

تأثير السلطة التنفيذية على العمل التشريعي قبل و بعد الموافقة البرلمانية
على النصوص*The influence of the Executive power on legislation before and
after parliamentary approval*رقيق ياسين¹

جامعة الجبلاي بونعامة - خميس مليانة ، عضو مخبر نظام الحالة المدنية ،

y.rakik@univ-dbk.m.dz

تاريخ الإرسال: 2019/10/02 تاريخ القبول: 2019/10/15 تاريخ النشر: 2020/05/30

ملخص :

يلعب رئيس الجمهورية دورا أساسيا في مجال التمثيل الوطني، ودوره يُلمَح في مسائل من بينها التشريع. فالأمة تُعبّر عن إرادتها إلا من خلال تعيين ممثلين يشرعون باسمها، و منهم البرلمانيين و رئيس الجمهورية وفقا للمادة 08 من الدستور. و رئيس الجمهورية كُممَّثل وطني ستكون بالضرورة له علاقة بالتشريع، سواءً من خلال تأثيره على الإجراءات التي يتبناها البرلمان في سن القوانين، أو من خلال قيامه بهذه المهمة التشريعية عن طريق أوامر. و تَدخُل رئيس الجمهورية في إجراءات التشريع يكون عن طريق الحكومة في مرحلة إعداد النصوص القانونية التي تسبق عملية التصويت عليها في البرلمان، أو يتدخل بنفسه بعد التصويت من خلال عملية الإصدار، أو بطلب مداولة الثانية، و النظام القانوني الذي وضعه الدستور الجزائري لهذه الصلاحيات، منح له إمكانية التأثير على هذه الإجراءات، بطريقة تذكّرنا بالدور الذي كان يلعبه الملك في فرنسا في دستور سنة 1791 المكرس لنظرية التمثيل فيما يُسمّى " الحكومة التمثيلية " .

كلمات مفتاحية: التمثيل الوطني، الحكومة التمثيلية، الموافقة البرلمانية، الإصدار، طلب
المدولة الثانية.

Abstract

The President of the Republic plays an essential role in the field of national representation. Its interference in the legislative process is through the government at the stage of preparing the legal texts that precede the vote in parliament, or intervene by itself after the vote through the issuance process, or at the request of the second debate, and the legal system established by the Algerian Constitution for these powers, granted him the possibility Influence these measures, in a way reminiscent of the role the king played in France in the 1791 constitution devoted to the theory of representation in the so-called "representative government"

Keywords: national representation, representative government, parliamentary approval, promulgation, request for the second session.

1- المؤلف المرسل : رقيق ياسين ، الإيميل : y.rakik@univ-dbk.m.dz

مقدمة :

التمثيل الوطني هو ذلك الدور الذي يقوم به عضو الدولة الذي يُمَثِّل "الأمة"، فنظرية التمثيل هي نظرية ترتبط أساسا بنظرية "سيادة الأمة"، حيث تُعْتَبَرُ

"الأمة" كياناً قانونياً مُجَرَّدًا يمتلك السيادة، ولكنها "سَيِّدٌ"¹ (souverain) لا يمكنه التعبير عن إرادته بنفسه بسبب صفته المجردة والمعنوية، مما يتطلب تعيين مُمَثِّلٍ يقوم بهذا الدور، أي يقوم بتمثيل الأمة عن طريق التعبير عن إرادتها، مع العلم أن التعبير عن الإرادة لا يكون إلا من خلال "سن القانون"، فالقانون هو التعبير عن إرادة الأمة وفقا لما نصَّ عليه إعلان الحقوق لسنة 1789 في مادته السادسة².

و نظرية التمثيل الوطني القديمة في الفكر الدستوري و السياسي الغربي، هي تلك النظرية التي أخرج الفقيه البريطاني توماس هوبز Tomas Hobbes أفكارها من المجال الديني الكَنَسِي القديم ليدخلها في المجال السياسي و المؤسساتاتي للدولة³، و قد تطورت عَمَلِيًّا فيما بعد إلى نموذجين، النموذج الأول هو النموذج الفرنسي الذي يُسمى "الحكومة التمثيلية"⁴، أما الثاني فهو النموذج الأمريكي و المُسمَّى "الديمقراطية التمثيلية"⁵، مع العلم أن النموذج الفرنسي للتمثيل الذي بدأ تكوينه منذ الثورة الفرنسية، و بالتحديد في أول دستور فرنسي بعد الثورة و الذي وُضِع سنة 1791، كان فيه المجلس التشريعي هو المُمَثِّل الوطني بالإضافة إلى المَلِك⁶، و سببُ جعل كل من هذين العضوين في الدولة مُمَثِّلًا وطنيًّا، هو ارتباطهما بالعمل الذي يتعلق بالإرادة عن الأمة ألا و هو "سن القانون" كما سبق الذكر، فالمجلس التشريعي له دور إيجابي في صنع هذه الإرادة و يتمثل في وضع القانون من خلال اقتراح النصوص و مناقشتها ثم التصويت عليها، و الملك له هو الآخر دور في المجال التشريعي و لكن دوره سلبي، يتمثل في إمكانية اعتراضه على النصوص القانونية التي يُصادق عليها المجلس التشريعي، و اعتراضه يكون عن طريق ما يسمى بـ"الفيتو المَلْكي"⁷.

و بعد أن نُزِعَت هذه سيادة من المَلِك الذي كان يتمتع بها في العصور الوسطى، حيث كان يأمر و ينهى و يُصدر القرارات التي لا يمكن أن تُعَارَض

ولا يمكن أن تسمو عليها أي قرارات أخرى داخل الدولة، أصبحت السيادة مملوكة إما للشعب أو للأمة . حيث أن الشعب هو صاحب السيادة وفقا لمنطق الفقيه جان جاك روسو⁸ Jean Jacques Rousseau، و الأمة هي صاحبة السيادة وفقا للفقيه جان لوك John Locke و مونتيسكيو Montesquieu و خاصة سيز⁹ Sieyès، فإذا كان الشعب السيّد "يريد" (أي يُظهر إرادته) بطريقة مباشرة كما فصل ذلك روسو في عقده الاجتماعي بما يستبعد فكرة التمثيل الوطني التي رفضها هذا الفقيه رفضا قاطعا، فإن الأمة "تريد" من خلال الممثلين الذين تُعيّنهم، و يكون تعيينهم من خلال الدستور، فيقومون بالتعبير عن إرادتها تعبيراً يتجلى في " القانون".

و ما يقال عن الملك في الأنظمة الملكية، يمكن أن يُقال كذلك عن رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية، فمثلا في الجزائر ينص الدستور في مادته الثامنة فقرة 03 على أنه " يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء و بواسطة ممثليه المنتخبين"، فإذا كانت ممارستها عن طريق الاستفتاء هي مِيلٌ إلى السيادة الشعبية، فإن ممارستها عن طريق الممثلين المنتخبين هو لا شك تكريسٌ للتمثيل الوطني، و بما أن كلمة " مُمَثِّلين " في هذه المادة جاءت على صيغة الجمع، فهذا فيه دلالة على أن المُمَثِّل الوطني في الجزائر هو عبارة عن عضو مُرَكَّب من رئيس الجمهورية و من البرلمان، و هذا الأخير هو صاحب الاختصاص الأصيل و السيّد في إعداد القانون و التصويت عليه وفقا لما نصت عليه المادة 112 في فقرتها الثانية " و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"، و لكن رئيس الجمهورية هو الآخر يلعب دورا في هذا المجال، و دوره يظهر من خلال تدخله في إجراءات التشريع من جهة، فضلا عن التشريع بأوامر وفقا لنص المادة 142 من الدستور¹⁰، و كذا من خلال سلطته التنظيمية المستقلة التي نصت عليها المادة 143 في فقرتها الأولى¹¹.

و بالتالي فإن رئيس الجمهورية يحتل مكانة مركزية في النظام الدستوري الجزائري لا سيما في مجال التمثيل الوطني، أهمية تتجلى بوضوح في الدستور، حيث يظهر فيه بمظهر السلطة المؤسسة المتفوقة على السلطات المؤسسة الأخرى المتمثلة في التشريعية و القضائية، و يمكن أن نلاحظ هذه الأهمية والمكانة - على سبيل المثال - في الباب الثاني من الدستور و المتعلق بتنظيم السلطات، إذ وُزعت السلطات على ثلاثة فصول، جُعلت السلطة التنفيذية التي يقودها رئيس الجمهورية على رأسها، و هو ترتيب له دلالة قوية على مكانته.

و تجدر الإشارة هنا، أن تمتع رئيس الجمهورية بمكانة تسمو على مكانة السلطات الأخرى هو أمر لا بُدَّ منه من الناحية الدستورية، خاصة في النظم التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، لأن الأخذ بهذا المبدأ وفقا للصيغة الأولية التي قال بها الفقيه الفرنسي مونتيسكيو سيؤدي و يضرُّ لا محالة بوحدة الدولة، فقد رأى هذا الفقيه بأن الحفاظ على الحقوق و الحريات الأساسية لا يتحقق إلا بتقسيم ما يُسمّى بـ "قوة الدولة" على عدة سلطات¹²، تكون كل واحدة منها رقيباً على الأخرى، أي يجب أن تُعطى للسلطة التنفيذية المُكَنَّة لِكبح و إيقاف السلطة التشريعية، و هذه الأخيرة هي كذلك تُمكَّن من كبح و إيقاف السلطة التنفيذية، و يكون هذا التأثير المتبادل بين السلطتين يهدف لحماية الحقوق و الحريات الأساسية، و القضاء في هذا المشهد يكون مستقلاً. و بالتالي فمنطق مونتيسكيو في الفصل بين السلطات قد يُؤدِّي إلى انسداد في حال مُنحت هاتين السلطتين نفس القوة و تعارضت إرادتهما، و هو ما جعل الكثير من الفقهاء ينتقدون فكرته، و بالتالي يضيفون إليها فكرةً أخرى تُجنَّب الانسداد، و هي ضرورة وجود عُضْوٍ في الدولة أو وجود سلطة تكون في موقع متفوق في حال حدوث هذا الانسداد، أو قبل ذلك من أجل تجنُّبه، فهو إذا العُضْوُ الأسمى¹³، و في الحالة الجزائرية - كما سبق الذكر - هو الدور الذي يلعبه رئيس الجمهورية.

و لكن يجب التّساؤل هنا عن الدور الذي يقوم به رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري كعضو متفوق على الأعضاء الآخرين، فهل هو دورٌ يلعبه فقط من أجل تجنب حالة الانسداد التي توفّعها مُنتقِدُوا نظرية مونتيسكيو أم أنه يتمتع به دائما و في كل الظروف؟ فعندما ننظر إلى السلطات و الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية نجدها مهمة، خاصة تلك السلطات والصلاحيات التي ترتبط بالمجال التشريعي.

و بالتالي فمن المفيد و نحن نتحدث عن رئيس الجمهورية كممثل وطني أن نتطرق إلى الدور الذي يلعبه سواءً في مجال سن القوانين و هو الدور الذي يقوم به سواءً في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية التي نصت عليها المواد 105، 106، 107، 108، 110 من الدستور. و سنركّز هنا على التمثيل الوطني لرئيس الجمهورية الذي يظهر في وضع القانون و الذي يُمارسه في الظروف العادية، حيث مَنَحَ له الدستور إمكانية التدخل في إجراءات التشريع التي تُتَّبَع من طرف البرلمان فضلاً عن إمكانية التشريع بنفسه عن طريق الأوامر في المجالات المخصصة للبرلمان وفي ظروف محددة.

سوف نكتفي بالتطرق إلى تأثير رئيس الجمهورية في مجال إجراءات التشريع التي يسلكها للبرلمان و هي الإجراءات التي يمكن تقسيمها وفقا لمرحلتين، المرحلة الأولى التي تكون قبل التصويت على النصوص، أي مرحلة إعداد النص، ثم المرحلة الثانية التي تكون بعد التصويت على النص من طرف غرفتي البرلمان، و التي منح الدستور فيها لرئيس الجمهورية صلاحية المصادقة على النص المُصَوَّت عليه من طرف البرلمان، و كذا إمكانية طلبه من هذا الأخير إجراء مداولة ثانية . فكيف يمكن لرئيس الجمهورية أن يؤثر على إجراءات التشريع في المرحلة التي تسبق التصويت على القانون من طرف غرفتي البرلمان ؟ هل بمجرد أن يُصَوَّت البرلمان على النصوص القانونية

تكون نافذة، أي تُسمّى " قانون "، أم أنها تتطلب تدخل من رئيس الجمهورية للقيام بإجراءات مُكَمَّلة ؟ هل يُمكن لهذا الأخير أن يعترض على النصوص التي صوتت عليها غرفتي البرلمان ؟

1. تأثير رئيس الجمهورية في إعداد النص قبل الموافقة البرلمانية

لرئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية، دور مهم في مجال إعداد النصوص القانونية قبل التصويت عليها من طرف البرلمان، و هي مرحلة الإعداد و المناقشة، و لعل تدخل السلطة التنفيذية في هذه المجال و في هذه المرحلة بالذات يعكس طبيعة النظام الدستوري الجزائري الذي يميزه التعاون و التكامل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في ميدان التشريع، و لكن تدخل رئيس الجمهورية في الإجراءات التشريعية يطرح تساؤلات حول علاقته بالبرلمان في هذه المرحلة، أي هل يبقى البرلمان محافظا على سيادته في مرحلة إعداد التشريعات و مناقشتها، أم أن هذه السيادة سيؤثر عليها من طرف السلطة التنفيذية؟

فقد نصت المادة 112 من الدستور على سيادة البرلمان في مجال إعداد القانون، و تتجلى سيادة البرلمان في إعداد و التصويت على النصوص القانونية وفقا لهذه المادة، فهل فعلا من خلال النصوص القانونية و من خلال الواقع العملي يُمكن اعتبار البرلمان سيّداً في إعداد القانون و في التصويت عليه؟ أم أن تدخّل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي لا سيما في إجراءات التشريع يجعل من هذه السيادة البرلمانية محل نقاش ؟

يُفترض أن البرلمان يقوم بإعداد القانون بكل سيادة، و بالتالي لا يمكن أن يُعيقه أي شيء في ذلك، و لكننا نجد أن هذا المبدأ الدستوري الذي أقرته المادة 112 من الدستور في الفقرة الثالثة، ناقضته نصوصاً أخرى، إن على مستوى الدستور أو في القانون العضوي الناظم للعلاقات بين البرلمان و الحكومة.

فبالإضافة إلى كون مسألة المبادرة بالقوانين هي مشتركة بين الحكومة و البرلمان وفقا للمادة 136 من الدستور¹⁴ - و هو ما يكرّس التعاون و التكامل الذي نجده عادة في الأنظمة البرلمانية أو شبه الرئاسية - فإن البرلمان هو مُقَيِّدٌ ببعض القيود في مرحلة إعداد النصوص المقترحة تتمثل في أولوية الحكومة في إيداع مشاريع القوانين أمام مكتبي الغرفتين، و كذا في التأثير لحكومي على تسطير جدول أعمال دورات البرلمان، ثم في تَدخُلُ الحكومة في الشَّأن التشريعي البرلماني الداخلي بإعطائها دور هام في انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء، و هي اللجنة التي تتعقد في حالة وجود خلاف بين الغرفتين. و كل ذلك يَصُبُّ في مصلحة السلطة التنفيذية التي يقودها رئيس الجمهورية.

1.1 تأثير الحكومة في عملية تحضير النصوص:

من خلال النصوص القانونية يمكن أن نلاحظ أن الحكومة تلعب دورا في عملية التشريع، و ذلك في مرحلة الإعداد و المناقشة و قبل الموافقة البرلمانية على هذه النصوص التي هي إما عبارة عن مشاريع قوانين مقدمة من طرف الحكومة أو اقتراحات قوانين مقدمة من طرف البرلمانين، و هنا سوف نتطرق إلى أهم النقاط التي يلاحظ فيها التدخل الحكومي في هذه المرحلة، خاصة فيما يتعلق القوانين سواء كانت عادية أو عضوية، و خاصة فيما يخص أحد أهم القوانين و المتمثل في قانون المالية.

1.1.1 التأثير فيما يخص القوانين العادية:

أولا و قبل كل شيء، فقد منح الدستور للحكومة على غرار البرلمان الحق في اقتراح مشاريع القوانين، و ذلك في المادة 136 التي تنص في فقرتها الأولى على أنه "لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.."، أي أن الحكومة هي معيّنة أيضا بالمشاركة في المجال التشريعي من خلال المبادرة باقتراح النصوص التشريعية المحصورة و المحددة في نطاق

التشريع الذي ضبطه الدستور، و هذا التدخل الحكومي يعكس أولا طبيعة النظام الدستوري المعتمد في الجزائر و الذي يقوم على التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في المجال التشريعي، اعتماد الفصل المرن بين السلطات الذي سيفرز لنا إما نظاما برلمانيا، أو نظاما شبه رئاسيا، و نظاما مختلطا بين هذا و ذاك و الذي هو سمة النظام الجزائري الذي يكيفه البعض بأنه نظام رئاسي مغلق¹⁵ و هو حتما نظام يبتعد كثيرا عن النظام الرئاسي الموجود في الولايات المتحدة الأمريكية..

إن الحكومة التي تشارك البرلمان في اقتراح النصوص القانونية تحضى بأولوية في هذا المجال، و تظهر هذه الأولوية في أن كل اقتراحات القوانين التي يقوم بتقديمها البرلمانين يجب أن تكون الحكومة قد اطلعت عليها، إذ يشارك مُمَثِّلُ الحكومة في اجتماعات مكتبي غرفتي البرلمان وفقا للمادة 15 من القانون العضوي 12-16-16¹⁶، بما يتيح لها الاطلاع على كل الاقتراحات التي يقدمها البرلمانين، و هذه الاقتراحات يجب أن تحظى بقبول الحكومة التي يحضر ممثلها في مكتب الغرفة وفقا لما نصت عليه المادة 24 فقرة 02¹⁷ من القانون العضوي، مع العلم أن الحكومة لها أن تعطل المناقشة السريعة (أي في أقرب الآجال) لاقتراح القانون لمدة شهرين (02) اثنين، و هي المدة التي مُنِحَتْ لها من طرف القانون العضوي 12-16-16 للرد على اقتراحات القوانين، في الوقت الذي منحها نفس القانون إمكانية استعجال المشاريع التي تقدمها لمكتب الغرفة، و هذا ما نصت عليه المادة 16 من القانون العضوي¹⁸

إن حضور ممثل الحكومة في اجتماع مكتب الغرفة من شأنه أن يكون له تأثير في مسألة إعداد النصوص، لا سيما في المجال قبول اقتراحات القوانين التي يتقدم بها البرلمانين، حيث أنه لا بد أن تستجيب هذه الاقتراحات لأحكام

المادة 139 من الدستور المتعلقة بالقيود المالي، فلا يمكن قبول أي اقتراح يؤثر بالسلب على الموارد العمومية، إلا إذا كان يوفر في فصل آخر من فصوله مبالغ تساوي على الأقل المبالغ إنفاقها ، و هذا القيد المالي هو في الحقيقة يتعلق فقط بالاقترحات البرلمانية للقوانين دون مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة ، ولكن المادة الدستورية لم تحدد الجهة التي هي مخولة برفض اقتراح القانون المخالف للمادة 139 المذكورة، بما يعطي للحكومة الإمكانية من خلال اجتماعاتها في مكاتب الغرف أن تلعب دورا ما في إلغاء اقتراح القانون، أي أن يُقترح مثلا إلغاء الاقتراح بناءً على طلب من الحكومة يُقدّم من طرف ممثلها في اجتماع المكتب، مع العلم أن الحكومة هي التي تتحكم في المجال المالي في الدولة و هي التي تحضر قانون المالية للدولة بما يعني أنها تمتلك المعلومات و المعطيات المالية، و بالتالي ستكون وجهة نظرها أكثر إقناعا، على اعتبار أن البرلمان لا يمتلك هذه المعطيات، بمعنى أن الحكومة يمكنها الدفع باتجاه رفض مقترحات البرلمانين بالاستناد على المادة 139.

1.1.2. التأثير الحكومي بالنسبة لقانون المالية:

من المعلوم تاريخيا أن الموافقة البرلمانية على قانون المالية هي نقطة الانطلاقة للتمثيل الشعبي الذي يقوم به البرلمان. و قد نصت المادة 138 من الدستور الجزائري في فقرتها التاسعة و العاشرة على الإجراءات القانونية الخاصة المتعلقة بالمصادقة على قانون المالية، حيث أن الفقرة التاسعة نصت على المسار العادي لهذه المصادقة، و هو المسار الذي تُحترَم فيه المدة الزمنية المحددة دستوريا و هي خمسة و سبعون (75) يوما تبدأ من إيداع مشروع القانون لدى مكتب الغرفة السفلى للبرلمان، أما المسار غير العادي فيتمثل في إصدار قانون المالية من طرف رئيس الجمهورية بأمر، و يكون ذلك في حال عدم احترام المدة القانونية المذكورة ، و لعل الهدف الأساسي من هذا الأجراء

الذي نصت عليه الفقرة العاشرة من هذه المادة و المتمثل في إصدار قانون المالية بأمر، هو ضمان الاستمرارية المالية للدولة، فقانون المالية هو أهم قانون في السنة، فإذا لم يوافق عليه البرلمان و لم يصدره رئيس الجمهورية قبل بداية السنة جديدة، فإن ذلك سيؤدي إلى انسداد خطير ، و بالتالي فمن أجل تجنب هذا الانسداد، منحت للسلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، وذلك في إطار عقلنة عمل البرلمان¹⁹ ...

يمكن أن نرى في هذا الصدد تأثير الحكومة على إعداد قانون المالية، خاصة فيما يخص المسار غير العادي الذي نصت عليه الفقرة العاشرة من المادة 138 من الدستور، حيث أن رئيس الجمهورية له أن يتدخل بإصدار قانون المالية بأمر في حال تجاوز البرلمان المدة المحدد في الدستور، و نلاحظ أن المؤسس و المشرع من خلال القانون العضوي المتعلق بالعلاقات الوظيفية بين البرلمان و الحكومة، منحا لهذه الأخيرة الفرصة لأن تطبق هذه الفقرة بكل حرية و بكل أريحية، إذ لا نجد النص الدستوري المذكور و لا المادة 44 فقرة 05 من القانون العضوي 16-12 تشير مثلا إلى حالة الضرورة التي تحول دون أن يناقش و يصوت البرلمان على النص المعروض عليه من طرف الحكومة، إذ تنص هذه فقرة على أنه " ...في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"، فعندما تنص المادة " ..لأي سبب كان.. " فإن ذلك معناه أن هذا الأجل المحدد دستوريا بـ 75 يوم هو أجل غير قابل للانقطاع، و لن يراعى أي ظرف طارئ حال دون القيام بمناقشته و التصويت عليه من طرف البرلمان في الأجل المحدد، و هذا يمثل صورة واضحة للتأثير الحكومي على إصدار أحد أهم القوانين و هو قانون المالية السنوي

2.1. التدخل الحكومي في الشأن البرلماني الصرف

إن البرلمان باعتباره إحدى السلطات الثلاث في الدولة، و باعتبار أنه سيد في إعداد القانون والتصويت عليه، فينبغي بالضرورة أن يكون سيداً و حراً في تنظيم شؤونه الداخلية، لا سيما في المجال التشريعي التي هو اختصاص أصيل له، و بالتالي فلا بد أن لا يتدخل الجهاز التنفيذي في أعمال البرلمان التشريعية إلا فيما يضمنه له الدستور و في إطار احترام مبدأ التعاون و التكامل الذي تقتضيه طبيعة النظام المعتمد (برلماني أو شبه رئاسي اللذان يقتضيان هذا التعاون و التكامل).. و السؤال المطروح هنا، هل نجد من خلال النصوص فعلا استقلالية للبرلمان في تنظيم شؤونه الداخلية و سيرورة الإجراءات المتعلقة بالتشريع، أم أن السلطة التنفيذية تتدخل في هذه المساحة؟ و هذا ما سنتطرق إليه في مسألة جدول أعمال غرفتي البرلمان، و اللجنة البرلمانية متساوية الأعضاء التي تجتمع بمناسبة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان و الذي هو شأن برلماني بحت.

1.1.1. تأثير الحكومة على برمجة أعمال غرفتي البرلمان:

إن جدول الأعمال الخاص بالجلسات العامة لغرفتي البرلمان، يُفترض أن يكون شأنًا برلمانياً داخلياً، يضبطه مكنتي الغرفتين، بحيث يتم تقرير النصوص التي سيتم مناقشتها خلال الدورة البرلمانية، و ذلك ما نصت عليه المادة 15 من القانون العضوي 16-12، و لكن الحاصل هو أن هذه الجلسة التي يتم تحديد فيها جدول الأعمال، يحضرها ممثل الحكومة، و يتم ترتيب النصوص التي ستدرج في جدول الأعمال وفقاً للترتيب الذي تحدده الحكومة، و هذا ما نصت عليه المادة 15 المذكورة أعلاه، و هو الأمر الذي يتيح للحكومة أن تدرج النصوص القانونية التي تريدها و تستبعد النصوص التي لا ترغب في إدراجها، و ذلك ما يجعلها (أي الحكومة) في وضع متفوق على البرلمان الذي يُفترض فيه

أنه سيّد في إعداد القوانين و في ترتيب شؤونه الداخلية²⁰، كما أن المادة 16 من القانون العضوي نصت على أن الحكومة يمكنها أن تودّع مشروع قانون و تؤكد على استعجاله، أي أن الحكومة لا تكتفي باستبعاد النصوص القانونية المقترحة " المُزجّة " لها، بل لها الأولوية في مناقشة النصوص التي ترى هي بأنها مُلحّة، دون أن تكون مُلزّمةً بتبرير وجه الاستعجال لمكتب الغرفة التي تقدم له مشروع القانون الذي أعدته.

إن هذا الامتياز الذي مُنح للحكومة في ضبط جدول الأعمال لدورات البرلمان لا نجد له مثيلاً فيما يتعلق باقتراحات القوانين التي يقدمها البرلمان، بل حتى نص المادة 18 من القانون العضوي 16-12، تحدث عن تخصيص جلسة شهرية للمعارضة البرلمانية من أجل اقتراح جدول أعمال، عملاً بالمادة 114 من الدستور، و لكن لم يحدد النص طبيعة هذه الجلسة هل هي ملزمة للبرلمانيين أم ليست ملزمة، ثم ما هو مصير جدول الأعمال الذي تقترحه الأقلية البرلمانية في هذه الجلسات الشهرية، فالنصوص القانونية لحد الآن لم تتحدث عن ذلك، في انتظار إصدار النظام الداخلي للغرفتين؟ كل هذا يؤدي بنا إلى القول أن البرلمان ليس سيّداً في ضبط جدول أعماله، و الحكومة التي يعينها رئيس الجمهورية هي التي تسيطر عليه و تتحكم فيه.

1.1.2. التدخل الحكومي عند حدوث خلاف بين الغرفتين

تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء في حال حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص من النصوص المعروضة، و هي الحالة التي نصت عليها المادة 138 فقرة 04 و 05 و 06 من الدستور " و في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ، و تنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة

عشر (15) يوما. تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، و لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. و في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا . و في هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء، أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه. و يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة".

نلاحظ من خلال هذه المادة الدستورية، تدخل الحكومة في الشأن البرلماني الداخلي في موضعين أساسيين، الموضع الأول هو اجتماع هذه اللجنة بطلب من الوزير الأول، و أما الموضع الثاني فهو بعد إكمال اللجنة لعملها، حيث أن النصوص المتفق عليها من طرف اللجنة متساوية الأعضاء تعرضها الحكومة على غرفتي البرلمان دون إمكانية تعديلها، أي تعرض للتصويت فقط، و يمكن أن تُعدل فقط بموافقة الحكومة.

ففيما يخص انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء، فإنه لا يمكن أن يتم إلا بطلب من الوزير الأول، هذا الأخير الذي ضبطه الدستور بأجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لطلب انعقادها، و اللجنة لا يمكنها أن تتعقد دون طلب الوزير الأول، و رغم أن الدستور قيّد الوزير الأول بمدة محددة لطلب انعقاد اللجنة، إلا أنه لم ينص على جزاء عدم احترام هذا الأجل، فهل في حالة عدم احترام الوزير الأول للأجل المحدد من طرف الدستور ستتعقد اللجنة بصفة آلية ؟ لا شيء في الدستور و لا حتى في القانون العضوي 16-12 يُلمّحُ إلى إمكانية ذلك، بمعنى أن هذا التقييد للوزير الأول بأجل محدد لم يأت بجديد، فمازالت الحكومة تتحكم في انعقاد أو عدم انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء، و مازالت لها الأولوية في انعقاد لجنة من اللجان البرلمانية (أي اللجنة متساوية الأعضاء) و الذي هو شأن

برلماني داخلي لا يُفترض تدخل الحكومة في انعقاده، ففي التجربة الفرنسية مثلا نجد أن انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء يتم بمبادرة من رئيسي الغرفتين و لا دخل للحكومة في ذلك، و هو ما نصت عليه المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958²¹.

و بعد انعقاد اللجنة و اقتراح النص المتعلق بالأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان، و إنهاء أشغالها باقتراح تقرير حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف و فقا للمادة 95 فقرة 01 من القانون العضوي 16-12، يُبلِّغ هذا التقرير إلى الوزير الأول من طرف رئيس الغرفة الذي انعقدت اللجنة في مقرها و فقا للمادة 95 فقرة 04، ثم يقوم الوزير الأول طبقا لأحكام الدستور المبينة أعلاه، و كذا المادة 96 من القانون العضوي 16-12 لا سيما مادته 96 فقرة 01، بعرضه على الغرفتين للمصادقة عليه بدون الحق في تعديله من طرف الغرفتين إلا بموافقة الوزير الأول، بمعنى أن الوزير يلعب دور محوري في كل هذه العملية، فاللجنة لا تقدم تقريرها مباشرة للغرفتين، بل تقدمه للوزير الأول، الذي له الخيرة بين أن يرسله إلى الغرفة السفلى أولا ثم إلى العليا أو العكس، فليس هناك تقييد له في هذه المسألة، و يمكنه في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، أي عدم اتفاق الغرفتين التين تصوتا على تقرير اللجنة، أن يعرض التقرير على المجلس الشعبي الوطني للفصل نهائيا، و كلمة " يمكن " المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور، هي من أكبر الدلائل على إعطاء هامش كبير للمناورة للحكومة، فالوزير الأول إذا أعجبه تصويت المجلس الشعبي الوطني على تقرير اللجنة متساوية الأعضاء، فسوف يحيل التقرير إليه للبت فيه، أما إذا لم يعجبه تصويت المجلس الشعبي الوطني، فلا يستعمل هذه الصلاحية، و لكنه سيقوم بسحب النص و فقا للمادة 138 من الدستور. بمعنى أن انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء يتوقف على رغبة الوزير الأول (طبعا الذي ينفذ

برنامج رئيس الجمهورية)، و الأعمال التي تنتج عن اللجنة، ستكون خاضعة لموقف الوزير الأول منها.

وهنا لنا أن نتساءل عن سيادة البرلمان في هذا الصدد، هل يمكن أن نقول بهذه السيادة و الحكومة تتحكم في شأن داخلي من شأنه، في انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء، و في قبول نتائج أعمالها، بل و ربما حتى في سير أشغال جلساتها التي يمكن لأعضاء الحكومة أن تحضرها وفقا للمادة 93 من القانون العضوي 12-16.

و أخيرا، يمكن القول أن المؤسس الدستوري، عمِل على تقييد البرلمان فيما يتعلق بإعداد القانون، بحيث أنه لا يمكنه أن يقوم بأي خطوة من خطوات الإعداد التي نصت عليها المادة 112 من الدستور دون علم الحكومة، فإعداد جدول الأعمال يتحكم فيه الحكومة كما رأينا، و تقديم اقتراحات القوانين التي وافق عليها مكتب الغرفة للحكومة (المادة 24 فقرة 01 من القانون العضوي)، و بالتالي فهناك نوع من التدخل الحكومي في لعمل البرلمان في مجال الاقتراحات، كما أن الحكومة لها دور مهم في انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء، بحيث أنها تتحكم في انعقادها أو عدمه بما يشكل تدخلا في شأن برلماني داخلي، كما تتحكم في قبول أو عدم قبول الأعمال الناجمة عن هذه اللجنة.

و إذا كان المجال الأول الذي يُفترَض أن يكون فيه البرلمان سيادا وفقا للمادة 112 من الدستور، و هو مجال إعداد القانون، فماذا إذا تم تصويت على النص القانوني المقترح من طرف البرلمان بغرفتيه

2. تأثير رئيس الجمهورية على النص الذي وافق عليه البرلمان

التساؤل الذي يُطرح في هذا الصدد، هو عن مصير النصوص التي يتم التصويت عليها من طرف البرلمان بغرفتيه ، هل ستكون هذه النصوص نافذة

تُعبر عن الإرادة العامة التي هي إرادة السيد؟ فهل البرلمان هو ممثّل وطني يقوم بوضع بالتشريع الذي هو التعبير عن إرادة السيد ، أم أن الموافقة البرلمانية على النصوص التي قام بإعدادها هي مرحلة من مراحل تكوين الإرادة العامة و ليست هي التعبير عن الإرادة العامة ؟

هنا ، نلاحظ تدخل رئيس الجمهورية مرة أخرى في إجراءات التشريع، بحيث أن بدون تدخله لا يمكن للعمل التشريعي الذي قام به البرلمان أن يكون مكتملاً، و بالتالي لا يمكن البرلمان أن يُعبر عن إرادة السَيِّد التي تتجلى في القانون، إلا عن طريق تدخل عضو آخر في الدولة ألا و هو رئيس الجمهورية، و هذا الأخير يتدخل في العمل التشريعي بعد أن يقوم لبرلمان بالتصويت و الموافقة على النصوص المعروضة عليه إما عن طريق الإصدار، أو من خلال طلب المداولة الثانية.

1.2. رئيس الجمهورية يصدر القوانين

نصت المادة 144 من الدستور في فقرتها الأولى على أنه " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تسلمه إياه " فالإصدار عملٌ يثُلُو موافقة البرلمان على النصوص القانونية المعروضة عليه، و هو مرحلةٌ من المراحل التي يقوم بها رئيس الجمهورية، و هو يَنْتُج عن التّوقيع الذي يضعه رئيس الجمهورية على النص. و لكن التّساؤل الذي يُطرح هنا يتمثل في طبيعة هذا العمل الذي يقوم به الرئيس، و قد تنازعت نظريتان حول الطبيعة القانونية للإصدار، هل هو عمل إعلاني للقوة التنفيذية للنص الذي وافق عليه البرلمان، أم أنه عمل إسنادي للقوة التنفيذية لهذا النص؟

1.2.1. الإصدار كإجراء كاشف لقوة النص التنفيذية

أنصار هذه النظرية - أمثال الفقيه كاري دي مالبرغ - يهَوِّنون من إصدار النص، لأنهم يرون أن المجلس التشريعي هو المُشرِّع السَيِّد و المُمثِّل الوطني

الذي يُريدُ عن الأمة، و بالتالي فبمجرد موافقة البرلمان على النص القانوني، فإن هذا النص القانوني سيُحوَزُ على القوة التنفيذية، و بالتالي فإن الإصدار لن يضيف شيئاً للنص الذي صَوَّتَ عليه البرلمان، بل هو مجرد إجراء يُؤكِّدُ رئيس الجمهورية من خلاله، أن النص القانوني قد تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان بغرفتيه، و يشهد على أن مَضْمُونُهُ هو نفس المضمون الذي وافق عليه البرلمان، فكل ما في الأمر أن هذا العمل الذي يتمثل في الإصدار يُشترطُ أن يقوم به عضو مختلف عن العضو الذي وافق على القانون، لأنَّه ليس من المنطقي أن يكونَ الطَّرَفَ الذي يُعدُّ و يُصوِّتُ على القانون هو الذي يشهد بوجوده و على مضمونه؛ و هذا ما يُفسِّرُ غياب الإصدار بعد سنة 1965، حيث أصبحت الجهة التي يفترض فيها القيام بالإصدار (رئيس الجمهورية) هي نفسها التي تقوم بوضع القانون في شكل أوامر، و بالتالي فمصادقية الإصدار أن يؤدي من طرف عضو آخر ألا و هو رئيس الجمهورية، فهو بروتوكول يكشف أن القانون تم التصويت عليه فعلا من طرف البرلمان و بنفس هذه الصيغة، إنه عبارة شهادة تُؤدَّى أَمَامَ الأُمَّةِ ، يُؤدِّيها رئيس الجمهورية الذي سيُشبهُ عملُهُ في هذه الحالة - وفقا للفقير كاري دي مالبيرغ - عمل " الموثَّق " الذي لا يساهم في تشكيل رادة الأفراد المتعاقدين أمامه، و إنما فقط يشهد على هذه الإرادة و يفرغها في الصيغة الرسمية، فالموثق هو طرف مختلف و يجب أن يكون مختلفا عن الأطراف الذين توافقت إرادتهم. و رئيس الجمهورية هو ملزم بأن يصدر النص بهذا المعنى، لأنَّه حامي الدستور، أي في هذه الحالة هو يُقر من خلال إصداره للنص بأن هذا الأخير قد احترمت فيه الإجراءات الدستورية المتعلقة به، و بالتالي فإنه سَتَلِي عمليَّة الإصدار مباشرة عملية النشر في الجريدة الرسمية²².

1.2.2. الإصدار إجراء يمنح القوة للنص الموافق عليه

و هي النظرية التي يُعتَبَر من أهم أنصارها الفقيه دوجي Duguit، حيث تقول هذه النظرية أن الإصدار ليس فقط كاشفا فقط للقوة التنفيذية للقانون، بل هو عمل مُكَمَّل و ضروري للقانون، لا يمكن لهذا الأخير أن يكون أو يوجد بدونها، ووفقا لهذه النظرية فإن العمل التشريعي يتكون من مراحل هي، التصويت من طرف عُرفتي البرلمان، ثم الإصدار من طرف رئيس الجمهورية، و هي أعمال مترابطة لا يمكن الاستغناء على واحد منها، و بالتالي فمن خلال عملية الإصدار يكون رئيس الجمهورية - وفقا لهذه النظرية - شريكًا في صناعة القانون، و بالتالي لا يمكن أن نتصوّر أن قانونا لم يصدره رئيس الجمهورية يكون قابلا للتنفيذ، ثم إن هذا القانون أصلا سيناله النسيان و لا يمكن أن ينتهي إلى علم الجمهور المُخاطَب به، و بالتالي فمادام لا يوجد إصدار إذا لا يوجد قانون أصلا، فلا يمكن إذا لهيئة تنفيذية مثلا أن تنفذ قانونا غير موجود أصلا، كما لا يمكن للقاضي أن يحكم وفق قانون غير موجود أصلا²³.

إذا، على ضوء هذا العرض النظري، كيف يمكن أن نكيف الإصدار الذي نصت عليه المادة 144 من الدستور المذكورة أعلاه ؟

من خلال ما سبق، يمكن القول أن الذين قالوا بأن الإصدار في النظام الدستوري الجزائري هو عمل يدخل في صنع القانون، بمعنى أنه ليس كاشفا للقوة التنفيذية للقانون بل هو منشئ له، فحتى و إن وافق البرلمان على القانون، فهذه الموافقة لا تعني أن هذا النص الذي وافق عليه البرلمان هو قابل للتنفيذ، بل يحتاج إلى إجراء مكمل ألا و هو الإصدار ليرتب آثاره، و ما يؤكد أن الإصدار هو عمل مانح للقوة التنفيذية للقانون و يدخل في تكوينه، ثلاثة أدلة²⁴:

- الدليل الأول هو أن المادة 144 المتعلقة بالإصدار، جاءت تحت الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور المتعلق بالسلطة التشريعية، و في ذلك دلالة على أنه عمل تشريعي يقوم به رئيس الجمهورية.

- الدليل الثاني هو أن صيغة الإصدار هي متضمنة في النص القانوني الذي وافق عليه البرلمان و لا يكون الإصدار مثلا في مرسوم رئاسي مستقل عن القانون ليصدره، كما كان عليه الحال مثلا في فرنسا أيام الجمهورية الثالثة حيث كان زمن السيادة البرلمانية، فالقانون عادة يبدأ بصيغة الإصدار التي تظهر مع تأشيرات النص : " إن رئيس الجمهورية..... بناءً على يصدر القانون الآتي نصه...".

- أما الدليل الثالث على أن الإصدار المنصوص عليه في المادة 144 من الدستور الجزائري، هو عمل يدخل في صنع القانون، لا يمكن للقانون أن يكون بدونها، فهو أن المؤسس لم يرتب أي جزاء على عدم إصدار رئيس الجمهورية للنص الذي صوت عليه البرلمان في الأجل المحدد دستوريا ألا و هو ثلاثون (30) يوما تبدأ من تاريخ تسلمه إياه، فإذا تم تجاوز الأجل من طرف رئيس الجمهورية، فإن هذا لا يعني أن النص القانوني سيكون نافذاً، لأن المؤسس سكت عن هذه الحالة، في حين نجد أن دستور 1963 نصت مادته 51 على أنه " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها "، ففي الدستور الحالي لا يمكن اعتبار القانون نافذ إذا لم يصدره رئيس الجمهورية²⁵، كما أن هذا الأخير ليس هناك ما يلزمه قانونا على أن يتقيد بالمدة التي حددها له الدستور للإصدار، إلا التزام ذو طابع أخلاقي مؤسس على اعتبار رئيس الجمهورية حامي للدستور و بالتالي يسهر على احترام أحكامه.

و بالتالي فلا يمكن للقانون الذي صوّت عليه البرلمان أن يرى النور و بالتالي يكون مرتبا لآثاره، إلا إذا تم إصداره من طرف رئيس الجمهورية، لأن الإصدار عمل قانوني يدخل في صناعة القانون، و يساهم في منح هذا الأخير وجوده و قوته.

2.2 رئيس الجمهورية يطلب المدوالة الثانية:

لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية طلب المداولة الثانية من البرلمان، أي يقوم هذا الأخير بإعادة النظر في النص الذي درسه و ناقشه و وافق عليه في الجلسة العامة، و ذلك بمقتضى المادة 145 منه، و التي تندرج ضمن فصل السلطة التشريعية بما يؤكد طبعاً التدخل الحكومي في الشأن التشريعي، و بالتالي فمن المفيد أن نتطرق لهذه الصلاحية الممنوحة له من حيث طبيعتها و من حيث النتائج المترتبة عنها وفقاً للنظام القانوني الذي حددها.

2.2.1. طبيعة المداولة الثانية و إجراءاتها

نصت المادة 145 من الدستور في فقرتها الأولى على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره "

إن ما يلاحظ أولاً في هذه المادة، أنها هي الأخرى تقع في الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور الذي يتعلق بالسلطة التشريعية، مما يدل على أنها عمل تشريعي يقوم به رئيس الجمهورية، و نفس الشيء يقال بالنسبة لدستور 1976 و الذي نصت مادته 155²⁶ على طلب رئيس الجمهورية لإجراء المداولة الثانية، و هذا على خلاف طلب المداولة الثانية الذي نص عليه دستور 1963 في المادة 27²⁷، و لعل هذا الموضوع له ارتباط بمسألة الإصدار، بل إن بعض الدساتير جعلت الإصدار و طلب المداولة الثاني في نفس المادة كما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي لسنة 1958 في مادته العاشرة²⁸.

إن طلب رئيس الجمهورية من البرلمان أن يقوم بمداولة ثانية، هو يندرج في إطار تمكين رئيس الجمهورية من التدخل في الإجراء التشريعي الذي يتم وفقاً صناعة القانون، حيث أن النص القانوني الذي يكون محل طلب المداولة الثانية لم يتم إصداره بعد، و بالتالي لم يصبح نافذاً بعد، و بالتالي فإن هذا الطلب الذي يقدمه رئيس الجمهورية للبرلمان، سيمكّنه من تعطيل القانون، و لكن ما يلفت

الانتباه في هذه المادة 145 المتعلقة بطلب المداولة الثانية، هو أنها منحت لرئيس الجمهورية هذه الصلاحية، و لم تُفَيِّدَ بضرورة تبريرها، أي له أن يطلب المداولة الثانية و ليس عليه أن يُقَدِّمَ مُبرِّراً لهذا الطلب، حيث، بالتالي يمكن أن يُتَوَقَّع تقديم طلب المداولة الثانية لسبب " قانوني "، مثلاً أن النص يخالف مادة دستورية أو على الأقل غير واضح، أو أن يكون مُبرِّر طلب المداولة الثانية " سياسي "، كأن يصوت البرلمان على نص قانوني، يكون مختلفاً مع السياسية التي ينتهجها رئيس الجمهورية، كما يمكن أن يتقدم رئيس الجمهورية بطلب المداولة الثانية من البرلمان من دون مُبرِّر أصلاً.

و قد منح الدستور لرئيس الجمهورية هذا الاختصاص، و لكن قيده بأجل ثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقرار النص، و لكن لم يضع الدستور جزاءً لعدم احترام هذا الأجل، و هي نفس الملاحظة فيما يخص إصدار رئيس الجمهورية للقانون في الأجل المحدد في المادة 144، كما أن الأغلبية البرلمانية المطلوبة لإقرار النص بعد طلب المداولة الثانية هي أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة، و هنا نلاحظ أن التعديل الأخير للدستور لسنة 2016 قد أضاف أعضاء مجلس الأمة فيما يخص هذه الأغلبية، إذ لم يكن ذلك مذكوراً في المادة 127 من الدستور (قبل التعديل) و ذلك لأنهم لم يكونوا يحوزون على الحق في تعديل النصوص القانونية، بل كان دورهم يتمثل في قبول النصوص دون تعديل أو رفضها، فقد منح الدستور إثر تعديله الأخير في 2016 لأعضاء مجلس الأمة على غرار الحكومة و النواب الحق في اقتراح القوانين و تعديلها، و هذا ما أكدته المادة 28 من القانون العضوي 12-16، و المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017²⁹، و من الضروري أن تشير هنا إلى أن كل غرفة هي ملزمة بأن تصوت على النص بأغلبية الثلثين (3/2) المذكورة، و تخلف هذه الأغلبية في إحدى الغرفتين

سيؤدي إلى اعتبار النص لاغيا، وذلك ما نصت عليه المادة 46 فقرة 02 من القانون العضوي 12-16.

2.2.2. نتائج طلب المداولة الثانية : من الواضح أن الدستور الجزائري و من خلال المادة 145 المتعلقة بطلب المداولة الثانية، أراد أن يعطي لرئيس الجمهورية مكنة للتدخل في المجال التشريعي، و ذلك بإعطائه للاعتراض على النصوص القانونية التي وافق عليها البرلمان، و يعتبر ذلك تطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات الذي مفاده أن السلطة يجب أن توقف السلطة الأخرى من أجل تعسف السلطات الذي سيؤثر سلبا على الحقوق و الحريات.

و لكن المادة 145 من الدستور المذكورة، منحت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، و أعطته سلطة تقديرية واسعة لاستعمالها، فلم تجبره على تقديم مبررات لطلبه من البرلمان إجراء مداولة ثانية، و هذا ما يمكن أن نفهم منه أن هذه الصلاحية أعطيت له كفيتو رئاسي على أعمال البرلمان التشريعية، إذ يستطيع رئيس الجمهورية أن يطلب هذه القراءة و لو بدون أي مبرر، و بالتالي فالبرلمان لن يكون باستطاعته فهم مراد رئيس الجمهورية من طلبه هذا، فلو قدمت مبررات قانونية أو حتى سياسية، فسيكون الأمر سهلا بالنسبة للبرلمان في مراجعة النص.

ثم إن إطلاق يد رئيس الجمهورية في مجال طلب القراءة الثانية، يمكن أن يستشف من خلال المدة القانونية التي منحها له الدستور و هي ثلاثون (30) يوما، إذ أن هذه المدة لم يحدد الدستور جزاءً على عدم احترامها، بل هناك بعض الحالات العملية حدث فيها خرق لهذه المدة و لم يحدث أي شيء³⁰.

من جهة أخرى، فإن المادة 145 من الدستور كانت صريحة فيما يخص محل المداولة الثانية التي يطلبها رئيس الجمهورية من البرلمان، و يتعلق الأمر بالنصوص التي تم التصويت عليها من طرف البرلمان، فلا يمكن إجراء هذا الطلب عندما يكون النص ما يزال قيد الدراسة و المناقشة، و لكن من جهة

أخرى لا يمكن تصور إجراء مداولة ثانية لبعض النصوص، مثل قانون المالية الذي أصدره رئيس الجمهورية بأمر، و كذلك الأمر بالنسبة للقوانين العضوية التي يشترط إحالتها على المجلس الدستوري للنظر في مطابقتها للدستور، فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب المداولة الثانية في حقها و قد تمت قراءتها من طرف المجلس الدستوري الذي قضى بدستوريتها برأي غير قابل للطعن وفقا للمادة 191 فقرة 03 من الدستور، و كذلك الحال بالنسبة لنصوص التعديلات الدستورية، على اعتبار أن التعديل الدستوري لا يمكن أن يحدث وفقا للمنظومة الدستورية الحالية بدون إقرار له من طرف رئيس الجمهورية، فهذا الاخير يتحكم تحكما تاما في عملية المراجعة الدستورية.

الخاتمة:

إن رئيس الجمهورية له اتصال بعملية صنع القانون الذي هو التعبير عن الإرادة العامة، و هذا يؤكد كونه مُمَثِّلَ وطني، و إذا كان التمثيل الوطني هو مُهَمَّةٌ يقوم بها عضو مركب، يتمثل في رئيس الجمهورية و البرلمان، اللذان يَفُومًا بِسَنِّ القانون الذي هو التعبير عن إرادة الأمة، فإن رئيس الجمهورية، و من خلال عرض تأثيره في إجراءات التشريع التي حددها الدستور و القانون البرلماني، يظهر لنا أنه العضو المُتَفَوِّق و الأسمى الذي يؤثر على البرلمان في مسألة التمثيل، ذلك أنه وفقا لنظرية التمثيل الوطني، فإن المُمَثِّلَ الوطني يجب أن يتمتع بالحرية و الاستقلالية، و إذا كان المقصود من الاستقلالية هي استقلالية الممثل عن الدائرة الانتخابية التي عينته، أي إنكار ما يسميه الفقه " بالوكالة الإلزامية "، فإن حرية المُمَثِّلَ الوطني تقتضي أن يُمَكَّنَ من التعبير عن إرادة الأمة دون يعرقله في ذلك أي عضو آخر، و بالتالي فقد رأينا أن البرلمان لم يستطع أن يُخْرِجَ إرادة السَيِّدِ المُتَمَثِّلَةِ في القانون للعلن، إلا بتدخل عضو آخر

و الذي هو رئيس الجمهورية، و هو ما يجعل البرلمان يفقد إحدى الخصائص التي ينبغي أن تتوفر في المُمَثَل، ألا و هي الحرية.

في حين نرى أن رئيس الجمهورية، مُنَحَّ صلاحيات في المجال التشريعي، اندرجت كلها في الفصل المخصص للسلطة التشريعية، بما يجعله مُشَرِّعًا مُشَارِكًا (Co-législateur)، فهو يلعب دورا مهما في عملية إعداد القانون التي نصت عليها المادة 112، و التي يفترض أن يكون البرلمان سيادا فيها، و قد رأينا أن رئيس الجمهورية باعتباره الرأس الوحيدة للسلطة التنفيذية (منذ التعديل الدستوري لسنة 2008)، يؤثر في هذه المرحلة، كما أنه يؤثر في مرحلة ما بعد التصويت على القانون، من خلال تمتعه بصلاحيات إصدار النصوص التي وافق عليها البرلمان، و كذا طلب المداولة الثانية، مع العلم أنه يتمتع بالحرية التامة في ممارسته لهاتين الصلاحيتين، فلم يُرتَّب الدستور أي بديل و أي جزاء على عدم إصداره للنص، كما لم يقيد بأي تبرير يجب أن يقدمه في طلبه للمداولة الثانية.

و بالتالي، و إجابة على التساؤلات التي تم طرحها في الإشكالية، يمكن القول، أن رئيس الجمهورية منح صلاحيات واسعة للتأثير على إجراءات العمل التشريعي التي ينص عليها الدستور، و هذا التأثير يكون على المجال الذي يختص به البرلمان بغرفتيه، بحيث أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يتدخل - من خلال الحكومة - في المرحلة التي تسبق التصويت على القانون في الجلسات العامة للبرلمان، أي في مرحلة إعداد النص، عن طريق التأثير الفعال على المبادرة بالنصوص، و ضبط جدول أعمال الدورات البرلمانية، و حتى في المسألة التي يفترض أن تكون شأنها برلمانيا داخليا، ألا و هي اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء. بل و يتعدى تأثير رئيس الجمهورية على الإجراءات التشريعية بعد تصويت البرلمان على النص، لأن هذا النص لن يكون له أي أثر إلا إذا أصدره رئيس الجمهورية، لأن الإصدار هو عمل مانح للقوة التنفيذية للنص في النظام الدستوري الجزائري، كما يمكن رئيس الجمهورية أن يؤثر

على الإجراءات التشريعية من خلال طلب المداولة الثانية، و هو يمارس هذه الصلاحيات بحرية تامة، تُدَكَّرُنا بالحرية التي يجب أن يتمتع بها الممثل الوطني في مجال صياغة إرادة الأمة عن طريق سن القانون، و لعل ما يؤكد هذه الحرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، هو الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها في المجال التشريعي، لا سيما في التشريع بأوامر و بالمراسيم الرئاسية (السلطة التنظيمية المستقلة) و التي لم نتطرق إليها في هذا الموضوع.

و عليه و على ضوء ما تم عرضه يمكن تقديم الاقتراحات التالية التي تهدف إلى التوازن بين السلطة التشريعية و التنفيذية في مجال التشريع و إجراءاته:

(1)- من الضروري تدعيم السيادة البرلمانية في وضع و التصويت على القوانين، و ذلك بتحديد التدخل الحكومي في عملية التحضير و اقتراح مشاريع القوانين، و تحديد الأولوية لبرمجة هذه المشاريع بما يخدم الحكومة، و تحديد تدخل رئيس الجمهورية في العمل التشريعي لا سيما في إصدار قانون المالية بأمر في حال عدم احترام البرلمان للأجال القانونية المحددة من طرف الدستور..

(2)- تعزيز التكامل و التعاون بين السلطة التنفيذية و التشريعية، و لكن بتوازن لا يسمح بإحدهما أن يتدخل في الشأن الداخلي الصرف للآخر، و على سبيل المثال تعزيز سلطة البرلمان و سيادته أكثر في ضبط جدول أعماله ، مع عدم إغفال التشاور مع الحكومة حول هذه النقطة حتى لا يحدث انسداد بين السلطتين، و تعطيل للشؤون التي تراها الحكومة ضرورية و ملحة..

(3)- في إطار التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، و الذي يجب أن يكون ملازماً للتعاون و التكامل بين السلطتين كما هو متعارف عليه في الأنظمة البرلمانية و شبه الرئاسية، يجب تحديد سلطة رئيس الجمهورية في مجال إصدار القوانين و طلب المداولة الثانية ، ب حيث يحدد الدستور أجلاً لرئيس الجمهورية للقيام بإصدار القوانين، و في حال تجاوز هذا الأجل يقوم رئيس أحد

الغرفتين بإصداره على غرار ما كان معمولاً به في دستور 1963، و اعتبار النص الذي صادق عليه البرلمان ساري المفعول بانقضاء المدة القانونية الممنوحة لرئيس الجمهورية لإصدار القانون .

التهميش و الإحالات :

¹ انظر حول سيادة الأمة:

سعيد بوالشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 106.

Fatiha BENABBOU-KIRANE, introduction au droit constitutionnel, O.P.U. Algérie, 2015. p.135.

Michel de Villiers et Arnel Le Divellec, Dictionnaire du droit constitutionnel, 8ème édition, DALLOZ, 2011, p.337.

² « L a loi est l'expression de la volonté générale... ».in. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Aout 1789, art 06.

³ Didier Mineur, Archéologie de la représentation politique, sciences po les presses, 2010.p.41

⁴ Fatiha BENABBOU-KIRANE, introduction au droit constitutionnel, op.cit , p.149

⁵ Fatiha BENABBOU-KIRANE , ibid. p. 152

⁶ « La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative : les représentants sont le corps législatif et le roi. ». titre III, art 02 de la constitution française du 03 septembre 1791.

⁷ « Le pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du roi, de la manière déterminée ci-après. ». titre III, art 03 de la constitution française du 03 septembre 1791.

⁸ « La souveraineté populaire, quant à elle, s'opposerait terme à terme à l'autre et, au lieu de Sieyès, il faut en attribuer la parenté à Rousseau. Elle aurait été mise en œuvre en 1793 et en l'An III. On cite traditionnellement l'article 25 de la déclaration des droits de l'homme de 1793 : « La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable » et l'article 2 de la Constitution de l'An III : « L'universalité des citoyens français est le souverain ». Cette version est aussi simple que la précédente. ».in. Pierre Brunet, vouloir pour la nation, le concept de représentation dans la théorie de l'Etat, L.G.D.J. 2004 ? P. 31

⁹ « La théorie de la souveraineté nationale aurait été exposée par les révolutionnaires de 1789, notamment par Sieyès, et consacrée successivement par la Déclaration de 1789 et la Constitution de 1791. Ce dernier aurait certes reconnu que la souveraineté appartient au peuple, mais par ce mot de « peuple », Sieyès aurait voulu désigner une entité à laquelle il aurait ensuite donné le nom de nation. ».in. ibid. p. 30

¹⁰ المادة 142 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة "

¹¹ المادة 143 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. "

¹² Raymond Carré de malberg, contribution à la théorie générale de l'Etat, édition Dalloz, France, 2004, p. 05.

¹³ Ibid. p. 292

¹⁴ المادة 136 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين "

¹⁵ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص. 436

¹⁶ المادة 15 فقرة 01 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني لمجلس الأمة، و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. " يجتمع مكتبا الغرفتين و ممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة. " (ج.ر.ج.ج. العدد 50 مؤرخة في 28 غشت 2016)

¹⁷ المادة 24 فقرة 01 و 02 من القانون العضوي 16-12 " يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة 22 أعلاه. تبدي الحكومة رأيها لمكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ. "

¹⁸ المادة 16 من القانون العضوي 16-12 " يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجالته "

¹⁹ Bennabou fatiha, droi parlementaire, tom 2 . p. 105

²⁰ A.K. Hartani, Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, thèse, Alger, 2003, p. 285

²¹ « ...les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion... ». dans l'article 45 de la constitution française de 1958

²² Benbbou –kirane Fatiha, les rapports entre le Président de la République et l'Assemblée Populaire Nationale dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996, thèse, Alger, 2004, p. 423

²³ Ibid. p. 431

²⁴ Ibid. p. 436

²⁵ «L'exercice du droit de promulgation est un élément essentiel de la domination du Parlement. Acte matériel destiné apparemment à rendre la loi visible et obligatoire, le droit de promulgation exprime surtout la force dont dispose le chef de l'Etat pour faire échec aux volontés du pouvoir législatif».

In. A.K. Hartani, Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, op.cit, p. 294

²⁶ محمد بورايو، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1984، ص. 110

²⁷ انظر عبد الله بوقفة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1963، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1993، ص. 169

²⁸ « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ces articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. ». article 10 de la constitution française de 1958.

²⁹ المادة 28 فقرة 01 من القانون العضوي 12-16 " مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات لتعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته.."

³⁰ Benabbou-kirane Fatiha, op-cit, p.81

المراجع باللغة العربية النصوص القانونية:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 (باللغة الفرنسية).
- 2- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 3- القانون العضوي 12-16 المؤرخ في 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، و عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (ج.ر.ج. عدد 50 المؤرخة في 28 غشت 2016)
- 4- النظام الداخلي لمجلس الأمة المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 49 المؤرخة في 22 غشت 2017.

الكتب و الرسائل الجامعية:

- 5- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 6- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- 7- عبد الله بوقفة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1963، مذكرة مجستير، جامعة الجزائر، 1993.
- 8- محمد بورايو، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1984، ص. 110

المراجع باللغة الأجنبية**Textes juridiques**

- 1- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Aout 1789.
- 2- La Constitution française du 03 septembre 1791.
- 3- La constitution française de 04 octobre 1958.

Ouvrages et thèses

- 1- Bennabou fatiha, droit parlementaire, tom 2, O.P.U. Algérie, 2009.
- 2- Fatiha BENABBOU-KIRANE, introduction au droit constitutionnel, O.P.U, Algérie, 2015.
- 3- Benbbou –kirane Fatiha, les rapports entre le Président de la République et l'Assemblée Populaire Nationale dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996, thèse, Alger, 2004
- 4- Pierre Brunet, vouloir pour la nation, le concept de représentation dans la théorie de l'Etat, L.G.D.J. 2004
- 5- Raymond Carré de malberg, contribution à la théorie générale de l'Etat, édition Dalloz, France, 2004

- 6- Didier Mineur, Archéologie de la représentation politique, sciences po les presses Populaire Nationale dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996, thèse, Alger, 2004.
- 7- A.K Hartani, le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996.
- 8- Michel de Villiers et Armel Le Divellec, Dictionnaire du droit constitutionnel, 8ème édition, DALLOZ, 2011