



جامعة مولود معمري - تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون - نظام (ل.م.د.)



المراحل التي يمر بها العمل التشريعي في التعديل الدستوري لسنة 2016

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: القانون العام الداخلي

تحت إشراف:

أد/ لوناسي سعيداني ججيقة

من إعداد الطالبة:

بولمة كاتية

لجنة المناقشة:

د. أومايوف محمد، أستاذ محاضر "ب"، جامعة مولود معمري تيزي وزورئيسا

أ.د. لوناسي سعيداني ججيقة، أستاذة، جامعة مولود معمري تيزي وزو مشرفة ومقررة

أ. فريحة بوعلام، أستاذ مساعد "أ"، جامعة مولود معمري تيزي وزوممتحنا

تاريخ المناقشة: 13/07/2016

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

كلمة شكر

بعد شكر الله عز وجل الذي أنعمنا بنعمة العقل وعلّمنا ما لم نكن نعلمه

أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أستاذتي الطيبة

الدكتورة لوناسي سعيداني جقيقة .

التي شرفتنني بقبولها الإشراف على هذه المذكرة.

إهداء

إلى روح والدي العزيز الذي شاءت الأقدار أن تأخذه منا باكراً، تغمده الله برحمته وأسكنه فسيح جنانه .

إلى أمي الحبيبة الغالية وصبرها الجميل، التي شجعتني كثيراً، نسأل الله أن يحفظها لنا .

إلى أخي الغالي على قلبي رفيق حباً وتقديراً و عرفانا بالجميل .

إلى أخواتي سندي في هذه الحياة

رادية قدوتي ولويزة و أزواجهن .

فتيحة وصبرينة .

إلى الصغيرين ريان وإلينا، حفظهما الله .

إلى جدتي، وردية وخلوجة، أطال الله في عمرهما .

إلى أيت ايدير نادية من لها تحية تقدير .

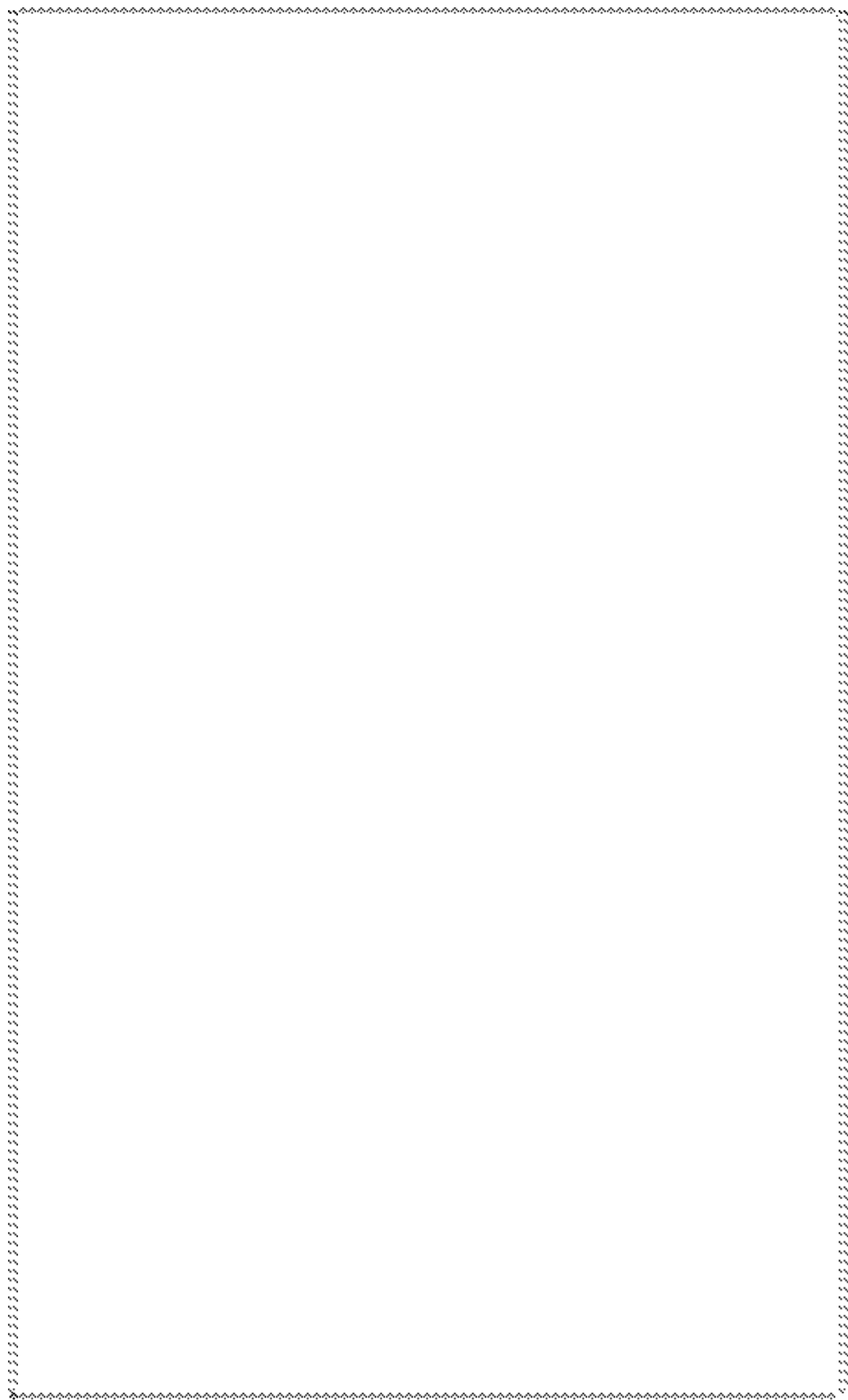
شكر خاص إلى تنهان ولد احمد وفقها الله في مساعيها .

إلى كل من علمني مقال ذرة في مشواري الدراسي .

إلى كل صديقاتي وأصدقائي كل واحد باسمه .

إلى طاقم عمل مكتبة حملاط خاصة سليمة .

كاتية 



مقدمة

دعم المؤسس في التعديل الدستوري لعام 2016 المبادئ المكرسة والضامنة للحقوق والحريات المحتواة في الدستور 1996¹، فصرح لأول مرة بمبدأ الفصل بين السلطات كأحد مقومات الدولة²، حيث من المتعارف عليه أنّ مؤسسات الدولة تتكون من هيئات ثلاث السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، إذ تضطلع كل سلطة بالصلاحيات والاختصاصات الدستورية والقانونية المنوطة بها، حيث تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين و السلطة التشريعية بإصدار القوانين و تقوم السلطة القضائية باحترام التشريعات .

تعتبر السلطة التشريعية من أهم مؤسسات الدولة، باعتبارها الجهة القائمة بسن القانون الذي يعتبر المحور الأساسي والمجال الحيويّ لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-436 مؤرخ في 26 رجب عام 1417هـ الموافق 07 ديسمبر سنة 1996م، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، ج ر ج العدد 76 المؤرخة في 27 رجب عام 1417هـ الموافق 08 ديسمبر سنة 1996م، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 27 محرم عام 1423هـ الموافق 10 ابريل سنة 2002 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج العدد 25 المؤرخة في أول صفر عام 1423هـ الموافق 14 ابريل سنة 2002 م، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429هـ الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 م يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج العدد 63 المؤرخة في 18 ذي القعدة عام 1429هـ الموافق 16 نوفمبر سنة 2008 م. المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخة يوم الاثنين 7 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق ل 7 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14.

2- تنص المادة 15 من التعديل الدستوري بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخة يوم الاثنين 7 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق ل 7 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 : "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي، الفصل بين السلطات، والعدالة الاجتماعية.".
-نحن الذين سطرنا.

الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة الدستورية المختلفة بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة الأداء¹

وسن القانون يعتبر أيضا شكل من أشكال التعبير عن السيادة الشعبية، للتدخل الشعب في اختيار نواب وأعضاء البرلمان باستثناء الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة.

نسب المؤسس الجزائري السيادة التشريعية في إعداد النصوص القانونية للبرلمان منذ أول دستور للجمهورية الجزائرية²، أما الدستور 1996 حمل في طياته تعديلات مهمة وأساسية على مستوى السلطة التشريعية والتي تعتبر قفزة نوعية في إصلاحات البرلمان الجزائري، حيث تم تبني مبدأ الأزواجية البرلمانية بإحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، حيث أوكلت لهاتين الغرفتين مهمة صنع القانون³.

ودستر المؤسس الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 136 المبادرة بالقوانين للصالح مجلس الأمة محاولة منه خلق توازن في المؤسسة البرلمانية التي تتحكم في عملية سنّ التشريع بمختلف مراحل وإجراءاته، وبين متطلبات تحقيق تمثيل شعبي وسنّ قاعدة قانونية تستجيب للمتطلبات الشعبية، والتي تتدخل في تحديدها كذلك السلطة التنفيذية باعتبارها الأكثر دراية بها بحكم احتكاكها مع الواقع.

1- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، الفكر البرلماني، جوان 2003، ص 63.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64 المؤرخة في 10 ديسمبر 1963.

3- تنص المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) : *يُمارَس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.....*

ويكمن التساؤل المطروح في هذا البحث أساسا في أهم التعديلات التي جاء بها المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2016 فيما يخص المراحل التي يمر بها العمل التشريعي ومكانة البرلمان في هذه العملية؟

علما أنّ القوانين الجديدة المنظمة للعملية التشريعية لم تصدر بعد، لاسيما القانون العضوي الجديد الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وتنظيم مجلس الأمة، وعملهما وعلاقتها بالحكومة.

وعليه فإنّ أول إجراء قانوني يؤدي إلى ميلاد النص القانوني يتمثل في المبادرة بالقانون، فحوّل المؤسس الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 هذا الإجراء والاختصاص لكلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية بموجب المادة 136، ويسبق هذا الإجراء مسألة اختيار المواضيع وترتيبها حسب جدول عمل البرلمان الذي يعد مفتاح نشاط البرلمان (الفصل الأول)، وإنّ ميلاد نص القانوني عن طريق آلية المبادرة لا تكفي حتى يحوز القانون الصيغة التنفيذية بل تعقبه إجراءات أساسية لاحقة له تتمثل في المناقشة والتصويت وإجراء الإصدار والنشر (الفصل الثاني).

الفصل الأول

المراحل التحضيرية للعمل التشريعي

كرّس دستور 1996 مبدأ بيكاميرالية المؤسسة التشريعية، باستحداث غرفة برلمانية ثانية متمثلة في مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

وطرحت مسألة استحداث مجلس الأمة جدلاً كبيراً، بين من يؤيد فكرة استحداثه لتحقيق توازن مؤسّساتي، وبين من يعتقد أنّه وسيلة لكبح المجلس الشعبي الوطني، خاصة أنّه يمكن أن يشكل أداة لصالح الحكومة، عندما يرفض مجلس الأمة المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة التي سبق للمجلس الشعبي الوطني أنّ وافق عليها، لاسيما تلك القوانين التي تعرضت لتعديل جوهري داخل المجلس الشعبي الوطني، أو اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب ولم تحظ برضا الحكومة، حيث أنّه يلعب في حالة المعاشية دوراً مهماً، بتحقيق "بيكاميرالية عادلة"، تتحقق سلطات هذه الغرفة فتظهر الغرفة الثانية كقوة مشروطة تحقق إرادة الحكومة، وتعمل وفقاً للأهداف والرغبات التي تريد الحكومة تحقيقها¹

وأمام تلك التناقضات، ورغم إقرار المؤسس الجزائري في الدستور 1996 صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، الذي يفرض اشتراك مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني في سنّ القانون، فحرم مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون².

1- لونا سي ججيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص101.

2 - Abdelhamid DJEBBAR, "le Conseil de la nation et le pouvoir normative du conseil constitutionnel", revue de l'Ecole nationale d'administration, numéro 2, 2000, p19.

ولأول مرة في التجربة الدستورية الجزائرية، منح المؤسس الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين وعشرون (20) نائبا من نواب المجلس الشعبي الوطني، إلى جانب الوزير الأول¹ الأمر الذي وسع نسبيا نطاق المبادرة البرلمانية (المبحث الأول)، مما قد سيؤدي إلى تفعيل الدور التشريعي للبرلمان في المراحل التحضيرية لإعداد مشروع القانون، لولا استحواد السلطة التنفيذية على إعداد جدول الأعمال (المبحث الثاني).

المبحث الأول

توسيع حق المبادرة بالقوانين

تعددت التعاريف المقدّمة لحقّ المبادرة بالقوانين، حيث اعتبرها البعض أنّها ذلك العمل الذي يرسم الأسس للتشريع ويحدد مضمونه، كما تعرف أيضا أنّها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان². أما البعض الآخر، فعرّفها أنّها ذلك المشروع أو الاقتراح المتعلق بقانون أو ميزانية الذي تبادر به إحدى الجهات التي حددها الدستور لعرضه على البرلمان بغرض مناقشته والتصويت عليه³.

ويرى الأستاذ بوالشعير بأنّ "المبادرة هي حقّ دستوري، مخوّل للسلطتين" التنفيذية والتشريعية أو للسلطة التشريعية فقط، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو

1- تنص المادة 136/1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

2- لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، مرجع سابق، ص 101.

3- حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 101.

لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع احتمال إدخال تعديلات عليه¹، وعرفت أيضا المبادرة أنّها أولى الإجراءات التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني².

المبادرة بالقوانين، هي الإجراء الأولي الافتتاحي لعملية سنّ القاعدة القانونية، منظم بموجب الدستور، وبناء على هذا الأخير، اصطلح على النص المقدم من السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول مصطلح مشروع قانون *Projet de loi*، وما يقدم من طرف عشرون (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة سمي باقتراح قانون *Proposition de loi*.

بغض النظر عن طبيعة المبادرة فالأكيد أنّها مرحلة ذات أهمية من مراحل سنّ القانون، وبها تتحدد الهيئة صاحبة السيادة في المبادرة بالقوانين. إذ يعتبر حق المبادرة النواة الأولى لميلاد ذلك القانون، فهي محرك العمل التشريعي، وهو الإجراء الذي يوفر المادة الأولى للقانون، وبالتالي تتجلى لنا أهمية السلطة المتحكمة في هذا الإجراء، وما سيعكسه من آثار على تسيير الدولة.

درجت مختلف تشريعات العالم إلى منح حق المبادرة لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية وذلك تفعيلا للتعاون بينهما من أجل تحقيق مطامح الشعب، غير أن مسعى هذا التعاون لم يتحقق في النظام السياسي الجزائري، نظرا لمجموع الامتيازات التي تتمتع بها مشاريع الحكومة (المطلب الأول)، والتي تقابلها قيود متعدّدة للمبادرة البرلمانية (المطلب الثاني).

1- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 116.

2- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 9.

المطلب الأول

أفضلية المبادرة الحكومية

منح المؤسس الجزائري سلطة المبادرة بالقوانين للوزير الأول ف جاء نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137"، غير أن القانون ميز مشاريع القوانين عن الاقتراحات البرلمانية، باعتبارها غير مشروطة من حيث القابلية (الفرع الأول)، وتتمتع بمجموعة من الحقوق تفتقدها اقتراحات القوانين (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مشاريع القوانين غير مشروطة من حيث القابلية

لم يُشر المؤسس الجزائري بصريح المادة 136 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري المذكورة أعلاه أي شرط يقيد حق الوزير الأول في المبادرة، فالإجراء الشكلي الوحيد الذي تخضع له كلّ من مشاريع واقتراحات القوانين على حد سواء، هو أن يرفق المشروع أو الاقتراح بعرض للأسباب، وأن يحزّر النص في شكل مواد¹. وهذا على غرار ما كان عليه في دستور 1996.

1- حسب المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02، مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 هـ الموافق 09 مارس سنة 1999م يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، صادر في 20 ذي القعدة عام 1419 هـ الموافق 09 مارس سنة 1999م.

وهذين الإجرائين يمكن تجاوزهما دون أيّ عناء نظرا للإمكانيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في شتى المجالات¹.

فمشاريع القوانين لا تتوقف على أيّ شروط دستورية ولا قانونية فحتى القانون 99-02 لم يشر هو الآخر بأنّ مكتب المجلس الشعبيّ الوطنيّ، يجوز له قانونا الاعتراض على مشاريع القوانين، كما لا يتم التداول فيها من قبل اللجان المختصة، إذ لا يملك مكتب المجلس الشعبيّ الوطنيّ إمكانية تقييم قابلية نص مشروع القانون للمناقشة والتصويت حيث يحض بالموافقة التلقائية²، فلا يحق له إطلاقاً، أن يرفض مناقشته أو إدراج أيّ مبادرة، بمشروع قانون ضمن جدول الأعمال.

إذ تتبّع المبادرة الحكومية عدة خطوات أهمها:

- تقوم الدوائر الوزارية بتحرير المشروع التمهيدي للنص المراد وضعه، سواء على مستوى الوزارة الواحدة عندما يكون موضوع النص يهم قطاع واحد، أو على مستوى عدة وزارات لما يكون محل النص متشعب³.
- إرسال المشروع للأمانة العامة للحكومة للقيام بدراسة أولية له وبالتالي إمكان وضع بعض التعديلات.
- توزيع المشروع على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء الملاحظات الشكلية أو الموضوعية ويمكن للأطراف المعنية، عقد اجتماعات تنسيقية، ويتم ذلك عادة على مستوى الأمانة العامة للحكومة.

1- الغربي ايمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، بن عكنون 2010/2011، ص 13.

2- الغربي ايمان، مرجع نفسه، ص 12.

3- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 16.

- عرض المشروع من قبل الوزير المعني على مجلس الحكومة، للمناقشة ثم عرضه على مجلس الوزراء للمداولة، وهنا يتخذ قرار إيداع المشروع أو عدم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني¹.
- عملا بالمادة 136/أخيرة² من التعديل الدستوري الأخير، فمجلس الدولة يدرس كل مشاريع القوانين، قبل عرضها على مجلس الوزراء، لممارسة رقابة قبلية على الجانب القانوني لا الموضوعي للمشروع، وعملا بالمادة 04 من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، يبدى هذا المجلس رأيه في مشاريع القوانين، لكن هذا التدخل هو ذو طابع استشاري فقط لا ينشر للعموم، حيث يقوم فقط باقتراح التعديلات يراها ضرورية ولا تمتد اختصاصاته إلى أكثر من ذلك³. بعد ذلك يقوم رئيس الحكومة، بإيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليحيله رئيس المجلس على اللجنة المختصة، كما يتلقى مكتب مجلس الأمة نص المشروع للإطلاع عليه⁴.

الفرع الثاني

أفضلية المشاريع الحكومية

- تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 99 - 02: "يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني، جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة"⁵.

1- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي في البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 66.

2- تنص المادة 136/3 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "تعرض مشاريع القوانين، على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني".

3- القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه، وعمله، ج ر، عدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998 المعدل و المتمم بالقانون 11-13 المؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق ل 26 يوليو 2011.

4- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 63.

5- المادة 16 من القانون العضوي رقم 99 - 02، مرجع سابق.

فإذن يفترض لحد بعيد، أن تعمل الحكومة على تمرير مشاريعها بالدرجة الأولى وبالتالي قبر المبادرة العشرين نائباً من المجلس الشعبي الوطني¹، ومبادرة أعضاء مجلس الأمة.

لابد وإن كانت المادة 20 من القانون العضوي 99-02 توجب إعطاء الطابع القانوني للمبادرة التشريعية²، فالحكومة لا تجد أية مشاكل في هذا الصدد، نظراً للأجهزة المتخصصة والتي تساعدها في ذلك سواء على مستوى كل وزارة، أو على مستوى الأمانة العامة للحكومة، بل أنّ المراحل التي يمر بها المشروع الحكومي، عادة ما تجعله أقلّ عرضة للرفض على الأقل من الناحية القانونية³.

وأكثر من ذلك فالحكومة تتمتع بمكانة متميزة، في هذا المجال في مقابل أعضاء البرلمان، ذلك أنه يعود إليها أن تطرح مسألة الاستعجال لدراسة المشاريع التي تقدمها، حيث تتمتع الحكومة بصريح المادة 17 من القانون العضوي 99-02، في فقرتها الأولى الآتي نصها:

"يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلجّ على استعجالته" لكن تعبير الفقرة الثانية من نفس المادة غامضة حيث تنص "عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية"

1- معنصر لونس، المراحل التي يمر بها العمل التشريعي في دستور 1996، مرجع سابق، ص 37.

2- تنص المادة 20 من القانون العضوي رقم 99 - 02: "زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، يشترط في كل مشروع أو اقتراح، قانون لكي يكون مقبولاً، أن يرفق بعرض أسباب وأن يحرر في شكل مواد قانونية" مرجع سابق.

3- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2001، ص 14.

لكن بالعودة لنصوص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بالتحديد المادة 14 منه¹ نجد أن مكتب المجلس مختص بضبط جدول الأعمال لذلك وبإجماع معظم المختصين فنقدير حالات الاستعجال يبقى من اختصاص الحكومة، تبعا لمتطلبات برنامجها، كونها المشرف المباشر على تنفيذه².

هذا ومنحت المادة 27 من القانون العضوي 99-02، حق حضور أشغال اللجان البرلمانية الدائمة، لممثل عن الجهاز التنفيذي، بناءً على طلب من هذه اللجان، عن طريق رئيس كل غرفة، بناءً على طلب الحكومة نفسها، ما يكفل للحكومة فرصة هامة للدفاع عن الأفكار التي ضمنتها مشروع القانون الذي عرضته، ويمكنها من شرح وجهة نظرها بالتفصيل³.

تظهر أهمية أسلوب الاستعجال كحق من حقوق السلطة التنفيذية لأن بفضلها تستطيع ترتيب المواضيع داخل الجلسات بحسب رغبتها⁴.

المطلب الثاني

توسيع نطاق المبادرة البرلمانية

أخذ المؤسس الجزائري بالمفهوم المادي الموضوعي للقانون، وهو تلك القواعد التي تضعها السلطة التشريعية في المجالات المخصصة لها دستورياً⁵، وبتحديده

1- تنص المادة 14 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر العدد 53 المؤرخة في 10 ربيع الثاني عام 1418 هـ الموافق 13 أوت سنة 1997 م، ص 03، المعدل والمتمم، بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج ر العدد 46، المؤرخة في 28 ربيع الثاني عام 1421 هـ الموافق 30 يوليو سنة 2000 م: "علاوة على الصلاحيات التي يخولها آياها القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وهذا النظام الداخلي، وطبقاً لأحكامهما يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي:

تنظيم سير جلسات المجلس

ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة

تحديد أنماط الاقتراع....."

2- لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، مرجع سابق، ص 194.

3- لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، مرجع سابق، ص 196.

4- معنصر لونا سي، المراحل التي يمر بها العمل التشريعي في دستور 1996، مرجع سابق، ص 38.

5- خلافاً للمعيار الشكلي العضوي الذي يعتبر القانون هو الوسيلة للتعبير عن الإرادة العامة، القانون هو الوثيقة التي توضع من قبل الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية وذلك طبقاً للإجراءات التشريعية.

مجال القانون يكون قد حدّد المواضيع التي يمكن أن تكون محل مبادرة برلمانية. حدّدت المادة 140 من التّعديل الدستوري لسنة 2016 مواضيع المبادرة البرلمانية بقانون العادي¹، والمادة 141 مواضيع المبادرة بقانون عضوي²، غير أن ممارسة المبادرة البرلمانية قد يعرف ضيقاً، بالنظر للقيود العديدة الواردة على المبادرة البرلمانية، منها المحتواة

- 1- تطبيقاً للمادة 140 من القانون رقم 16-01 المتضمن التّعديل الدستوري لسنة 2016، تتمثل المواضيع التي يمكن أن تكون محل اقتراح لقانون عادي في 29 موضوعاً وهي :
- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
 - القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج والطلاق، والنبوة والأهلية والتركات،
 - شروط إستقرار الأشخاص،
 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
 - القواعد العامة المتعلقة بالأجانب،
 - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،
 - القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
 - القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
 - نظام الإلتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
 - التقسيم الإقليمي للبلاد،
 - التصويت على ميزانية الدولة،
 - إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبه،
 - النظام الجمركي،
 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقروض والتأمينات،
 - القواعد المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي،
 - القواعد العامة المتعلقة بالصحة والسكان،
 - القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي، وممارسة الحق النقابي،
 - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية،
 - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية،
 - القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
 - حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه،
 - النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
 - النظام العام للمياه،
 - النظام العام للمناجم والمحروقات،
 - النظام العقاري،
 - الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،
 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة،
 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،
 - إنشاء فئات المؤسسات،
 - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.
- 2- أما المبادرة بقانون عضوي فتشمل المواضيع المحدد في المادة 141 من القانون رقم 16-01 وهي :
- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
 - نظام الإنتخابات .
 - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية .
 - القانون المتعلق بالإعلام،
 - القانون الأساسي للقضاء ، و التنظيم القضائي،
 - القانون المتعلق بقوانين المالية .

في الدستور (الفرع الأول) ومنها ما تضمنها القانون العضوي المنظم للعلاقات ما بين الحكومة والبرلمان والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان، والتي ينتظر التخفيف من حدتها بعد تكييفها والتوجه الدستوري الجديد (الفرع الثاني).

الفرع الأول

القيود الدستورية على المبادرة البرلمانية

حافظ المؤسس الجزائري على الشروط الشكلية المقيدة للمبادرة البرلمان أياً كانت الغرفة التي قدمت الاقتراح البرلماني وهي نفس الشروط الواردة قبل التعديل (أولاً)، وخص مبادرة أعضاء مجلس الأمة بمجموعة من الشروط الموضوعية (ثانياً).

أولاً : القيود العامة على المبادرة البرلمانية

تبنى المؤسس الجزائري عبر جميع التجارب الدستورية تقنية الاقتراح الجماعي فلا يمكن تقديم مبادرة بصفة انفرادية بل تقدم من عشرين (20) نائباً من المجلس الشعبي الوطني، أو عشرين (20) عضواً من أعضاء مجلس الأمة، وهو ما سيؤدي بالنتيجة إلى قلة الاقتراحات خاصة بالنسبة للمجموعات البرلمانية التي لا تحوز 20 مقعداً¹.

فعلى سبيل المثال وبالعودة إلى تشكيلة مجلس الأمة لعام 2002، نجد الحظ لتقديم اقتراح قانون تعود للثلث الرئاسي، ولأحزاب الموالية للسلطة دون المعارضة، بالنظر لطبيعة التمثيل الحزبي المتواجد في مجلس الأمة، والذي قدر لعام 2002 بـ 13 عضواً لحركة الإصلاح الوطني وثلاثة عن قوائم الأحرار، وأربعة (4) عن جبهة القوى الاشتراكية².

1- تنص المادة 136/2 من التعديل الدستوري بموجب القانون رقم 16-01: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائباً أو 20 عضواً من مجلس الأمة...". وتنص أيضاً المادة 119/2 من دستور 1996 وهو نفس نص المادة 113/2 من دستور 1989: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائباً".

2- إعلان المجلس الدستوري رقم 01/م د/4 المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، ج ر عدد 43 المؤرخة في 12 ربيع الثاني 1423 هـ الموافق 23 جوان 2002م.

كما أضفى جزاء عدم قبول الاقتراح البرلماني متى كان مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها بصريح المادة 139 من القانون 01-16 المتضمنّ التعديل الدستوري.

وبالتالي فلا يقبل أي اقتراح قانون لا تكون له انعكاسات مالية.

لا يعتبر هذا الشرط حكرا على التجربة الجزائرية، إذ اعتمده عدة انظمة دستورية منها النظام الفرنسي، جاء في المادة الأربعين (40) من دستور 1958:

« Les propositions et amendements formulés par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adaptation aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

وفي الحقيقة، يستعصى على البرلمانين خاصة نواب المجلس الشعبي الوطني تحقيق ذلك الشرط نظرا لعدم وجود كفاءة علمية لدى الأغلبية، ولأن تنفيذ أيّ قانون بحاجة إلى اعتماد مالي، فكثيرا ما سيقابل الاقتراح البرلماني الذي مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، بالرفض، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها¹.

1- تنص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق: " لا يقبل أي اقتراح قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كتن مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها".

اعتمدت الجزائر النظام الأوربي في إعداد قانون المالية حيث يخول للحكومة وحدها تحضيره¹، وهو ما يؤكد لنا التعديل الدستوري الأخير الذي استبعد مبادرة النواب كلياً في المجال المالي، بصريح المادة 7/138 الآتي نصها:

"... وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"². والمادة 2/44 من القانون العضوي 99-02 "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه"

نستنتج من هاتين المادتين، أن المبادرة في المجال المالي لا تتم إلا في شكل مشروع قانون حيث لا يجوز دستورياً ولا قانونياً أن يكون في شكل اقتراح من مجموعة نواب.

وهو ما يشكل عدم مساواة بين النواب والحكومة في مجال المبادرة بالقوانين، رغم المبررات التي دعت حصر المبادرة في المجال المالي على السلطة التنفيذية، وأهمها:

- اعتبار قانون المالية يمثل برنامج الحكومة، وإعداد هذا البرنامج هو إعداد لسياسة الدولة التي هي من اختصاص الحكومة.
- القاعدة أنه من يتولى تنفيذ البرامج المسطرة في قانون المالية، يجب أن يتولى أيضاً إعدادها، حتى يكون مسؤولاً عنها ولا فرق بين التّخمين أو التّقدير والتّنفيد.
- لا يمكن ضمان فعالية هذه الرّقابة، إذا كان البرلمان هو من يقوم بإعداده.
- السلطة التنفيذية لها من الطاقات المادية والبشرية اللازمة والمعلومات والبيانات الكافية لإعداد قانون المالية للسنة في الوقت المضبوط دستورياً، وهذا بغض النظر عن طابعه المحاسباتي التقني المعقد.
- السلطة التنفيذية أقدر من غيرها من معرفة احتياجات هذه المرافق من نفقات، وعلى دراية بالإيرادات المتوّقع تحصيلها باعتبارها مسيرة المرافق العامة.

1- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية والعمل التشريعي في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 109 .

2- نحن الذين سطرنا.

- منح مهمة إعداد قانون المالية للسلطة التنفيذية لتفادي تداخل الاختصاصات، وتضارب المصالح بين الهيئتين، مما قد سينعكس سلبا على ضرورة الانتهاء من عملية الإعداد خلال فترة محددة¹.

هناك من ارجع أن الهدف من القيد المفروض على البرلمانين في المجال المالي، هو الحفاظ على ميزانية الدولة باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة وتجنب إعادة النظر فيها بمبادرات فوضوية فبعض النفقات تكون أحيانا لأهداف شعبية².

ثانيا: القيود الخاصة بمبادرة أعضاء مجلس الأمة:

نظرا لاعتبار بعض المختصين تمكين مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون خطرا على الإرادة الشعبية، كون مجلس الأمة يشكل امتيازاً رئاسياً بالنظر إلى أن ثلث (3/1) الأعضاء معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية القائد الأول للسلطة التنفيذية، إلى جانب اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) الأعضاء للمصادقة على القانون، لاسيما إذا كانت المؤسسات من اتجاهات حزبية معارضة، حيث يمكن للحكومة مؤيدة بالغرفة الثانية أن تكون عائقاً أمام كل المبادرات التي تقوم بها الغرفة الأولى والتي يمكن تتجاوزها³، أما في حالة وحدة الأغلبية فيقتصر دور الغرفة الثانية على تصحيح البت الذي أدلت به الغرفة الأولى.

أورد المؤسس إلى جانب الشروط المذكورة سلفاً، قيوداً موضوعية على المبادرة البرلمانية، حيث لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة، تقديم اقتراح قانون إلا في ثلاثة مواضيع محددة حصراً في المادة 137 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري وهي : بالتنظيم المحلي، التقسيم الإقليمي، وتهيئة الإقليم.

1- نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006 - 2007، ص98.

2- مسعود شهبوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، العدد الثالث، 2003، ص11.

3- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010، ص 243.

يقصد بالتنظيم المحلي بيان كيفية إنشاء الأجهزة المحلية وتوزيع الاختصاصات المحلية والنشاط الذي تمارسه الجماعات المحلية لتنفيذ السياسة العامة في الدولة¹.

أما تهيئة الإقليم، فهي تنظيم خاص تسترشد به الدولة في تنظيم العلاقة بين أقاليمها المتباينة لتحقيق تكافؤ الفرص لكل إقليم وإبراز مواهبه وإمكانياته الجغرافية الكامنة ودعم شخصيته المحلية أو إعادة التوازن بين الأقاليم المختلفة داخل الدولة، وتتأتى بإعادة توزيع الموارد والمكاسب الوطنية بصورة متوازنة لتشمل كل أنحاء البلاد وتقليص الفروق الكبيرة في المستويات الاقتصادية.

تهدف تهيئة الإقليم إلى تحقيق مساواة بين الأقاليم وذلك لضمان التماسك الاجتماعي والوحدة الوطنية، لذلك تشمل التخطيط العمراني والإقليمي، التنظيم الترابي، الاستثمار الصناعي، وبالتالي تمس بمختلف القطاعات السكن، التريبة، النشاطات الاقتصادية، التوظيف، الأوضاع الاجتماعية من محاربة للفقر، وبالنتيجة فلمجلس الأمة المبادرة في كل هذه المجالات، غير أنه بالنسبة للتخطيط الوطني فهو مجال أخرج من اختصاص البرلمان وبالتالي لا يمكن تقديم مبادرة فيه، فهو موضوع تنظيمي، يبقى لمجلس الأمة أن يبادر في قانون المالية باعتبار هذا الأخير من يحدّد مسار التهيئة الإقليمية، إلى جانب قانون التهيئة الإقليمية والتنمية المستدامة، ولا يمنع من المبادرة في قانون الصحة، قانون الضمان الاجتماعي، قانون العمران.

إلى جانب التقسيم الإقليمي نلاحظ أن المواضيع التي يبادر فيها مجلس الأمة مرتبطة بالحياة المحلية، لذلك فالمؤسس قد اعتمد في التعديل الدستوري لسنة 2016 على توزيع المبادرة بين المجلسين بناء على مبدأ التخصص وبالنتيجة يتأكد سبب استحداث الغرفة الثانية، والمتمثل في تحسين التمثيل البرلماني بالتحول إلى تمثيل المناطق والتقسيمات

1- نواف كنعان، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الرابعة، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2010، ص 128.

الإقليمية للدولة، بكفاءات وطنية تعكس الثراء الثقافي، الاقتصادي والاجتماعي والسياسي من خلال غرفة ثانية تتركس في كلّها أو جزئها التّنوع الحاصل في الدولة، وبالتالي توفير تمثيل متنوع، متوازن يراعي كل مكونات المجتمع. مما يضفي فعالية أكثر للجماعات الناجمة عن نظام اللامركزية الإدارية، وهذا يشكل خصوصية دستورية لمجلس الشيوخ الفرنسي.

فتواجد ممثلين عن نظام اللامركزية الإدارية يسهل وضع القواعد التي تطبق على الإدارة، كقواعد الرقابة الإدارية، وكذلك الاستجابة لاحتياجات المواطنين في كل نقاط الجمهورية، ومنه السعي للموازنة بين مقتضيات المصلحة الوطنية وتداعيات الاحتياجات المحلية، وفي نفس الوقت إظهار لقوة مركز الإدارة المحلية، ودورها في تسيير الشؤون العمومية، والنماء المحلي والوطني¹.

وما يزيد الأمر حدّة هو عامل تكوين النواب أي المستوى العلمي والثقافي للنواب إذ أنّ 28.26% من النواب دون المستوى الجامعي، أي بين التعليم الثانوي ودون المستوى خلال الفترة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002، وبنسبة 22% إثر تشريعات 17 ماي 2007، خاصة أن الأحزاب السياسية لم تهتم بالمسألة وراحت تروض أعضائها للخضوع لأوامر الحزب حتّى وإن لم يقتنعوا بها².

بالإضافة إلى تأثير نظام الأغلبية، الذي ينجم عنه عادة التماثل بين التشكيلة السياسية للحكومة والبرلمان، فيتخلّى نواب الأغلبية عن حقهم في المبادرة لصالح الحكومة، بينما الأقلية لا يؤهلها عددها للمبادرة حتى وإن كانت وجهة نظرها صائبة.

1- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 48.

2- خرباشي عقيلة، مرجع نفسه، ص 125.

الفرع الثاني

الشروط القانونية المقيدة للمبادرة البرلمانية

إلى جانب القيود الدستورية، تمّ النصّ على شروط أخرى تقيد المبادرة البرلمانية، واردة في القانون العضويّ 99-02، في انتظار ما سيسفر عنه تعديله، والتي أضفت رقابة مزدوجة على اقتراحات القوانين بالتّالي رجّحت الكفّة لمبادرة الوزير الأوّل.

إذ تخضع اقتراحات القوانين لرقابة مزدوجة متمثلة في كل من رأي الحكومة وقبله رأي مكتب المجلس الشعبيّ الوطنيّ، بصريح المادّة 2/23 من القانون العضويّ 99 - 02: " ... يودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبيّ الوطنيّ".

ونص المادّة 25 من نفس القانون :

" ... يبلّغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تمّ قبوله وفق أحكام المادّة 23 أعلاه".

فاقتراحات القوانين التي هي طرح تصور بشأن أمر يهم الجماعة¹، تكون في بادئ الأمر، محل رقابة مكتب المجلس الشعبيّ الوطنيّ، فبعد إيداع النّواب اقتراحاتهم لدى المكتب، تبلّغ فوراً إلى الحكومة، لكي تبدي رأيها فيها، خلال أجل لا يتجاوز شهرين²، وعند انقضاء الأجل، يحيل رئيس المجلس الشعبيّ الوطنيّ، الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته هذا طبقاً لنص المادّة 2/25 من النّظام الداخليّ للمجلس الشعبيّ الوطنيّ.

فمكتب المجلس الشعبيّ الوطنيّ بمثابة هيئة رقابة، لمدى احترام وخضوع اقتراحات النّواب للإجراءات والشكليات المنصوص عليها دستورا، قانونا، وأخيرا نظاما غرفتي البرلمان، وللمكتب سلطة تقديرية في ذلك، ومجال رقابة المكتب تتمثل فيما يلي:

1-مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 135.

2- تنص المادّة 2/25 من القانون رقم 99-02: "... إذا لم تبد الحكومة رأيها عند انقضاء أجل الشهرين(2)، يحيل رئيس المجلس الشعبيّ الوطنيّ اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته"

- يراقب المكتب مدى احترام العدد المطلوب ومدى استيفاء النص للشكليات، أي الاقتراح ينبغي أن يحرر على أساس مواد، ومر فوقاً بعرض الأسباب، وهذا وفق المادة 2/70 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذا في حالة إعادة إدراج اقتراح قانون تم رفضه، منذ مدة لم تتجاوز السنة من قبل المجلس¹.

- للمكتب حق استدعاء أصحاب الاقتراح لأكثر توضيح للمسألة والبت فيها. يتولى مكتب المجلس قبول أو رفض اقتراحات القوانين، ومن ثم إحالتها على اللجنة أو رفضها، دون وجود لأصحابها أية وسيلة للطعن فيها، أو تجديد صياغتها، إلا بمرور سنة كاملة. تعتبر المدّة المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين أي مدّة الشهرين، مدة طويلة جداً، الأمر الذي قد يفقد المبادرة التشريعية للنواب معناها، كما يمكن للحكومة خلال هذه المدّة، تقديم مشروع قانون في الموضوع الذي يعرض له الاقتراح، وبالتالي يقضي على الاقتراح وهذا ما جاء في نص المادة 24 من القانون العضوي 99-02: "لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح، مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تمّ سحبه أو رفضه منذ أقلّ من (12) اثني عشر شهراً".

تعتبر مدّة الشهرين (2)، مدّة كافية للحكومة تمنح لها إمكانية التدارك واللجوء إلى إصدار تشريع مماثل خلال دورة انعقاد البرلمان²، باللجوء إلى أسلوب الأوامر، وبالتالي تكون السلطة التنفيذية قد عالجت الموضوع المودع من قبل البرلمان.

كما يمكن للحكومة أن ترفض في نهاية مدّة الشهرين، الاقتراح المقدم من طرف النواب، استناداً لنص المادة 139 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري³. تعتبر

1- وهذا الأمر في نظرنا، مساس بهيبة مكتب المجلس الشعبي الوطني وتدخل صارخ من طرف السلطة التنفيذية في صلاحية البرلمان.

2- بصدور التعديل الدستوري الأخير أصبحت دورات البرلمان محددة بدورة واحدة في السنة هذا ما سنفصل فيه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

3- تنص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح انفاقها".

مدة الشهرين طويلة جداً، رغم أن الدستور قد وسع في مدة دورات البرلمان¹، وهذا يؤدي إلى تأخر دراسة هذه المبادرة التشريعية، بتأخر الحكومة في الرد عليها أصلاً². خاصة أن مشروع أو اقتراح قانون سبق رفضه في أقل من 12 شهراً، أو قانون قيد الدراسة لا يجب أن يشكّل موضوع مبادرة قانون من جديد³.

ويرفع الاقتراح السلطة التنفيذية لإبداء رأيها، فبإمكان الحكومة الاعتراض على المقترح، بعد تصفحه من اللجنة المختصة، وذلك بعد فصل مكتب المجلس الشعبي الوطني فيه بالقبول أو الرفض، من حيث الشكل أو المضمون، وهو ما يشكل إعتداءً على اختصاص الهيئة النيابية، ولثقة التي وضعها فيها صاحب السيادة⁴.

وهي شروط مجتمعة أدت إلى قلّة المبادرة البرلمانية وحتى انعدامها، وهذا ما تؤكد

تجربة تطبيق دستور 1996 :

الفترة التشريعية	اقتراحات القوانين	مشاريع القوانين
الرابعة: من جانفي 1998 إلى 2002	01	59
الخامسة: من يوليو 2002 إلى 2007	01	91

المصدر: معنصر لونس، المراحل التي يمر بها العمل التشريعي في دستور 1996، مرجع سابق.

- 1- راجع المادة 1/135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.
- 2- لونس جقيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، مرجع سابق، ص 104.
- 3- تنص المادة 24 من القانون العضوي 99 - 02: "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثنتي عشر (12) شهراً".
- 4- مزياني لونس، المراحل التي يمر بها العمل التشريعي في دستور 1996، مرجع سابق، ص 67.

المبحث الثاني

جدول الأعمال

لقد تناول القانون العضويّ 99-02 جدول الأعمال في الفصل الثالث تحت عنوان العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة وبالتحديد في المواد 16 ، 17 ، 18، ويتمثل جدول الأعمال في الموضوعات التي تدور حولها المناقشات الخاصة بجلسة محدّدة. يعرف أيضا أنّه تحديد المواضيع التي تكون محلّ دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان وهو طريقة فنيّة لترتيب العمل داخل البرلمان عموما وفي كل غرفة وأنّه برنامج العمل المحدّد لسير العمل التشريعي¹ فهو البرنامج الذي تتمّ بموجبه إدارة المناقشات في جلسات البرلمان، أو أنّه برنامج العمل المحدّد مسبقا لسير العمل التشريعي.

يتضمن جدول الأعمال²:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.
- الأسئلة الشفوية.
- المسائل المختلفة طبقا للدستور وللقانون الداخلي.

إنّ تحديد الجهة المختصة بوضع جدول الأعمال، بالإضافة إلى القواعد التي تحكمه، تتمتع بتأثير حاسم بالنسبة للعمل البرلماني³، وبالنسبة للتوازنات بين الهيئات والجماعات التي تتكون منها فتحديد جدول الأعمال له أهمية قصوى، وهو الذي يقرّر

1 - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 236.

2- راجع المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

3- نقلا عن محمد هاملي، هيمنة السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظامين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، 2014، ص 13، يقول الأستاذ ARDANT " تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه".

مصير أي نص تشريعي، إمّا أن يأتي إلى المجلس لمناقشته أو يبعد ويهمل، وقد تتجاوز الأحداث فيندثر¹.

بالاستناد إلى الفكرة التقليدية أنّ البرلمان سيد جدول أعماله باعتباره ممثل الإرادة الشعبية، فالبرلمان مخول بكل طلاقة لإعداد جدول أعماله مما لا يقبل معه أن تتولى سلطة أخرى تنظيم جدول أعماله، إلا أنّ الواقع العملي للنظام السياسي الجزائري، يثبت العكس بسبب عدم تحكم البرلمان في جدول الأعمال والمشاكل التي يطرحها جدول الأعمال (المطلب الأول)، مما أدى إلى سيطرة واستحواذ السلطة التنفيذية عليه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المشاكل التي يطرحها جدول الأعمال

نظرا لتزايد نشاطات الدولة بسبب التطور التكنولوجي وما فرضه من تغيرات وتنوع المشاكل المطروحة على البرلمان لحلّها، وجب تنظيم برنامج عمل البرلمان. وكغيره من التصرفات القانونية يطرح مجموعة من المشاكل.

نقصد بالمشاكل التي يطرحها تحديد جدول الأعمال، تلك المشاكل والصعوبات التي تعترض تنفيذ جدول الأعمال الذي نظمه البرلمان²، وتتمثل في كل من المشاكل الفنية (الفرع الأول) والمشاكل السياسية (الفرع الثاني)، والتي تجعله قابلا للتعديل.

1- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009، ص71.

2 - معنصر لونس، المراحل التي يمر بها العمل التشريعي في دستور 1996، مرجع سابق، ص 42.

الفرع الأول

المشاكل الفنية

إن دورة البرلمان محدّدة بواسطة الدّستور من حيث الوقت مثلما هو الحال في كل البرلمانات في العالم. الأمر الذي استوجب عليها تحديد الأولويات، وتنسيق العمل بين مختلف اللجان، التي تتشكل منها تلك المؤسّسات، وضرورة إيجاد حلول لتلك القضايا، فضلا عن أعمال اللجان التي يشارك فيها الأعضاء، ويجب أخذها بعين الاعتبار عند تحديد جدول الأعمال، خاصة وأنّ عضو البرلمان مرتبط بدائرته الانتخابية، حيث يقوم بالزيارات والمشاركة في الاحتفالات والمهرجانات والاجتماعات الرّسمية والاتّصال بالهيئات الإدارية والسياسية المختلفة على مستوى الدائرة الانتخابية والولاية¹.

تجدر الإشارة أنّه مهما بلغت درجة التّنظيم في جدول أعمال البرلمان والتنسيق بين مختلف الموضوعات المدرجة فيه، فإن هذا التّنظيم يتعرض للإرباك والإخلال به نتيجة وقوع بعض الأحداث، التي تؤثر على جدول أعماله، منها المؤتمرات الدولية، والحالات غير العادية التي يمكن أن تطرأ داخليا ودوليا²، مما يتطلب الاجتماع لدراسة الوضع والاستماع لبيان الحكومة أو لخطاب من قبل رئيس الجمهورية مع ما يترتّب على ذلك من تغيير في جدول أعماله³.

1- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 85.
2- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012/2011، ص 234.
3- معنصر لونس، المراحل التي يمر بها العمل التشريعي في دستور 1996، مرجع سابق، ص 40.

عليه يجب على النواب اختيار الوقت الملائم للمناقشة وكيفية العمل المراد إنجازه ووضع موازنة جديّة دقيقة بين مدّة الدّورة المحدّدة دستورياً وحجم العمل البرلماني مع الأخذ في الحسبان الحوادث المفاجئة التي قد تطرأ¹.

الفرع الثاني

المشاكل السياسيّة

يقصد باختيار موضوع النّشاط أو العمليّة التّشريعيّة، معناه اختيار إطار سياسي معين، وبالنتيجة توجيه النّشاط البرلماني، ومن هنا فإن مسألة تحديد جدول الأعمال تعتبر لا محالة نقطة تفاهم أو توازن بين المؤسّستين التّشريعيّة والتّنفذيّة أو عامل صراع أو تأثير مؤسّسة على أخرى².

لكن بالنّسبة للواقع النّظام السياسي الجزائري جعل المؤسس من السّلطة التّنفذيّة المهيمنة على جدول الأعمال، هذا يتنافى ومبدأ الفصل بين السّلطات، إذ جعل منه مجرد مبدأ دستوري نظري، لا أثر له على أرض الواقع، إذن فالسّلطة التّنفذيّة هي التي تحدّد المواضيع التي تكون القاعدة القانونيّة التي ستطبق على الأفراد وهي المختصة دستورياً بتنفيذها، وبالنتيجة فهي تستأثر بالمجال التّشريعي، ما قد يهدد حقوق وحرّيات الأفراد، ويستبعد تطبيق الديمقراطيّة في الجزائر، فلا يجب أن ننسى أن البرلمان هو وجه المشاركة الشعبيّة في السّلطة³

1- شريط وليد، السّلطة التّشريعيّة من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 234.

2- بوالشعير سعيد، النّظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 86.

3- راجع معنصر لونس، المراحل التي يمر بها العمل التّشريعي في دستور 1996، مرجع سابق، ص 44.

المطلب الثاني

استحواد السّطة التنفيذية على جدول الأعمال

لم يبيّن القانون 01-16 المتضمّن التعديل الدستوري على غرار ما كان معمولاً به قبل التعديل، السّطة المختصة بوضع جدول أعمال المجلس، غير أنّ القانون العضوي 02/99 قد عقد الاختصاص لمكتب المجلس الشعبيّ الوطني ومكتب مجلس الأمة، مع إشراك الحكومة في تحديد المسائل التي ستطرح على المجلس الشعبيّ الوطني للنقاش والتصويت¹.

عند استقراء المادة 18 من القانون العضويّ السالف الذكر التي تنص: "يُضبط مكتب كلّ غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعماله" هنا المشرّع الجزائري اتجه ظاهرياً إلى تمكين كل غرفة من إعداد جدول الأعمال بطلاقة² ذلك يعود إلى أنّ المشرّع اشترط الشورى لا غير، غير أنّ الواقع العملي في النظام السياسي الجزائري يثبت العكس فالحكومة أحكمت قبضتها على مفتاح العمل التشريعي، فأصبح البرلمان هيئة استشارية وتابع للحكومة من خلال تفوقها شبه المطلق في إعداد جدول الأعمال الذي يتوقف عليه مصير أيّ مبادرة في المجال التشريعي³. وهذا التحكم ظاهر عن طريق حضورها في اجتماعات مكثبي المجلسين، والقول بالحضور معناه التأثير المباشر والقوي، لما للحكومة من وسائل تأثيرية مباشرة وغير مباشرة وتبديرات سياسية وفنية مقنعة، ما يحولها إلى مشارك فعال، في تحديد جدول الأعمال وضبطه، لتمتعها بحق الأولوية (الفرع الأول)، وحق الاستعجال (الفرع الثاني)، هذا في

1- تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99 على: "يُضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبيّ الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة"، وتنص المادة 17 من القانون نفسه: "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلج على استعجاله، عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية".

2- أيت إدير نادية، تعقيلت نادية، وسائل تأثير رئيس الجمهورية على العمل التشريعي للبرلمان في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 77.

3- الغري إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء تعديل 2008، مرجع سابق، ص 34.

الحالات العادية، إلى جانب حق فرض جدول الأعمال الذي تراه مناسباً عن طريق إمكانية طلب انعقاد البرلمان في دورة استثنائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

حق الأولوية

تنص المادة 16 من القانون 99-02: "يُضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعين في مقرّ المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا للترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة" من هذه المادة نفهم أن المشرع الجزائري كرّس دورا إيجابيا للحكومة في إعداد جدول الأعمال، والذي يتم باتفاق مكثبي الغرفتين وممثل الحكومة، غير أن حق ترتيب المواضيع يعود لهذه الأخيرة حسب الأولوية التي تراها أصلح وأنجع لعملها¹ استنادا إلى مجموعة من المبررات وهي:

- قد يؤول ترتيب الأولوية إلى أمر عملي، كونه يراعي جاهزية بعض المشاريع قبل الأخرى عند الحكومة.

- يمكن أن صيغة الأولوية قد تخدم الفاعلية على مستوى العمل التشريعي للبرلمان ككل لا للحكومة فقط.

- كما أنّ حق الأولوية قد تفرضه حالة الضرورة أو الاستعجال وهو يختلف عن الترتيب التقني المحض².

1- الغري إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء تعديل 2008، مرجع سابق، ص 31.
2- شاشوه عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 79.

لكن هذه المبررات سرعان ما تتلاشى، أمام الواقع العملي في النظام السياسي الجزائري ويبقى شرط احترام ترتيب الأولوية يشكل مناسبة سامحة للحكومة كي تبعد اقتراحات القوانين التي يبادر بها النواب، وتجعلها في مؤخرة الجدول لتنقص من إمكانية مناقشتها¹.

ذلك أنّ النصوص القانونية المعدة في إطار استعمال أسلوب الأولوية في ترتيب المواضيع، ما هي إلا أدوات قانونية لتنفيذ برنامجها، وبرنامج رئيس الجمهورية بعد تعديل 2008².

الفرع الثاني

حق الاستعجال

تنص المادة 17 من القانون العضوي 99-02: "يمكن للحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على استعجاليه."

عندما يصرّح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية.

إنّ فالحكومة تتدخل في ترتيب المواضيع خلال الجلسات، وهذا ما يسمح لها باختيار المواضيع وترتيبها حسب برنامجها من جهة، وحسب المعطيات العامة داخل البرلمان، فهي تستطيع تغيير الترتيب إذا رأت أنّ مبادرة تشريعية ما قد تحدث الخلاف، فتستعمل تقاديا لذلك، أسلوب الاستعجال، حيث للحكومة حين إيداع مشروع قانون أنّ تلح على استعجاليه.

إنّ فالمشرّع بمنحه للحكومة، كلّ هذه الامتيازات قد قلب القواعد، حيث تبدو الحكومة صاحب السيادة في العملية التشريعية.

1 - شاشوه عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص 80.

2 - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 90.

فبالنتيجة يصبح البرلمان يمارس اختصاصا محدودا من حيث المسائل التي تطرحها الحكومة، ومقيدا بعامل الوقت¹.

إلا أنّ تدخل الحكومة، لم يتوقف عند هذا الإطار، بل نجدها تتدخل حتى في ضبط جدول أعمال الجلسات، ومواعيد عقدها عن طريق إلزام البرلمان باستشارتها. صحيح أنّ هناك مبررات لهذه الاستشارة عندما يتعلق الأمر مثلا بحضور ممثلي الحكومة لطرح مشاريع القوانين أو أثناء مناقشتها أو في اللجان المختصة، أو الإجابة على الأسئلة وغيرها من النشاطات، لكن إطلاق الصياغة، يقيد الاستشارة حتى في الحالات التي لا تقتضي الضرورة حضور ممثلي الحكومة، ومن ثمة فإن هذه الأخيرة، تشارك ولو بشكل أحق في ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيدها، وإن كان النص لم يبين طبيعة هذه الاستشارة²، إن كانت إلزامية وجوبية، إلا أنّ القراءة السطحية، تعتد بأنها مجرد استشارة يمكن لأحد المجلسين الأخذ بها أو رفضها³.

الفرع الثالث

إمكانية طلب انعقاد البرلمان في دورة استثنائية

تنص المادة 135 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها 10 عشرة أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر"

1- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الجزائري، نشأة فقها تشريعا، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 136.
2- جاء في المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني النظام الداخلي للمجلس الأمة، ج ر العدد 08 المؤرخة في 21 شوال عام 1418 هـ الموافق 18 فبراير سنة 1998م، معدّل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الأمة، ج ر العدد 84 المؤرخة في 20 شعبان عام 1420 هـ الموافق 28 نوفمبر 1999م، معدّل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 77 المؤرخ في 21 رمضان عام 1421 هـ الموافق 17 ديسمبر 2000 م: "... ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة"

3- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 92.

تطبيقاً لنص هذه المادة فالمؤسس الجزائري أخذ بنظام الدورة العادية الواحدة.

كانت مدة الدورة التشريعية، في دستوري 1976، و 1989 لا تتجاوز الثلاثة (03) أشهر، أما في دستور 1996 قبل التعديل فجاء في نص المادة 118 منه " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سن، مدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل"، وهذا أيضاً ما نصت عليه المادة 4 من القانون العضوي 99-02 لتصبح مدتها 10 أشهر بعد التعديل الدستوري الأخير.

يجد هذا التمديد تفسيراً في عدم كفاية المدة السابقة خاصة بعد اعتماد الجزائر اتجاهًا اجتماعيًا واقتصاديًا مخالفًا لما كان عليه حتى سنة 1989، الأمر الذي أدى في الكثير من الأحيان إلى اللجوء إلى دورات استثنائية¹.

ويمكن لدورة البرلمان أن تتعدى مدة أربعة أشهر إذا اقتضى الأمر ذلك، عملاً بنص المادة 135 من الدستور الذي استعمل عبارة "على الأقل"، أو إذا طلب الوزير الأول تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة من جدول الأعمال².

إلى جانب الدورات البرلمانية العادية، نص المؤسس الجزائري على مبدأ الانعقاد غير العادي للبرلمان لمواجهة ظروف استثنائية، وهناك دساتير خولت رئيس الجمهورية وعددًا من أعضاء البرلمان هذه السلطة.

أما دساتير الأخرى فجعلته سلطة مقتصرة على رئيس الجمهورية وحده.

1 - لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، مرجع سابق، ص 91.

2- راجع المادة 2/135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

فلقد عمل المؤسس الجزائري في كلٍّ من دستور 1976 ودستور 1989 و1996 على تنظيم إمكانية انعقاد البرلمان في دورة غير عادية¹ وهذا الحق غير مقتصر على رئيس الجمهورية بل يشاركه نواب المجلس في ممارسته، ويمكن للوزير الأول طلب ذلك:

"يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"².

فإذا كانت سلطة استدعاء البرلمان في دورة غير عادية مخولة لرئيس الجمهورية وحده³، فإن استدعاء نواب البرلمان للانعقاد يجب أن يكون مقدّمًا من قبل ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهذا الأمر يكاد يكون مستحيلًا، ونحن في نظام تعددي، وتكون الأغلبية المساندة لرئيس الجمهورية في أغلب الأحيان هي المسيطرة على هذه السلطة.

ولم يمنح الحق لأعضاء مجلس الأمة لاستدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية.

1 - أنظر المادة 147 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 هـ الموافق 22 نوفمبر سنة 1976م، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر العدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، معدل بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 12 شعبان عام 1399 هـ الموافق 7 يوليو سنة 1979، ج ر العدد 28 المؤرخة في 15 شعبان عام 1399 هـ الموافق 10 يوليو سنة 1979، المعدل بالاستفتاء موافق عليه في 3 نوفمبر سنة 1988، المنشور بموجب المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 25 ربيع الأول عام 1409 هـ الموافق 05 نوفمبر سنة 1988 م، ج ر 94 والمادة 2/112 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 هـ الموافق 28 فيفري سنة 1989م، يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر العدد 09، المؤرخة في 23 رجب عام 1409 هـ الموافق 01 مارس سنة 1989 م.

2 - المادة 2/135 من التعديل الدستوري بموجب القانون 01-16، مرجع سابق.

3- موسى بودهان، "الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003، ص 36.

القاعدة أنّه إذا دُعي المجلس للاجتماع غير العادي، فإنّه يتقيد بجدول الأعمال الذي دُعي من أجله، بحيث لا يجوز أن ينظر في موضوع آخر. وأجازت بعض الدساتير للمجلس أن يتعرض لموضوعات جديدة إذا وافقت الحكومة على ذلك¹.

إلا أنّ المؤسس الجزائري، حرص على تقييد البرلمان بجدول الأعمال الذي استدعي من أجله. ف جاء في المادة 135/ الأخيرة من القانون 16- 01 المتضمن التعديل الدستوري "تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله".

رغم تحديد الدساتير مواعيد ثابتة يتعيّن أن يجتمع فيها البرلمان بموجب القانون، لكن قد يحدث أن تطرأ ظروف تستدعي تأجيل انعقاد البرلمان إلى تاريخ لاحق تفادياً لأزمة قد تؤدي إلى استقالة الحكومة أو حلّ البرلمان.

إنّ حق تأجيل انعقاد البرلمان لم يرد في جميع الدساتير وحتى بعد التعديل الدستوري الأخير، وبالتالي لا يمكن ممارسة هذا الحق إلا إذا نصّ الدستور عليه صراحة، لأنّه إذا حدد الدستور موعداً لانعقاد المجلس، فإنّه يجب العمل بحكم الدستور، إلا إذا طرأت ظروف قاهرة يستحيل معها انعقاد المجلس كالحرب مثلاً.

إنّ هذا التأجيل يعتبر مخالفاً للدستور، ما لم يرد نص صريح يبيح ذلك، لأن السلطات التي ينشئها الدستور، عليها أن تمارس اختصاصاتها طبقاً لما يقرره الدستور من أحكام، ما دام الدستور يوجب انعقاد المجلس في تاريخ محدد، وما دام هذا الاجتماع ممكناً، فإنّه يتعين انعقاد المجلس، لأن الانعقاد ليس مجرد حق للمجلس يمكن أن يمارسه أو لا يمارسه، ولكنه واجب عليه أن ينفذه². ويقوم البرلمان في كلّ دورة بدراسة النصوص المحددة في جدول أعمال المجلس.

1- الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1986، ص 521.

2- نقلاً عن لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، مرجع سابق، ص 95.

الفصل الثاني

تعزيز دور السلطة التنفيذية في المراحل اللاحقة لإعداد مشروع القانون

تطوّر مبدأ الفصل بين السلطات كأحد المقومات الأساسية لدولة القانون، على نحو يحقق التعاون بين سلطات الدولة، إذ أنّ تطبيق الفصل الجامد بين السلطات قد يؤدي إلى شلّ مؤسساتي في الدولة. غير أنّ ذلك التعاون لا يجب أن يمس باستقلالية وسيادة كل سلطة من السلطات الثلاثة، لتحقيق توازن مؤسّساتي في الدولة.

ويظهر التعاون بين سلطات الدولة على الخصوص في مجال القانون، إذ تتولى السلطة القضائية حلّ النزاعات المتعلقة بتنفيذه، بينما تتولى السلطة التنفيذية تنفيذه، وتختص السلطة التشريعية بخلقه، حماية لحقوق الأفراد وتحقيقا للمصلحة العامة.

لذلك وعلى غرار ما هو معمول به دوليا، فالسلطة التنفيذية في النظام الجزائري حقّ التّدخل في مراحل سنّ القانون، دون أن يؤثر ذلك، على مركز البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع.

تتدخل السلطة التنفيذية في كل مراحل سن القانون، سواء ما تعلق بمناقشة النص والتصويت عليه (المبحث الأول)، أو نفاذ القانون (المبحث الثاني).

المبحث الأول

المناقشة والتصويت على القانون

أوجب المؤسس الجزائري، أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون، موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث يمرّ مشروع أو اقتراح القانون بالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي:

تنص المادة 120 من دستور 1996¹ المعدل والمتمم: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

تنص مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروف عليه.

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه.

وهو نفس ما تمّ النص عليه بعد تعديل 2016، فجاءت المادة 138: "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

1-نشير أن المادة 20 من دستور 1996 المعدل والمتمم، أثارت جدلا كبيرا وكانت محل خلاف بين الأساتذة والمختصين، منهم بوزيد لزهاري والأستاذ عمر صدوق وغيرهم وفعلاً، فإن موقف المؤسس متناقض، ففي المادة 1/120، يقول أن النص يناقش بين غرفتي البرلمان على التوالي، أما في الفقرة الثالثة منها، فإنه يخول مجلس الأمة المصادقة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، أعطى حق في الفقرة الأولى وقضى عليه في الفقرة الثانية هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تعتبر أن موقف المؤسس متناقض أيضاً، مع المادة 98 من دستور 1996، والتي تجسد مبدأ البيكاميرالية، وبهذا أصبح مجلس الأمة، غرفة للتصويت فقط، أما بصدر التعديل الأخير فقد منح مجلس الأمة حق التصويت والمناقشة على القوانين.

تنص مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في السائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه".

لكن ذلك لا يعني أنّ مشروع واقتراح القانون، كان يدرس على مستويين، فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يناقش مشروع أو اقتراح القانون، فمجلس الأمة كان يقتصر دوره على مناقشة النص المصوّت والمحال عليه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني. أو يمكن القول أنّ دوره يكمن في تركية ما يصوّت عليه المجلس الشعبي الوطني¹.

وهو ما حافظ عليه المؤسس في التعديل الجديد كقاعدة عامة، باستثناء منح حقّ التصويت لمجلس الأمة كغرفة أولى في مواضيع محدّدة² وهي التنظيم المحلي، التهيئة الإقليمية، التقسيم الإقليمي.

تسبق عملية التصويت مناقشة مشروع القانون أو اقتراح القانون إذ ضمن القانون 99-02 تدخل الحكومة في المناقشة (المطلب الأول) وهو الأمر الذي لم يعالجه المؤسس كونه اختصاص أصيل للمشروع وقام بتعديل المبادئ العامة التي تحكم التصويت البرلماني (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التوجيه حكومي للعملية التشريعية

لم يتوقف تدخل السلطة التنفيذية عند المراحل التحضيرية بل تطاولت أيديها إلى المراحل اللاحقة لإعداد العمل التشريعي وهذا التدخل اللامحدود جذوره مستمدة من قواعد الدستورية. فإلى جانب تحكم السلطة التنفيذية في عصب العمل البرلماني المتمثل في جدول الأعمال،

1- بوزيد لزهاري، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، الفكر البرلماني، العدد السابع ديسمبر 2004، ص 49.

2- لمزيد من التفاصيل راجع المبحث الأول من الفصل الأول من هذه المذكرة.

تتمتع الحكومة في ظلّ النّظام السابق، بحق ترتيب المواضيع داخل الجلسة (الفرع الأول)، وتوجيه المناقشات وذلك بحضورها الدّوّب في المناقشات (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التفوق الحكومي عن طريق ترتيب المواضيع داخل الجلسات

بالإضافة إلى الامتياز الذي تتمتع به الحكومة في إعداد جدول أعمال الحكومة، فلها أيضاً دور بالغ الأهمية في ترتيب المواضيع خلال الجلسات، وهذا ما يسمح لها باختيار المواضيع وترتيبها حسب برنامجها من جهة، وحسب المعطيات العامة داخل البرلمان¹، فهي تستطيع تغيير الترتيب إذا رأت أن مبادرة تشريعية ما قد تُحدث الخلاف، فتستعمل، تقادياً لذلك، أسلوب الاستعجال، حيث يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلجّ على استعجاله. عندما يصرّح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدّورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدّورة الجارية².

الاستعجال يمنح الحكومة وسيلة لتغيير الترتيب في جدول الأعمال من جهة، ومن جهة أخرى يمنحها الوقت الكافي سواء لمراجعة المبادرات التشريعية إذا كانت مقدمة من قبلها، أو التعلّب على احتمال وجود الخلاف مع أعضاء البرلمان³.

ويظهر التفوق الحكومي في تحديد جدول الأعمال أساساً بالنسبة لاقتراحات القوانين، بحيث لا يمكن إدراج الاقتراح في جدول الأعمال بمجرد تقديمه من قبل النّواب، بل يخضع ذلك الاقتراح إلى عدّة قيود ولاسيما القيد الخاص بعرضه على الحكومة، حيث تنص المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 " يبلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تمّ قبوله وفقاً للمادة 23 أعلاه. تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين(2)"

1- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مرجع سابق، ص 82.

2 - المادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

3- قاوى إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 35.

إنّ مدّة شهرين تتيح الفرصة للحكومة لكي تجعل الاقتراح البرلماني لاغيا، لأن الحكومة بوسعها تدارك الأمر بإصدار مشروع قانون يعالج ذلك الأمر¹.

أما فيما يخص قوانين الماليّة، فالمادّة 66 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تستثني هذه القوانين من الإجراءات المحدّدة في الفقرة ما قبل الأخيرة من هذه المادّة التي تنص على أنّه " لا يمكن تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال الجلسة، إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة (3) أيام على الأقلّ من تاريخ هذه الجلسة"، فإذا كان التّفوق الحكومي ظاهرا فيما يخص تحديد جدول أعمال الدورات العادية للبرلمان، فإنّ تحديد هذا الجدول في الدورات غير العادية سلطة مستحوذة كليًا من قبل الحكومة وحدها، وهذا ما تؤكده المادّة 4/135 من القانون 01-16 المتضمن التّعديل الدّستوري الأخير التي تنصّ على أنّ "تختم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله". وتطبيق المادّة 3/4 من القانون العضوي² 02/99 يحدد المرسوم الرئاسي المتضمّن دعوة البرلمان دورة غير عادية، جدول أعمال الدورة³.

الفرع الثاني

التدخل الحكومي في المناقشات

يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمتع إليهم بناءً على طلب من الحكومة يُوجّه إلى رئيس كلّ من الغرفتين، حسب الحالة، أي سواء كانت المناقشة على مستوى لجان المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو على مستوى لجان مجلس الأمة²، كما يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ والحكومة تقديم اقتراحات التّعديلات على مشروع أو اقتراح قانون مُحال على اللجنة لدراسته³.

1 - بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري الدستوري الجزائري، نشأة فقها تشريعا، ص 88.

2 - المادّة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادّة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

3 - المادّة 28 من القانون العضوي رقم 02-99، مرجع سابق.

وحضور الحكومة ضروري لمراقبة عمل اللجان البرلمانية، ليس من أجل شرح المبادرة فحسب، بل خشية أن تمس مشاريعها تعديلات لا تتوافق مع طموحات الحكومة ورغباتها، لذا مُنحت الحكومة سلطة أخرى، تتمثل في إمكان سحب مشاريع القوانين قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني¹.

يمكن للحكومة سحب النص الذي تتخوف من كثرة التعديلات فيه، وبالتالي استعمالها وسيلة قانونية أخرى تمكن النص من الظهور إلى الوجود في الصيغة التي تريدها، وتتمثل هذه الوسيلة في الأوامر²، أما إذا وافقت الحكومة على إبقاء النص، فيعرض المشروع على الجلسة العامة حسب ما جاء في المادة 22 من القانون العضوي رقم 02/99 " مع مراعاة أحكام الفقرة 6 من المادة 120 من الدستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني " كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها، ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك يترتب على السحب توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة، ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال³.

- 1- لوناسي جبيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، مرجع سابق، ص 115.
- 2- هذا ما حصل مثلا بالنسبة للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث أعلن رئيس الحكومة ورئيس المجلس الشعبي الوطني تسجيل مشروع القانون في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، لكن نحن نعلم أن رئيس الجمهورية أصدر ذلك القانون بموجب أمر (القانون رقم 06-12 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون العام للوظيفة العمومية.
- 3- مثلا: خلال الفترة التشريعية الممتدة ما بين 1998 إلى غاية 2000، سحبت النصوص التالية:
 - مشروع قانون محدد لكيفيات بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية، حيث أودع بتاريخ 1997/12/16 وسحبه الحكومة بتاريخ 1998/07/11.
 - مشروع قانون المعدل والمتمم للأمر المتعلق بالإجراءات المدنية الذي أودعته الحكومة بتاريخ 1998/04/26، وتمّ سحبه بتاريخ 1999/04/25.
 - مشروع قانون متمم للأمر المتضمن القانون المدني المودع بتاريخ 1999/03/10 وتمّ سحبه بتاريخ 1999/04/25.
 - جدول تفصيلي للنصوص المودعة في الفترة التشريعية الممتدة من نهاية 1997 إلى نهاية 2000.

النصوص المودعة	عدد	عدد النصوص التي سحبت	عدد النصوص التي تمّ التصويت عليها
مشاريع القوانين	47	03	44
اقتراحات القوانين	17	-	00

المصدر: لوناسي جبيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، مرجع سابق ص 111.

يترتب على السحب توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة، ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال النص.

تتم المناقشة العامة للنص، ثم مناقشته مادة مادة، ويكون النقاش بين الوزير المعني أو أصحاب اقتراح القانون من جهة وبين النواب من جهة أخرى، مع تحديد المدة الزمنية لكل تدخل حسب عدد المتدخلين.

ويمكن لممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدم شفويًا تعديلات خلال المناقشة مادة مادة¹.

إذا تبيّن لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة، أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة، لتمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل، ويكون توقيف الجلسة وجوبًا، بناءً على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون². يمكن للحكومة إجراء تعديلات سواء على المبادرات المعروضة من قبل النواب، أو على تعديلات النواب أو على التعديلات التي تقدّمها اللجان المختصة. مع الإشارة إلى أنّ حقّ التعديل المخوّل للنواب في دستور 1996 يتمتع به نواب المجلس الشعبيّ الوطني فقط دون أعضاء مجلس الأمة³. وهذا في انتظار ما سيسفر به تعديل القانون العضويّ 99-02.

وتنص المادة 1/28 من القانون العضويّ رقم 02/99 على أنّه "يحقّ للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبيّ الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته".

1- المادة 34 من القانون العضويّ رقم 99-02، مرجع سابق.

2 - المادة 2/34 من القانون العضويّ رقم 99-02، مرجع سابق.

3- عزّ الدين بغدادى، الاختصاص الدستوريّ لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوريّ الجزائريّ، دراسة مقارنة مع النظام المصريّ، مرجع سابق، ص 84.

وهذا ما أكدته المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث تقدّم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع، أو عشرة (10) نواب. يجب أن تكون التعديلات معلّلة وبإيجاز وأن تخص مادة أو مواد من النص، أولها علاقة مباشرة إن تضمنت إدراج مادة إضافية.

وتوقّع تعديلات النواب من قبل جميع أصحابها، وتودع في أجل ثلاثة (03) أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة.

المطلب الثاني

تعديل أحكام التصويت البرلماني

عزّز المؤسس في سنة 2016 الدور التشريعي لمجلس الأمة بمنحه حقّ المناقشة لمشاريع القوانين في بعض المواضيع المحدّدة دستورياً (الفرع الأول) وهو ما يؤكّده تعديل النصاب المقرر للتصويت (الفرع الثاني)، وأسند مهمّة حلّ الخلاف بين الغرفتين للجنة المتساوية الأعضاء (الفرع الثالث).

الفرع الأول

منح مجلس الأمة حق المناقشة

نصت المادة 3/120 قبل التعديل:

"... يناقش مجلس الأمة، النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه

بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه."

كما جاء في المادة 39 من القانون العضوي 99-02:

"يُباشِر المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوّت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني.

.."

وبالتالي كان مجلس الأمة يباشر المناقشة على قانون صوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، ولا يمكن أن يعدل، أما المجلس الشعبي الوطني فيباشر المناقشة على مشروع أو اقتراح قانون¹، وهناك إمكانية التعديلات وفق الإجراءات الخاصة بها.

بينما نصت المادة 138 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

نلاحظ أنّ المؤسس في التعديل الجديد منح حق المناقشة الفعلية لمجلس الأمة إذ يناقش المجلس الشعبي الوطني النص الذي صوت عليه مجلس الأمة والمتعلق بالتنظيم المحلي، التهيئة الإقليمية، التقسيم الإقليمي، ويناقش مجلس الأمة جميع النصوص الأخرى الذي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

لم يحدد المؤسس الجزائري، على غرار ما كان معمولاً به قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، زمناً لمناقشة المبادرات، بخلاف المؤسس الفرنسي الذي منع إجراء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون في الجلسة وفي قراءة أولى أمام المجلس الأول الذي أبلغ، إلا بعد انقضاء مدة ستة (6) أسابيع من إيداعه، ممّا لا يمكن إجراؤها أمام المجلس الثاني الذي أبلغ به إلا بعد انقضاء مدة أربعة أسابيع من إرساله، باستثناء قوانين الميزانية ومشاريع قوانين تمويل الضمان الاجتماعي والمشاريع المتعلقة بحالات الأزمة².

وبالتالي كان لمجلس الأمة يباشر المناقشة على قانون صوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، ويتبع نفس شكيلات المناقشة التي يباشرها المجلس الشعبي الوطني.

1- هذا عامل نعتبره، مساساً بمجلس الأمة وجعل منه غرفة التصويت فقط، فلا جدوى إذن من النص في دستور 1996، على الازدواجية البرلمانية.

2- راجع المادة 42 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

بعد تقديم ممثل الحكومة، مشروع القانون، أو اقتراح لقانون من قبل مندوب أصحابه أمام المجلس، وتقرير اللجنة المختصة، من قبل مقررها، يشرع المجلس الشعبي الوطني في مناقشة النص والتصويت عليه.

تجرى المناقشات في إطار تنظيمي يقوم بوضعه مكتب المجلس، ويسهر على تطبيقه رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس اللجنة¹، قبل بداية المناقشة، يسجل النواب الذين يرغبون في تناول الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئيس اللجنة². ويمكن لنائب لم يسجل نفسه مسبقاً أن يطلب الكلمة أثناء الجلسة، ثم يتدخل في الموضوع إذا وافق الرئيس على طلبه، لا يجوز لأي نائب أن يتناول الكلمة، دون إذن من رئيس الجلسة، ولا يجوز الخروج عن موضوع الجلسة، وإذا ابتعد نائب متدخل عن الموضوع كان جزاؤه التذكير بالنظام من قبل الرئيس.

يجري المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة ثلاثة (03) أنماط من التصويت وهي³:

- التصويت مع المناقشة العامة.

- التصويت مع المناقشة المحدودة.

- التصويت بدون مناقشة.

يعتبر التصويت مع المناقشة العامة، هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجرى في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة⁴.

تتم المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة، إذا كانت هي المبادرة، ثم إلى مقرّر اللجنة المختصة، وأخيراً المتدخلين من النواب وفق تسجيلهم، أما إذا كان المبادر هم النواب، فنبدأ المناقشة

1- راجع المادة 24 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وكذلك المادة 20 من النظام نفسه، مرجع سابق.

2- راجع المادة 77 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

3- تنص المادة 29 من القانون العضوي رقم 99 - 02:

"تدرس مشاريع واقتراحات القوانين، حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو بدون مناقشة.

ومكتب كل غرفة من البرلمان، هو من يقرر نمط التصويت طبقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، وفي نظامها الداخلي".

4- حسب نص المادة 32 من القانون العضوي رقم 99 - 02، مرجع سابق.

بالاستماع إلى مندوبيهم، يليه ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم النواب المسجلين، بغرض التدخل، أين تنصب المناقشة على النص بكامله، مع التذكير دائماً بأن طلب الكلمة، من ممثل الحكومة، أو رئيس اللجنة المختصة أو مقررها، أو مندوب أصحاب الاقتراح، بقانون يستجاب لها، لما لتدخلهم من أثر على توضيح وشرح بنود النص، وتجنّب الدخول في مناقشات وتأويلات خارج المبتغى من النص، وفي نفس الوقت تأطير المناقشة، حتى تكون مقترحات التعديلات المقدّمة في الإطار المطلوب، ومن ثمّة تسهيل عمل اللجنة، ونجاحته وكذا المجلس.

وفي ضوء المناقشة العامّة، يعرض النصّ بكامله أو في جزئه غير الخاضع، لاقتراحات تعديلات ثم الأحكام محلّ التعديلات، وأخيراً النصّ بكامله، وبعد المناقشة إذا لم يصوّت المجلس على تأجيل النص، يبدأ التصويت عليه مادة مادة¹، وفي هذه المرحلة، تنتهي المناقشة العامّة، ويتدخل في مناقشة كل مادة فقط، مندوب أصحاب كل تعديل، ومقرر اللجنة المختصة، والحكومة.

ويجري التصويت بعد ذلك على التعديلات بالترتيب، تعديلات الحكومة في حالة وجودها، فتعديلات اللجنة المختصّة، في غياب تعديل الحكومة أو رفضه، فتعديلات النواب في غياب تعديل اللجنة ورفضه فمادة مشروع القانون أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات من النواب أو رفضها. وفي هذه المرحلة من المناقشة المحدودة المقنطرة على مناقشة المواد والتصويت عليها، يحتفظ كل من الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون، إذا كان النص اقتراح قانون بإمكانية تقديم تعديلات شفوية أثناء مناقشة المواد².

وفي هذه الأثناء بإمكان رئيس الجلسة، أن يعرض للتصويت جزءاً من النص، دفعة واحدة إذا لم تقدم بشأنه تعديلات³.

وبعد الانتهاء من مناقشة آخر مادة والتصويت عليها يتمّ التصويت على النصّ بكامله⁴.

1- حسب نص المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- حسب نص المادة 85 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3- حسب نص المادة 86 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4- حسب نص المادة 2/86 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ويقرر مكتب الغرفة المعنية، التصويت مع المناقشة المحدودة، بناءً على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون¹.

تتناول التداخلات مواد محددة من النص وليس النص بكامله ويسمح لأشخاص معينين بالكلام وهم:

- ممثل الحكومة.
- مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- رئيس اللجنة المختصة أو مقررها.
- مندوبو أصحاب التعديلات.

حسب نص المادة 3/37 من القانون العضوي 99-02:

"... وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبها أصحاب التعديلات..."

بالمقارنة مع أسلوب التصويت مع المناقشة العامة، فلا يأخذ النواب المتدخلين.

وتطبيقاً لنص المادة 38 من القانون العضوي 99 - 02، الآتي نصها:

"يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية، على كل غرفة للموافقة، وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور.

وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله، للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

يتبع إجراء التصويت بدون مناقشة، في حالة واحدة فقط، هي حالة التصويت على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على موافقة المجلس، وفي هذا الإجراء لا تقدم أي تعديلات على

1- حسب نص المادة 1/37 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

النص المعروض، ولا تجري أيّ مناقشة في الموضوع، ويتمّ التصويت على النص بكامله، وليس مادة بمادة وهذا طبقاً للمادة 38 من القانون 99-02.

تتمثل هذه الأوامر التي يصوت عليها بدون مناقشة: الأوامر التي يشرع بها رئيس الجمهورية، في المجال المخصّص للبرلمان في حالة شغور المجلس الشعبيّ الوطني أو بين دورتي البرلمان¹.

وفي جميع الحالات، لكي يكون التصويت صحيحاً، يجب توافر نصاب معين، فقد اشترط القانون لصحة التصويت وإقرار النص موافقة الأغلبية الحاضرة أو الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبيّ الوطني.

غير أن الاختلاف الجوهرى بين المناقشة التي يجريها المجلس الشعبيّ الوطني ومجلس الأمة في طبيعة النص محل النقاش، إذ أن مجلس الأمة يناقش النص المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبيّ الوطني، ولا يمكن أن يعدّل، أما المجلس الشعبيّ الوطني فيباشر المناقشة على مشروع أو اقتراح قانون، وهناك إمكانية التعديلات وفق الإجراءات الخاصة بها، وهذه النقطة مسها التعديل الدستوري الأخير.

فرجوعاً لنص المادة 137 من القانون 16-01 المتضمّن التعديل الدستوري: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبيّ الوطني".

يستتبع تفعيل حقّ مناقشة مشاريع القوانين، منح مجلس الأمة حقّ التعديل، وهو الحقّ الذي لم يتمتّع به سابقاً، واقتصرت ممارسته على نواب المجلس الشعبيّ الوطني والحكومة.

1- تنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبيّ الوطني أو بين دورتي البرلمان، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية، النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

فالنظام السياسي الجزائري منح الحكومة حقّ التّعديل سواء على المبادرات المعروضة من قبل النّواب، أو على تعديلات النّواب أو على التّعديلات التي تقدّمها اللجان المختصة. إلى جانب نواب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ دون نواب مجلس الأمة بصريح المادّة 1/28 من القانون العضويّ رقم 99-02 الآتي نصها: "يحقّ للجنة المختصة ونواب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ والحكومة تقديم اقتراحات التّعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته".

وهذا ما أكدته المادّة 78 من النظام الداخليّ للمجلس الشّعبيّ الوطنيّ، حيث تقدّم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع، أو عشرة (10) نواب. يجب أن تكون التّعديلات معلّلة وبإيجاز وأن تخص مادة أو مواد من النص، أولها علاقة مباشرة إن تضمنت إدراج مادة إضافية.

وتتوّع تعديلات النّواب من قبل جميع أصحابها، وتودع في أجل ثلاثة (03) أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة.

يعتبر حقّ النّواب في تقديم تعديلاتهم حقًا مقيدا بمدة زمنية معينة وهي ثلاثة (3) أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة، وذلك خلافاً للحكومة واللجنة المختصة التي يمكن لها أن تقدم تعديلاتها في أي وقت تشاء قبل التّصويت على المادّة المعيّنة¹.

إلى جانب ذلك توجد مجموعة من الشّروط محددة في المادّة 61 و62 من النظام الداخليّ للمجلس الشّعبيّ الوطنيّ وتتمثل فيما يلي:

- أن تكون اقتراحات التّعديلات معلّلة وبإيجاز، وأن تخص مادّة أو مواد من النص المودع، مع إمكانية إدراج مادة إضافية، شرط أن تكون لها علاقة مباشرة بالنص المودع.

1 - جاء في نص المادّة 78 الفقرة الأخيرة من النظام الداخليّ للمجلس الشّعبيّ الوطنيّ: " يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التّصويت على المادّة التي تتعلق بها".

- أن تخضع اقتراحات التعديلات لأحكام المادة 139، من التعديل الدستوري الأخير فلا يمكن اقتراح تعديلات من قبل النواب ترفع من قيمة النفقات العامة، أو تخفض من الموارد العمومية.

تخضع التعديلات المقترحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني لشروط شكلية تتمثل في :

وجوب أن توقع من قبل جميع أصحابها، علما أنه يشترط عدد عشرة (10) نواب على الأقل لتقديم التعديلات.

- إيداعها في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

- بعد ذلك يتم إحالتها على مكتب المجلس للبت فيها، وإحالة المقبول منها على اللجنة المختصة، وفي حالة عدم قبول التعديل أو رفضه شكلا، يكون قرار مكتب المجلس الشعبي الوطني معللا، ويبلغ إلى مندوب أصحابه. بينما يمكن للحكومة وللجنة المختصة دون أعضائها، تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها التعديلات من دون التقيد بأجل معين مثلما هو الحال في التعديلات المقترحة من طرف النواب.

ويتدخل مكتب المجلس الشعبي الوطني لقبول التعديل أو رفضه. ففي حالة رفض التعديل يكون ذلك بقرار معلل، ويبلغ إلى مندوب أصحابه، أما في حالة قبول التعديل، فتحال التعديلات على اللجان المختصة. وتبلغ الحكومة، وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني¹ وبعد ذلك تعرض تلك التعديلات للمناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني يتدخل خلال المناقشة مادة

1 - المادة 78 الفقرتان 6 و7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

مادة، وبصدد كل مادة، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة¹.

تطبيقا للتعديلات التي جاء بها المؤسس سنة 2016 يتطلب الأمر تعديل كل الأحكام القانونية الواردة أعلاه.

الفرع الثاني

تغيير النصاب المطلوب للمصادقة على القوانين

كان مجلس الأمة يصادق على القانون الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، وهو الأمر الذي كان سيعرقل العمل البرلماني ويشله، خاصة أنّ النظام الداخلي لمجلس الأمة لم ينظّم مسألة عدم توفر النصاب القانوني بعد عقد الجلسة الثانية.

ويجعل مصير القانون متوقف على الثلث الرئاسي، فحتى وإن كان منتخبو مجلس الأمة على وفاق لا تستطيع فعل أي شيء، طالما أن عددها 96 عضوا بينما النصاب اللازم توافره هو 108 عضوا.

أما بمقتضى القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، فمجلس الأمة أصبح يصوت على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية².

لكن المؤسس الجزائري لم يحدّد النصاب الذي يصوت به مجلس الأمة على المواضيع التي يختص بمناقشتها بصفة أولية، كما لم يحدد النصاب الذي يصادق بها المجلس الشعبي الوطني على النصوص التي صوت عليها مجلس الأمة.

1- المادة 35 من القانون العضوي رقم 02-99، مرجع سابق.

2- راجع المادة 3/138 من التعديل الدستوري بموجب القانون 01-16، مرجع سابق.

الفرع الثالث

الخلاف بين الغرفتين

يحدث الخلاف بين الغرفتين في حالة عدم مصادقة إحدى الغرفتين على النص المعروض عليها.

وضعت عدّة آليات قانونية لتسوية الخلاف بين الغرفتين، منها آلية الذهاب والإياب بين الغرفتين إلى غاية الحصول على الاتفاق المنشود مثلما هو معمول به في النظام الفرنسي. أما النظام الجزائري، فأسند الدور حتى في التعديل الجديد إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، مع الإبقاء على نفس تركيبها البشرية (أولاً)، وتحديد دورها (ثانياً).

أولاً: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء

حافظ المؤسس في التعديل الدستوري الجديد على نفس التركيبة البشرية للجنة المتساوية الأعضاء، والتي نص على أن تتشكل من نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة¹. لم يحدّد المؤسس بدقة عدد أعضائها في الدستور على غرار ما كان سارياً قبل التعديل، تاركاً المهمة للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان والقانون العضوي المنظم للعلاقات ما بين البرلمان والحكومة مثلما كان سارياً قبل التعديل.

بعد طلب الوزير الأول، اجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء الذي يُبلّغ لرئيسي الغرفتين اللذين يتوليان تعيين الأعضاء 10 عن كل غرفة، لتجتمع خلال 10 أيام² الموالية لتبليغ الطلب إليهما من طرف الوزير الأول.

1- راجع المادة 4/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

2- تنص المادة 2/87 من القانون العضوي رقم 99-02: "تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب".

اشترط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، دون مجلس الأمة، وجوب أن يكون من بين ممثليه 5 أعضاء على الأقل من اللجنة الدائمة المختصة، وذلك لاطلاعهم جيدا على محتوى الأحكام المختلف بشأنها¹.

لم يشترط المشرع أي معيار لانتقاء أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فقد مسألة الخلاف بين الغرفتين تتطلب كفاءة أعضائها واختصاصهم قانونا.

ثانيا: دور اللجنة المتساوية الأعضاء

تختلف صعوبة مهام اللجنة المتساوية الأعضاء بحسب نوع الخلاف الموجود ما إذا كان خلافا بسيطا أو جوهريا، الخلاف البسيط وهو سهل التجاوز من قبل اللجنة، إذ يرتبط بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل كالخلاف بشأن الطيران المدني وقانون الطاقة أما الخلاف الجوهري وهو خلاف شديد حاد يقع بين الغرفتين البرلمانيتين بمناسبة دراسة نص تشريعي معين، إنه خلاف سياسي واستراتيجي مرجعته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية كونه ذو أبعاد إيديولوجية².

أثبت الواقع العملي لهذه اللجنة أنها موجودة فقط لحل الخلافات التقنية البسيطة إذ كلما لوحظ خلاف جوهري حاد وشديد لا تستدعي هذه اللجنة ويتم تجاهلها.

باستقراء نص المادة 4، السطر الأول من المادة 138 من قانون 16-01 والتي تنص على: "...وفي حالة حدوث الخلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول³ اجتماع لجنة متساوية الأعضاء. ...".

نلاحظ أن السلطة التقديرية للوزير الأول في اللجوء إلى هذه اللجنة أو الامتناع عن ذلك، على غرار ما كان معمولا به في الدستور السابق.

1- راجع المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

2- كايس شريف، "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002 وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 66.

3- نحن الذين سطرنا.

وقد أثبتت التجربة أن الوزير الأول هو الذي يقدر نوعية الخلاف وما إذا كان من المجدي استدعاء هذه اللجنة، أي يقدر ما إذا كانت اللجنة قادرة على تجاوز الخلاف، فإذا ما رأى بأنه خلاف بسيط وتقني، فإنه يستدعيها لهذا الغرض، أما إذا تيقن من كون الخلاف أشد من ذلك فإنه يتنازل عن النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني ورفضه مجلس الأمة¹.

غير أنه وبمقتضى التعديل الدستوري الجديد، قيد سلطة الوزير الأول زمنياً، بتحديد أجل لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وهو خمسة عشر (15) يوماً، وأجلاً لنهاية مناقشات اللجنة وهو خمسة عشرة يوماً (15) كذلك².

تتولى اللجنة المتساوية الأعضاء اقتراح نص يتعلّق بالأحكام محلّ الخلاف، والذي تعرضه الحكومة على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه، دون تمتعهما بحق تعديله، وهنا نكون أمام حالتين :

- الحالة الأولى : حالة حلّ الخلاف ودخول القانون حيّز التنفيذ : وتتحقق إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ثم صادق عليه مجلس الأمة، أو صادق مجلس الأمة على اقتراح اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ثم صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

- الحالة الثانية : حالة استمرار الخلاف: إذا وافقت إحدى الغرفتين على اقتراح اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ورفضته الغرفة الأخرى، وهنا خلافاً لما كان معمولاً به قبل التعديل الدستوري 6 مارس 2016، يمكن أن تقرّر الحكومة سحب النص وبالتالي لا تخطر المجلس الشعبي الوطني للفصل فيه أو تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل فيه نهائياً. يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه³.

1- كايس شريف، "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانتين"، مرجع سابق، ص 66.

2- راجع المادة 4/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

3- راجع المادة 5/ 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

وسيحدد النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان والقانون العضوي المرتقب تشريعه، إجراءات حلّ الخلاف، والتي حددت بمقتضاهما في النظام السابق.

إذ تعدّ اللجنة تقريرها، بناءً على المناقشة والدراسة مضمنة إياه مقترحها أو مقترحاتها وهذا حسب الحال فقد يكون الخلاف على حكم وقد يكون على أكثر من ذلك، حول الأحكام موضوع الخلاف فقط، دون أن تمتدّ إلى غيرها من الأحكام التي حازت موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أي أنّ الأمر يخصّ فقط الأحكام التي لم تحز على أغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية أصوات أعضاء مجلس الأمة، وحتى إذا كان النص كله لم يحظ بالنصاب المطلوب، فإن ذلك لا يمنع أيضاً من اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء¹.

وباتفاق اللجنة، يتولى رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة في مقرها اجتماعاتها، تبليغ التقرير إلى الوزير الأول، حيث على ضوء ذلك تعرض الحكومة، في أي وقت تشاء، النص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه، بدءاً بالمجلس الشعبي الوطني وانتهاءً بمجلس الأمة دون حق إدخال تعديلات على المقترح أو المقترحات إلا بموافقة الحكومة، ويتمّ الإجراء بعض التعديلات المقترحة من طرف مقرري اللجنة كل في المجلس الذي ينتمي إليه للموافقة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ثم النص بكامله وبعدها تعرض الأحكام المقترحة للمصادقة على مجلس الأمة ثم النص بكامله محلّ الخلاف، فإن حاز النص على النصاب المطلوب في الغرفتين أرسله رئيس مجلس الأمة لرئيس الجمهورية من أجل الإصدار، وإن لم يتم ذلك تتولى الحكومة سحبه.

ولأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، والتي لها أيضاً للاستماع لأيّ عضو في البرلمان، أو أيّ شخص ترى فيه إفادة لأشغالها.

1- نقلا عن بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 143، إن موافقة الحكومة يعود أنها صاحبة المبادرة في الدعوة لتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، لأن عدم اهتمامها بالنص أو رغبتها في قبره وعدم ظهوره، يعني أنها صاحبة الكلمة الأخيرة في تحديد مصير النص محل الخلاف.

المبحث الثاني

تحكم السلطة التنفيذية في نفاذ القانون

لا يكتمل القانون بمجرد التصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فدخوله حيز النفاذ مرتبط بإصداره ونشره، وهي صلاحيات تدخل ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية.

تعتبر وظيفة الإصدار والنشر من المهام التقليدية للسلطة التنفيذية، غير أنه ما يؤخذ على النظام الجزائري عدم تنظيمه على نحو لا يؤثر على مسار القانون المصوّت عليه، وذلك ما يتأتى لنا من خلال الرجوع لسلطة رئيس الجمهورية في الإصدار (المطلب الأول)، والسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في نفاذ القانون (المطلب الثاني)

المطلب الأول

السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في إصدار القانون

اختلفت التعاريف المقّمة لإجراء الإصدار، فقد عرفه الفقيه "دوجي" أنه ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تمّ التصويت عليه في المجلسين، ثم يعتبر القانون لازم التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة وبأنّ الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه¹.

الإصدار هو عبارة عن شهادة ميلاد التشريع من ناحية أولى اعتراف بسلامة إجراء إقرار القانون وبأنّه أصبح نهائياً ومن ناحية ثانية أمر رئيس الجمهورية الوزراء بتنفيذه².

1- بركات احمد، السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2008/2007، ص 75.

2- بركات احمد، مرجع نفسه، ص 76.

الإصدار، هو شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان سنّ ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشياً مع التشريع المعمول بها، وبالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد النص الجديد.

للقوف على مدى تأثير الإصدار على مسار النص المصوّت عليه، يجب أن نعود إلى طبيعة الإصدار (الفرع الأول)، وتنظيمه في الدستور الجزائري وفقاً للتّعديل الدستوري الأخير (الفرع الثاني).

الفرع الأول

طبيعة الإصدار

ثار جدال حول طبيعة الإصدار، وظهرت ثلاث اتجاهات مختلفة، فهناك من يرى أنّه مكمل للقانون، واتجاه ثاني يعتبر أنه عمل تنفيذي، واتجاه ثالث يرى أنه عمل من نوع خاص.

أولاً - الإصدار عمل تشريعي:

يعتبر الأستاذ "لاباند" أنّ الإصدار شرط لوجود إرادة المشرّع، وذلك لأنّ الإرادة لا يكون لها وجود إلاّ بمقدار ظهورها إلى الخارج بصورة ملموسة، وهذا الوجود لا يتأتى بالنسبة للقانون إلا في شكل الإصدار، وبدونه يكون القانون غير موجود¹.

أما "دوجي"، يرى أنّه التّكملة الضّرورية للقانون يدعم رايه أنّ القانون الذي لم يصدر بالرغم من الموافقة عليه لا يلزم المحاكم بتطبيقه ولا الإدارة بتنفيذه ولا المواطن باحترامه²

1- أونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 206 .

2- أونيسي ليندة، مرجع نفسه، ص 210.

ثانيا - الإصدار عمل تنفيذي:

يتزعم هذا الاتجاه "اسمان" و"موريس هوريو" حيث لا يعتبروا الإصدار عملا تشريعيا، وإنما إجراء يقرر به رئيس السلطة التنفيذية حول قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية ينقل القانون إلى مرحلة تنفيذية، فتصرف رئيس الجمهورية يعتبر بمثابة إعلان رسمي لميلاد القانون وتوجيه أمر إلى السلطات المختصة لإصداره.¹

ثالثا - الإصدار عمل من نوع خاص:

يرى "كاري دي مالبرغ" أن الإصدار هو ذلك الإجراء الذي يدخل القانون حيز التطبيق، فتصرف رئيس الجمهورية، في هذه الحالة هو بمثابة إعلان رسمي عن ميلاد القانون وتوجيه أمر إلى السلطات العمومية بتنفيذه. والإصدار مبدأ دستوري يسمح لرئيس الجمهورية بوضع القانون محل التنفيذ²

الفرع الثاني

تنظيم الإصدار في الدستور الجزائري

اعتبر المؤسس عبر التجارب الدستورية الجزائرية الإصدار حقاً لرئيس الجمهورية لا ينازعه فيه أحد³، وهذا ما نصت عليه اغلب الدساتير الجزائرية فنجد هذا الحق مكرس دستوريا في المادة 49 من دستور 1963 والمادة 117 من دستور 1989 وتلتها المادة 126 من دستور 1996 وهذا ما أكدته التعديل الأخير في المادة 144 التي تنص على: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما، ابتداء من تاريخ تسليمه إياه".

1- أونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 205.

2- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص ص 344 و347.

3- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، دار الريحانة، الجزائر، 2000، ص 126.

ويوقف هذا الأجل إذا أخطر رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو الوزير الأول، خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا من مجلس الأمة المجلس الدستوري¹.

عند الإطلاع على هذه المواد نلاحظ أنّ المؤسس الجزائري في 1976 ودستور 1989 ودستور 1996، وحتى بعد التعديل الدستوري الأخير لمارس 2016، لم يشر إلى حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية القانون في المدة المحددة خلافاً لدستور 1963 الذي أشار إلى أنّه إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها، فإن رئيس المجلس الوطني يتمتع بإصدارها².

لرئيس الجمهورية سلطة إصدار التشريع بمرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار يتضمّن أمر بتنفيذ التشريع³.

لا يوجد ما يجبر رئيس الجمهورية على إصدار القانون، وله رفض ذلك ضمناً بعدم إصداره بصفة مطلقة، أو صراحة بطلب مداولة ثانية (أولاً) أو إخطار المجلس الدستوري (ثانياً)، أو حلّ المجلس الشعبي الوطني (ثالثاً) وأخيراً عرض القانون على الاستفتاء الشعبي.

أولاً: طلب مداولة ثانية

دأبت معظم دساتير الدول على منح رئيس الجمهورية الحق في طلب المداولة الثانية منذ القدم، فقد اعترف النظام الفرنسي به لرئيس الجمهورية منذ دستور للجمهورية الثالثة، أي دستور 1875 وقد عملت الدساتير الحديثة على الحفاظ على هذا الحق، حيث يمكن

1- راجع المادة 144 من التعديل الدستوري بموجب القانون رقم 16-01 التي أحالتنا للمادتين 188 و187 من هذا التعديل، مرجع سابق.

2- المادة 51 من دستور 1963، مرجع سابق.

3- محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية الحق، دار هومه، الجزائر، 2004، ص 156.

للرئيس السلطة التنفيذية أن يطلب إجراء مداولة ثانية للنص تم التصويت عليه من قبل البرلمان¹.

أما في الجزائر فقد تقرر العمل بحق الاعتراض لأول مرة بعد أول دستور بعد الاستقلال وتلته بقية الدساتير في التتبع على هذا الحق، بتسمية طلب مداولة ثانية وأحيانا قراءة ثانية للنص.

اختلفت التعارف المقدمة من طرف الفقهاء لطلب المداولة الثانية فهناك من عرفها أنها إلفات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه، حيث يطلب منه رئيس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية قصد إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة نظر البرلمان بالبقاء على النص دون تغيير، لكن بشرط أن يكون ذلك التأكيد بحصول النص على أكثر من الأغلبية العادية كثنائي أصوات النواب².

وتعرف أيضا خروج قانون إلى الوجود طيلة مدة معينة فقط، بعدها يحدد مصير القانون المعارض عليه، إما أن تعاد دراسته من قبل السلطة التشريعية ويحصل على النصاب المحدد في الدستور، فيكون بذلك الرئيس مجبرا على إصداره إما ألا يحصل على ذلك النصاب وعندها ينتظر تقديم مشروع قانون حول موضوعه بدراسته من جديد³.

احتفظ المؤسس الجزائري بحق رئيس الجمهورية في إجراء مداولة ثانية بموجب المادة 145 من القانون 01-16 المتضمن التعدي الدستوري لسنة 2016 والتي تنص: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره."

1- أيت إيدير نادية، تعقيبات نادية، وسائل تأثير رئيس الجمهورية على العمل التشريعي للبرلمان في دستور 1996، مرجع سابق، ص 91.

2- بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 89.

3- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الإخوة منتوري، فسنطينة 2005/2006، ص 8.

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

نلاحظ أن المؤسس الجزائري اشترط مجموعة من الإجراءات الشكلية لطلب مداولة ثانية وهي :

_الالتزام بالمدة القانونية المحددة قانونا لإيداع طلب إجراء مداولة ثانية:

حافظ المؤسس على نفس المدة الزمنية المشترطة لطلب مداولة ثانية على أي نص يريد واشترط عليه فقط إيداع طلبه في مدة 30 يوما، وبانقضاء هذه المدة يسقط حقه في ممارسة هذا الإجراء، وهي مدة طويلة جدا.

-إقرار التصويت على القانون بأغلبية ثلثي النواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة :

قد اشترط التعديل الدستوري الحالي التصويت على القانون بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، فقد منح هذا التعديل الحق لهذا الأخير في التصويت على النص المعترض عليه من قبل رئيس الجمهورية لإقراره مرة ثانية على خلاف الدساتير السابقة التي كان التصويت فيها حكراً على نواب المجلس الشعبي الوطني إذ في حالة عدم التصويت عليه بهذه الأغلبية فإن هذا القانون سيصبح لاغياً طبقاً لنص المادة 2/45 من القانون 99-02: "في حالة عدم المصادقة على القانون العضوي بأغلبية ثلثي (3/2) النواب يصبح القانون لاغياً"

-اشتراط تسبب طلب المداولة الثانية :

يعتبر دستور 1963 الدستور الوحيد الذي اشترط تسبب رئيس الجمهورية لطلب مداولة ثانية، وهذا طبقاً للمادة 50 التي تنص على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب مداولة ثانية من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحددة لإصدار القوانين للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض هذا الطلب". تتضمن الرسالة المرفقة بطلب إجراء مداولة ثانية

على النص القانوني تحديد الأسباب التي دفعت رئيس الجمهورية إلى ذلك، ويؤدي تسبب الطلب إلى تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص القانوني خاصة إذا شعر أن سياسة البرلمان تتعارض مع نهج الهيئة التنفيذية¹.

في حين الدساتير الأخرى لم تنص صراحة على تسبب المداولة الثانية بما فيها التعديل الدستوري الأخير².

ثانيا: إخطار المجلس الدستوري

اختلفت دول العالم حول الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، فمنها من أوكلت المهمة إلى القضاء العادي كما أُنشأت بعض الدول محكمة مختصة بحماية الدستور سميت "المحكمة الدستورية" كألمانيا، إسبانيا، البرتغال³، ومصر سابقا⁴، ومنها من في التجربة الرقابية الأمريكية⁵، في حين أسندت المهمة الرقابية في دول أخرى إلى هيئة سميت "المجلس الدستوري" مثلما هو معمول به في فرنسا، النمسا، إيطاليا⁶، والجزائر.

كان حق الإخطار في النظام السياسي الجزائري مقتصرًا على هيئات سياسية محدودة جدا، لكن بصدور التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد وسع المؤسس الجزائري ممارسة حق

1- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 113.

2- تنص المادة 155 من دستور 1976: "الرئيس الجمهورية طلب مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه، ذلك في ظرف ثلاثين يوما من إقراره" وهو ما نصت عليه أيضا المادة 118 من دستور 1989 والمادة 127 من دستور 1996.

3- أوصديق فوزي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة مقارنة النظرية العامة للدساتير، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001، ص 184 و185.

4- سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2005، ص 152.

5- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء، الجزائر، 2001، ص 105.

6- أو صديق فوزي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة النظرية العامة للدساتير، مرجع سابق ص 180.

إخطار المجلس الدستوري ومنحه لكل من رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، وخمسين نائبا (50) أو ثلاثين (30) عضوا من أعضاء مجلس الأمة¹.

يعني الإخطار إشعار أو إخبار المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون أو تنظيم أو معاهدة، يكون ذلك برسالة موجهة إلى رئيس المجلس الدستوري مرفقة بالنص المعروض لإبداء الرأي واتخاذ القرار بشأنه²، فتتص المادة 8 من النظام المحدد للقواعد المجلس الدستوري³ : "يخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبلية طبقا لأحكام المادتين 186 و187 من الدستور برسالة توجه إلى رئيسه ويصدر رأي في النص موضوع الإخطار"

إذ يعتبر هذا الإجراء مفتاح عمل المجلس الدستوري إذ به يمكن للسلطة التنفيذية تجميد صدور قانون معين أو القضاء عليه نهائيا⁴ فبالإضافة إلى إجراء طلب مداولة ثانية كرس الدستور هذه الآلية لرئيس الجمهورية لمواجهة البرلمان إذ يتمتع بها إلى جانب رئيس رئيسي الغرف البرلمانية.

ثالثا: حل المجلس الشعبي الوطني

يعرف حق رئيس الجمهورية في حلّ المجلس الشعبي الوطني "على أنه إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته أي قبل نهاية الفصل التشريعي" أو

1- كان الإخطار مقتصرًا على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني في ظل دستور 1963 (المادة 64) على كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989 (المادة 156) وأضيف رئيس مجلس الأمة، بعد صدور دستور 1996، ذلك كون هذا الأخير أنشئ الغرفة الثانية للبرلمان (المادة 98) ثم أضيف الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2016، كما يمكن إخطاره من طرف خمسين نائبا (50) أو ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة (المادة 187)

2- لوناتسي جقيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، مرجع سابق، ص 153.

3- النظام الداخلي المحدد للقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 4 شعبان عام 1437 هـ الموافق ل 11 ماي سنة 2016م، ج ر ج عدد 29. الذي يلغي النظام الداخلي المحدد للقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1433 الموافق ل 3 ماي 2012، ج ر ج عدد 26.

4- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 242.

هو العمل الذي بموجبه تضع السلطة التنفيذية نهاية لولاية مجلس نيابي قبل أجلها الطبيعي¹

يجتمع فقهاء القانون الدستوري على أن الحل من أخطر أنواع الرقابة التي تملكها السلطة التنفيذية اتجاه السلطة التشريعية، وذلك لما يترتب عليه من إنهاء الفترة التشريعية قبل أوانها فنظرا لهذه الخطورة، وتقاديا للتعسف استعمالها² وضع المؤسس الجزائري قيدين في دستور 1996 وهذا طبقا للمادة 129³ شددتهما في التعديل الدستوري الأخير، فإلى جانب استشارة رئيس الغرفتين البرلمانيتين أضاف هذا الأخير، استشارة المجلس الدستوري عند القيام بإجراء حلّ المجلس الشعبي الوطني هذا ما نصّت عليه المادة 147 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول وتجرى الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه (3) ثلاثة أشهر".

والغرض من هذه الاستشارة هو توفير ستار للسلطة الرئاسية عن طريق إبراز أنّ قرار حلّ المجلس التشريعي لم يصدر نتيجة تعسف إنّما صدر بموجب استشارة الشخصيات الواجب استشارتها⁴.

من الناحية التطبيقية، فقد شهدت المرة الوحيدة التي تم اللجوء فيها إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني عدم الالتزام بإجراء الاستشارة، حيث وبتاريخ 4 جانفي 1992 قام الرئيس

1-بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 99.

2- موسى بودهان الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 35.

3- تنص المادة 129 من دستور 1996 المعدل والمتمم "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة.

وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر"

4-بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية ف النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 100.

الشاذلي بن جديد آنذاك بحلّ المجلس الشعبيّ الوطنيّ دون أنّ يقوم باستشارة المجلس الشعبيّ الوطنيّ ورئيس الحكومة بالرغم من أن المادة 120 من دستور 1989 نصت صراحة على استشارتهم ومن ثم كان هذا الحل مخالف من الناحية القانونية للدستور¹.

لا يجوز حل المجلس الشعبيّ الوطنيّ أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، إذ يترتب على إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية وحالة الحرب اللتان تستوجبان اجتماع البرلمان بصريح المادتين 4/107 والمادة 3/109 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري الأخير: "يجتمع البرلمان وجوباً".

رابعاً: الاستفتاء الشعبي

يعرف الاستفتاء أنّه وسيلة قانونية يلجا إليها رئيس الجمهورية للاتصال المباشر بالشعب أيّ دون أيّ وساطة واستطلاع رأيه حول بعض المواضيع الهامة التي يري الاختصاص فيها ضرورة الرجوع إلى الشعب بشأنها كما أنّها وسيلة تمكن الشعب من ممارسة السيادة الوطنية، تمكن رئيس الجمهورية من الرجوع إلى التحكيم الشعبي². وهذا تجسيدا لمبدأ السيادة الشعبية المكرّسة بموجب القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري³.

ويعرف أيضا الاستفتاء أنّه آلية ديمقراطية تسمح للشعب بتقرير بشكل مباشر في شؤون الحكم قررت لعدم كفاية التشريعات البرلمانية، غالبا ما تقوم بتنظيمه أكثر من هيئة سياسية، فيعطى الشعب رأيه بالموافقة أو الرفض ومن ثم يسمح للشعب بالاحتفاظ بالبيت في القرارات الهامة فلا يفقد سلطته الأصلية في ممارسة شؤون الحكم إذ يضلّ على صلة مباشرة ومستمرة .

1- بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية ف النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 106.

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 289.

3- تنص المادة 7 من التعديل الدستوري بموجب القانون رقم 01-16: **الشعب مصدر كل سلطة السيادة الوطنية ملك**

للشعب."

عرفت الجزائر عدة استفتاءات أغلبيتها تتعلق بتعديل الدستور، نذكر منها استفتاء حول تعديل دستور 1963 واستفتاء تعديل دستور 1996، وتم أيضا اللجوء إلى الاستفتاء في 16 سبتمبر 1999¹ وميثاق السلم الوطني والمصالحة الوطنية المجري في 29 سبتمبر 2005².

ذهب بعض من فقه إلى إعطاء التشريع الإستفتائي قيمة القانون العادي هذا من جهة ومن جهة أخرى، يرى جانب من الفقه على ضرورة اقتصار الاستفتاء على إجراءات ذات طابع عام، أي الاختصاصات التي لا يستطيع رئيس الجمهورية مباشرة إلا باللجوء إلى الاستفتاء وخلاف لذلك هو مخالفة للقاعدة التي تجعل الإجراءات تصدر استنادًا إلى استفتاء لا يمكن المساس به إلا باستفتاء آخر وفقا للقاعدة توازي الأشكال³.

يمكن اعتبار الاستفتاء في الجزائر وظيفة قيادية تسمح للرئيس بتجاوز كل الهيئات واللجوء إلى الشعب لإقرار مشروعه⁴. وهذا تحت ستار الأهمية الوطنية.

المطلب الثاني

السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في نفاذ القانون

يعرف الدكتور محسن خليل النشر بأنه مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد أي إبلاغ إلى الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع إذ لا تكليف

1- قانون رقم 99-08 مؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1420 هـ الموافق 13 يوليو سنة 1999م، يتعلق باستعادة الوثام المدني، ج ر العدد 46 المؤرخة في 29 ربيع الأول عام 1420 هـ الموافق 13 يوليو سنة 1999م.

2- أمر رقم 06-01 مؤرخ في 28 محرم عام 1427 هـ الموافق 27 فبراير سنة 2006 م، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج ر العدد 11 المؤرخة في 29 محرم عام 1427 هـ الموافق 28 فبراير سنة 2006 م.

3- أونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 223.

4- لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة باتنة، 2012/2011، ص 102.

إلا بمعلوم فالنشر هو ذلك التصرف المادي الذي بموجبه يعلم رئيس السلطة التنفيذية الكافة بالقانون وينتجه تاريخيا.¹

فتطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، 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 مقرّ الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ وختم الدائرة الموضوع على الجريدة الرسمية.²

إن النشر، تتمثل في تمكين الأعوان والموظفين من تطبيقها والالتزام بها والمواطنين من الإطلاع عليها والعمل بها، تجسيدا لما جاء في المادة 60 من الدستور التي نصّت على أنه: "لا يعذر بجهل القانون، يجب على كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية". فالعبرة في نفاذ القانون وسريان أحكامه تكون بتاريخ النشر لا بتاريخ الإصدار.

إلى جانب كون سلطة النشر تقديرية للجهاز التنفيذي (الفرع الأول)، ورغم كونه آخر مراحل سن التشريع، فالقانون حتى إذا ما نشر في الجريدة الرسمية، لا يعني أنه سينفذ، فذلك متوقف على صدور المراسيم التنفيذية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة النشر سلطة تقديرية للجهاز التنفيذي

يقع التزام النشر على عاتق الجهاز التنفيذي³، بحيث تتولى الحكومة الإشراف على إدارة الوسيلة الأساسية للنشر المتمثلة في الجريدة الرسمية، ويختلف الأجل المستغرق لنشر

1- نقلا عن بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 229.

2- المادة 4 الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05 - 07 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق 13 مايو سنة 2007 ج ر عدد 31.

3- نلفت نظر القارئ أن دستور 1963 في المادة 1/49: "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها"، فيكلف رئيس الجمهورية صراحة بأن يتولى هذا التصرف، وحسم الأمرين معا، أي الإصدار والنشر".

النصوص القانونية في الجريدة الرسمية تبعا لطبيعة موضوع النص محل النشر¹.

وعمليا، فحتى ولو نشرت السلطة التنفيذية القوانين، فهي قد تتأخر في اتخاذ النصوص التنظيمية التطبيقية لها.

فوجد عدة قوانين لم تدخل حيز التنفيذ، نذكر القانون المنظم للمحاكم الإدارية الصادر في 1998 الذي لم يدخل حيز التنفيذ إلا بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 ماي 2011 وقوانين حماية البيئة الذي لم توضع لها بعض اللوائح إلا بعد مرور بعد ما يقارب 20 سنة².

الفرع الثاني

المشاكل التي تطرحها المراسيم التنفيذية

تعرف المراسيم التنفيذية أنها النصوص التي تبرز عموم التشريعات العادية أو العضوية بتفصيلها وإيراد الأحكام الجزئية أو التكميلية اللازمة لتسهيل تنفيذ التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية³.

وهي صلاحية تدخل ضمن الاختصاص التنظيمي التنفيذي للوزير الأول بصريح المادة 2/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والآتي نصها: "...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" وهي على غرار ما كان منصوص عليه قبل التعديل.

وذلك يعود للاعتبارات التقنية التالية:

-تغيير الأوضاع التي تطبق فيها التشريعات من فترة إلى أخرى.

1- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد فعلية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، مرجع السابق، ص 149.

2- نقلا عن أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 251.

3- بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جوان 2012، ص 126.

-عدم امتلاك السلطة التشريعية الوقت والخبرة اللازمين لنجاح المهمة.

-امتلاك السلطة التنفيذية جهاز إداري قوي وفعال له من الوسائل البشرية ما يمكنها من اتخاذ القرارات والتدابير العاجلة لمواجهة الظروف والمشاكل المعقدة التي يطرحها الواقع المعاش بحكم تعامله مع الجمهور يوميا في كافة مجالات الحياة.

لذلك فالتشريع البرلماني غالبا ما يكتفي بالقواعد العامة، تاركا التفاصيل للسلطة التنفيذية والتي من شأنها تحديد القواعد الخاصة بالتنفيذ والملائمة بين الأحكام العامة وفقا لمقتضيات مبدأ التخصص.

الأصل هو تمتع الوزير الأول بسلطة تقديرية في إصدار المراسيم التنفيذية، إذا لم ينص القانون أو التنظيم المستقل على ذلك، أو إذا نص على ذلك بصفة اختيارية، وللوزير الأول الحرية في اختيار الوقت المناسب لاتخاذها، وقد يلزم السلطة المقيدة إذا نص القانون صراحة على وجوب تدخل التنظيم لتنفيذه¹.

فعندما يقضي نص قانوني بتدخل نص تنظيمي لتطبيق بعض أو كل أحكامه في ميعاد محدد، يقع على السلطة التنفيذية التزام وضع النص التطبيقي خلال هذا الميعاد تأسيسا على مبدأ المشروعية وإلا كان مشوبا بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان².

لكن المسلم به أنّ الإخلال بهذا الالتزام القانوني لا يرتب سوى مسؤولية سياسية على عاتق الحكومة أمام البرلمان.

إذ أنّ القرارات الصادرة خارج المدّة الممنوحة قانونا هي قرارات سليمة مشروعة، فتلك المدّة المحددة هي مجرد إفصاح عن رغبة المشرع في سرعة تنفيذ القانون، فهي بمثابة مهلة تمهيدية لإصدار المراسيم وليست ذات طبيعة أمر.

1- بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، مرجع سابق، ص 127.

2- بورايو محمد، مرجع نفسه، ص 129.

غالبا ما يترك البرلمان أمر تحديد أجل التنظيم للسلطة التنفيذية، وهي تتماهى في استعمال حريتها لاختيار الوقت المناسب لإصدار النصوص التطبيقية لقوانين البرلمان، وما لم تصدر هذه المراسيم لا تكون القوانين سارية المفعول رغم نشرها في الجريدة الرسمية.

وهذه الظاهرة، شهدتها الجزائر كثيرا، فمن خلال دراسة "محمد جهيد يونسى" عن حركة الإصلاح الوطني بالمجلس الشعبي الوطني 2003 وخلال الفترة التشريعية 1997-2002 أن 29 قانونا لم يصدر بشأنه أي نص تطبيقي و462 مادة تستلزم صدور نصوص تنظيمية محدّدة لكيفيات تطبيق أحكامها، وكقاعدة عامة فالقضاء الجزائري يرضى تطبيق القانون دون النصوص التطبيقية.

إن الاعتراف بوجود التزام قانوني على عاتق السلطة التنفيذية فيما يتعلق بتنفيذ القانون، يجعل العمل التشريعي في وضعية التبعية للتنظيمات التي تتخذها السلطة التنفيذية رغم الموقف الذي اتّخذه مجلس الدولة الجزائري في قراره 103948 والذي صرح فيه بالزامية الإدارة باتخاذ الإجراءات الضرورية لتنفيذ القانون إلا أنّ الأجل تبقى مفتوحة أمامها، باعتبار أنّ مجلس الدولة لم يلحّ في قراره إلا على ضرورة وضع النصوص التطبيقية في أجل معقول، مما يمكن السلطة التنفيذية من التناقص عن إصدار التنظيمات الضرورية لتنفيذ التشريع كلما كان غير راغب فيه دون أنّ يكون للبرلمان أية سلطة تسمح له بمواجهته¹.

1-أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 250 و251.

خاتمة

قام المؤسس الجزائري في 2016 بإعادة النظر في بعض المبادئ المكرسة في الدستور 1996 لإصلاح العديد من أوجه الخلل التي شهدتها دستور 1996. ولقد مسّ التعديل الدستوري المؤرخ في 6 مارس 2016 مراحل سنّ القانون، وهذا يدل على المكانة التي تعترها الوظيفة التشريعية لتحقيق توازن مؤسساتي، بتدعيم مركز مجلس الأمة، وتكريس مبدأ الاختصاص التشريعي الداخلي، بحسب التشكيلة المرتبطة بنظام الانتخاب، غير أنّ الحكم على نجاح ذلك الإصلاح أو فشله مرتبط بالقواعد الإجرائية التطبيقية التي سيسفر عنها القانون العضوي المنظم للعلاقة ما بين البرلمان والحكومة، والنظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وهي مهمة سيتولاها المجلس الدستوري، الذي سيحكم بفشل أو نجاح الإصلاح الدستوري بتفعيل رقابة بكل استقلالية، شفافية، وبتنبه تام لأيّ خرق دستوري وعلى الخصوص التخفيف من حدّة تدخل السلطة التنفيذية وتحكمها في التشريع، تماشياً وتوجه المؤسس الجزائري نحو عقله السلطات.

تعديلا للمبادئ المنظمة للمراحل سنّ التشريع، حسنّ المؤسس الجزائري بمقتضى التعديل الدستوري الأخير مركز مجلس الأمة بمنحه حقّ المبادرة ولو في مجالات متعلقة بالتنظيم المحليّ وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي وهي مجالات شاذة الوقوع، كما منحه حقّ المناقشة كغرفة أولى، الأمر الذي سيستتبع حتما منحه حقّ التعديل، معدلا نسبة تصويته على القانون وهو ما سيخلق توازن بين غرفتي البرلمان على نحو يدعم موضوعيّة القاعدة القانونية.

قوبلت محاولة خلق التوازن البرلماني في سنّ العمل التشريعي في هذا التعديل بالحفاظ على ضمان تفوق السلطة التنفيذية في التشريع، ممثلة في السيد رئيس الجمهورية الذي يحق له الاعتراض على القانون بوسائل شتى.

فله حق إصدار القانون من عدمه بكل سلطة تقديرية الأمر الذي يجعل النص المصادق عليه من طرف البرلمان موقف على تدخل رئيس الجمهورية، ولو أنّ الواقع يثبت إن الإصدار ليس عقبة في مرور القانون، فتأخر السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم التنفيذية جعل القانون حبيس الجرائد الرسمية.

إن امتيازات رئيس الجمهورية للتدخل في التشريع كثيرة إلى جانب الإصدار، إذ له حق طلب مداولة ثانية، حق إخطار المجلس الدستوري، وخاصة عرض القانون المصوت عليه على الاستفتاء الشعبي باعتباره حق شخصي لرئيس الجمهورية، إذ عن طريقه يمكن له أن يتدخل في أي موضوع ولو كان محفوظا للبرلمان سواء في مجال القوانين العضوية والعادية تحت ستار الأهمية الوطنية، وهي وسائل كلها تضمن تجاوز سلطة البرلمان في التشريع خاصة أمام عدم وجود أي ضمان دستوري لاحترام المجال المخصص للتشريع البرلماني.

لكننا لا ننكر أهمية هذه التعديلات التي مسّت بالسلطة التشريعية عامة والمراحل التي يمر بها العمل التشريعي خاصة فهي تعديلات جوهرية سوف تدعم السلطة التشريعية وتقوي مركزها، ويمكن أن تضي نوع من التوازن بين السلطات في النظام السياسي الجزائري بتجسيد فعلي للمبدأ الفصل بين السلطات.

وفي نفس الوقت، ينتظر الوقوف على المشاكل العملية التي جعلت من القانون يستعصى تنفيذه على أرض الواقع، سواء المتعلقة بصياغة القانون، أو الانحراف عن تطبيقه، وقبل هاتين المسألتين، ضمان صدور المراسيم التنفيذية في الوقت المناسب.

قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية

1-الكتب:

1. الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1986.
2. بو الشعير سعيد، النظام السياسي، الجزائري، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
3. أوصديق فوزي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة مقارنة، النظرية العامة للدساتير، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001.
4. بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، نشأة فقها تشريعيا، دار الهدى، الجزائر، 2010.
5. جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية الحق، دار هوم، الجزائر، 2004.
6. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2005.
7. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1980.
8. عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، دار الريحانة، الجزائر، 2000.
9. عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009.

10. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1995.

11. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، 2014.

12. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء، الجزائر 2001.

13. نواف كنعان، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الرابعة، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2010.

2 - الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ-الرسائل الجامعية:

1. أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 7 ديسمبر 2013.

2. أونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015/2014.

3. بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جوان 2012.

4. خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010.

5. كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2006/06/27.

6. لوثن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة باتنة، 2012/2011.

7. لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2007.

ب - المذكرات الجامعية:

• مذكرات الماجستير:

1. الغري إيمان، مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بن عكنون، 2011/2010.

2. بركات احمد، السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2008/2007.

3. حجاب ياسين، الدور التشريعي للمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، دراسة مقارنة، مذكرة الماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر 2015/06/19.

4. سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 2006/2005.

5. شاشوه عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو،

2013

6. قاوى إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 2001.
7. مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، 19 جوان 2011.
8. مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 12 ديسمبر 2011.
9. نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006 - 2007.

• مذكرات الماستر:

1. أيت إيدير نادية، تعقيبات نادية، وسائل تأثير رئيس الجمهورية على العمل التشريعي للبرلمان في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون نظام ل.م.د، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.
2. معنصر لونس، المراحل التي يمر بها العمل التشريعي في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2014.

3 - المقالات

1. العيد عاشوري: "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص ص 63-72.
2. بوزيد لزهاري، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص ص 44-58.
3. مسعود شهبوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، العدد الثالث، 2003، ص ص 09-13.

4. موسى بودهان، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003، ص ص 33-41.

4 - الملتقيات الوطنية:

كايس شريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002، ص ص 63-68.

5- النصوص القانونية:

أ-الدساتير

1.دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر، العدد 64 المؤرخة في 10 ديسمبر 1963 .

2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 هـ الموافق 22 نوفمبر سنة 1976م، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر العدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، معدل بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 12 شعبان عام 1399 هـ الموافق 7 يوليو سنة 1979، ج ر العدد 28 المؤرخة في 15 شعبان عام 1399 هـ الموافق 10 يوليو سنة 1979، المعدل بالاستفتاء موافق عليه في 3 نوفمبر سنة 1988، المنشور بموجب المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 25 ربيع الأول عام 1409 هـ الموافق 05 نوفمبر سنة 1988 م، ج ر عدد 94.

3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 هـ الموافق 28 فيفري سنة 1989م، يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر العدد 09، المؤرخة في 23 رجب عام 1409 هـ الموافق 01 مارس سنة 1989 م.

4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-436 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 هـ الموافق 07 ديسمبر سنة 1996م، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، ج ر العدد 76 المؤرخة في مؤرخ في 27 رجب عام 1417 هـ الموافق 08 ديسمبر سنة 1996م، المعدل والمتمم، بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 27 محرم عام 1423 هـ الموافق 10 ابريل سنة 2002 م، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 25 مؤرخة في أول صفر عام 1423 هـ الموافق 14 ابريل سنة 2002 م، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 هـ الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 م يتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 63 المؤرخة في في 18 ذي القعدة عام 1429 هـ الموافق 16 نوفمبر سنة 2008 م، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس سنة 2016، ج ر عدد 14 المؤرخة يوم الاثنين 7 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق ل 7 مارس 2016.

ب- القوانين العضوية:

1. قانون عضوي رقم 99-02، مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 هـ الموافق 09 مارس سنة 1999م يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، المؤرخة في 20 ذي القعدة عام 1419 هـ الموافق 09 مارس سنة 1999م.

2. قانون عضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه، وعمله، ج ر، عدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998.

ت- الانظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر العدد 53 المؤرخة في 10 ربيع الثاني عام 1418 هـ الموافق 13 أوت سنة 1997 م، المعدل والمتمم، بالنظام الداخلي للمجلس

الشعبي الوطني ج ر العدد 46، المؤرخة في 28 ربيع الثاني عام 1421 هـ الموافق 30 يوليو سنة 2000 م.

2. النظام الداخلي للمجلس الأمة، ج ر العدد 08 المؤرخة في 21 شوال عام 1418 هـ الموافق 18 فبراير سنة 1998م، معدّل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الأمة، ج ر العدد 84 المؤرخة في 20 شعبان عام 1420 هـ الموافق 28 نوفمبر 1999م، معدّل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 77 المؤرخ في 21 رمضان عام 1421 هـ الموافق 17 ديسمبر 2000م.

3. النظام الداخلي المحدد للقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 4 شعبان عام 1437 هـ الموافق ل 11 ماي سنة 2016م، ج ر عدد 29.

ث-الأوامر:

1- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05 - 07 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق 13 مايو سنة 2007 ج ر عدد 31.

2- الأمر رقم 06-01 مؤرخ في 28 محرم عام 1427 هـ الموافق 27 فبراير سنة 2006 م، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج ر العدد 11 المؤرخة في 29 محرم عام 1427 هـ الموافق 28 فبراير سنة 2006 م.

3- الأمر رقم 09-03 مؤرخ في 29 رجب عام 1430 هـ الموافق 22 يوليو سنة 2009 م، يعدل ويتم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 هـ الموافق 19 غشت سنة 2001 م والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها، ج ر العدد 45 المؤرخة في 7 شعبان عام 1430 هـ الموافق 29 يوليو سنة 2009 م.

ج-إعلانات المجلس الدستوري:

1- إعلان المجلس الدستوري رقم 01/م د/4 المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، ج ر عدد 43 المؤرخة في 12 ربيع الثاني هـ 1423 الموافق 23 جوان 2002م.

1. Abdelhamid DJEBBAR, "le Conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel", revue de l'Ecole nationale d'administration, numéro 2-2000.
2. COTTERET (J.M): "L'ordre du jour des assemblées parlementaires", RDP, N° 4, 1961.

3. **La constitution Française:**

La Constitution du 4 Octobre 1958 Avec sa dernière révision du 20 août 2008
La dernière modification c'est la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République Le Service Public de La Diffusion Du Droit .République Française. www.Legifrance.gouv.fr.

الفهرس

1..... مقدمة

الفصل الأول

المراحل التحضيرية للعمل التشريعي

5..... المبحث الأول: نحو توسيع حق المبادرة بالقوانين

7..... المطلب الأول: أفضلية المبادرة الحكومية

7..... الفرع الأول: مشاريع القوانين غير مشروطة من حيث القابلية

9..... الفرع الثاني: أفضلية المشاريع الحكومية

11..... المطلب الثاني: توسيع نطاق المبادرة البرلمانية

13..... الفرع الأول: القيود الدستورية على المبادرة البرلمانية

13..... أولا : القيود العامة على المبادرة البرلمانية

16..... ثانيا: القيود الخاصة بمبادرة أعضاء مجلس الأمة

19..... الفرع الثاني: الشروط القانونية المقيدة للمبادرة البرلمانية

22..... المبحث الثاني: جدول الأعمال

23..... المطلب الأول: المشاكل التي يطرحها جدول الأعمال

24..... الفرع الأول: المشاكل الفنية

25..... الفرع الثاني: المشاكل السياسية

26..... المطلب الثاني: استحواد السلطة التنفيذية على جدول الأعمال

27..... الفرع الأول: حق الأولوية

28..... الفرع الثاني: حق الاستعجال

29..... الفرع الثالث: إمكانية طلب انعقاد البرلمان في دورة استثنائية

الفصل الثاني

تعزيز دور السلّطة التنفيذية في المراحل اللاحقة لإعداد مشروع

القانون

- المبحث الأول: المناقشة والتصويت على القانون 34
- المطلب الأول: توجيه حكومي للعملية التشريعية 35
- الفرع الأول: التفوق الحكومي عن طريق ترتيب المواضيع داخل الجلسات 36
- الفرع الثاني: التدخل الحكومي في المناقشات 37
- المطلب الثاني: تعديل أحكام التصويت البرلماني 40
- الفرع الأول: منح مجلس الأمة حق المناقشة 40
- الفرع الثاني: تغيير النصاب المطلوب للمصادقة على القوانين 48
- الفرع الثالث: الخلاف بين الغرفتين 49
- أولا: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء 49
- ثانيا: دور اللجنة المتساوية الأعضاء 50
- المبحث الثاني: تحكم السلّطة التنفيذية في نفاذ القانون 53
- المطلب الأول: السلّطة التقديرية لرئيس الجمهورية في إصدار القانون 53
- الفرع الأول: طبيعة الإصدار 54
- أولا - الإصدار عمل تشريعي 54
- ثانيا - الإصدار عمل تنفيذي 55
- ثالثا - الإصدار عمل من نوع خاص 55
- الفرع الثاني: تنظيم الإصدار في الدستور الجزائري 56
- أولا: طلب مداولة ثانية 57
- ثانيا: إخطار المجلس الدستوري 59
- ثالثا: حل المجلس الشعبي الوطني 61
- رابعا: الاستفتاء الشعبي 62

64	المطلب الثاني: السّطة التّديرية للسّطة التّفيذية في نفاذ القانون
65	الفرع الأول: سلطة النشر سلطة تقديرية للجهاز التّفيذي
66	الفرع الثاني: المشاكل التي تطرحها المراسيم التّفيذية
69	خاتمة
71	قائمة المراجع
79	الفهرس