

## تأثير اختصاصات السلطة التنفيذية على الدور التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري 2020

### *The effect of competencies of the executive branch on the legislative role of Parliament in light of the constitutional amendment 2020*

عرايسية أحمد تقي الدين

جامعة البليدة 2 (الجزائر)، a.araissia@univ-blida2.dz

تاريخ الإستلام: 2022 / 01 / 15 تاريخ القبول: 2023 / 01 / 13 تاريخ النشر: 2023 / 02 / 18

#### ملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى تحديد اختصاصات السلطة التنفيذية المؤثرة على الدور التشريعي للبرلمان في إطار مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه المؤسس الدستوري صراحة منذ التعديل الدستوري لسنة 2016.

حيث توصلنا إلى نتيجة مفادها تقييد سلطة البرلمان في ممارسة مهامه التشريعية من خلال توسع سلطات رئيس الجمهورية وتدخل الحكومة في مختلف مراحل العملية التشريعية.  
الكلمات المفتاحية: البرلمان؛ التشريع؛ السلطة التنفيذية؛ الفصل بين السلطات.

\*\*\*

#### Abstract:

This research paper aims to define the powers of the executive branch affecting the legislative role of Parliament within the framework of the principle of separation of powers that the constitutional founder has explicitly adopted since the constitutional amendment of 2016.

Where we have come to the conclusion that the authority of Parliament in the exercise of its legislative functions is limited by the expansion of the powers of the President of the Republic and the intervention of the government in the various stages of legislative work.

**Keywords:** Parliament, legislation, executive branch, separation of powers.

## 1. مقدمة

عبر المؤسس الدستوري على تبنيه الضمني لمبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1996 من خلال إعادة تقسيم السلطات السيادية في الدولة إلى سلطة تنفيذية، وأخرى تشريعية وسلطة ثالثة قضائية، ودل على هذا التوجه تخصيص الباب الثاني من الدستور لتنظيم وسير هذه السلطات، حيث توجي مواد الدستور أن هذه السلطات لها تكوين عضوي ووظيفي مستقل وتعمل في إطار احترام مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة من أجل تحقيق توازن واستقلال وظيفي فيما بينها في إطار احترام قواعد الدستور.

لكن الاعتراف الضمني بهذا المبدأ يعتبر غير كاف في ظل تطور الأحداث على الساحة السياسية، والاجتماعية، مما اضطر المؤسس الدستوري إلى إجراء تعديلات دستورية مهمة مست أغلب مواد الدستور، ومن أبرزها الإعلان الصريح عن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، الذي أشار إليه أول مرة في ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم التعديل الأخير لسنة 2020، واعتبره من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة.

لذا فإن ممارسة البرلمان والسلطة التنفيذية لمهامها الوظيفية في ظل علاقة التعاون والتوازن، لها مظاهر يمكن أن تكشف لنا مدى احترامها لمبدأ الفصل بين السلطات، في الوقت الذي تعترف فيه النظم النيابية أن البرلمان هو صاحب الولاية العامة والاختصاص الأصيل في ممارسة التشريع، إلا أن ممارسته ليس حكرا عليه في ظل توسع سلطات وصلاحيات السلطة التنفيذية التي أصبحت تتدخل في جميع المجالات المخصصة للبرلمان، حيث تبرز مشاركة رئيس الجمهورية في ممارسة العملية التشريعية، وتدخل الحكومة والوزير الأول في مساندة جميع الإجراءات التشريعية المقررة للعملية التشريعية جنبا إلى جنب مع غرفتي البرلمان سواء في مجال المبادرة بالقوانين وضبط جدول الأعمال، أو التدخل في مرحلة المناقشة والتصويت، واستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، هذا التدخل الذي أدى إلى تقوية نفوذ السلطة التنفيذية، وتقييد سلطة البرلمان في ممارسة مهامه التشريعية بكيفية لا تبرز الاستعداد الحقيقي لتبني هذا المبدأ.

وعليه فأشكالية هذا الموضوع هي ما مدى مساهمة العلاقة الوظيفية القائمة في إطار احترام مبدأ التعاون المتبادل في مجال الاختصاص الوظيفي لكل من البرلمان والسلطة التنفيذية في تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات؟

نسلط دراستنا هذه حول أهم مظاهر العلاقة الوظيفية القائمة بين السلطة التنفيذية والبرلمان، وبيان مدى تدخل رئيس الجمهورية والحكومة والوزير الأول في المجال التشريعي للبرلمان، مع إبراز أهم القيود التي تحد من سلطة البرلمان في ممارسة التشريع كاختصاص أصيل وبيان أهم الضمانات التي تكفل حماية ممارسة هذا الاختصاص، الذي يعكس مدى احترام السلطة التنفيذية لمبدأ الفصل بين السلطات.

## أولا: الاستقلال الوظيفي للسلطة التنفيذية

الاستقلال الوظيفي للسلطة التنفيذية تجسده تلك السلطات والصلاحيات المتعددة التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية وحكومته، والتي من أهمها سلطة ممارسة التشريع، وإصدار القوانين.

## 1. مساهمة السلطة التنفيذية في ممارسة التشريع

ترتكز مسألة مساهمة السلطة التنفيذية في ممارسة التشريع على مبدأ التعاون بين السلطات، والذي لم يعد حكراً على المؤسسة البرلمانية، حيث منح الدستور لرئيس الجمهورية حق مشاركة البرلمان في ممارسة هذا الاختصاص عن طريق عدة آليات من أهمها سلطة التشريع بالأوامر المقيدة بضوابط دستورية.

### 1.1. سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة التشريع

من المسائل الأساسية التي تدخل في الاختصاص الوظيفي لرئيس الجمهورية بموجب احكام الدستور سلطة التشريع بالأوامر والتي تعتبر ذات بعد جوهري في تحديد مدى أخذ المؤسس الدستوري بمبدأ الفصل الوظيفي بين السلطات.

#### 1.1.1 التشريع بالأوامر اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية

إن سلطة ممارسة التشريع المخولة لرئيس الجمهورية بموجب الدستور، (التعديل الدستوري، 2020 المادة 142) إذا كانت تبررها قدرة ونجاعة السلطة التنفيذية في مواجهة المشاكل الصعبة والمتداخلة، التي تتطلب التدخل العاجل والسريع بناءً على ما لهذه السلطة من وسائل كافية لمواجهة هذه الاحداث (سعيد، بوالشعير، 2013، صفحة 188)، والتي قد يُستَعَصَى على البرلمان مواجهتها في ظل تطورها المتسارع عن طريق سن التشريع في جميع المجالات وبالوسائل التي يمتلكها وفي الوقت المناسب، لذلك أسند لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في الحالات المبينة والمحددة في المادة أعلاه من أجل معالجة هذه المسائل العاجلة.

يفهم من المادة أعلاه أن الدستور جعل اختصاص رئيس الجمهورية في هذا المجال مقيداً بشروط لابد مراعاتها ومن اهم هذه القيود مسألة الاستعجال حيث أشترط أن تكون من المسائل العاجلة، حيث لا يسمح الزمن أن تنعقد دورة برلمانية بشأنها، هذه القيود تباينت بين قيود زمانية وموضوعية، وأخرى شكلية يتم مراعاتها حتى لا تبقى هذه الحالات على اطلاقها في يد رئيس الجمهورية (أحمد، 2009، صفحة 16)، حيث يمثل القيد الزمني لممارسة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني او خلال العطل البرلمانية كحالات عادية طبقاً للمادة 142 من الدستور، أما القيد الموضوعي يتجسد في عدم إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بالأوامر خارج المجالات التي حددها الدستور بنص المادة 142 وليس له أن يتعداها إلى مجالات اختصاصه التنظيمي أي لا تمس المواضيع المحددة بموجب المادة 141، وهذا احتراماً لمبدأ تدرج القوانين، كما يجب على رئيس الجمهورية إخطار المحكمة الدستورية لتنظر في مدى دستورية هذه الأوامر في حدود عشرة (10) أيام، أما القيد الشكلي يستوجب اتخاذ هذه الأوامر في المجلس الوزراء، ولا يجوز تفويضها لسلطات أخرى (مسراتي، 2010، صفحة 114)، مع عرضها على غرفتي البرلمان في أول دورة للموافقة عليها دون تقصير أو إهمال، والملاحظ أن المؤسس الدستوري قدم الموافقة دون ربطها بعبارة الرفض الذي أردفه في الفقرة الأخيرة مستعملاً عبارة لاغية وكان المسألة محسومة.

#### 1.1.2 الآثار المترتبة على سلطة التشريع بالأوامر

تقييد المؤسس الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في ممارسة التشريع بالأوامر يعتبر ضماناً للبرلمان، تهدف إلى عدم تمادي رئيس الجمهورية في احتكار هذه السلطة، وتفادياً لإساءة استعمالها خارج المجال المحدد بالدستور، حيث قيدها زمنياً وربطها بحالات محددة للحد من تمادي الرئيس في ممارسة سلطة التشريع على إطلاقها (ردادة، 2006، صفحة 131)، ودون تمكينه من ممارستها أثناء الدورة التشريعية من أجل حماية الاختصاص التشريعي للبرلمان (بوقفة، 2009، صفحة 250).

وعليه فأنشاء عرض الأوامر التشريعية على البرلمان فإن موقفه سوف لن يخرج عن حالتين اثنتين هما:  
-موافقة البرلمان على هذه الأوامر يضيفي عليها الصفة القانونية وترفع إلى مرتبة القانون.

-عدم موافقة البرلمان يزيل ما للأوامر من قوة قانونية وتصبح في مرتبة القرارات الإدارية، وهذه الحالة الثانية ترتب أثارا قانونية بالنسبة للحقوق المكتسبة، إذ أن الإلغاء يكون من تاريخ عدم الموافقة فتتوقف هذه الأوامر التشريعية عن إنتاج أثارها بالنسبة للمستقبل فقط ولا يتردد إلى الماضي بأثر رجعي حفاظا على الحقوق المكتسبة ودون حاجة لنص يلغيه (سعيد، بالشعير، 2013، صفحة 223).

## 2.1. سلطة رئيس الجمهورية في اصدار القوانين ونشرها

تعتبر مرحلة إصدار القوانين التي تتم المصادقة عليها من طرف البرلمان بغرفتيه، إجراءً جوهريا لإتمام العمل التشريعي مستمد من مواد الدستور، حيث يختص رئيس الجمهورية بهذه الصلاحية من أجل استكمال مراحل العملية التشريعية عملا بالمادة 148 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما (30) ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

وعليه فالإصدار يعتبر عملا قانونيا يختص به رئيس الجمهورية للإعلان عن ميلاد قانون جديد، وبالتالي يمثل الإصدار شهادة ميلاد مضمونها إقرار البرلمان للقانون المزمع إصداره في حدود ما نص عليه الدستور، ويعتبر عملا مستقلا عن صنع القانون حسب رأى فقهاء القانون الدستوري (أبو زيد ، 2003 ، صفحة 55). حيث عبر الأستاذ السيد صبري عن طبيعة الإصدار بأنه عمل من نوع خاص ولا يعتبر عملا تشريعيا ولا تنفيذيا، وبالتالي فهو إجراء الهدف منه جعل القانون قابلا للتنفيذ فقط، وهذا الإجراء الذي خص به الدستور رئيس الجمهورية لا يمكنه الخروج عنه إلا في حالة إقراره لمدولة ثانية كحالة للاعتراض المؤقت على النص، ويعتبر هذا الحق نابع من أخذ المؤسس الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات (أبو زيد ، 2003 ، صفحة 56).

أما الأستاذ السعيد بالشعير فيعتبر الإصدار إجراء ضروريا متمما للقانون، يضيفي عليه القوة التنفيذية الملزمة للأفراد والسلطات العمومية في الدولة، وبالتالي فهو عمل مزدوج يبدأه البرلمان ويتمه رئيس الجمهورية بالإصدار، عن طريق حكم رسمي يتضمن صفة الرئيس في حيثيات النص، أو بناءاته من منطلق أنه صاحب هذا الاختصاص الدستوري الوحيد (بالشعير، 2013، صفحة 81).

ويستدل على هذا الرأي بأن المؤسس الدستوري قد نص على هذا الاختصاص في الفصل الثاني من الباب الثاني الذي ينظم السلطة التشريعية، ما يدل على أن إصدار القوانين هو عملية ذات طابع تشريعي موكول لرئيس الجمهورية بنص الدستور، وليست ذات طابع تنفيذي وإلا كان قد أُدرج تحت عنوان الفصل الأول المنظم للسلطة التنفيذية (سليمان، 2016، صفحة 22).

الواضح أن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يولي أهمية لمسؤولية رئيس الجمهورية المترتبة جراء تخلفه عن إصدار القوانين المصادق عليها من طرف البرلمان في الأجل المحددة، وهذا نابع من اتساع سلطات وصلاحيات الرئيس حامي الدستور، ونية النظام الدستوري الجزائري في تقييد المجلس الشعبي الوطني خاصة في ظل هيمنة السلطة التنفيذية وتحكمها وتوجيهها لمجلس الأمة في مختلف مراحل التشريع.

لذلك فإن سكوت الدستور عن تنظيم مسؤولية رئيس الجمهورية في هذه المسألة الحساسة، وعدم بيانه للإجراءات الواجب اتخاذها في حال تأجيله وعدم إصداره للقوانين المصادق عليها في الأجل المبينة في الدستور كما كان معمول به في المادة 51 من دستور 1963، يعتبر خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ودلالة واضحة على تحكم السلطة التنفيذية في التشريع من نقطة البداية إلى نقطة النهاية.

## 2. اختصاصات السلطة التنفيذية المقيدة للتشريع

منح الدستور للسلطة التنفيذية العديد من الاختصاصات التي يتم بموجبها تقييد العمل التشريعي للبرلمان.

### 1.2 اختصاصات رئيس الجمهورية المقيدة للتشريع

يعتبر الاعتراض الموقوف للعمل التشريعي، وحل البرلمان من أهم الأليات الدستورية التي يختص بها رئيس الجمهورية في تقييد سلطة البرلمان في ممارسة العمل التشريعي.

#### 1.1.2. الاعتراض الموقوف للنص التشريعي

تبين المادة 149 سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على قانون تم التصويت عليه من طرف غرفتي البرلمان، وسيلته في ذلك طلب إجراء قراءة ثانية على مستوى البرلمان، وهي مسألة لها دلالة سياسية وقانونية، أما الدلالة القانونية تتمثل في سعي رئيس الجمهورية إلى توجيه ولفت انتباه نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، لما قد يشوب النص المصوت عليه من مخالفة للدستور أو تناقضه وتعارضه مع بعض النصوص القانونية المعمول بها، أو لصعوبة تطبيقه عملياً، وهذه التوجيهات نابعة من المكانة الدستورية التي يحتلها رئيس الجمهورية كحامي للدستور، وتعبيراً عن مشاركته الحقيقية في الوظيفة التشريعية (سعيد، بوالشعير، 2013، الصفحات 223-224).

وتتجلى القراءة السياسية في سعي رئيس الجمهورية إلى بسط نفوذه على جميع مؤسسات الدولة، بما فيها البرلمان من أجل تجسيد برنامجها السياسي دون أدنى معارضة من أي طرف كان.

#### أ- القراءة الثانية للنص وسيلة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القانون

طلب قراءة ثانية لقانون تم المصادقة عليه من طرف البرلمان تصرف دستوري يمارسه رئيس الجمهورية، عن طريق تقديم طلب إلى غرفتي البرلمان يتضمن إعادة التداول في شأن قانون تم التصويت عليه وتقديمه لإصداره من طرف الرئيس ثانية. حيث تعتبر هذه المداولة التي يجريها أعضاء غرفتي البرلمان الوسيلة الدستورية الوحيدة التي يتم بموجبها تلبية رغبة الرئيس أو بالأحرى فرض سلطته فيما يخص إعادة النظر في قانون لم يتم إصداره لعله يراها.

وللإشارة فإن طلب إجراء قراءة ثانية كوسيلة دستورية تعكس سلطة وإرادة رئيس الجمهورية في الاعتراض على إصدار القوانين التي تم التصويت عليها من طرف البرلمان، تم الأخذ بها في العديد من النظم الدستورية وفي النظام الدستوري الجزائري، حيث تناولها المؤسس الدستوري بداية من دستور 1963 بنص المادة 50، والمادة 155 من دستور 1976، المادة 118 دستور 1989، المادة 127 دستور 1996 قبل التعديل والمادة 145 بعد تعديل 2016، والمادة 149 من إلى غاية تعديل 2020.

المتفق عليه عبر مختلف هذه الدساتير التي مر بها النظام الدستوري الجزائري أنها تقر جميعا بسلطة اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين التي يصدرها البرلمان، والذي يبقى أمر جوازي يفعله رئيس الجمهورية حسب سلطته التقديرية، إلا أن نقاط الاختلاف بين جميع هذه الدساتير اللاحقة ودستور 1963، الذي بين إجراءات طلب المداولة الثانية والتي تتم بموجب رسالة مبينة الأسباب مع وجوب احترام الميعاد أو الفترة الزمنية المحدد بعشرة (10) أيام، لإصدار القوانين، وتبين أيضا وجوب قبول المجلس الوطني لطلب الرئيس والذي لا يمكنه رفضه لأي سبب (دستور، 1963 المادتين 49، 50).

كذلك يظهر وجه الاختلاف في أن دستور 1963 لم يحدد طريقة التصويت على هذه القوانين والنصاب المقرر لإقرارها من قبل المجلس الوطني بعد المداولة، بمعنى هل يتم إقرار القانون بناءً على الأغلبية البسيطة أم الأغلبية المطلقة، وعليه فلم يشترط أي أغلبية بخلاف الدساتير اللاحقة التي اشترطت توفر نصاب الثلثين 2/3 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة بالنسبة لتعديل 2016، 2020 بعدما أصبح للغرفة الثانية الحق في المبادرة بالقوانين في حدود المجالات المبينة بنص المادة 144 من الدستور.

يظهر الاختلاف في المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية لإصدار القوانين المقدره بعشرة أيام بالنسبة لدستور 1963، بينما حددتها الدساتير اللاحقة بثلاثين (30) يوما وهي مدة طويلة نسبيا يمكن أن تكون سببا في تعطيل التشريع وبالتالي المصالح العامة للدولة والمجتمع، مما يتعارض مع مبدأ السير الحسن للمؤسسات وبناء دولة القانون.

الأمر الجدير بالذكر في هذه المسألة أن دستور 1963 حرص على أمرين مهمين بالنسبة للتشريع كمسألة أساسية، خاصة بالنسبة لمسألة إصدار القوانين، حيث ألزم رئيس المجلس الوطني بإصدار القوانين في حالة لم يتم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية بعد طلبه إجراء مداولة ثانية، وهذا الأمر مسكوت عنه في الدساتير اللاحقة بسبب فرط وتوسع سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية. الأمر الثاني أنه الدستور الوحيد الذي بين إجراءات طلب المداولة الثانية، والوسيلة المقرر لذلك والمتمثلة في رسالة متضمنة للأسباب التي دفعت رئيس الجمهورية للاعتراض على القوانين التي يصدرها المجلس الوطني كما أشارت لهذا المادة 50 منه.

حيث يتجلى لنا من خلال ما سبق بيانه أن القراءة الثانية للقوانين تعتبر وسيلة رئيس الجمهورية في التعبير عن سلطاته وحقة في الاعتراض على القوانين، وهي مسألة تبرز امتداد صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية في مجال ممارسة التشريع، واستعمال سلطته التقديرية في ممارسة الرقابة المسبقة على العمل التشريعي للبرلمان، وهو ما نعتبره قيد مباشر تمارسه السلطة التنفيذية للحد من الممارسة التشريعية للبرلمان والتضييق من مجالات عمله (بوقرة ، 2015، صفحة 81).

#### ب- سلطة البرلمان في تجاوز اعتراض رئيس الجمهورية

إن سلطة الاعتراض الممنوحة لرئيس الجمهورية بنص الدستور سواء لأسباب شكلية أو موضوعية تتعلق بمشروع القانون تبقى مسألة نسبية وعمل مؤقت نابع من عدم موافقة الرئيس على الاقتراح ككل أو بعض مواده، أو رغبة منه في إضافة مسألة ما لمشروع القانون، حيث يمكن للبرلمان تجاوز هذا الاعتراض وفرض موقفه من خلال إعادة إقرار النص وبلوغ النصاب المحدد لذلك، وهذا لم يتحقق في التجربة البرلمانية الجزائرية واقعا لعدم تكافؤ موازين القوى داخل البرلمان نفسه، وفيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولعدة اعتبارات أخرى من أهمها:

- هيمنة الأغلبية الموالية لبرنامج رئيس الجمهورية على مقاعد البرلمان.

- ضعف المعارضة البرلمانية وضآلة عددها وغياب الفعالية والأداء الفني لأعضاء الغرفتين.

- إعادة الاعتبار لمجلس الأمة في ممارسة التشريع، الذي يمنح له حق القراءة الثانية وسلطة التعديل بالنسبة لمشاريع القوانين المقرر بنص المادة 144 والذي عادة يكون في جانب رئيس الجمهورية لاعتبار الثلث المعين.

- هيمنة السلطة التنفيذية وتدخلها في كافة مراحل العملية التشريعية.

## 2.1.2- سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني

تعتبر وسيلة الحل التي تطال المجلس الشعبي الوطني من أخطر الوسائل الرقابية التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة تفعيل البرلمان لحقه الرقابي تجاه الحكومة، حيث خص الدستور رئيس الجمهورية بممارسة هذه الصلاحية بموجب المادة 108 والتي تعتبر من أهم مظاهر النظام النيابي.

وهذه الألية هدفها تحقيق التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويكون الحل وجوبي نتيجة لعدم موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية بعد تقديم الوزير الأول لاستقالة حكومته، ما يعني بمفهوم المخالفة عدم موافقة المجلس على برنامج رئيس الجمهورية، أو بمناسبة مصادقة المجلس على ملتصق الرقابة بعد مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، مما يدفع الرئيس إلى استعمال ورقة حل البرلمان كردة فعل دفاعية من أجل استمرار الحكومة في تنفيذ هذا البرنامج عن طريق المخطط الذي قدمته للمجلس الشعبي الوطني، وعليه تعتبر ألية الحل المقرر لرئيس الجمهورية أداة للتأثير والرقابة الحقيقية على المجلس حتى لا يلجأ إلى إسقاط الحكومة وترتيب مسؤولية الوزير الأول (البحري ، 2005 ، صفحة 888).

وعليه فإن زوال حالة التعايش القائمة في إطار تحقيق مبدأ التعاون التوازن بين الحكومة والمجلس قد يخلق خلاف وأزمة سياسية ينتج عنها تعطل مصالح الدولة، مما يستوجب تدخل رئيس الجمهورية وإقراره حل المجلس الذي يحتل موقعا ضعيفا.

الأمر الذي يجب الإشارة إليه بخصوص ألية حل المجلس الشعبي الوطني سواء كان الحل جوازيا أو وجوبيا، أن المؤسس الدستوري لم يقدم ضمانات دستورية تليق بمكانة المجلس كهيئة سياسية منتخبة من طرف الشعب، باستثناء شرط وجوب استشارة رؤساء الهيئات الدستورية المتمثلة في رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول أو رئيس الحكومة، ورئيس المحكمة الدستورية، ورغم أن تخلف طلب استشارة رؤساء الهيئات السابقة يعد خرقا لقواعد الدستور فرئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ بهذه الاستشارة إلا على سبيل الاستئناس وتقدير مدى ملائمة قرار حل المجلس الشعبي الوطني.

## 2.2. اختصاصات الحكومة والوزير الأول المقيدة للتشريع

يتجلى تفوق الحكومة على البرلمان بفضل الأولويات التي منحها إياها الدستور، ويظهر ذلك من خلال تدخلها في تحديد جدول أعماله (أولا)، وأثناء عملية مناقشة القوانين والتصويت عليها (ثانيا).

## 1.2.2- تأثير الحكومة على تحضير جدول أعمال البرلمان

تأسيساً على نص المادة 114 من الدستور يعتبر البرلمان كامل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، مما يفترض فيه التحكم في جميع مراحل العمل التشريعي وفقاً للأعمال التي تدخل في مجال تنظيم وتسيير النشاط البرلماني من خلال قيام البرلمان بوضع رزنامة عمل يعالج فيها كل المسائل خلال الدورة البرلمانية المقرر عقدها عن طريق جدول أعمال يضبط سير الدورة.

وعليه يعتبر جدول الأعمال تصرف برلماني يتم بموجبه تحديد برنامج عمل النواب أثناء الدورة التشريعية في جلسة واحدة أو خلال عدة جلسات، وبحسب العمل المطلوب إنجازه مع مراعاة الحالات الطارئة والمستعجلة التي قد تظهر أثناء انعقاد الدورة، والتي قد تؤثر على برنامج العمل المقرر مما يستدعي إدخال تعديلات على جدول الأعمال بما يتلاءم والمستجدات الطارئة (سعيد، بالشعير، 2013، صفحة 85).

إن مسألة ضبط جدول أعمال البرلمان الذي يتضمن برنامج سير الجلسات التي يعقدها خلال الدورة البرلمانية، والذي تشترك الحكومة في تحديده مع غرفتي البرلمان، من باب حرصها على ضمان إتمام نجاح ما تقدمه من مشاريع قوانين، وقيامها بمراقبة الدور المعاكس الذي يقوم به نواب المعارضة والذي قد يؤدي إلى وقوع انعكاسات سلبية على أداء الحكومة، أما الجانب الإيجابي في إشراك الحكومة في إعداد جدول الأعمال هو محاولة السير بهذه العلاقة التي تربط السلطة التنفيذية بالبرلمان نحو تحقيق مبدأ التعاون.

الملاحظ أنه كثيراً ما يتم تجاهل الأهداف الأساسية التي يؤكد عليها المؤسس الدستوري، والقائمة في إطار احترام مبدأ الفصل بين السلطات، نظراً للتأثير والصراع الذي تفرضه السلطة التنفيذية وإبراز تفوقها على البرلمان وذلك لاعتبارات فنية وأخرى سياسية تجعل هذا الأخير يفقد تحكمه واستقلاله في ضبط جدول أعماله، ومن ضمن هذه الاعتبارات الفنية، اتساع وكثرة الأعمال المبرمجة للدراسة أثناء انعقاد الجلسات والتي تتطلب الترتيب والتصنيف المحكمين حسب عامل الأولوية الذي تحدده الحكومة (المادة 15 من القانون العضوي 12-16)، إضافة إلى أخذ مشاركة النواب في أعمال اللجان الدائمة بعين الاعتبار أثناء ضبط وإعداد جدول أعمال الدورة، وكذلك عامل مشاركة النواب في الاجتماعات الرسمية والمناسبات وارتباطهم بدوائهم الانتخابية وكلها عوامل تحتاج إلى إمكانيات وكفاءات عالية من أجل ضبطها بما يسمح بفرض سلطة البرلمان على جميع أعماله (معمري، 2004، صفحة 33).

أما من حيث الاعتبارات السياسية فإن ارتباط الحكومة برئيس الجمهورية من خلال تنفيذ برنامجه السياسي يجعلها مجبرة على إعداد مخطط عمل يتم بموجبه تنفيذ هذا البرنامج، والذي يكون ذريعة لتدخل الحكومة في جميع أعمال البرلمان بما في ذلك تحديد جدول أعماله، وبه تصبح الحكومة شريكا في ضبط جدول أعماله وترتيب مواضع وأعمال الدورة بشكل يضمن تجسيد مخطط عملها وتحقيق السياسة العامة للدولة وهو أمر مؤثر على دور البرلمان في ممارسة اختصاصاته الوظيفية.

## 2.2.2- تأثير الحكومة على عملية المناقشة والتصويت

يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بالدور الأساسي في تنظيم جلساته، وتحديد المسائل والمحاور الأساسية التي سيتم التعرض لها خلال الدورة البرلمانية، ثم يأتي دور رئيس الجلسة الذي يقع على مسؤوليته واجب إدارة جلسات المجلس وفقاً للتنظيم القانوني الذي يفرض احترام الجلسة من طرف كل الحاضرين، وينظم تدخلات النواب بناءً على ترتيب تسجيلهم مع وجوب احترام الوقت، وعدم التعرض لموضوعات خارجة عن الإطار المحدد للجلسة طبقاً للمادة 64 من القانون العضوي 12-16.



في ظل هذا النظام تتم مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين التي تم إعداد تقارير بشأنها من طرف الجان الدائمة المختصة وبحضور ممثل الحكومة بصورة علانية، عن طريق نظام عقد الجلسات التي يمكن تغطيتها ونقلها لعامة الشعب بواسطة مختلف وسائل الإعلام، مع إمكانية حضور المواطنين للجلسات غير المغلقة.

حيث تفرض الحكومة وجودها من خلال عملية مناقشة مشاريع القوانين التي لا تتم إلا بالاستماع إلى ممثل الحكومة بالدرجة الأولى، ومقرر اللجنة المختصة ثم المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق بالنسبة لمشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، أما بالنسبة لاقتراحات القوانين التي يتقدم بها نواب البرلمان فيتم الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين، وعلى إثر هذه المناقشات يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة إما المصادقة على النص بكامله بشرط ألا يكون محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة التي لها تقديم تعديلات شفوية، طبقاً للإجراءات المقرر في القانون العضوي 12-16.

مما تقدم يتضح لنا جليا أن مواقف الحكومة أكثر صدى داخل قبة البرلمان وبالذات أثناء سير عملية المناقشة والتصويت، حيث ترتب النصوص القانونية أولوية تدخل الحكومة في المرتبة الأولى أثناء مناقشة القوانين، ولها الحرية في تعديل مشاريع القوانين وسحبها قبل المصادقة عليها، والتأكيد على مواقفها من أجل تمرير مبادراتها ولو كانت غير مدرجة في جدول الأعمال بحجة عامل الاستعجال، وبالضغط على نواب المعارضة، وتقييد حقهم في الرد والتعقيب على تدخلات أعضاء الحكومة أثناء المناقشة العامة التي تركز على تقارير اللجنة الدائمة، مع استعمال ورقة الأغلبية الموالية لرئيس الجمهورية.

### 3.2.2. أولوية الوزير الأول في دعوى انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء

سعيًا لإيجاد حل للخلاف القائم بين غرفتي البرلمان بخصوص نص تعذرت المصادقة عليه بعدما تمت مناقشته من طرف الأعضاء الحاضرين، حيث أوكل الدستور مهمة تسوية هذا الخلاف إلى لجنة برلمانية متساوية الأعضاء مشكلة بالتناصف من عشرة أعضاء من كل غرفة طبقاً لنص المادة 89 من القانون العضوي، يتم استدعائها من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة الذي له صلاحية مباشرة في طلب اجتماع هذه اللجنة للنظر في الأحكام المختلف بشأنها في أجل أقصاه خمسة عشرة يوماً (15) ابتداءً من تاريخ تبليغ الطلب بهدف إيجاد صياغة جديدة للأحكام القانونية محل الخلاف، والتي لم تلق موافقة من إحدى مجلسي البرلمان. (التعديل الدستوري 2020 المادة 145)

ضمامنا للمساواة في التمثيل داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، وتحقيقاً لمبدأ التوازن بين غرفتي البرلمان تشكل هذه اللجنة من مكتب يشرف على انتخابه أكبر الأعضاء سناً، الذي يدعو لعقد أول اجتماع، حيث يتكون هذا المكتب من رئيس ينتخب من بين الأعضاء الذين ينتمون إلى الغرفة التي يعقد في مقرها اجتماع اللجنة، ونائب الرئيس من الغرفة الأخرى، ومقررين إثنين من كلتا الغرفتين طبقاً لنص المادة 91 من القانون العضوي.

بعد إتمام تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، وانتخاب مكتبها تعكف على دراسة الأحكام التي عرضت على المجلسين وكانت محل خلاف لتستدعي بشأنها رئيسا الغرفتين للاستماع لهما، ولها طلب الاستماع لأي

عضواو شخص يمكن أن يقدم ما يفيد أشغال هذه اللجنة، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور هذه الأشغال،(المادتان 93-94 من القانون العضوي 16-12) وبناءً على هذا الاجتماع يتم اقتراح نص لحل الخلاف بموجب تقرير يرسله رئيس الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها إلى الوزير الأول ثم يعرض النص للمصادقة عليه من طرف الغرفتين، ودون ادخال تعديلات إلا بموافقة الحكومة، وعليه فإذا تمت المصادقة على النص يرسله رئيس مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية لإصداره ونشره في الجريدة الرسمية.

إن التوقع الأول بالنسبة للنص المقترح من اللجنة كما سبق ذكره هو الموافقة عليه من قبل الغرفتين، وهنا ينتهي دور اللجنة المتساوية الأعضاء بفض الخلاف القائم، أما الحالة الثانية وهي عدم مصادقة إحدى الغرفتين على النص المقترح من طرف اللجنة وبقاء الخلاف القائم على حاله، في هذه الحالة منح المشرع للحكومة إمكانية أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً بالأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة، أو بالنص الأخير الذي صوت عليه، وهذا يتوقف على إخطار الحكومة للمجلس، وإلا يتم سحب النص من طرفها طبقاً لنص المادة 145 من الدستور، وفي هذه الحالة الأخير لا يجوز عرضه من جديد إلا بعد مرور اثني عشر شهر على تاريخ سحب النص(العضوي، 16-12 المادة 23).

يظهر تفوق الحكومة على غرفتي البرلمان وخاصة المجلس الشعبي الوطني الهيئة المنتخبة المخولة بسن التشريع من خلال جملة من النقاط التي تعزز مكانة السلطة التنفيذية، وتجعل من البرلمان سلطة مفروض علمها الاندماج والتبعية نظراً للامتيازات التي منحها المشرع للحكومة والوزير الأول فيما يخص اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث منح الدستور سلطة دعوى اللجنة للانعقاد عن طريق طلب التبليغ المرسل إلى رئيسي الغرفتين من طرف الوزير الأول، حيث لم يجعل طلب انعقاد اللجنة عملية آلية تقوم كلما حدث خلاف حتى لا يبقى مقرون بإرادة الوزير الأول الذي يقرره حسب مصلحة الحكومة والأغلبية المساندة لبرنامج الرئيس.

وعليه فإن المؤسس الدستوري جعل من دعوى اللجنة للانعقاد أولوية في يد الوزير الأول يراعي فيها أولاً مصلحة السلطة التنفيذية في السعي لتمير أكبر قدر من مشاريع القوانين، وهي وسيلة أيضاً للاعتراض على اقتراحات النواب التي لا تخدم مخطط عمل الحكومة الذي يعكس برنامج رئيس الجمهورية، ما يفهم منه أن تماطل الوزير الأول عن ممارسة هذه الصلاحية في الوقت المناسب، وعدم طلب اجتماع اللجنة سيؤدي إلى تعطيل العمل التشريعي للبرلمان، والمساس باستقلاله الوظيفي وبمبدأ الفصل بين السلطات.

من جانب آخر فإن حصر صلاحية استدعاء اللجنة على الوزير الأول سيمنح له سلطة تقديرية في تحديد نوع الخلاف الذي يستحق أن تستدعى من أجله اللجنة للانعقاد، حيث كان الأولى أن تكون هذه اللجنة داخل البرلمان، لها كامل الاستقلالية، ومشكلة من أعضاء منتخبين من الغرفتين، وممثل عن الحكومة برئاسة رئيس منتخب، دورها الفصل ألياً في الخلاف الذي يقع بين المجلسين(عمير، 2016، صفحة 126).

وعليه فإن هيمنة الحكومة على سير عمل اللجنة من خلال وجوب موافقتها على طلب التعديلات التي تتقدم بها كل غرفة بناء على مراعاة مصالحها، خاصة بالنسبة لمقترحات القوانين التي يقدمها نواب المجلس الشعبي الوطني، والتي يقف أمام المصادقة عليها الثلث الرئاسي بإيعاز من الحكومة، وينطبق القول على التعديلات التي تمس النص المتفق عليه داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، لهذه الأسباب يبقى للحكومة نفوذ قوي داخل الجهاز التشريعي وسلطة تقديرية هامة في قبول أي اقتراح أو تعديل يقدم أثناء انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء.

## ثانياً: الاستقلال الوظيفي للبرلمان

تقتضي مبادئ الديمقراطية التمثيلية أن يكون البرلمان الممثل الوحيد والشرعي للشعب في التعبير عن ارادته، وهذا ما أخذ به المؤسس الدستوري في المادة 16 من التعديل الأخير، على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات الذي من أسسه فكرة التقسيم الوظيفي للسلطة وتوزيعها (قزو، 2006، صفحة 164)، حيث تمنح السيادة لغرفتي البرلمان في اعداد القانون والتصويت عليه قبل إصداره من أي جهة أخرى من اجل تكريس إرادة الشعب (دخيل محمد حسنين، 2016، صفحة 73).

### 1. ممارسة التشريع سلطة أصيلة للبرلمان

تنحصر المهام الأساسية للبرلمان في ممارسة التشريع وسن القوانين، وله كامل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، يستند في ذلك إلى نصوص الدستور والقانون الداخلي لغرفتيه.

#### 1.1. سلطة البرلمان في سن التشريع يضمنها الدستور

سلطة البرلمان في سن التشريعات سلطة محصنة وقائمة في إطار مبادئ الدستور الضامن لمبدأ الفصل بين السلطات في جانبه العضوي والوظيفي عملاً بنص المادة 16 من التعديل الدستوري 2020، حيث تعود أهمية توكيل سلطة الاختصاص بالتشريع للبرلمان لأهمية التشريع نفسه، والذي يتعلق بالحقوق والحريات الفردية والجماعية ومسألة تنظيم العلاقات.

كما يستمد البرلمان سلطته من ثقة الشعب كممثل لإرادته ومعبراً عن انشغالاته ومجسداً لطموحاته طبقاً للمادتين 19، 117 من الدستور، وعليه فهو الضامن الأول لأداء النائب لواجبه تجاه ممثليه وتجاه الدولة، حيث تزداد أهمية ضمان عمل البرلمان من خلال إعادة الاعتبار للجهاز التشريعي بعد تعديل 2016 الذي وسع من نشاط غرفتي البرلمان ومنح لأعضاء مجلس الأمة أحقية المبادرة بالقوانين في مجال التنظيم المحلي والتهيئة والتعمير والتقسيم الإقليمي طبقاً للمادة 137 من تعديل 2016، مما عزز الدور التشريعي للغرفة الثانية في مجال المبادرة باقتراح القوانين ومناقشتها (كايس الشريف، 2016، صفحة 13)، رغم تقليص مجالات التشريع التي كانت مسندة للغرفة الأولى والذي يعتبر قيد على اختصاصات المجلس الشعبي الوطني.

#### 2.1. الاستقلال الوظيفي للبرلمان يحدده القانون

تتأكد مرة أخرى سلطة ومهام عضو البرلمان من خلال القانون الناظم لمهام وواجبات وحقوق عضو البرلمان (القانون 01-01، 2001)، حيث تؤكد المادة الثالثة منه على وجوب تفرغ عضو البرلمان كلياً لمهامه التشريعية والرقابية وهذا ما يدل على ثقل المهام وعظم المسؤولية النابعة من ثقة الشعب، كما تؤكد مواد أخرى في الفصل الأول من هذا القانون على أن البرلمان هو صاحب السيادة في ممارسة التشريع، وهو ما يفهم كذلك من القانون العضوي الناظم للعمل لمجلسي البرلمان وعلاقتها الوظيفية المتبادلة مع الحكومة، وهذا ما يعزز الاستقلال الوظيفي للبرلمان في ممارسة مهامه.

#### 2. الترتيبات الرامية لتأمين ممارسة البرلمان لوظائفه

تستند ممارسة البرلمان للعمل التشريعي إلى ضمانات حددها الدستور منها ما يتعلق بعضو البرلمان في ممارسة مهامه بصورة مستقلة وهادئة ومنها ما يتعلق بالمؤسسة التشريعية.

## 1.2. الترتيبات المقررة لتأمين أعضاء البرلمان أثناء ممارسة مهامهم:

تعتبر الضمانات الدستورية المقررة لعضو البرلمان من أهم الدلالات التي تعكس إرادة المؤسس الدستوري في تبني مبدأ الفصل بين السلطات، وحماية عضو البرلمان من جميع الضغوطات التي تؤثر على أدائه الوظيفي.

## 1.1.2- إثبات العضوية اختصاص مستقل لمجلسي البرلمان

بناء على إعلان المحكمة الدستورية عن نتائج الانتخابات التشريعية. وبعد الفصل في الطعون المقدمة من طرف المترشحين والأحزاب السياسية المشاركة في العملية الانتخابية بشكل نهائي طبقاً لنص المادة 191 من الدستور، وطبقاً للنظام الداخلي لمجلسي البرلمان تقوم كل غرفة بانتخاب لجنة لإثبات عضوية الفائزين في الانتخابات داخل غرفتي البرلمان، حيث تدخل هذه الإجراءات ضمن إجراءات افتتاح الفترة التشريعية (النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، المادة 2).

تشكل هذه اللجنة من عشرين عضواً حسب التمثيل النسبي، حيث تقرر المادة 124 من الدستور أن إثبات عضوية نواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة اختصاص حصري لكل غرفة على حدة، دون حق التدخل في ممارسته من قبل السلطة التنفيذية.

ويفهم من ذلك أن انتخاب هذه اللجنة، وعملية إثبات العضوية نفسها أمر مقرون بشرط إعلان المحكمة الدستورية لنتائج الانتخابات بصفة نهائية، والتي تقوم بإعداد تقرير يتم عرضه في جلسة عامة داخل المجلس من أجل المصادقة عليه، أما الحالات المتحفظ عليها يتم إحالتها على اللجنة القانونية للمجلس والتي تعد هي الأخرى تقريراً بشأنها وتعرضه على المجلس في أجل خمسة عشرة يوماً من تاريخ الإحالة، وله كامل السيادة في إثبات عضوية أعضائه، وتنتهي مهام اللجنة بانتهاء الموضوع الذي انتخبت من أجله عن طريق الحل.

## 2.1.2. الحصانة البرلمانية

من أجل ضمان الممارسة الفعلية والمستمرة لعضو البرلمان طيلة عهده البرلمانية، وبعيدا عن جميع أشكال المضايقات السياسية التي تمارسها السلطة التنفيذية باعتبار المصلحة التي تربطها بالبرلمان، أو تلك المضايقات الفردية باعتبار عضو البرلمان جزء من هذا الشعب، وأيضا باعتبار المهام التمثيلية المسندة إليه.

وضمانا لممارسة عضو البرلمان لوظيفته التشريعية والرقابية بشكل يعكس إرادته وحرية في ممارسة هذه المهام بكل مسؤولية أمام البرلمان كهيئة وأمام ممثليه، فقد حرص المؤسس الدستوري على حمايته بمنحه الحصانة بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامه كما هي مبينة في الدستور، أما أعماله غير المرتبطة بمهامه البرلمانية فيمكن متابعتها قضائياً بعد تنازل صريح من المعني عن حصانته، أو بموجب قرار من المحكمة الدستورية يفصل في رفع الحصانة من عدمه بناء على إخطارها من الجهات المخولة بذلك، طبقاً للمواد 129، 130 من التعديل الدستوري 2020.

إن إقرار المؤسس الدستوري للحصانة البرلمانية كألية دستورية جاء من أجل حماية الوظيفة التشريعية كمهام مقدسة تحمل في طياتها تطلعات شعب ينشد قيام دولة المؤسسات، ناهيك عن حرمة هذه

الوظيفة التي ترتبط أيضا بالصفة عضو البرلمان، وبحرمته البرلمانية، فالهدف منها قبل كل شيء حماية الوظيفة التشريعية التي تعتبر من النظام العام.

### 3.1.2. المكافئة البرلمانية

تعتبر المكافأة البرلمانية أو التعويضات كما ذكرها المشرع الجزائري في قانون عضو البرلمان عبارة عن قيمة مالية أو بعض المخصصات المالية التي تمنح لعضو البرلمان دوريا لقاء قيامه بعمله البرلماني، حيث تحمل هذه المكافأة عدة تسميات لدى الأنظمة البرلمانية الأخرى مثل التعويض البرلماني، ومخصصات العضوية وغيرها (أفين خالد عبد الرحمان، 2017، صفحة 323).

وقد نظم المؤسس الدستوري مسألة التعويضات البرلمانية بموجب المادة 123، حيث أقر نظام تعويضي لعضو البرلمان يتم تنظيمه بموجب قانون عضوي، مما يمنح هذه المسألة مكانة اسمي وأهمية أكبر تعكس تطلعات هذه الفئة، أين يرجى من صرف هذه التعويضات كف الحاجة المالية لعضو البرلمان، وحمايته من جميع المغريات المالية التي تقدم له مقابل السكوت، أو الموافقة على تمرير سياسة جهة معينة قد تتعارض مع المصلحة العامة للشعب، بل هذه المكافأة تغني العضو البرلماني عن السعي وراء جمع المال لتوفير الحاجات العائلية، والتفرغ تماما لتمثيل الشعب والمدافعة عن السياسات التي تخدم المصلحة العامة للدولة والمواطن (أفين خالد عبد الرحمان، 2017، صفحة 83).

وعليه فإن التعويضات التي يتقاضاها أعضاء البرلمان تعتبر من الضمانات الأساسية لاستقلال البرلمان وظيفيا بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية في تحديد وتوجيه هذه الضمانة، خاصة وأن المشرع منح لغرفتي البرلمان حق التمتع بالاستقلال المالي والإداري واشتمل القانون الداخلي لغرفتي البرلمان على النظام التعويضي الخاص بهما، وهي تعويضات معتبر بالنظر إلى ما يقدمه عضو البرلمان من إنجازات لمثليه، وبالنظر أيضا إلى تراجع دور البرلمان كمؤسسة عاجزة على مواجهة تغول السلطة التنفيذية مما لا يدع مجالاً لقيام برلمان مستقل عضويا ووظيفيا.

### 2.2. الترتيبات المقررة لتأمين استقلال البرلمان كوحدة مستقلة

أفرد الدستور ضمانات أخرى تخص البرلمان كهيئة دستورية مستقلة، تضمن له استقلاله الوظيفي عن السلطة التنفيذية، وتبعده عن التبعية والتدرج في ممارسة المهام (محمد كامل ليلي، 1981، صفحة 413).

### 1.2.2- سلطة البرلمان في إعداد نظامه الداخلي

لقد أقر الدستور بموجب المادة 135 منه استقلالية البرلمان في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، كحق دستوري يتعلق بسلطة واستقلال غرفتيه، حيث يستقل المجلس الشعبي الوطني في إعداد نظامه الداخلي المحدد بالقانون 01-01 المؤرخ في 31-01-2001، وكذلك مجلس الأمة الذي صدر نظامه الداخلي بتاريخ 22-08-2017، حيث يعتبر النظام الداخلي للبرلمان عبارة عن قواعد خاصة تبين طريقة انعقاد اجتماعات المجلس، وتحدد نظامه الداخلي، وطرق الممارسة الإجرائية لعملية التشريع، وسبل الرقابة على أعمال الحكومة، وكيفية إعداد ميزانية كل غرفة، وإجراءات إثبات العضوية، ورفع الحصانة وغيرها من المسائل والموضوعات الدقيقة التي تحتاج إلى استخدام خبرات وأساليب علمية ذات بعد نظر تراعي فيها كل العوامل، خاصة عامل الوقت نظرا للكم الهائل من القضايا التي يعالجها البرلمان كممثل لإرادة الشعب،

وخاصة تلك القضايا التي تشترك معه فيها الحكومة في إطار تفعيل مبدأ التعاون والرقابة، حيث يراعي البرلمان أثناء إعداد نظامه الداخلي مبدأ سمو القاعدة الدستورية، وتدرج القوانين ( أفين خالد عبد الرحمان، 2017، صفحة 268).

### 2.2.2 تنافي العضوية مع الوظائف والنشاطات الأخرى

بقراءة نص المادة 125 من الدستور والمادتين 03، 05 من القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي يتجلى لنا أن تنافي العهدة الانتخابية القصد منه التفرغ للعضوية داخل المجالس النيابية، تمكن عضو البرلمان من ممارسة مهامه بكل حرية واستقلالية، بعيدا عن كل المعوقات والضغوطات التي قد تحول بينه وبين قيامه بمهامه على أكمل وجه، مما يسمح له بالتفرغ كليا لممارسة عهده البرلمانية، بل يجب على عضو البرلمان المشاركة الفعلية في أشغال اللجان والجلسات العامة عملا بالمادة 118 من التعديل الدستوري 2020.

إذا كانت المادة 125 من الدستور جاءت عامة وغير دقيقة في التعبير عن نوع الوظائف والمهام التي تتعارض مع ممارسة العهدة البرلمانية، فإن المادة الثالثة من القانون العضوي جاءت أكثر دقة وأكثر تفصيلا للحالات التي تتنافى مع العضوية في البرلمان، حيث عددت الوظائف والأنشطة والأعمال التي يحرم على العضو ممارستها بعد إثبات عضويته، إلا الحالات المستثناة بنص المادة الخامسة، والتي يشترط المشرع لممارستها ألا تكون مؤثرة على الممارسة العادية للعهدة، مع وجوب موافقة مكتب الغرفة المعنية.

وعليه فإن مسألة التفرغ لعضوية البرلمان تعد ضمانا أساسية لممارسة الوظيفة التشريعية على أكمل وجه وبصورة مستقلة بعيدة عن تحكم وسيطرة السلطة التنفيذية على الأداء الوظيفي لعضو البرلمان ( أفين خالد عبد الرحمان، 2017، الصفحات 278-279).

### 3. تقييد الدور التشريعي للبرلمان

تنص المادة 114 من الدستور على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، لكن هذه السيادة تبقى مقيدة بأحكام الدستور.

#### 1.3.1 حصر مجال المبادرة التشريعية للبرلمان

يمارس البرلمان أعماله التشريعية في إطار عاملين أساسيين هما العامل الزمني والعامل الموضوعي.

##### 1.1.3: الحصر الزمني للمبادرة التشريعية

إن الدورة التشريعية الممتدة لعشرة أشهر قد تصبح كافية إذا ما احترمت فيها المواعيد وجدول أعمال البرلمان وجدول تدخلات الأعضاء والوزراء على السواء، وإلا فطلب تمديدتها إلى عدة أيام وارد من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بهدف استكمال جدول أعمال الحكومة، وعليه فإن المدة المتبقية خارج الدورة التشريعية العادية وعلى قصرها فإنها يمكن أن تفتح مجالاً واسعاً لمشاركة السلطة التنفيذية في التشريع ويصبح تمرير مشاريع القوانين العالقة أمر يسير بيد رئيس الجمهورية من خلال عملية التشريع بالأوامر للمسائل التي يُعْتَرَضُ عليها داخل قبة البرلمان، أو تلك التي يصعب عرضها على غرفتي البرلمان خاصة

المجلس الشعبي الوطني، وما يشجع على ذلك أن أوامر رئيس الجمهورية لا تخضع للمناقشة بعد عرضها على البرلمان طبقاً للمادة 142 من الدستور.

### 2.1.3. الحصر الموضوعي للمبادرة التشريعية

رغم التعديلات التي جاء بها دستور 1996 والمتعلقة بإنشاء غرفة ثانية، وتوسيع مجال القانون العادي واختصاص البرلمان في التشريع بالقوانين العضوية، إلا أن ذلك لم يشفع له في حماية مجالته واختصاصاته المقيدة والتي لا يمكن له أن ينشط خارجها والمحددة في إطار المادتين 139، 140 من التعديل الدستوري 2020، كما أنه بموجب المادة 143 منه وسع المبادرة بالتشريع لكافة أعضاء البرلمان، غير أنه بالنسبة لمجال اختصاص مجلس الأمة يبقى محصور جداً في المسائل المتعلقة بالمجال التنظيم المحلي والتقسيم الإقليمي لكون أغلبية أعضائه منتخبون من المجالس المحلية ولهم دراية بشؤون الإدارة والتنمية المحلية، إلا أن هذه الخطوة لا تعزز دور مجلس الأمة في صناعة القانون لأن هذه المجالات قليلاً ما يقدم فيها اقتراحات قوانين، كما أنه منذ تعديل 2016 أصبح النصاب المطلوب لمصادقة أعضاء مجلس الأمة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة بالنسبة للغرفتين بدلاً من ثلاثة أرباع وهذا في حد ذاته يعتبر قيداً على أعضاء البرلمان في ممارسة سلطاتهم، وعليه يصبح المجال الوظيفي للبرلمان محدد حصرياً في مجالات معينة، على الرغم من أنه بإمكانه أن يتعدى حدود ونطاق مجاله بتنظيم مواضيع ومسائل بتفاصيلها وجزئياتها بطلب من الدستور وبموجب قانون كما قد يترك ذلك للسلطة التنفيذية (وليد، 2014، الصفحات 87-88).

### 2.3. محدودية تدخل البرلمان في ممارسة العمل التشريعي

رغم ما جاء به التعديل الدستوري 2016 من إصلاحات فيما يخص المبادرة بالتشريع، إلا أنها ترد عليها قيود.

#### 1.2.3: تقييد دور البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه

سيادة البرلمان في إعداد القانون مبدأ أساسي في الأنظمة النيابية، (لمين، 2013، صفحة 2) وفي النظام الجزائري عملاً بالمادة 114 من الدستور، لكن المشرع لم يجد مانعاً في تقييد المبادرة باقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها.

#### أ- القيود الواردة على اقتراح القوانين

من بين القيود المؤثرة على اقتراح القوانين وجود مشاركة فعلية ومعمقة للحكومة على أعمال البرلمان حيث تختص بأولوية اطلاعها على جميع اقتراحات القوانين عن طريق حضور ممثلها اجتماعات مكثبي غرفتي البرلمان طبقاً للمادة 15 من القانون العضوي 16-12 وضرورة إبداء رأيها في تلك الاقتراحات طبقاً للمادة 24 منه في حدود شهرين من تاريخ التبليغ لمكتب الغرفة المعنية بمشروع الاقتراح، حيث تعتبر هذه الفترة طويلة يمكن أن تعطل المناقشة السريعة لاقتراح القوانين، في ظل منح الحكومة حق طلب استعجال مناقشة مشاريعها طبقاً للمادة 16 من نفس القانون، الأمر الذي قد يفقد المبادرة أهميتها، ويصبح هذا الحصر الموضوعي عائقاً أمام ممارسة البرلمان لوظيفته التشريعية التي استحوذت عليها السلطة التنفيذية بموجب اتساع المبادرة بمشاريع القوانين مقابل ما يقدمه نواب البرلمان من اقتراحات قليلة وغير مؤكدة التحقق.

## ب- القيود الواردة على المناقشة والتصويت

باستقراء القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتها الوظيفية مع الحكومة نستخلص أن الحكومة تستفيد من الامتيازات عديدة في مجال مناقشة القوانين والتصويت عليها أثناء المداولات وغيرها وهي أولويات تحسب لصالحها، ولا يمكن مناقشة اقتراح القوانين والتصويت على النص أو تأجيله إلا بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع طبقاً للمادة 33 من القانون العضوي، الأمر الذي يساعد الحكومة على توجيه اختيار النواب نحو طريقة التصويت التي تريدها. ولعل ما يزيد من ضعف سلطة البرلمان أكثر هو عملية التصويت على الأوامر دون مناقشتها بحجة أنها تتعلق بسيادة الأمة وبمركز رئيس الجمهورية، وكلها قيود تحد من سلطة أعضاء البرلمان وظيفياً وتؤثر على استقلاله.

## 2.2.3: تقييد سلطة البرلمان بخصوص تعديل القانون

إن سلطة تعديل مشاريع أو اقتراحات القوانين معترف بها للحكومة وأعضاء غرفتي البرلمان على مستوى اللجنة المختصة بدراستها، ومن المؤكد أن التعديل سلطة يستعملها البرلمان للتأثير والضغط على الحكومة وفرض رأيه في مسائل معينة وغير مخالفة للدستور بهدف إحداث تغيير على النص أو سحبه عملاً بنص المادة 28 من القانون العضوي، حيث ممارسة هذا الحق موضوع أحاله المشروع على النظام الداخلي لكل غرفة وقيده بجملة من الشروط منها وجوب تقديمه من طرف عشرة نواب ويكون التعديل معللاً وموقعاً من أصحابه ومحرراً باللغة العربية في شكل مادة قانونية مرفقاً بعرض الأسباب، ويودع في أجل أربع وعشرين ساعة من الشروع في المناقشة العامة للمشروع أو الاقتراح محل التعديل عملاً بنص المادتين 71، 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. حيث تكون مدة أربع وعشرين ساعة غير كافية لإدخال تعديلات جوهرية تكون في مستوى تطلعات المواطن، مقارنة بالتسهيلات التي تحظى بها الحكومة في هذا الجانب، ولذا يبقى دور البرلمان في هذا الشأن محدوداً ولا يضاهي دور الحكومة التي تقف عائقاً أمام البرلمان كسلطة تختص بممارسة التشريع.

## II. الخاتمة

تبين لنا من خلال هذه الدراسة المتواضعة أن العلاقة الوظيفية القائمة بين السلطة التنفيذية والبرلمان في إطار مبدأ التعاون لا تعكس حقيقة تبني المؤسس الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات بناء على النتائج التالية:

- تغليب صلاحيات السلطة التنفيذية على البرلمان سواء من خلال كثرت المبادرات بمشاريع القوانين وتراجع الاقتراحات أو من جانب الرقابة على العملية التشريعية وتدخل الحكومة في كل تفاصيلها.
- ممارسة رئيس الجمهورية لألية الاعتراض على القوانين قيدت سلطة البرلمان في اقتراح القوانين لقناعته بعدم تمريرها خاصة إذا جاءت عن طريق المعارضة.
- فتح مجال التفوق التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق ألية التشريع بالأوامر دون ضبطها بشروط وإجراءات ساهمت في تراجع العمل التشريعي للبرلمان كصاحب اختصاص أصيل.
- التدخل غير المشروط للحكومة في مجال تنظيم وتسيير النشاط البرلماني وأثناء العملية التشريعية خاصة أدى إلى تراجع دور البرلمان وتبعيته للمؤسسة التنفيذية.



- تمكن رئيس الجمهورية من آلية حل البرلمان من دون تقييدها بضمانات دستورية جعلت البرلمان في مركز ضعف في مواجهة تقرير الأوامر الرئاسية وبرنامج عمل الحكومة ومبادراتها التشريعية، وعلية نقترح ما يلي:
- إعادة ضبط علاقة التعاون والتوازن بين السلطة التنفيذية والبرلمان، من أجل ترقية العمل التشريعي وتحسين التمثيل النيابي بما يعكس التبني الواقعي والحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات.
- تقييد اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية، وضمان عدم تعديها إلى المجالات المخصصة للبرلمان، والزامه بإصدار القوانين المصادق عليها في أجالها القانونية.
- إسناد عملية اصدار القوانين بعد تخلف رئيس الجمهورية عن احترام الآجال التي حددها الدستور إلى رئيس إحدى غرفتي البرلمان حفاظا على مصداقية التشريع.
- إعادة ضبط مسألة التشريع بالأوامر أو تعويضه بفكرة التفويض التشريعي من البرلمان لرئيس الجمهورية.
- ضبط وتقييد الأولوية الممنوحة للحكومة على حساب البرلمان في مجال مناقشة القوانين والتصويت عليها، وتحكمها في ضبط أشغال البرلمان وعمل اللجان، بما يحقق التوازن في عمل السلطتين معا.

## الإحالات والمراجع:

- أفين خالد عبد الرحمان. (2017). المركز القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة مصر: المركز العربي للنشر.
- دخيل محمد حسنين. (2016). القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة. العراق: دار الجامعة الجديدة.
- محمد كامل ليلي. (1981). القانون الدستوري. مصر: دار الفكر العربي.
- إسماعيل بوقرة. (2015). أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري. مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد الثالث جامعة خنشلة.
- التعديل الدستوري. (2020 المادة 142). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82 بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
- (التعديل الدستوري 2020 المادة 145).
- القانون 01-01. (2001). المتعلق بعضو البرلمان. الجزائر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 9، الصادرة بتاريخ 04 فبراير 2001.
- القانون العضوي. (16-12 المادة 23). المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها والعلاقات بينهما وبين الحكومة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50 مؤرخ في 25 ذو القعدة 1437 هـ الموافق ل 28 غشت 2016م.
- (المادة 15 من القانون العضوي 16-12).
- (المادتان 93-94 من القانون العضوي 16-12).
- النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017. (المادة 2). الجزائر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 49 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1438 هـ الموافق ل 22 غشت 2017م.
- بركات أحمد. (2009). وسائل مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون (رسالة ماجستير). الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان.
- دستور. (1963 المادتين 49، 50). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 64 الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- سعاد عمير. (2016). دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016م والدستور المغربي لسنة 2011. مجلة العلوم القانونية والسياسية المجلد 7 العدد 14 (14).
- سعيد بوشعير. (2013). النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التنفيذية. الجزء الثالث. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

- سعيد بو الشعير. (2013). النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة (المجلد الرابع). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- سليمة مسراتي. (2010). مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، (أطروحة دكتوراه). كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر: جامعة الجزائر.
- شريط لمين. (2013). مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري مجلة المجلس الدستوري العدد الأول، الجزائر
- شريط وليد. (2014). إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان. مجلة المجلس الدستوري العدد الثالث، الجزائر.
- عبد الله بوقفة. (2009). أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري. الجزائر: دار هومة.
- كايس الشريف. (2016). تأثير التعديل الدستوري وانكاساته على المنظومة القانونية الوطنية منشورات مجلس الأمة.
- محمد أكلي قزو. (2006). دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية -دراسة مقارنة-. الجزائر: دار الخلدونية.
- محمد عبد الحميد أبوزيد. (2003). توازن السلطات ورقابته (دراسة مقارنة). مصر: جامعة القاهرة.
- مصطفى حسن البحري. (2005). الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة- (رسالة دكتوراه). مصر: جامعة عين شمس .
- نصر الدين معمري. (2004). التشريع عن طريق المبادرة. مجلة النائب العدد الرابع
- نورالدين رداة. (2006). التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، (رسالة ماجستير). الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة قسنطينة.
- هندون سليمان. (2016). الاختصاصات التشريعية الأصيلة لدى رئيس الجمهورية في النظام القانوني الجزائري. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 53 (العدد الثاني).