

باسم الله الرحمن الرحيم

الافتتاحية

مجلة القانون والمجتمع والسلطة هي مجلة شهرية محكمة، تصدر عن مجرى
القانون، المجتمع والسلطة بكلية الحقوق، جامعة السليمانية وهران، المتحد بموجب
قرار الوزاري رقم 66 المؤرخ في 30 ماي 2010

مجلة

القانون، المجتمع والسلطة

بعد تخصيص العدد الخامس والعشرون من المجلد الثالث
لموضوع العدالة الاجتماعية، ارتأت هيئة المجلة أن تنفتح المجال أكثر في العدد الثالث
لتشر دراسات متنوعة ما بين العلوم القانونية والعلوم السياسية. نتيجة لذلك ورد في
هذا العدد دراسات يتدرج بعضها في القانون الدستوري وكذلك قانون الأعمال
وقانون لثالية إضافة إلى القانون الجنائي والعلوم السياسية.

مدير المجلة

د. محمد بوسلطان

مدير التحرير

د. نصر الدين بوسماحة

رقم 3-2014

باسم الله الرحمن الرحيم

الافتتاحية

مجلة القانون، المجتمع والسلطة هي مجلة سنوية محكمة، تصدر عن مخبر القانون، المجتمع والسلطة بكلية الحقوق، جامعة السانية وهران، المعتمد بموجب القرار الوزاري رقم 66 المؤرخ في 30 ماي 2010. (Time New Roman) ملفس

تنشر المجلة البحوث القانونية العلمية، وتأمل في هذا الإطار أن تكون منارة جديدة في حقل الدراسات القانونية بفضل مساهمات الأساتذة والباحثين من مختلف الجامعات والمؤسسات ومراكز البحث.

بعد تخصيص العدد الأول من المجلة لموضوع الحكم الراشد ثم العدد الثاني لموضوع العدالة الانتقالية، ارتأت هيئة المجلة أن تفتح المجال أكثر في العدد الثالث لنشر دراسات متنوعة ما بين العلوم القانونية والعلوم السياسية. نتيجة لذلك ورد في هذا العدد دراسات يندرج بعضها في القانون الدستوري وكذلك قانون الأعمال وقانون المالية إضافة إلى القانون الجنائي والبعض الآخر في العلوم السياسية.

مجلة: القانون، المجتمع والسلطة

مدير المجلة

الدكتور: محمد بوسلطان

مدير التحرير

الدكتور: نصر الدين بوسماحة

اللجنة العلمية

جامعة السانية وهران	أستاذ التعليم العالي	د. محمد بوسلطان
جامعة منتوري قسنطينة	أستاذ التعليم العالي	د. عزور كردون
جامعة مولود معمري	أستاذ التعليم العالي	د. عمر صادق
جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة	أستاذ التعليم العالي	د. لمين شريط
جامعة السانية وهران	أستاذ التعليم العالي	د. تراري ثاني مصطفى
جامعة سعد دحلب البليدة	أستاذ التعليم العالي	د. شربال عبد القادر
جامعة السانية وهران	أستاذ محاضر	د. نصر الدين بوسماحة
جامعة السانية وهران	أستاذ محاضر	د. فاضلة عبد اللطيف

مجلة سنوية محكمة، تصدر عن مخبر

القانون، المجتمع والسلطة

جامعة وهران

المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التففيذية

د. مسراتي سليمة

أستاذة محاضرة بـ:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة سعد دحلب البليدة

ملخص :

"تعتبر المبادرة بالتشريع أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى صناعة القانون، لكن يتقاسم أعضاء البرلمان هذا الحق مع الحكومة رغم اعتبار البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، إضافة إلى خضوع المبادرة البرلمانية بالتشريع إلى مجموعة من الضوابط والقيود، ناهيك عن الآليات والسبل التي تتيح للسلطة التنفيذية الهيمنة على إجراءات إعداد النص التشريعي.

الأمر الذي يترتب عليه ضعف المبادرة البرلمانية من جهة وضعف أداء البرلمانيين على مستوى العملية التشريعية من جهة أخرى، والذي كان مآله ضعف السلطة التشريعية وضعف أدائها أمام هيمنة السلطة التنفيذية نظرا لاختلال التوازن بين السلطتين والذي رجح الكفة لهذه الأخيرة. وعليه فإن أي تعديل دستوري مستقبلا عليه تدارك هذا الوضع ويتم بتعديل القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان، وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، إذا كانت هناك حقيقة إرادة سياسية قوية تبحث عن احترام وتفعيل دور ممثلي الشعب وتكريس إرادته عبر انتخابه".

مقدمة:

يعتبر البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع باعتباره ممثل الشعب والمعبر عن إرادة الأمة، التي أوكلته مهمة ممارسة السيادة نيابة عنه، وباعتماد المؤسس الدستوري الجزائري عام 1996 نظام الشائبة البرلمانية أصبح يتكون البرلمان

الجزائري من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مع اعتماد مبدأ المغايرة بين المجلسين حتى على مستوى الاختصاصات.

ومع اعتبار المبادرة التشريعية هي أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى صناعة القانون، فهي بذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع الذي تصدره السلطة المختصة دستوريا.

لكن لا ينفرد البرلمان بحق المبادرة بالتشريع بل يتقاسمها مع الحكومة، ممثلة في الوزير الأول وإقصارها على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، لذا تسمى المبادرة اقتراح قانون إذا كان مصدرها نواب المجلس، أو مشروع قانون إذا كان مصدرها الحكومة - الوزير الأول-.

وتخضع المبادرة البرلمانية لمجموعة من الضوابط الدستورية والقانونية سواء تعلقت بالموضوع أو الشكل، تؤثر مباشرة على تقييد هذا الحق لنواب البرلمان وإضعافه، أمام آليات هيمنة الحكومة على هذه المبادرة إضافة إلى طرق تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي للبرلمان.

هذا الوضع الذي كان نتيجة التطور الدستوري وظهور الأحزاب مع سيطرة الأغلبية وتعدد المشكلات في حياة المجتمع، والذي كان مؤداه تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية وتدعيم تفوقها في كل مراحل العملية التشريعية، بدء من أول مرحلة لها وهي المبادرة بالتشريع، فإذا كان مصدرها نواب المجلس تملك الحكومة من الامتيازات ما يضعفها أو يستبعداها أو يعدمها، لما لها من فرص تقوي بها نفوذها وتدعم مبادراتها.

وعليه فإن إشكالية هذه الورقة تتمحور حول السؤال التالي:

ما هي الضوابط أو الشروط القانونية الناظمة للمبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر؟ وما أثرها على الدور التشريعي للبرلمان أمام هيمنة السلطة التنفيذية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية سنعالج الموضوع من خلال المحاور التالية:

- أولا - الضوابط القانونية للمبادرة البرلمانية بالتشريع
- ثانيا - آليات هيمنة الحكومة على المبادرة البرلمانية بالتشريع
- ثالثا - آليات تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي.
- رابعا - انعكاسات تقييد المبادرة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية عليها على الدور التشريعي للبرلمان

أولا - الضوابط القانونية للمبادرة البرلمانية بالتشريع:

تنص المادة 98 من دستور 1996 على ما يلي: «ممارسة السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

والتي يستخلص منها أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وله السيادة عند إعداد هذه القوانين أو التصويت عليها، إذ تبدأ الصلاحية التشريعية للبرلمان باقتراح القوانين وفقا لأحكام الدستور الذي يشرك السلطة التنفيذية في هذه الصلاحية، إضافة إلى إحاطته لهذه الصلاحية بمجموعة من القيود الدستورية التي تحد منها، خصوصا أن مرحلة اقتراح القوانين لها دور أساسي في عملية التشريع فهو أولى الإجراءات التشريعية التي يتولد عنها التشريع، طبعا إضافة إلى قيود قانونية أخرى أضافها المشرع.

1- المبادرة بالتشريع صلاحية مشتركة بين الوزير الأول والنواب:

تنص الفقرة الأولى من نص المادة 119 من دستور 1996 على ما يلي: «لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين». والتي يستقر من خلالها أن المبادرة بالتشريع لا ينفرد بها البرلمان باعتبارها صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، بل هي صلاحية يتقاسمها مع الحكومة الممثلة في الوزير الأول، مما يضعف المبادرة البرلمانية بالقوانين أمام ضعف الاقتراحات البرلمانية من جهة والامتيازات العديدة التي تحظى بها المبادرة ذات الأصل الحكومي.

2- إقصاء أعضاء مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع:

على الرغم من نص المادة 98 من الدستور على أن البرلمان يتكون من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، واعتباره السيد في إعداد القوانين والتصويت عليها، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري أقصر حق المبادرة بالقوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، من خلال استقراء الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور، التي جاءت بعبارة «حق المبادرة بالقوانين... والنواب»، وبقصد بـ "النواب" أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهو المصطلح الوارد في الدستور، والذي يميز بينهم وبين أعضاء مجلس الأمة. بمصطلح "عضو مجلس الأمة" في العديد من المواد الدستورية الأخرى.

ولكن في حقيقة الأمر أن عملية إقصاء أعضاء مجلس الأمة من هذه الصلاحية الهامة واللبنة الأولى لسلسلة العملية التشريعية، يجعل المؤسس الدستوري يتعارض مع نص المادة 98 من الدستور التي تعتبر البرلمان متكون من غرفتين وأنه له السيادة في إعداد القوانين.

وعليه سيقصر دور أعضاء مجلس الأمة على التزكية والمصادقة على ما تم الموافقة عليه من طرف الغرفة الأولى، أو كبح سيرورة العملية التشريعية من خلال الثلث الرئاسي¹ المعين من طرف رئيس الجمهورية²، والذي سيمكن رئيس الجمهورية من وضع يد الحكومة على التشريع لكي تتأتى القوانين وفق مبتغى السلطة التنفيذية، بتعطيل المصادقة على القوانين التي لا تتماشى وسياساتها ولا يمكن تمريرها³.

وبناء على ما تقدم فإن القول بأن إنشاء مجلس الأمة جاء بغرض تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية بتمثيل المجموعات المحلية، والذي من شأنه تحسين النظام التمثيلي داخل البرلمان وكذلك بهدف إشراك وتعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة⁴، ومنعاً لاستبداد الغرفة الأولى، تصبح حججاً واهية لا تبرر موقف تأييد إحداث هذه الغرفة الثانية في البرلمان.

3- شرط النصاب لقبول المبادرة البرلمانية:

تنص الفقرة 02 من المادة 119 من دستور عام 1996 على ما يلي: «تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا» والتي تبين أن المبادرة البرلمانية بالقوانين - اقتراح القوانين - لا تكون مقبولة للمناقشة إلا بتوفر شرط النصاب القانوني وهو توقيع الاقتراح من طرف 20 نائبا، وذلك ما يؤكد نص المادة 23 من القانون العضوي رقم 99-02 الناظم للعلاقة بين الحكومة

1 راجع المادة 101 الفقرة 1 من دستور 1996.

2 Amine Khaled Hartani, Le parlement dans la loi fondamentale du 28 novembre 1996, L'innovation est constatée du constitutionnalisme Algérien, R. A. S. J. E. P N° 04, 2003, P 37.

3 بوقفة عبد الله، آليات السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر 2002، ص 140.

4 بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، العدد 1 سنة 2000، ص 70.

وغرفتي البرلمان¹، كما تضيف المادة 22 فقرة 1 و 2 من نفس القانون على إمكانية سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها بإعلام مجلس الأمة والحكومة بذلك، الأمر الذي يترتب عنه توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة، وبالتالي لا يتم إدراجه ضمن جدول أعمال الدورة البرلمانية، مما يضعف هذه المبادرة في حالة تعرض مقدميها إلى ضغوطات سياسية سواء من الأغلبية البرلمانية أو الحكومة ويؤدي بهم إلى سحبها وإلغائها.

4- إرفاق اقتراح القوانين بعرض الأسباب وعلى شكل مواد:

تنص المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 على ما يلي: «زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولاً، أن يرفق بعرض أسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد، وذلك ما تؤكده أيضاً المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني² بأن لا تقبل اقتراحات القوانين إلا إذا كانت معللة، محررة في شكل مواد مرفقة بعرض الأسباب الأمر الذي سينعكس سلباً على الاقتراحات البرلمانية، والذي سيؤدي إلى ندرتها إذا لم نقل إلى انعدامها أمام نقص تكوين النواب وقلة المتخصصين، وكذلك عدم وجود بنك للمعلومات خاص بالبرلمان مع عدم توفره لنفس الوسائل المادية، التقنية والفنية التي تملكها الحكومة مما سيصعب من مهمة استقاء الاقتراح لهذه الشروط الشكلية والفنية، وفي حالة عدم استيفاء هذه الشروط يستدعي المكتب مندوب أصحاب اقتراح القانون للبت في الموضوع³.

5- تقييد المبادرة البرلمانية بعدم الإخلال بالموازنة المالية العمومية:

تنص المادة 121 من دستور 1996 على ما يلي: «لا يقبل اقتراح 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

1 راجع المادة 25 من القانون رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، مؤرخة في 09 مارس 1999.

2 راجع المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لعام 2000، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.

3 حسب نص المادة 70 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها». وكذلك ما يؤكد نص المادة 25 فقرة 4 من القانون العضوي رقم 99-02 والذي يستخلص من نص المادة المذكورة أعلاه، أن الدستور يقيد صلاحية اقتراح القوانين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني يقيد موضوعي، فيشترط أن لا يكون موضوع الاقتراح أو نتيجته تخفيضاً للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العمومية. مما يجعل نواب المجلس مقيدين بهذا الشرط آخذين بعين الاعتبار ألا تكون مضامين اقتراحاتهم للقوانين تؤدي إلى الإخلال بالموازنة المالية العمومية، فليس من صلاحياتهم الاقتراح المالي، الأمر الذي يترتب عنه حرمان نواب الأمة وممثلي الشعب من المشاركة والإسهام في التدبير المالي العمومي بما يتوافق ومتطلبات ممثليه.

6- اقتصار دور البرلمان على المصادقة فقط على قانون المالية:

نتيجة لما سبق فإنه يتكرس دور البرلمان في المجال المالي على المصادقة فقط على قانون المالية، من خلال نص المادة 120 الفقرة 7 و 8 من دستور 1996: «يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر».

كما تبين المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 كيفية توزيع الآجال بين غرفتي البرلمان¹ من أجل المصادقة على قانون المالية.

ولكن ما تجدر الإشارة إليه أنه بالرغم من حرمان أعضاء البرلمان من الحق في المبادرة باقتراحات مالية، فإن دورهم بالنسبة لقانون المالية سيقصر على المصادقة فقط على مشروع قانون المالية الحكومي، الأمر الذي يمكن معه تجاوز إرادة البرلمان في حالة تأخر هذا الأخير على المصادقة في الآجال المنصوص عليها في

1 تنص المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 على ما يلي: «...يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً. في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه.

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية».

الدستور وفي القانون العضوي، مما يمنح لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار قانون المالية بأمر رئاسي له قوة القانون وتباشر الحكومة فوراً بتنفيذه، الأمر الذي يضيف للسلطة التنفيذية تفوقاً أكثر في مجال التشريع المالي¹.

7- رفض اقتراح قانون موضوعه قيد الدراسة بالبرلمان، أو تم سحبه منذ أقل من 12 شهراً:

تنص المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02 على ما يلي: «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 اثني عشر 12 شهراً». وعليه يضاف إلى مجموعة القيود الموضوعية والقانونية التي تضبط المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين، أن لا يكون موضوع اقتراح القانون يشبه موضوع مشروع أو اقتراح قانون سابق هو قيد الدراسة على مستوى البرلمان وذلك لتفادي التكرار وهدر الجهود، لكن كذلك يشترط ألا يكون موضوعه قد سبق المبادرة به في إطار مشروع قانون أو اقتراح قانون وتم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر شهراً، مما يقلل من فرصة الاقتراحات البرلمانية وتقييدها بمدة سنة على الأقل لكي يتكرر الاقتراح في موضوع سابق.

8- الحصر الدستوري للمجال التشريعي:

حاول المؤسس الدستوري لعام 1996 إعطاء دور معتبر للبرلمان بإدخال مواضيع أخرى في مجال القانون العادي، مع إمكانية التشريع في مواضيع أخرى بموجب قوانين عضوية² استحدثت بهدف المحافظة على استقرار المنظومة القانونية وتجنبها التعديلات المتكررة، مما قد يؤدي إلى عدم الاستقرار القانوني وتسبب العمل التشريعي³.

1 مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2010/2009، ص 127.

2 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 16.

3 عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 02، سنة 2000، ص 50.

حيث يتحدد مجال السلطة التشريعية طبقا لعدد من الأحكام الدستورية ويأتي في مقدمتها نص المادة 122 من دستور 1996: «يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات... 2- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية».

والذي مفاده أن يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور الموجودة بصورة متناثرة في الدستور، فضلا عن الـ 30 مجال المذكور بصورة صريحة وحصرية في نص المادة 122.

وتأسيسا على ذلك يحدد الدستور المجالات التي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية للقانون والقواعد العامة له، تاركا القواعد التفصيلية للسلطة التنظيمية الصادرة عن الحكومة¹، أما بالنسبة للمجالات التي يحدد فيها المشرع الأحكام والقواعد الجزئية، فإن المشرع يتمتع فيها بدور واسع عندما يقوم بتقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى من أجل المزيد من الضمانات²، والتي كذلك قد تحتاج إلى تدخل الحكومة من أجل تنفيذها طبقا لنص المادة 125 فقرة 2 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 والتي تنص على أنه: «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول».

كما يتحدد المجال الخاص بالسلطة التشريعية بقائمة مجالات نص المادة 123 من الدستور التي يخول لها بموجبها التشريع بقوانين عضوية في أهم المجالات المحددة، إضافة إلى وجود مواد أخرى في الدستور تمنح للبرلمان التشريع بقوانين عضوية في إطار مواضيعها.

وبالرغم من أنه يظهر للوهلة الأولى اتساع مجال القانون وتعدد موضوعاته وميادينه وتواجهه في كل أبواب الهندسة الدستورية، من خلال مجالات المادتين 122 و123 ومواد أخرى في الدستور، إلا أن طريقة الحصر الدستوري تجعل من البرلمان مشرعا استثنائيا، أمام فتح مجال السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية³ وكذلك

1 عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع التنظيمي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 02، سنة 1999، ص 10.

2 سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2009، ص 93.

3 مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 110.

إمكانية رئيس الجمهورية التشريع في نفس هذه المجالات الخاصة بالبرلمان عن طريق التشريع بأوامر.

ثانيا- آليات هيمنة الحكومة على المبادرة البرلمانية بالتشريع:

إضافة إلى الضوابط الدستورية والقانونية التي تقيد المبادرة البرلمانية بالتشريع، تمتلك الحكومة آليات تؤثر بها على هذه المبادرة وتزيد من أثر التقييد، وتفوق الحكومة على البرلمان في هذا الإطار بموجب نصوص دستورية وأخرى قانونية، تسهم في إضعاف هذه المبادرة أو الحد منها، الأمر الذي يترتب عنه تفوقها في المجال التشريعي بل إلى حد احتكارها له.

1- عدم تقييد المبادرة الحكومية - مشاريع القوانين -:

لقد سبق الإشارة أن المبادرة بالتشريع يتقاسمها كل من الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني، ولاحظنا جملة الشروط الموضوعية والشكلية التي تضبط المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين، مما يؤثر سلبا عليها، ويشكل قيودا على حرية النواب لممارسة أولى خطوات العملية التشريعية والتي تدخل في صميم الوظيفة التشريعية المخولة للبرلمان.

في حين أن ممارسة الحكومة عن طريق الوزير الأول لحق المبادرة بمشاريع القوانين لا تصطدم بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها، باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون عناء¹، وعليه فإن المبادرة بالتشريع تمر على مراحل بدء بالمرحلة التحضيرية للمشروع، إذ تتولى الوزارة المعنية إعداد المشروع التمهيدي الذي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة والتي تسهر على الدراسة الأولية له لضمان تطابقه وتناسقه مع الإطار القانوني.

يتم إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات والاقتراحات إن وجدت، كما تتولى توزيع المشروع في الصيغة الأولية أو المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها وملاحظاتها من حيث الشكل أو المضمون، وبعد الاتفاق بشأن الصياغة والمحتوى في اجتماعات تنسيقية لكل الأطراف المعنية مباشرة بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة على أن يتولى الوزير المعني عرضه للمناقشة والصادقة.

¹ عقلة حرياشي، مرجع سابق، ص 215.

كما تجدر الإشارة إلى أن نص المادة 119 الفقرة 03 من الدستور تدرج شرطا شكليا على المبادرة الحكومية بنصها على ما يلي: «تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني».

وبالتالي فإنه يتوجب على الحكومة عرض مشاريع قوانينها على مجلس الدولة الذي يقوم بمهمة الرقابة الاستشارية القبلية عليها، قبل عرضها على مجلس الوزراء للمداولة واتخاذ القرار بشأن إيداعه، لكن يبقى رأي مجلس الدولة استشاريا بشأن التعديلات المقترحة التي يراها ضرورية، ولكن طلب رأيه أمر وجوبي تخلفه يؤسس سببا لرفض مشروع القانون.

مع الإشارة إلى أن المبادرة الحكومية على مستوى مجلس الوزراء ستتيح الفرصة لرئيس الجمهورية في التحكم فيها من الناحية الفعلية كونه يرأس مجلس الوزراء²، ولا تودع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني إلا تلك التي حظيت بالموافقة والقبول في هذا المجلس، حيث يودع الوزير الأول عن طريق وزارة العلاقات مع البرلمان مشروع القانون لدى مكتب المجلس.

علما أنه ينطوي الأمر نفسه على مشاريع القوانين محل مبادرة من الحكومة فيما يتعلق بشرط إرفاق المبادرة الحكومية بعرض الأسباب وأن يكون محررا في شكل مواد، طبقا لنص المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02، إضافة إلى اشتراط عدم تناول موضوع المشروع الحكومي لموضوع مشروع قانون أو اقتراح قانون هو بصدد الدراسة على مستوى البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 عشر شهرا طبقا لنص المادة 24 من نفس القانون.

كذلك يسمح القانون العضوي رقم 99-02 بإمكانية سحب الحكومة لمشاريع القوانين التي أودعتها في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، حسب نص المادة 22 الفقرة 02 من نفس القانون.

1 طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 64 المؤرخة في 30 أوت 1998.

2 حسب نص المادة 77 فقرة 04 من دستور 1996 المعدل عام 2008.

2- تفوق الحكومة في ترتيب جدول الأعمال:

يكتسي تحديد جدول الأعمال أهمية بالغة تحدد مصير النصوص التشريعية خلال الدورة التشريعية، والتي تضم عدة جلسات برلمانية الأمر الذي يقتضي مراعاة العديد من العوامل الفنية والسياسية، وكذلك تلك الظروف المحيطة بالنائب ومدة الدورة البرلمانية.

إذ تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02 على: «يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة». فرغم اشتراك كل من مكتب غرفتي البرلمان وممثل الحكومة لإعداد جدول الأعمال، إلا أن الأولوية التي تراها الحكومة في ترتيب الموضوعات هي التي تؤخذ بعين الاعتبار حتى لو كانت على حساب إبعاد اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب.

3- امتياز مشاريع الحكومة بأولوية النظر:

كذلك تسمح المادة 17 من نفس القانون المذكور أعلاه بأسبقية الحكومة في ترتيب المواضيع التي تراها استعجالية، والتي تدرج ضمن الجدول بمجرد إلحاحها على هذه الاستعجالية بنصها على: «يمكن الحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاله، عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية».

ولم يتوقف هذا التفوق عند هذا الحد بل يمتد إلى ضبط مكتب كل غرفة جدول أعمال جلساتها باستشارة الحكومة¹، مع إمكانية هذه الأخيرة أن تطلب تسجيل مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقرير بشأنه في أجل شهرين، وبموافقة مكتب الغرفة حسب الحالة².

وتأسيسا على ما سبق أصبح يمكن القول أن البرلمان أصبح مجرد غرفة تسجيل تابع للحكومة وخاضع لتوجيهاتها وأولوياتها في تحديد جدول أعماله، فهي تقوم بذلك حسب ما يناسبها ووفقا لما تراه ملائما لظروف تمرير مشاريع قوانينها،

1 حسب نص المادة 18 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

2 حسب نص المادة 19 من نفس القانون ونص المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

على أساس اعتبار أن جدول الأعمال هو الإطار المهيكل لسير النشاط التشريعي أثناء كل دورة برلمانية¹.

4- إمكانية الرفض الحكومي للمبادرة البرلمانية:

طبقا لنص المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 فإنه يتم تبليغ الحكومة فوراً باقتراح القانون المقدم من النواب، والذي تم قبوله في إطار استيفائه للشروط الشكلية المدرجة في نص المادة 23 من نفس القانون، المتعلقة بعدد النواب الموقعين على الاقتراح وإيداعه بمكتب المجلس الشعبي الوطني. ومن ثم يمكن للحكومة أن تبدي رأيها للمكتب حول الاقتراح في أجل لا يتجاوز شهرين، والتي بإمكانها رفضه عملاً بنص المادة 121 من الدستور التي تمنع النواب من تقديم اقتراحات قوانين تمس بالموازنة المالية العمومية، أما في حالة انقضاء الأجل دون إبداء الحكومة لرأيها يحيل مكتب المجلس اقتراح القانون إلى اللجنة المختصة لتشريع في دراسته.

5- حق الحكومة في تعديل المبادرة البرلمانية بالتشريع:

لم ينص دستور عام 1996 على إمكانية تعديل المبادرة بالتشريع سواء كانت مشروع قانون أو اقتراح قانون، لكن بالرجوع إلى نص المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 فإنه يمنح هذا الحق لكل من أعضاء اللجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة، بتقديم اقتراحات لتعديل مشروع القانون أو اقتراح القانون المحال على اللجنة لدراسته. والتي يتبين من خلالها أن حق التعديل ممنوح لكل هؤلاء ما عدا أعضاء مجلس الأمة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يمكن للحكومة أن تتدخل دون قيود كتلك المفروضة على النواب في حالة تقديم التعديلات، فبإمكانها تقديمها في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها التعديلات دون التقييد بأجل معين²، إضافة إلى إمكانية ممثل الحكومة تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة³.

1 نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، سنة 2004 ص 23.

2 عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 34.

3 حسب نص المادة 34 الفقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02.

وعليه تتمكن الحكومة بهذه الطريقة من إحداث تعديلات على اقتراح القانون المقدم من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، بما يتماشى وسياساتها وتوجهاتها التي ترغب في تحقيقها رغم إمكانية مندوب أصحاب اقتراح القانون من طلب توقيف الجلسة وجوبا، في حالة إذا لاحظ أن التعديلات المقدمة من أي طرف قد تؤثر في فحوى النص.

6- احتكار الحكومة للمبادرة بالتشريع المالي:

يمثل الاختصاص المالي للبرلمان أقدم اختصاصات المجلس النيابي، إلا أن الفقه طالب بضرورة حصر الدور البرلماني في المجال المالي في أضيق الحدود وقصره على مراقبة الإنفاق الحكومي¹، وقد تبنت غالبية الدساتير هذا الاتجاه.

أما عن النظام الدستوري الجزائري فقد أصبحت الحكومة هي الهيئة الوحيدة المخولة لها تقديم مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية وميزانية الدولة، دون أن يشاركها البرلمان في ذلك، باعتبارها القادرة فعليا على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية، وقدرتها الكافية على امتلاك وتجميع المعلومات المطلوبة بشأن توقعات مبالغ الإيرادات وكذلك أوجه النفقات بصورة دقيقة² لما تتطلبه هذه العملية من إحصاءات ودراسات من طرف خبراء وهو ما لا يتوفر لغير الحكومة نظرا لما تملكه من إمكانيات بشرية ومادية³.

لذلك فإنه لا يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني تقديم اقتراح قانون يشكل إخلالا بالموازنة المالية العمومية حسب نص المادة 121 من الدستور، إضافة إلى أن دور البرلمان يبقى محصورا في مناقشة قانون المالية وإمكانية تقديم بعض التعديلات بشأن أحكامه، مع كل الشروط والقيود التي تطبع حق النواب في التعديل، ثم التصويت عليه في الآجال المحددة وفقا لنص المادة 120 الفقرة 07 من دستور عام 1996، مع إمكانية رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بأمر في حالة تخلف هذه الآجال.

كما أن المادة 121 من الدستور 1996 المنقح عام 2008 على ما نصه:

- 1 حسب نص المادة 34 الفقرة 03 من القانون العضوي رقم 99-02.
- 2 عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر 1980.
- 3 عسراقي سليمة، مرجع سابق، ص 126.

7- تحكم الحكومة في آلية تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان:

يمكن لنظام ثنائية البرلمان أن يطرح إشكالية وجود خلاف بين غرفتي البرلمان، فبعد موافقة الغرفة الأولى على مشروع القانون المعروض مهما كان مصدره مشروع قانون أو اقتراح قانون لا يحظى بموافقة الغرفة الثانية، خصوصاً في نظامنا الذي لا يعرف نظام الذهاب والإياب بين الغرفتين لتسوية الخلاف، مع اعتماده الاتجاه الواحد لسيرورة العملية التشريعية بداية ووجوباً من الغرفة الأولى - المجلس الشعبي الوطني - ثم الوصول إلى الغرفة الثانية - مجلس الأمة -، بعد نيل أصوات الأغلبية المطلوبة على مستوى الغرفة الأولى حسب نص المادة 120 فقرة 1 و2 من دستور عام 1996.

لذلك أحدث هذا الدستور آلية تتصدى لمثل هذا الخلاف بناء على نص المادة 120 فقرة 04 منه بنصها على ما يلي: «وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص».

ومن خلال استقراء المادة المذكورة أعلاه يبدو من الواضح أن تحريك آلية حل الخلاف المتمثل في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، يكون بطلب الوزير الأول دون منح هذه الصلاحية لأي جهة أخرى¹، ومن ثم فهو من تعقد له سلطة التقدير في مدى ضرورة استدعاء هذه اللجنة بمجرد حدوث حالة الخلاف الأولى.

وإن كانت اللجنة المتساوية الأعضاء تتشكل من 10 أعضاء لكل غرفة وتختص بدراسة الأحكام محل الخلاف حسب ما نصت عليه المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02، فإنها لا تجتمع إلا باستدعاء من الوزير الأول، مع إمكانها أن تستمع إلى ممثل الحكومة أو أي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة ولكن دون التداول مع أعضائها²، وكأن المشرع يريد من وراء ذلك تأثير أعضاء الحكومة على أشغال اللجنة.

ويضاف إلى التفوق الحكومي بصدد اجتماع هذه اللجنة كذلك أنه في حالة إمكانية حصول اتفاق داخل اللجنة، فإن رئيس الغرفة الذي انعقدت اللجنة

1 مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 141.

2 عبد المجيد زعلاني، مرجع سابق، ص 11.

بمقرها، يحيل النص على الوزير الأول، وعلى رئيس الغرفة الأولى أن يجدول النص للتصويت عليه في كلا المجلسين بعد الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة وإلى مقرر اللجنة حول النص المتفق عليه.

وفي هذه الحالة لا يمكن للجنة إدخال أي تعديل على النص إلا بموافقة الحكومة مما يسجل امتيازاً لصالح الحكومة، وفضلاً عن ذلك فإن المجلسين يقوموا بالتصويت عليه دون مناقشة هذه التعديلات من طرف أعضائها.

أما في حالة عدم إمكانية حصول اتفاق داخل اللجنة يترتب سحب النص من طرف الحكومة، وفقاً لما نصت عليه المادة 96 من القانون العضوي رقم 99-02، مما سيؤثر مباشرة على إعدام المبادرة بالتشريع خصوصاً إذا كان مصدرها اقتراح قانون مقدم من طرف نواب المجلس.

وعلى ضوء ما تقدم أصبحت واضحة الامتيازات العديدة التي تملكها الحكومة في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، والتي تؤثر بها على وتيرة سير العمل البرلماني بالتأثير مباشرة على المبادرة البرلمانية والتحكم فيها وإلى حد سحبها.

ثالثاً- آليات تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي:

انطلاقاً من قاعدة التعاون والتوازن بين السلطات جعل المؤسس الدستوري مجال التشريع عملية مشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، منعا لاحتكار التشريع واستبداد المجالس التشريعية، ولكن آليات التعاون أو المشاركة التي عمد إليها المؤسس الدستوري الجزائري من خلال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، التشريع بأوامر وكذا حقه في اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي وبالتقنيات المنصوص عليها في الدستور، أفضت إلى علاقة تفوق السلطة التنفيذية في مجال التشريع عوض علاقة تعاون، تعمل إلى الحد من المبادرة البرلمانية إضافة على ما سبق الإشارة إليه من ضوابط وآليات حكومية تؤثر مباشرة عليها وعلى مبدأ سيادة البرلمان.

1- المجال الواسع للسلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية:

تنص المادة 125 الفقرة 01 من دستور 1996 المعدل عام 2008 على ما يلي: «مارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون».

والتي يتبين من خلالها اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة أن كل ما لا يدخل في مجال التشريع يدخل في مجال اختصاص السلطة التنظيمية لرئيس

حسب نص المادة 77 الفقرة 04 من دستور 1996، المعدل سنة 2008.

الجمهورية، والمقصود به المجال التنظيمي المستقل، فهو يمارس سلطة مستقلة غير مشتقة مصدرها الدستور.

وعليه فإن السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون أي الخارجة عن مجال السلطة التشريعية ونظرا لتحديد مجال هذه الأخيرة واتساع مجال التنظيم، فإن مجال البرلمان يضيق بنفس القدر التي يتسع به مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن تقسيم الوظيفة التشريعية إلى: مجال التشريع ومجال التنظيم، وبين سلطتين: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، من الجانب النظري أمر يوحى إلى اتجاه معين انتهجه المؤسس الدستوري وهو تقليص مجال النصوص ذات القيمة التشريعية والمحددة على سبيل الحصر¹، فضلا عن أن بعض مجالات التشريع الخاصة بالبرلمان يكتفي فيها هذا الأخير بالمبادئ العامة.

مما يترتب عليه الحاجة إلى النصوص التنظيمية المشتقة لتنفيذ وتفصيل القانون، والتي هي من صلاحيات الوزير الأول طبقا لنص المادة 125 الفقرة 02 من الدستور التي تنص على: «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول».

وترتبيا على ما سبق فإن المؤسس الدستوري اتجه نحو منح الولاية العامة في التشريع للسلطة التنفيذية، واستثناء وعلى سبيل الحصر للسلطة التشريعية، بناء على انتهاج مبدأ التحديد الدستوري لمجالات التشريع الخاصة بالبرلمان رغم كونه الهيئة صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، ويرر هذا الاتجاه بمنح السلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المسائل من أجل تمكينها من أداء وظيفتها، أمام تعذر قيام التشريعات الصادرة عن البرلمان بتنظيم كافة التفاصيل ودقائق الموضوعات، باعتبارها أجرد السلطات في معرفة هذه التفاصيل لاتصالها المباشر بالمواطن، وما تملكه هذه السلطة من إمكانيات مادية وبشرية تعتمد عليها لرصد هذه المعطيات.

2- حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر منافسة للبرلمان:

تنص المادة 124 من دستور 1996 المعدل عام 2008 على ما يلي: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

1 راجع المادة 38 من القانون العضوي 99-02.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفتي من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لا غية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

يستقرأ من خلال المادة المذكورة أعلاه منح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية الحق في التشريع عن طريق الأوامر وإن كان أحاطه بمجموعة من الضوابط الدستورية، كتلك المتعلقة بالفترة التي يكون بإمكانه ممارستها وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان هذا في الظروف العادية، وكذلك اتخاذ مشاريع هذه الأوامر في مجلس الوزراء الذي يرأسه¹، دون أن يبين الدستور طرق تدخل أعضائه أو النصاب اللازم للتصويت على الأوامر المتخذة في إطاره، مما يترتب عليه شكلية الإجراء بصورة أوضح.

أضف إلى ذلك يستدعي نص المادة المذكورة أعلاه وجوب عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان ليوافق عليها في أول دورة يعدها هذا الأخير، والذي يجد نفسه ملزما بالموافقة على هذه الأوامر دون مناقشتها² خصوصا مع تطابق الأغلبية البرلمانية مع توجه رئيس الجمهورية، وبذلك تصبح هذه الموافقة مجرد إجراء شكلي فقط.

وتأسيسا على ما سبق فإن منح الاختصاص لرئيس الجمهورية عن طريق إصداره للأوامر من أجل معالجة المسائل العاجلة التي لا تحتمل انتظار السلطة التشريعية من أجل تنظيمها³ وفي مجال اختصاصها، تجعل من رئيس الجمهورية المشرع الأصلي الوحيد خلال الفترات المبينة في المادة 124، في غياب القيود الموضوعية وحتى الشكلية في هذا المجال، الأمر الذي يترتب عنه خلق مشروع منافس للبرلمان يضعف مركزه ويخل بقوى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة ويزيد من نفوذها.

3- لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء التشريعي وسيلة لإبعاد البرلمان:

أقر دستور الجزائر 1996 المعدل عام 2008 حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء مباشرة والاحتكام إلى إرادة الشعب، باعتباره صاحب السلطة

1 مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة، العدد 02، سنة 2000، ص 11.

2 عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 31.

3 نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 23.

التنفيذية والملائمة من خلال نص المادة 07 فقرة 04 منه في نصها على: «لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة»، وكذلك نص المادة 77 فقرة 10 من الدستور في نصها على: «يمكنه أن يستشير الشعب في قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء».

وبناء عليه فإن حق لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء هو سلطة مطلقة تعود له فقط سلطة التقدير بمنأى عن استشارة أي جهة أخرى (كالبرلمان أو الوزير الأول...)، الأمر الذي يمكنه من اللجوء إلى رأي الشعب في موضوع ذو طبيعة تشريعية (تشريع عادي أو عضوي)، لأن المادة المذكورة أعلاه تفتح له المجال في هذا الإطار بعبارة "أية مسألة ذات أهمية وطنية"، والتي يمكن أن تشمل موضوعات تدخل ضمن مجالات واختصاص البرلمان، فالعبارة جاءت فضفاضة وغير محددة يمتد مجالها إلى مجال هذا الأخير، في حين كان بإمكان المؤسس الدستوري الجزائري تحديد المجالات أو الموضوعات التي يمكن أن يشملها الاستفتاء أو على الأقل يستثنى منه المجال الخالص للبرلمان في التشريع.

وعلى هذا الأساس فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء يكون قد تجاوز به الهيئة التشريعية وأبعدها عن صلاحيتها بل وسلبها اختصاصها ووظيفتها الأصلية، خصوصا أن في ظروف سياسية واجتماعية تعيشها الجزائر قد لا تعطي نتائج الاستفتاء الوضع الحقيقي والإرادة الحقيقية لأغلبية الشعب، أمام ضعف ضمانات العملية وآليات رقابتها، وكذا احتكار السلطة لوسائل الإعلام وتضخيم هذه الأخيرة لموضوع الاستفتاء وإظهار إيجابياته وبريقه، دون الاشتغال على نشر ثقافة الوعي السياسي والحوار البناء.

رابعاً- انعكاسات تقييد المبادرة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية عليها على الدور التشريعي للبرلمان:

بناء على ما تقدم ذكره وفي ما يخص الشروط الموضوعية والشكلية التي تضبط المبادرة البرلمانية بالتشريع وآليات هيمنة السلطة التنفيذية عليها، مع وجود سبل منافستها للبرلمان في المجال التشريعي، سيكون له الأثر والانعكاسات على هذه المبادرة في حد ذاتها ومن ثم على الأداء البرلماني ودوره التشريعي.

1- ضعف المبادرات البرلمانية:

إضافة إلى الشروط الشكلية والموضوعية التي يشترطها الدستور والقانون ليقدم نواب المجلس الشعبي الوطني اقتراح قانون، فإن الدستور لم يمنح هذا الحق إلا

لأعضاء الغرفة الأولى دون أعضاء مجلس الأمة، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف اقتراحات القوانين سواء بالنسبة للعدد أو النوعية.

فمقارنة بالمبادرات المسجلة على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني معظمها مبادرات حكومية، وقلة المبادرات البرلمانية، لأن 20 نائبا إذا قدموا مبادرة بالتشريع عليهم الالتزام بكل الشروط السابقة الذكر والتي قد تكون صعبة التحقيق وإلا رفضت المبادرة. كما أن ضعف المستوى العلمي والتكويني يلعب دورا أيضا في تقليص هذه المبادرات البرلمانية، لما تتطلبه من الإحاطة بالمسائل التقنية والدقيقة والتي تحتاج إلى مختصين أكثر منها إلى نواب حائزين على ثقة ناخبي دوائرهم الانتخابية¹.

وحتى وإن قدم نواب المجلس اقتراح قانون فإنه عادة ما يكون في نهاية العهدة النيابية كحملة انتخابية مسبقة لتجديد ناخبيهم ثقتهم فيهم، وقد تمتاز بالتسرع وعدم الإلمام بالمواضيع وعدم دقتها فتشمل المبادرات موضوعات عامة تغلب فيها مصالح الدوائر الانتخابية على المصلحة العامة وتشوبها عيوب كالطابع الإقليمي والطائفي، وسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها متأثرة بانفعال النواب ونزواتهم²، والتي ستقابل بالرفض من طرف الحكومة.

2- زيادة نسبة التشريعات الحكومية:

باتت السيطرة واضحة للسلطة التنفيذية التي تفوقت نصا وواقعا على مجال المبادرة، لدرجة ذبلت فيها الاقتراحات البرلمانية مقابل ازدهار مستمر للمبادرات الحكومية³، وإن كان هذا التفوق تبرره عدة عوامل كجدية الأفكار المتضمنة في المبادرات المقدمة من الحكومة، وعمق دراستها وحسن صياغتها وتماشيتها مع السياسة العامة للدولة، وانسجامها مع الحدود المرسومة للإمكانيات المالية المتاحة لها، وذلك نظرا لما تتوفره الحكومة من أجهزة إدارية تعمل لصالحها والتي توفر لها كافة المعلومات، مما يجعلها على دراية أكبر بمواضيع ومستلزمات المعالجة التشريعية أكثر من غيرها، إضافة إلى حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين والتي لا تعدو أن تكون شروطا شكلية تعودت عليها وتتجاوزها بكل سهولة.

1 عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 13.

2 مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 124.

3 عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 41.

3- إدراج الحكومة لموضوعات في جدول الأعمال وفقا لترتيبات أولويتها وإستراتيجيتها:

إن تمكين الحكومة بامتياز وضع جدول أعمال الدورة البرلمانية ولعدة جلسات وفقا لألوية مواضيعها التي تراها ضرورية ومستعجلة، سيمكنها من إبعاد الاقتراحات البرلمانية لدورات لاحقة، وترتيب مسائل جدول الأعمال وفقا للإستراتيجية التي تبتغيها، كأن ترمج المشاريع التي ترغب في تمريرها وحصولها على الموافقة في أواخر الدورة البرلمانية، أين يكون التعب والإرهاق وقلة التركيز يسيطر فيها على نواب المجلس الشعبي الوطني، بعد شغلهم في بداية الدورة بعدة مسائل أخرى أنهكت قواهم.

4- غياب النواب عن جلسات الدورة البرلمانية:

تشهد المجالس التشريعية غياب نوابها عن جلسات الدورة التشريعية وكذلك الحال بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني، والسبب لا يعود فقط إلى نقص الوعي السياسي لديهم أو تردي القيم والضمير أمام تغليب المصالح الخاصة، بل كذلك إلى أن جملة القيود المفروضة على المبادرة البرلمانية وتفوق السلطة التنفيذية على هذا المستوى وخلال كل مراحل العملية التشريعية، تخلق امتعاضا لدى النواب وإحساسهم بعدم الجدوى من الحضور ولا من المناقشة¹. بل إدراكهم بمحدودية إمكانية تدخلهم للدفاع على اقتراحات القوانين المقدمة من طرفهم، تجعلهم يتعدون عن المناقشات أثناء الجلسات أو التغيب مباشرة عن جلسات الدورة البرلمانية فكل ذلك يقتل روح المبادرة لديهم.

5- عزوف النواب عن المبادرة البرلمانية:

وفي نفس السياق فإن كل الضوابط والقيود السابقة مع تفوق الحكومة بامتياز خلال مراحل العملية التشريعية، بدء من مستوى المبادرة البرلمانية التي يمكن رفضها أو التأثير فيها بكل الوسائل، يقتل روح المبادرة لدى نواب المجلس الشعبي الوطني فهم يدركون مسبقا أنهم حتى لو تمكنوا من تقديم اقتراح قانون، فإنها لن تفلت هذه المبادرة من رقابة الحكومة برفضها أو تأجيل جدولتها أو تقديم تعديلات أثناء المناقشة قد تؤدي إلى تغيير النص الأصلي لها.

1 شريط وليد، مرجع سابق، ص 23.

أضف إلى ذلك حتى لو مرت المبادرة بسلام على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فيإمكان أعضاء مجلس الأمة تعطيلها عن طريق الثلث الرئاسي للأعضاء.

6- تأثير الانضباط الحزبي على المبادرة البرلمانية:

إن الأغلبية الفاعلة داخل البرلمان والتي تكون من أجازت الموافقة على مخطط الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، والتي عادة ما تحتاج إلى تحالفات حزبية لتحقيقها نظرا للنمط الانتخابي المفرز لفسيفساء حزبية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى الانضباط الحزبي الذي تفرضه الأحزاب السياسية على نوابها، حتما هي عوامل تؤثر على المبادرة البرلمانية بصورة سلبية.

فرغم النص الصريح للمادة 105 من دستور 1996 المعدل عام 2008 على أن: «مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية...»، والتي تعني أن النائب سيمثل المصلحة الوطنية ويرجحها على كل الاعتبارات بمنحه حرية التصويت، إلا أن قوة التوجيهات والضغوطات الحزبية التي يخضع لها النائب تجعله يدرك مسبقا مصير صوته، حتى وإن شارك في اقتراح قانون أو في مناقشته أثناء دورة برلمانية فلن يغير في موقفه ولن سيمنح صوته أو يمتنع نظرا لخضوعه لتوجيهات الحزب، مما يضعف المبادرة البرلمانية ولن تجد من سيدافع عنها أو من سيصوت عليها في نهاية المطاف.

7- السلطة التنفيذية المشرعة بدل البرلمان:

أمام تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية من خلال الآليات التي منحها لها الدستور وهيمنتها على المبادرة بالتشريع عموما، يجعل منها السلطة الأصلية في التشريع فهي تتصدى لكل المواضيع والمجالات، بآليات مختلفة وبجربة في ذلك لا تضبطها إلا بعض الشروط الشكلية التي تتجاوزها بدون عناء.

وفي المقابل تقتل روح المبادرة لدى نواب المجلس الشعبي الوطني فلن يترك لهم المجال للاقتراح وتقديم مبادرات برلمانية، تجعل من البرلمان مشرعا استثنائيا، فهم يدركون أن تفوق السلطة التنفيذية خلال العملية التشريعية وأثناء الدورة البرلمانية أمر لا يمكن تجاوزه، ويضاف إلى ذلك إمكانية رئيس الجمهورية اللجوء إلى البدائل التشريعية خارج دورتي البرلمان منافسا بذلك له ومحتكرا للوظيفة التشريعية عن طريق التنظيم المستقل أو الأوامر أو عن طريق الاستفتاءات التشريعية.

خلاصة:

بناء على ما تقدم ذكره أصبح من الواضح أن المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين تخضع لمجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية تعمل على تقييدها والتقليل من فرص تقديمها، وكذلك بإتاحة التقنيات التي يمكن من خلالها للحكومة من التأثير عليها وفرض هيمنتها مما يؤدي إلى إضعافها أو إبعادها.

أضف إلى ذلك فإن تمكين الدستور السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية باقتحام المجال التشريعي الذي ينسب أصلا للبرلمان، بعدة آليات يسهل ممارسته لها وبنافس بها البرلمان سواء خلال دورتيه البرلمانية أو خارجهما، الأمر الذي أدى إلى تعاضم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، حيث أصبحت المشرعة الأصلية هذا من جهة، والتأثير سلبا على أداء البرلمانين من جهة ثانية كالعزوف عن تقديم اقتراحات القوانين، أو الاقتصار على المناقشات الشكلية لها هذا إن وجدت أصلا.

وعليه بات من الضروري إدخال إصلاحات دستورية أو قانونية عميقة والتي ترمي إلى تعديل القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة و غرفتي البرلمان، وكذلك الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، المؤطرة للعمل البرلماني بهدف اسعاده البرلمان لصلاحياته الفعلية خصوصا في المجال التشريعي.

بدء بتدعيم فرص البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين عن طريق إشراك أعضاء مجلس الأمة في ممارسة هذه الصلاحية إلى جانب نواب الغرفة الأولى، وكذلك منحهم حق التعديل أثناء مناقشة مشاريع القوانين سواء كانت ذات مصدر حكومي أو برلماني.

تفعيل المبادرات البرلمانية بتخفيف الشروط الشكلية والموضوعية الضابطة لها أمام حرية الحكومة عند تقديم مشروعات القوانين.

إعادة النظر في طريقة ترتيب جدول أعمال الدورات البرلمانية، برفع احتكار الحكومة لسلطة الترتيب والانتقاء مع احتفاظ مشاريعها بأولوية النظر، من خلال السماح لمكتب المجلسين من إعداد جدول أعمال تكميلي تفعل من خلاله المبادرات والمناقشات البرلمانية.

الحد من تدخل الحكومة في المبادرة البرلمانية بدء من تسجيلها ثم على مستوى اللجان المختصة وصولا إلى المناقش، مع تمكين البرلمانين من حرية اختيار شكل المناقشات المتعلقة باقتراحات القوانين.

ضبط سلطة الوزير الأول من خلال آلية اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان، بتحديد آجال الاستدعاء دون منح الحكومة حق التدخل والموافقة المسبقة على النص المعدل قبل عرضه على التصويت.

وأخيرا وفي إطار إعادة تنظيم وضبط السلطات، لا بد من وضع قيود وشروط موضوعية للحد من لجوء رئيس الجمهورية إلى الآليات الدستورية الأخرى لممارسة الوظيفة التشريعية، واعتبارها صلاحيات استثنائية وليست أصلية.

وباعتبار أن المؤسس الدستوري الجزائري على مشارب تعديل دستوري في المستقبل القريب، عليه أن يأخذ بعين الاعتبار المسائل المطروحة والمعوقات التي تحول دون ممارسة البرلمان لاختصاصاته الأصلية، بالاشتغال عليها ورفع الحواجز القانونية والسياسية على البرلمان لاسترجاع صلاحياته الفعلية وتحسين أدائه البرلماني ودوره التشريعي، إذا كان يصبو فعلا إلى تدعيم دولة القانون القائمة على الفصل بين السلطات واحترام الإرادة الشعبية.