حساب النواب.

أولا : امتيازات الحكومة على النواب عند تقديم التعديلات

بالرجوع إلى النظام الداخلي للغرفة الأولى ومواد القانون العضوي، نجدها أدرجت مجموعة من القيود العملية التي يجب مراعاتها عند تقديم التعديلات من طرف النواب ، ولمجرد الاطلاع على هذه الشروط يتبين لنا أن الحق الممنوح للنائب في مجال التعديلات نظم بطريقة يجعل من ممارسته صعبة وشاقة وغير جادة.

إذن المشرع وضع مجموعة من الشروط الشكلية معظمها تقيد أعضاء البرلمان دون الحكومة، ونذكر أولا الشرط الذي أتت به المادة 61 الفقرة 02 ، التي اشترطت أن يكون التعديل مكتوبا ويأتي بحكم قانوني يخص مادة من المواد الواردة في النص، ويهدف إلى إضافة أو إلغاء أو تعديل حكم من أحكامه، ويجب أن تكون هذه التعديلات مرفقة ببيان الأسباب وبإيجاز مبينة موقع النص محل التعديل وبدقة.

وإلى جانب ذلك، عند تقديم التعديلات من قبل النواب يجب أن تكون موقعة من (10) نائبا يعني هذا ضرورة توفر النصاب القانوني، فالمشرع اعتمد في مجال تقديم التعديلات على مبدأ المبادرة الجماعية، وهو نفس الشرط الوارد في مجال تقديم اقتراحات القوانين، وبهذا يتخلى عن المبادرة الفردية ، فهذا الشرط يعتبر قيذا على إرادة النواب وصعب المنال، وعديم الفائدة

¹ - د صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر ، د.م.ج. ، 2010 ، ص171

ثانيا :الدور التشريعي للتعديل

لا شك أن الحكومة تسيطر على مجال المبادرة بالتشريع لما تتميز مشاريع القوانين التي تتقدم بها بمطابقتها للسياسة العامة المحددة في مخطط عملها.¹

فالحكومة نادرا ما تلجأ إلى استعمال حق التعديل فيما يخص النصوص التي تبادر بها، بل تستعمله من باب إثرائها وتوضيحها لها، لهذا نجد التعديلات وسيلة تملكها البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية، وأحيانا فرض رأيها عليها في الحالات غير المخالفة للقانون.²

فاستعمال حق التعديل من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني يعتبر وسيلة غير مباشرة في إعداد القوانين، إذ تكون الحكومة ملزمة أمام البرلمان بتقديم كل التوضيحات والمبررات التي دفعتها إلى إدراج التعديلات على النص موضحا الغاية من ذلك.

المبحث الثاني: دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي

لم يعد دور الحكومة يقتصر على حق المبادرة بمشاريع القوانين، بل أصبحت تتدخل في كل المراحل التي تمر عليها النصوص القانونية، فلها دور فعال لدرجة تحكمها في هذه الإجراءات وبهذا أصبح البرلمان لا يمارس عمله التشريعي منفردا.

فالحكومة تشارك في تحديد جدول أعمال البرلمان - الذي يعد مفتاح العمل التشريعي داخل البرلمان وأداة تنظيم وسير عمله - فلها أن تقوم بترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تريدها، ولها الحق في تعديله متى رأت في ذلك ضرورة ، وهذا ما يمكنها من توجيه العمل التشريعي بما يخدم مخطط عملها، على حساب البرلمان.

¹- عبد الله بوقفة ، النظم الدستورية والسلطة التنفيذية ، دراسة مقارنة دار الهدى الجزائر ، 2010 ، ص 154

²- د سعيد بو شعير ، المرجع السابق ، ص 297

المطلب الأول: تفوق الحكومة على البرلمان في إعداد جدول أعماله

إن عملية إعداد جدول الأعمال تخضع لعدة اعتبارات قانونية وسياسية وفنية، والبرلمان باعتباره ممثل للشعب ملزم بتحقيق الفعالية والأخذ بكل هذه الاعتبارات، وأمام تزايد مهامه قد يصعب عليه ذلك، ومع تطور الدولة وتراجع مبدأ الفصل بين السلطات على أساس مبدأ التعاون والتعاقد بينها، أصبح البرلمان غير حر في وضع جدول أعماله¹.

فالمشرع أقحم الحكومة عند وضع جدول أعمال البرلمان بحجة تجسيد مخطط عملها الذي تم التصويت عليه من البرلمان والذي لا يعدو أن يكون إلا تجسيدا لبرنامج رئيس الجمهورية فتحولت مهمة الحكومة من مشارك إلى محدد لجدول الأعمال حسب الأولوية التي تراها.

أقر الدستور للبرلمان بالسيادة الكاملة في مناقشة النصوص التشريعية والمصادقة عليها لتمتد هذه السيادة إلى تحديد وضبط ورسم مخطط عمله وفق ما يتماشى مع نشاطه والمدة المحددة لذلك².

الفرع الأول: ضبط جدول أعمال البرلمان من أولويات الحكومة

نتناول في هذا الفرع مفهوم عام عن جدول أعمال البرلمان، وبعدها نحاول أن نبرز كيفية تدخل الحكومة في تحديد الأولويات التي تتطلبها السياسة العامة، بهدف إعطاء مكانة أسمى لمشاريع القوانين.

أولا: تحديد جدول أعمال البرلمان

جدول الأعمال هي أداة يتم من خلاله تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ومناقشة وتصويت من طرف البرلمان، فهي طريقة فنية بواسطتها يستطيع البرلمان أن يقوم بالمهام المنوطة به خاصة أنه مقيد بمدة زمنية محدودة، إذ له دورتان مدة كل دورة (4) أربعة أشهر على الأقل فجدول الأعمال هو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي إما أن يأتي للمجلس للمناقشة أو يبعد ويهمل وتتجاوز الأحداث³.

¹- سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 356

³- سعيد بو شعير ، المرجع السابق ، ص 217

ويظهر جدول الأعمال بأنه إجراء شكلي وبدون فائدة، ولكن في الحقيقة هو إجراء جوهري ومفتاح لأي عمل تشريعي داخل البرلمان ويعتبر ركيزة للحياة البرلمانية، وعلى هذا الأساس عند تحديد جدول الأعمال هناك العديد من الأمور الفنية التي يجب مراعاتها، في مقدمتها عامل الوقت إذ نجد دور البرلمان محدد بفترة زمنية معينة، كما هو حال أغلبية البرلمانات في العالم، لهذا عند تحديد جدول الأعمال يجب الأخذ بعين الاعتبار هذه المدة، وبالتالي لا يجوز التداول في مبادرة تشريعية ثانية قبل الانتهاء من الأولى، كما أنه لا يمكن رفع جلسة دون الانتهاء من جدول الأعمال المحدد لذلك الانعقاد ، لهذا يجب على واضعي جدول الأعمال مراعاة هذه المدة، مع ضرورة مراعاة أعمال اللجان التي تأخذ هي الأخرى وقتا للنظر في المبادرات التشريعية¹.

ثانيا :أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع

من خلال أحكامه بتنظيم وضبط جدول أعمال البرلمان - لقد تكفل القانون العضوي 99-02 وهذا، من خلال المواد 16، 17 ، 18 منه .

حيث، عند بداية كل دورة برلمانية ويمقر المجلس الشعبي الوطني يجتمع مكتب المجلسين مع الحكومة بهدف وضع جدول الأعمال، هذه الأطراف تجتمع كلها وتشارك في إعداد مخطط عمل البرلمان، دون تغليب طرف على آخر، ولكل واحد كلمته في هذا الشأن فلا يمكن الانتهاء من وضع جدول الأعمال من دون موافقة هذه الأطراف.

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

جدول الأعمال يعتبر نقطة تفاهم أو توازن بين مؤسستين أو عامل صراع أو تأثير مؤسسة على أخرى² ، لهذا نجد الكثير من الدساتير تنص على ضرورة إشراك الحكومة في وضع جدول الأعمال من باب التشاور والتنسيق بين المؤسستين فقط، لكن المشرع الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك، فمن خلال نص المادة 16 من القانون العضوي 99-02 جعل ترتيب المواضيع في جدول

¹- دقشي الخير ، المرجع السابق ، ص 91

²- سعداوي عبد الناصر ، رسالة ماجستير ، الانظمة الدستورية ومبدأ الفصل ، جامعة تبسة ، 2013/2012 ، ص 74

الأعمال يكون حسب الأولويات والأهداف المسطرة من طرف ممثل الحكومة في مخطط عملها، وعليه يظهر لنا مدى تدخل الحكومة في المسائل التنظيمية والإجرائية لعمل البرلمان.

إذن الكلمة الأولى والأخيرة عند تحديد وترتيب جدول أعمال البرلمان للحكومة، هذا ما يؤدي إلى دعم مركزها على حساب البرلمان، الذي يعتبر الحلقة الضعيفة عند ترتيب مخطط عمله بحكم أنه لم يعد السيد في تسيير أعماله.

الفرع الثاني: الدور الثانوي للبرلمان عند ضبط جدول أعماله

على ضوء ما تقدم، للحكومة دور جد فعال عند تحديد جدول أعمال البرلمان، حيث خصها القانون العضوي بسلطة ترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تراها.

فجدول الأعمال المحدد يمكن أن يكون محل تعديل، لكن من جانب الحكومة وحدها دون أعضاء البرلمان.

وبما أن أول عمل للسلطة التشريعية يتم ضبطه تحت رعاية الحكومة وتعديله مقتصر عليها وحدها، فهذا يشكل قيد على البرلمان، والأكيد سيؤدي إلى انعكاسات سلبية عليه.

أولا: للحكومة حق تعديل جدول أعمال البرلمان

تظهر أهمية جدول الأعمال من خلال أنه أول عمل للسلطة التشريعية، فبعد افتتاح جلسات البرلمان يتم تقديم جدول أعماله بهدف تحديد المسائل التي يجب دراستها، لكي يتحدد الدور الذي يوضع فيه أي مشروع في جدول الأعمال، وما يترتب عليه من نجاح أو فشل 1 ، لكن جدول الأعمال عادة ما يتم إدخال عدة تعديلات عليه أثناء الجلسات، لهذا نجد مواقع النصوص المدرجة تتغير عند إدراج مواضيع جديدة.

فهل للبرلمان السلطة الفعلية عند تعديل جدول أعماله أم الأمر يعود للحكومة؟.

الأمر لم يتوقف على ما نصت عليه المادة 16 من القانون العضوي 22-99 السابقة، بل أضافت المادة 17 من نفس القانون، حكم آخر يؤكد على أولوية مشاريع القوانين على الاقتراحات حيث نصت على " يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلج على استعجاله".

عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية" ، إذن يمكن للحكومة أن تقوم بإدراج تعديل وتغيير على جدول الأعمال، وعند إيداعها لمشروع قانون لها أن تلح على استعجاله، وبهذا يتم مباشرة إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية، وهو مشروع قانون لم يكن مسجل لا في جدول أعمال الدورة ولا في جدول أعمال الجلسة.

ثانيا :امتيازات الحكومة عند ضبط جدول أعمال البرلمان يقيد من دوره

إن جدول الأعمال يعد مفتاح العمل البرلماني تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهداتها السياسة العامة للدولة، وفي نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيد الحكومة تستعمله لإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها ، وذلك من خلال الامتيازات التي تتمتع بها عند رسم جدول أعمال البرلمان، فلها حق ترتيب المواضيع حسب مخطط عملها وحاجاتها، ولها إدراج تعديلات على جدول أعمال الدورة الجارية في حالة الاستعجال، أو بناء على طلبها وموافقة مكتب الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات الذي لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقرير في أجل شهرين، وبالتالي تتفوق الحكومة على صاحب الاختصاص الأصيل وهذا ما يؤدي إلى زيادة فارق الهوة بين البرلمان والحكومة، وبالتالي تقييد دور البرلمان أكثر، ومن مظاهر تقييد البرلمان نذكر ما يلي:

-تدخل الحكومة في الأمور التنظيمية والإجرائية لعمل البرلمان، وذلك من خلال تحديدها لجدول الأعمال وفقا لترتيب الأولويات التي تريده، ما يكشف لنا حجم تدخل الحكومة في عمل البرلمان، خاصة عند رسم مخطط عمله بالرغم من أهمية وحساسية عملية إعداده لكونه يتضمن عمل خاص بسير العمل التشريعي خلال الدورة التشريعية، وبالتالي فمن يقوم بتحديده(أي الحكومة) يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيد.

-تعود كلمة الفصل عند ترتيب وتنظيم جدول أعمال البرلمان للحكومة وممثلها، هذا ما يؤدي إلى استبعاد اقتراحات القوانين التي لا تريد صدورها كقوانين، أو إبعاد المواضيع التي يريد أعضاء البرلمان مناقشتها وإصدارها، وقد تعمل على تأجيل مشاريع القوانين لدورة غير عادية ويتم التصويت عليها بحجة أن الأمور مستعجلة، وهو ما يؤكد انعدام استقلالية البرلمانية.

-يجب على اللجان المتخصصة على مستوى البرلمان أن تسهر على دراسة نصوص القوانين المحالة إليها، وتعد بشأنها تقرير يوضح وتوضح من خلاله هذه النصوص، حتى يتمكن البرلمان من الاهتمام بها أثناء المناقشة، ومن جهة أخرى يجب على اللجان أن تعمل على تقديمه في الوقت المحدد قانونا، حتى لا تعطي فرصة للحكومة للجوء إلى تعديل جدول أعمال الدورة وإحداث إرباك داخل الجلسات، وبالتالي دراسة النص من طرف النواب دراسة سطحية دون تحضير مسبق.

-سيطرة الحكومة على جدول الأعمال يقلل من مبادرة أعضاء البرلمان، فإحساسهم بأن المبادرة التي تأتي من طرفهم تكون دائما مستبعدة من الدراسة، والأولوية لمشاريع ذات الأصل الحكومي، يجعلهم أكثر سلبي، وهذا ما يؤدي إلى غيابهم وعدم حضور الجلسات وقتل روح المبادرة لديهم، مما يؤثر سلبا على مردود المناقشة وتراجع عمل البرلمان بصفة عامة¹.

المطلب الثاني: تواجد الحكومة عند فحص القانون ومناقشته والتصويت عليه

للحكومة تواجد أثناء عملية فحص ودراسة النصوص القانونية على مستوى اللجان البرلمانية المتخصصة، وذلك عن طريق المشاركة في أشغال هذه اللجان، كما يمكنها أن تشارك في أشغال هذه اللجان بطريقة غير مباشرة، وذلك عن طريق إقامة علاقات تحاورية بينها وبين الكتل البرلمانية المؤلفة للجان الدائمة، والتي تنتهي في غالب الأحيان بالتوافق، وكل تأثير على المجموعات البرلمانية يشكل تأثير على اللجان وبالتالي على البرلمان ككل.

بالإضافة إلى مساهمة الحكومة عند دراسة القانون وفحصه، فهي تشارك أيضا في الإجراءات التشريعية إلى مراحل متقدمة جدا، يتضح ذلك من خلال الدور الذي تلعبه عند عرض مشاريع واقتراحات القوانين على مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لمناقشتها والمصادقة عليها فلها حق التدخل أثناء المناقشة متى أرادت ذلك، وتظهر هيمنتها أكثر من خلال تحديدها لطريقة التصويت المناسبة له².

¹- محمودي عبد الغفور ، رسالة ماجستير ، مرجع سابق ، ص171

²- د سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 219

الفرع الأول: مشاركة الحكومة في مرحلة الدراسة والفحص

تدخل مهمة دراسة وفحص القوانين في صلب نشاط اللجان الدائمة المتخصصة باعتبارها تمتاز بالكفاءة والتقنية، لأنها تجمع في ثناياها برلمانيين ذوي اختصاص، فاللجان تلعب دور المخابر التشريعية داخل البرلمان¹، 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، فحضور أعضاء الحكومة والاستماع إليهم يكون بناء على طلب اللجنة أو بناء على طلبهم.

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.

أولاً: التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة للبرلمان

يقوم البرلمان بمهامه التشريعية عن طريق اللجان الدائمة، التي تقوم بدراسة مشاريع القوانين والاقتراحات بشكل معمق، وتعد بشأنه تقرير يكون محل مناقشة.

وقصد المواكبة الدورية لمجمل نشاطات الدوائر الوزارية ذات الصلة بمهام اللجنة الدائمة يمكن لهذه الأخيرة عقد جلسات استماع مع الوزراء المعنيين الاطلاع عن كثب على مجريات الأداء الحكومي ضمن كل دائرة وزارية على حدة، وكذلك الإلمام بالبرامج المسطرة على المستوى القطاعي (الدائرة الوزارية المعنية) (بالإضافة إلى نقل انشغالات المواطنين) الهيئة الناخبة (لاسيما الأكثر حساسية منها إلى المسؤول الأول عن ذلك القطاع، بما يمكن اقتراح الحلول الفورية للمشاكل المتوجة لتلك الانشغالات.

¹ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 214

ثانيا :التدخل غير المباشر للحكومة على مستوى اللجان الدائمة

قبل تطور الأحزاب السياسية كان النواب مستقلين عن بعضهم البعض، إلا أن تطور هذه الأحزاب أدى إلى جمع منتخبي الحزب ذاته ضمن مجموعة برلمانية.¹

وعلى هذا الأساس، نجد بأن اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان تتشكل لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية حسب عدد المقاعد المحصل عليها، والمفروض أن المقاعد المتبقية توزع على النواب غير مسجلين في أية مجموعة.²

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

الفرع الثاني :مساهمة الحكومة عند مناقشة القانون والتصويت عليه

تتم عملية التصويت بمراعاة مجموعة من الإجراءات والمراحل تختلف باختلاف طريقة التصويت، فهل للحكومة تواجد أثناء عملية المناقشة والتصويت أم أنها تجري في منأى عنها؟.

أولا : تنظيم حق التصويت وأحكامه

يعتبر التصويت إجراء أساسيا وجوهريا في انجاز العمل التشريعي إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب، التي تعتبر نافذة لمجرد إصدار ونشر النص إذا نال الموافقة.

لقد تكفل القانون العضوي 22-99 والقوانين الداخلية للمجلسين بشأن البناء القانوني الخاص بعملية التصويت، وذلك بتحديد شروطه وإجراءاته والقيود الواردة عليه، لأن التصويت يتخذ أشكالا متعددة ويتم وفق طرق معينة، ولا يستطيع أن يؤدي الغرض التشريعي إذا لم يتوفر فيه النصاب القانوني المحدد، فهو يقوم على مجموعة من القواعد النظامية نورد منها ما يلي:

¹- مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 ، مجلة ادارة العدد 02 ، 2000 ص77

²- نفس المرجع ص79

يعتبر التصويت حق شخصي ، لهذا يجب أن يأتي الإجراء بناء على التمعن والتبصر فيما سيصوت عليه البرلمان، وعلى هذا يجب أن يدرك البرلمان ما يمكن أن يترتب على ذلك من صدور تشريع لا يخدم الصالح العام المشترك¹

ولكي يكون التصويت مبني على الشفافية والمصادقية يجب أن يمنح البرلمان كامل الحرية عند ممارسته لهذا الحق، بعيدا عن كل الضغوط، وبناء على قناعة شخصية.

إذا كانت القاعدة العامة تقرر بأن التصويت حق شخصي، إلا أنه يمكن أن يرد عليها استثناء وهو التصويت بالوكالة.

وعلى نقيض ذلك، المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تجعل من الوكالة وجوبية عند غياب أحد الأعضاء، وذلك بنصها على " غير أنه في حالة غياب عضو من مجلس، يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت بالوكالة."

أنماط التصويت المحددة قانونا:

لكي يعبر أعضاء البرلمان عن آرائهم بخصوص ما يعرض عليهم من مشاريع أو اقتراحات يجب أن يتبع طرق وأشكال متعددة، تتمثل أساسا في التصويت بالوقوف أو الجلوس، التصويت برفع اليد، التصويت العلني العادي والتصويت على المنصة، والتصويت السري والإلكتروني.

القيود الواردة على عملية التصويت:

إذا كانت مناقشات المجلس الشعبي الوطني تصح مهما يكن عدد النواب الحاضرين فالتصويت لا يصح إلا بحضور أغلبية النواب، وتتم مراقبة مدى توفر هذه النصاب قبل كل عملية تصويت، بمقدار مراقبة واحدة في كل جلسة، وفي حالة عدم توفر الأغلبية المطلوبة يعلن عن تأجيل التصويت إلى جلسة ثانية مباشرة، بحيث تعقد الجلسة الثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل واثنى عشرة (12) ساعة على الأكثر، وبعدها يتم التصويت مهما كان عدد النواب الحاضرين، وتكون المداولة صحيحة والتصويت صحيح.

¹ - الامين شريط علاقة الحكومة بالبرلمان ، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان يومي 23-24 أكتوبر 2000ص102

بالرجوع إلى قواعد النظام الداخلي لمجلس الأمة نجدها تحدد لنا النصاب القانوني الواجب قبل البدء في عملية التصويت وذلك بموجب المادة 60 التي تنص على "لا تصح المصادقة بمجلس الأمة الا بحضور ثلاثة ارباع اعضائه(4/3)على الاقل"

ثانيا :مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة والتصويت

تمر مرحلة المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان بمراحل وإجراءات متعددة ومتميزة عن غيرها، تختلف باختلاف أشكال التصويت، فقد يكون تصويت مع مناقشة عامة، أو بمناقشة محدودة أو تصويت بدون مناقشة¹.

وعليه سنحاول أن نميز بين هذه الحالات، مبرزين الدور الذي تلعبه الحكومة عند كل حالة.

التصويت مع المناقشة العامة:

القاعدة العامة أن التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين تكون مع مناقشة عامة، حيث تتم عملية المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة الذي يقدم عرض عن موضوع مشروع القانون المقترح أمام النواب، ثم يليه مقرر اللجنة المختصة، حيث يعرض على النواب ملخص تقرير اللجنة التي قامت بفحصه، ويتلى على مسامع أعضاء المجلس الملاحظات والتعديلات المقترحة ثم يفتح رئيس الجلسة باب المناقشة العامة، ويتدخل النواب ليبدوا بأرائهم وي طرحوا أسئلتهم التي يجيب عنها ممثل الحكومة وغالبا ما يكون الوزير المعني قطاعه بالأمر.

ومن جهة أخرى نجد المشرع منح للحكومة امتياز آخر، يشكل في نظرنا مساسا باستقلال البرلمان عند قيامه بمهامه التشريعية، فلممثل الحكومة أن يطلب توقيف الجلسة، وهذا ما نصت عليه المادة 3/34 من القانون العضوي بنصها على:يكون توقيف الجلسة وجوبا بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون."

يمكن منح هذه الصلاحية لمكتب اللجنة، ومندوب أصحاب الاقتراح، لأنهما يمثلان جزء من السلطة التشريعية، لكن منح هذه السلطة للحكومة غير منطقي، حيث تستعملها عندما ترى بأن الجلسة لا تسير في مصلحتها، أو التعديلات المقدمة من طرف النواب تمس بجوهر مشاريع

¹ - عمر ثامري ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 2006 ، ص 114

القوانين المقدمة من طرفها، وبطبيعة الحال هذا الامتياز يعد إنقاصا من سيادة البرلمان عند مناقشة القانون والتصويت عليه.

التصويت مع المناقشة المحدودة:

وهو إجراء استثنائي يشكل خروجاً عن الأصل، يتم اللجوء إليه بقرار يصدره مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، أما مجلس الأمة فاللجوء إلى التصويت مع المناقشة المحدودة يكون بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المحال عليها الموضوع.

فالمناقشة في هذه الحالة تقتصر على أشخاص محددين وهم ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح ورئيس اللجنة المختصة، ومندوب أصحاب التعديل، وخلال المناقشة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، وممثل اللجنة المختصة، على مستوى مجلس الأمة باعتبار مندوب أصحاب الاقتراح ومندوب أصحاب التعديل لا وجود لهم على مستوى المجلس، وبهذا يكون قد استبعد أعضاء البرلمان من المساهمة في الإنتاج التشريعي، عند اللجوء إلى طريقة التصويت مع المناقشة المحدودة¹ وهذا بنص القانون العضوي 99/02

التصويت بدون مناقشة:

يمكن اللجوء إلى طريقة التصويت بدون مناقشة حسب نص المادة 38 من القانون العضوي 02-99 إذا تعلق الأمر بالأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وهي الحالتين المنصوص عليهما في المادة 124 من الدستور.

¹ - محمدي عبد الغفور المرجع السابق ص 140

المطلب الثالث: دور الحكومة في تسوية النزاع بين الغرفتين

إذا كانت القاعدة العامة تقضي باتفاق مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على النص فهو أمر مستحب، غير أنه ليس بالأمر الأبدى، لأن احتمال وقوع الخلاف بين الغرفتين وارد وغير مستبعد، وذلك حول مواطن معينة بالذات في النص، أي يريد كل مجلس أن يعدل ما لا يراه الثاني، وبالتالي عدم التمكن من تحديد نص يحظى بموافقة أعضاء كلا الغرفتين¹، ويرجع سبب ذلك لدوافع متباينة عادة ما تكون سياسية.

لهذا قام المؤسس الدستوري، بإيجاد آلية لحل الخلاف بين الغرفتين، وذلك وفقاً لمبدأ التوازن والتكامل والمساواة بين الغرفتين.

فاللجنة المتساوية الأعضاء تعتبر وسيلة هدفها تقريب وجهات نظر المجلسين، لهذا نجدها تقوم على أساس التمثيل المتساوي بينهما، ولكن المشرع لم يجعل من استدعائها حق للبرلمان، بل هذه الصلاحية منوطة للوزير الأول الذي لديه اليد الطولى في ذلك، فهو الوحيد المخول لتقدير ملائمة عقد الاجتماع.

بالإضافة لذلك، الحكومة تشارك في سير عمل اللجان، ولها الحق في عرض نص الصلح أمام البرلمان، واقتراح التعديلات على النص لا يكون إلا بعد موافقتها، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يكون مصير النص السحب من طرفها.

الفرع الأول: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء واستدعائها من طرف الوزير الأول

لوزير الأول دوراً رئيسياً في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فله السلطة التقديرية في دعوتها لتسوية النزاع المثار بين الغرفتين متى رأى ذلك مناسباً، فهو ليس ملزماً بآجال محددة للاستجابة إلى الطلب المتعلق باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

عقد المشرع مهمة تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء لغرفتي البرلمان، على أساس التماثل بين عدد أعضاء المجلس، مع ضرورة مراعاة مجموعة من المبادئ.

¹ - محمد بسلطان ، مبادئ القانون العام ، المرجع السابق ، ص 303

أولاً : للوزير الأول السلطة التقديرية في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

تنص المادة 120 من دستور 1996 في الفقرة الرابعة على " :وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء."

لقد خول المؤسس الدستوري صراحة صلاحية تحريك عملية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول، ليكون بذلك الطرف الوحيد الذي يملك حق المبادرة بدعوة اللجنة للانعقاد هذا ما يفهم من نص المادة أعلاه.

وعند إلقاء نظرة عامة على المادة نلاحظ المشرع استعمل مصطلح "تجتمع" التي تدل على أنه ليس التزام، بل تعتبر صلاحية معهودة للوزير الأول له كامل الحرية في تقدير استعمالها من عدمه.

فإذا قرر الوزير الأول تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، يقوم بتبليغ طلبه إلى رئيس كل غرفة من غرف البرلمان، لتجتمع اللجنة خلال عشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب¹ فالمشرع أعطى تفوق للسلطة التنفيذية المؤهلة وحدها لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو امتياز مقرر لمصلحة الوزير الأول، الذي يمكن بموجبه أن يتدخل أو يترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة، فهو جزء من صلاحيات السلطة التشريعية الذي ينتقل إلى السلطة التنفيذية وهذا ما جعل من ثنائية الجهاز التشريعي تكتسي معنى خاص، حيث يمكن اعتبار مجلس الأمة في هذه الحالة- أي عندما يعترض على النصوص القانونية -بمثابة حليف للحكومة².

ضد إرادة الغرفة الأولى ، فإذا كانت النصوص القانونية محل المصادقة من طرف المجلس الشعبي الوطني تعرقل عمل الحكومة ولا تتماشى مع مخطط عملها، تلجأ هذه الأخيرة إلى مجلس الأمة ليستعمل حقه في الاعتراض على هذه النصوص، وعادة ما يكون الاعتراض عن طريق الثلث الرئاسي صاحب الوزن الثقيل داخل مجلس الأمة.

¹- د سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 193

²- محمودي عبد الغفور ، رسالة ماجستير ، المرجع السابق ، ص 112

ثانياً: تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء من مهام البرلمان

لم تتطرق المادة 120 من الدستور إلى كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، بل أكدت فقط على ضرورة مراعاة التمثيل المتساوي بين المجلسين حيث نصت على "تجتمع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين".

بتحديد هيكل اللجنة المتساوية الأعضاء ، والذي جاء - لهذا تكفل القانون العضوي 99-02 بمبدأ التماثل في تشكيل اللجنة بين عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا من باب المساواة والتوازن بين غرفتي البرلمان، وإزالة كل الفوارق ولو مرحلياً.

-فحسب نص المادة 88 من القانون العضوي 99-02 يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء (10) عن كل غرفة، كما يتم تعيين عدد من الأعضاء الاحتياطيين وقدر عددهم بخمسة (05) من كل غرفة، ليضمنوا استخلاف الأعضاء المرسمين في حالة تغييبهم¹

تجدر الإشارة، إلى أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أوكل مهمة اختيار ممثليه على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء للمكتب فقط دون اللجنة المتخصصة، وعلى العكس من ذلك، نجد اللجنة المتخصصة على مستوى مجلس الأمة هي التي تقوم باختيار من ينوب عنها في اللجنة المتساوية الأعضاء، أي مجلس الأمة يقوم على مبدأ الانتخابات لاختيار من ينوب عنه.

إن أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، لا يمكن اعتبارهم بمثابة برلمان مصغر وليسوا بالبرلمان ككل، بل هم ممثلون فقط عنهم ومفودون من طرفهم وليسوا إلا مجرد مندوبين،

الفرع الثاني : عرض نص الصلح أمام البرلمان وإمكانية سحبه من مهام الحكومة

بعد إعداد النص الجديد الذي يتضمن حلاً للأحكام محل الخلاف، يبلغه رئيس الغرفة التي أنعقد الاجتماع في مقرها إلى الوزير الأول ، الذي يتولى مهمة عرض نص الصلح على الغرفتين للمصادقة عليه، باعتبار أن سلطة التقرير النهائية للنص اختصاص أصيل للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة دون اللجنة المتساوية الأعضاء التي تقتصر مهمتها باقتراح الحل

¹ - سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية ، المرجع السابق ، ص 161

لنصوص المختلف عليها فقط، فهي عبارة عن هيئة تقنية مهمتها إيجاد أرضية ملائمة لتسوية الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين في إطار ما يسمح به القانون، لهذا لا يمكن اعتبارها برلمانا مصغرا¹ و نجد إبداعات المؤسس الدستوري تتواصل، وذلك نحو نزع احتكار البرلمان للعمل التشريعي واحتكاره لسلطة صناعة القرار في إعداد القانون، وذلك بإيجاد وسائل تجعل من الحكومة شريكة في دراسة القانون، وعلى هذا الأساس أعطى للوزير الأول حق المبادرة بطلب تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، ولعل نية المشرع انصرفت إلى ذلك بهدف تحقيق المساواة والحياد بين الغرفتين بعدم تحويل أحدهما أو كلاهما سلطة تشكيل هذه اللجنة، بل ذهب إلى أبعد من ذلك إذ جعل من عرض النص الجديد للأحكام محل الخلاف من مهام الحكومة عن طريق وزيرها الأول دون أن يكون مقيدا بأجل محدد لأداء هذا الالتزام.

وعلى غرار ذلك إن تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في وقت معقول وقامت بمهمتها وبادرت بحل توفيقى، إلا أنه يمكن للوزير الأول أن يتأخر في عرض النص التشريعي على البرلمان طالما لا يوجد أجل تلتزم به الحكومة بالعرض، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى القضاء على فكرة تفعيل صيرورة العمل التشريعي عند اختلاف مجلسي البرلمان بشأن نصوص تشريعية حيث يؤدي إلى إمكانية انسداد قد يحدثه تأخر الوزير الأول في تنفيذ التزامه²، ويوسع سلطته في تقدير ملائمة العرض من عدمه حسب الظروف السائدة، وبهذا يكون الوزير الأول هو المتحكم الحقيقي في إزالة الاختلاف بين المجلسين، أو الزيادة من شدة التوتر.

إذا قرر الوزير الأول عرض نص الصلح للمصادقة عليه، يبلغ رئيس كل غرفة بذلك ليتم برمجته في إحدى الجلسات العامة لكل غرفة وهذا بالاتفاق مع الحكومة، وعادة ما تتم المصادقة عليه خلال الدورة الجارية، فالإجراء المتبع في هذه الحالة يشبه الإجراء المتبع بخصوص النصوص العادية، إلا أنه لا يسمح بأي تعديل دون موافقة الحكومة.

وتأسيسا على ذلك، دور الحكومة لا يتوقف عند هذا الحد، بل تقوم بمتابعة النص محل الخلاف إلى غاية المصادقة عليه، فلا يمكن للمجلسين ممارسة حق التعديل على النص المقترح من طرف اللجنة إلا بعد الحصول على موافقة الحكومة، وبهذا تكون هي المتحكمة في مسألة التعديلات

¹- ادريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 117

²- ادريس بوكرا، المرجع السابق، ص 161

المقدمة من الغرفتين، والذي يشكل في نظرنا أمرا سلبيا وعائق في وجه البرلمان، لأن الأمر في نهاية المطاف بيد الحكومة فلها أن توافق على هذه التعديلات ولها الحق في رفضها.

وكأن المؤسس الدستوري أراد من ذلك، أن يتمكن المجلسين والحكومة من الالتقاء حول أي تعديل وبالتالي يدرج في النص، وعليه غدت الحكومة شريكا بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع ، وبمقتضى هذا التصييص تستطيع الحكومة عند عرض النص أمام الغرفتين أن تدفع بالأمر إلى إجراء تعديلات على النص التوفيقى، إذا كانت لها اعتراضات أساسية بشأنه خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع القوانين وحتمًا سينتهي تعديل النص حسب الاتجاه الذي تريده الحكومة.

وينجر عن حق التعديل امتياز آخر للحكومة وهو حق السحب¹ ، فإذا قام مجلسي البرلمان باقتراح تعديلات على نص الصلح، وكانت محل رفض من طرف الحكومة، يمكن لها قانونا أن تسحب النص، بالإضافة إلى هذه الحالة يمكن للحكومة أن تمارس حقها في السحب في الحالات التالية:

1-ألا يصوت المجلس الشعبي الوطني على نص الصلح، ففي هذه الحالة تقوم الحكومة بسحب النص مباشرة دون أن تعرضه على مجلس الأمة، لأنه لا تعرض عليه إلا النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وبهذا نكون أمام استمرار الخلاف، فما على الحكومة إلا أن تقوم بسحب النص.

وإن كان أمر الرفض من طرف المجلس الشعبي الوطني أمر مستبعد، إلا إذا كان الرفض سببه الحكومة التي لم يرق لها نص الصلح، فتستند للأغلبية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني، لتحقيق رغبتها

2-عند موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من طرف اللجنة، و تم عرضه على مجلس الأمة لكنه لم يحصل على النسبة المطلوبة، والمقدرة بثلاثة أرباع أعضائه، يمكن للحكومة في هذه الحالة أن تقوم بسحب النص.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذه الحالة، لماذا منح المشرع حق السحب للحكومة، وهل يقتصر حقها في السحب على المشاريع فقط .؟

¹ - د سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 331

إذا كان من المنطقي أن يسند لها هذا الاختصاص بصدد مشاريع القوانين التي فشلت في حياة موافقة الغرفتين، فإن الأمر ينطوي على مغبة تآكل دور البرلمان لصالح الحكومة، التي استفادت من إعمال قاعدة توازي الأشكال والإجراءات، فبحكم أن صلاحية إدخال النص محل الاختلاف للتسوية بين الغرفتين في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء معقود بيد الوزير الأول، فإن إنهاء هذه العملية تستقل بها أيضا الحكومة ، وبهذا تم حل المشكلة على حساب البرلمان.

ولعل نية المشرع انصرفت إلى إمكانية إصدار النص محل السحب بأمر رئاسي من طرف

رئيس الجمهورية.

إن الواقع السياسي والدستوري أفضى إلى تفوق السلطة التنفيذية في ميدان التشريع من خلال الكثير من سلطاتها في هذا المجال، بل تصبح أحيانا هي المشرع الرئيسي، وهو الأمر الذي أدى إلى تراجع وانكماش السلطة التشريعية، وهي نتيجة طبيعية لاتساع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، حيث يقطع من هذا الدور لحساب هذه الأخيرة.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن دستور 28 نوفمبر 1996 أطلق يد السلطة التنفيذية في مجال التشريع ليقيد بالمقابل يد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل، بحيث لم يعد أي برلمان ديمقراطي في هذا المستوى المتدني من السلطة، ويتجلى ذلك من خلال النقاط التالية:

1 - تتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بواسطة حكومتها أو بواسطة رئيسها، فنجد المؤسس الدستوري عقد صلاحية إبرام المعاهدات الدولية لرئيس الجمهورية باعتباره ممثل الدولة ومجسد إرادتها داخليا وخارجيا، ليقصر تدخل البرلمان في هذا المجال على إجراء التصويت فقط لا غير أي مشاركته رمزية لأبعد الحدود.

وبهذا يكون رئيس السلطة التنفيذية قد احتكر وسيلة هامة في التشريع والمتمثلة في إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، ليكون بذلك المستحوز الوحيد على التشريع في المجال الخارجي.

2- سلح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بمجموعة من الاختصاصات التشريعية وفي مقدمتها حق اللجوء إلى الهيئة الناخبة، إذ تعتبر هذه التقنية رهينة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فيمكن أن يستعملها كأداة لفرض آرائه وتحييد معارضيه وقد يحولها كأداة لهيمنة على السلطة التشريعية، لأنها تخلق لنا تشريع موازي لذلك المقرر للبرلمان.

فلرئيس الجمهورية أن يستعمل هذه التقنية لتعديل أحكام الدستور إذا رأى من الضروري إعادة النظر في مادة أو أكثر من مواد الدستور القائم، ليقف البرلمان موقف المتفرج والمنتظر، لأن حقه

بالمبادرة بتعديل الدستور تبقى معدومة الأثر، لأن تقدير عرضه للاستفتاء الشعبي من عدمه متروك لإرادة رئيس الجمهورية.

3- تتحكم السلطة التنفيذية أكثر في النصوص القانونية من خلال إدارتها للإجراءات اللاحقة للمصادقة عليها، فلرئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على القانون إذا ما رأى بأنه يشكل مساسا بسياسته، وذلك ما يحقق تفوقه ومن خلاله السلطة التنفيذية في المجال التشريعي لأنه يمثل نوعا من الرقابة من جانب هذه الأخيرة على السلطة التشريعية، ويعمل على توسيع دائرة اختصاص السلطة التنفيذية وتأكيد مشاركتها في العمل والوظيفة التشريعية.

ومن جانب آخر، نجد بأن تحول النص إلى قانون ملزم للكافة متوقف على إرادة رئيس السلطة التنفيذية وذلك عن طريق المصادقة عليه ونشره.

4 - منح المشرع لرئيس الجمهورية وسائل تختلف في ثقلها وقوتها عند المشاركة في العمل التشريعي ليصبح مشرعا حقيقيا وخطيرا ومنافسا قويا للبرلمان، ويظهر ذلك من خلال انفرادته بالتشريع في حالة تعطل الحياة النيابية، فهذا الاختصاص يعتبر مظهر من مظاهر انفلات التشريع من عضو التشريع الأصيل إلى السلطة التنفيذية، وهذا ما يؤدي بطبيعة الحال إلى تقليص وتراجع الدور التشريعي للبرلمان، حيث يقتصر دوره على الرقابة الشكلية فقط على هذه الأوامر، وذلك ما يفسر لنا ركود واضح خلال الحياة البرلمانية.

5- قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية تحول دون قدرة البرلمان من القيام بمهامه التشريعية فيتولى رئيس الجمهورية السلطة التشريعية لضمان بقاء الدولة.

فالظروف الاستثنائية إذن تجعل من رئيس الجمهورية ينفرد ويتمتع بالسلطة التشريعية بالمعنى الدقيق من خلال تركيزها في يده، مما يعكس على العلاقة بين السلطتين فيضاعف من سلطات الهيئة التنفيذية في مجال التشريع، وبالمقابل كف يد البرلمان من ممارسة اختصاصاته التشريعية.

6 - المبادرة بالقوانين حق مقرر للحكومة و للنواب، إلا أن هذه العملية غير موزعة بالتساوي حيث نجد:

المؤسس الدستوري لم يقيد ولم يحدد المجال الذي تتدخل فيه الحكومة بموجب مشاريع القوانين، فلها أن تبادر بالمشاريع في مختلف المواضيع دون أي شرط، في حين نجد مبادرة النواب أحاطها المشرع بمجموعة من القيود التي تحول دون تحقيقها، وفي مقدمتها شرط النصاب الذي يعتبر عائق يصعب تجاوزه من طرف النواب، ومن جهة آخر تبقى الاقتراحات التي يتقدم بها النواب عالقة حتى تغض الحكومة الطرف عنها، إذ لا يمكن للنواب أن يبادروا بالقوانين إلا في الحدود التي تسمح بها السلطة التنفيذية لأنها تكون تحت رقابتها وبالتالي تستطيع تجميدها.

المشرع ذهب إلى أبعد من ذلك عندما جعل الحكومة هي صاحبة الاختصاص الوحيد بإعداد مشروع قانون المالية دون النواب، أي المبادرة في الجانب المالي تعتبر حكرا على السلطة التنفيذية، ويظهر ذلك من خلال تحضيرها للقانون وإشرافها على مناقشته الصورية على مستوى البرلمان، ويظهر هذا الاحتكار بصورة أوضح في قدرة الحكومة على تجميد مبادرة النواب استنادا لنص المادة 124 من الدستور.

قائمة المراجع المعتمدة:

أولاً: النصوص الرسمية.

*الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 01 ماي 1989.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

*القوانين العضوية، القوانين العادية ، والأوامر.

1- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

2- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419، الموافق ل 08 مارس 1999 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 09 مارس 1999.

3- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

4- الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق ل 23 فبراير سنة 2011، يتضمن رفع حالة طوارئ، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 23 فبراير 2011.

*النصوص التنظيمية .

أ- المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم الرئاسي 77-54 في 01 مارس 1977 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية الجريدة الرسمية لسنة 1977.

2- المرسوم الرئاسي رقم 02-403، المؤرخ في نوفمبر 2002 الذي يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية عدد 79 المؤرخ في 01 ديسمبر 2002.

ب-المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 90-189 المؤرخ في 23 جوان 1990 المحدد لصلاحيات وزير الاقتصاد، الجريدة الرسمية 1990، العدد 26.

2- المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ، الجريدة الرسمية عدد 64 مؤرخ في 30 أوت 1998.

الأنظمة الداخلية:

1- النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية 2000-46

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية 2000-77

القرارات:

1- القرار رقم 01_ق.م.د_89 المتعلق بمراقبة القانون العضوي للإنتخابات لسنة 1989 المؤرخ في 20 أوت 1989.

ثانيا: المؤلفات

1- أحمد وافي و بوكرا ادريس ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992.

2- د، ادريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية دار الكتاب الحديث، 2003.

3- د، ادريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ استقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الثاني الطبعة الثالثة، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.

4- العيفا أويحي ، النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الأولى ، الجزائر، 2002.

- 5- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2000.
 - 6- د، سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر 1993.
 - 7- د، سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
 - 8- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائرية من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
 - 9- د، عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر.
 - 10- د، عبد الله بوقفة، النظم الدستورية والسلطة التنفيذية بين التعسف والقيود -دراسة مقارنة - نظرية وطبيعة الدول والحكومات، دار الهدى، الجزائر، 2010.
 - 11- د، فوزي أوصدي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر.
 - 12- د، فوزي أوصدي، فصول دستورية، دار الخلدونية، 2012.
 - 13- د. محمد بسلطان، مبادئ القانون الدولي العام، الجزء الأول، طبعة ثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية 2007.
- ثالثا : الرسائل الجامعية .
- 1- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق جامعة قسنطينة، 1999.
 - 2- بوعرفة هدى، رسالة ماجستير، الوظيفة التشريعية دراسة مقارنة، جامعة بسكرة، 2010/2011 ص 101،
 - 3- سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه، معهد الحقوق جامعة الجزائر، 1985.

4- عمر ثامري ،سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ، بحث لنيل شهادة الماجستير ، فرع قانون العام ، الجزائر،2006.

5- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه ، الجزائر ،2001.

6- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة باتنة،2010.

7- سداوي عبد الناصر ، رسالة ماجستير ، الانظمة الدستورية ومبدأ الفصل ، جامعة تبسة ، 2013/2012 ، ص 74

رابعاً: المقالات العلمية.

1- أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني،مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة ، الجزائر،العدد2007،17.

2- د.ادريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري ،دراسات ووثائق، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة ،الندوة الثانية، نشریات مجلس الأمة ،أفريل 2004.

3- ادريس بوكرا ، المراجعة الدستورية في الجزائر بيت الثبات والتغيير، مجلة إدارة ،العدد الأول ، 1998 .

4- د، الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان ،بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان،نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،الجزائر يوم 23 أكتوبر 2001.

5- رسالة مجلس الأمة ،البرلمان وقوانين المالية، مجلة الفكر البرلماني ، نشریات مجلس الأمة العدد04، أكتوبر 2003.

6- د،قشي الخير، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر،مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية ، جامعة باتنة ،العدد الرابع،1995.

7- د.قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية ، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية ،العدد الخامس، منشورات جامعة باتنة (الجزائر) ،جوان 1996.

8- يحي بوخاري ،مداخلة حول إعداد مشروع قانون أو تعديله،اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية 15 فبراير 2009،الجزائر.

قائمة المحتويات

الصفحة	العنوان
	البسملة
	الإهداء
	شكر وعرهان
أ - و	مقدمة عامة
07	الفصل الأول: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية
08	المبحث الأول: تعاون الرئيس في الاختصاص التشريعي مع البرلمان
08	المطلب الأول: التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية
09	الفرع الأول: الطابع التنفيذي للإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية
12	الفرع الثاني: نتائج التشريع الرئاسي عن طريق إبرام المعاهدات الدولية
14	المطلب الثاني: التشريع الرئاسي عن طريق الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة
14	الفرع الأول : التشريع عن طريق الاستفتاء
16	الفرع الثاني : استئثار رئيس الجمهورية لحق المبادرة في التعديل الدستوري
18	المطلب الثالث : ادارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون
19	الفرع الأول : إقرار قانون سلطة التقدير في يد رئيس الجمهورية
21	الفرع الثاني: رئيس الجمهورية صاحب السلطة في إصدار ونشر القوانين
23	المبحث الثاني : انفراد رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي
23	المطلب الأول : تولي رئيس الجمهورية سلطة التشريع في غيبة البرلمان
23	الفرع الأول : التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان سلطة أصلية لرئيس الجمهورية
28	الفرع الثاني : اثر التشريع عن طريق الأوامر على اختصاصات البرلمان
30	المطلب الثاني : هيمنة لرئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية في الظروف الغير عادية
31	الفرع الأول : للرئيس الاختصاص الفعلي أثناء الظروف الاستثنائية
31	الفرع الثاني : تراجع الدور التشريعي للبرلمان في الظروف الاستثنائية
34	الفصل الثاني : مساهمة الحكومة في المراحل التشريعية إلى جانب البرلمان
35	المبحث الأول :المبادرة بالتشريع
36	المطلب الأول: ازدواجية المبادرة بالتشريع
36	الفرع الأول: تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالتشريع

قائمة المحتويات

38	الفرع الثاني: احتكار الحكومة للمجال المالي
40	المطلب الثاني: واقع سلطة المبادرة
40	الفرع الأول: الفاعلون في ممارسة حق المبادرة بالتشريع على مستوى الحكومة
41	الفرع الثاني: مجلس الدولة وإعداد مشاريع القوانين
42	الفرع الثالث: المرور الإجباري لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء
43	المطلب الثالث: المبادرة بالتعديلات صور من صور المبادرة بالتشريع
43	الفرع الأول: التعديلات عن طريق الجلسات العامة للبرلمان
45	الفرع الثاني : للحكومة وللنواب حق تقديم تعديلات
46	المبحث الثاني : دور الحكومة في اطار الإجراء التشريعي
47	المطلب الأول : تفوق الحكومة على البرلمان في إعداد جدول الأعمال
47	الفرع الأول: ضبط جدول أعمال البرلمان من أولويات الحكومة
49	الفرع الثاني: الدور الثانوي للبرلمان عند ضبط جدول أعماله
51	المطلب الثاني: تواجد الحكومة عند فحص القانون ومناقشته والتصويت عليه
52	الفرع الأول: مشاركة الحكومة في مرحلة الدراسة والفحص
53	الفرع الثاني: مساهمة الحكومة عند مناقشة القانون والتصويت عليه
57	المطلب الثالث: دور الحكومة في تسوية النزاع بين الغرفتين
57	الفرع الأول: تشكيل لجنة متساوية الأعضاء واستدعائها من طرف وزير الأول
59	الفرع الثاني: عرض نص الصلح أمام البرلمان وإمكانية سحبه من مهام الحكومة
63	الخاتمة
70-66	قائمة المراجع
	قائمة المحتويات