

## الإجراءات التشريعية الخاصة وأثرها على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر

### The special legislative procedures and its impact on the tow powers legislative and executive in Algeria

لقب وإسم المؤلف: عفرون محمد

الرتبة العلمية: طالب دكتوراه

مؤسسة الانتماء: كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تيزي وزو-الجزائر-

البريد الإلكتروني: m.afroun1975@yahoo.com

تاريخ النشر: 2022/01/25	تاريخ القبول: 2021/03/28	تاريخ الارسال: 2020/09/20
-------------------------	--------------------------	---------------------------

#### ملخص :

يقر الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 أن البرلمان يملك السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، لكن في الوقت نفسه يعطي السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة للتدخل في جميع المراحل والإجراءات المتبعة حتى يكون النص التشريعي مكتملا من الناحية الشكلية، ويزداد تدخل السلطة التنفيذية وتأثيرها على الإجراءات التشريعية الخاصة ببعض فئات التشريعات على غرار قوانين المالية، والقوانين العضوية، وكذا القوانين المتعلقة بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وغيرها، وقد أحدث هذا الأمر عدم توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أدى إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يمثل أحد الدعائم الأساسية لضمان الحقوق والحريات، لذلك لا بد من إصلاح دستوري وقانوني يقوم على تعزيز دور البرلمان حتى يتمكن من أخذ زمام المبادرة بالتشريع وتمكينه من حرية أكثر فيما يخص مناقشة القوانين والتصويت عليها، حتى تكون له السيادة الحقيقية على مجالات عمله، وبالتالي يتمكن من أداء واجبه في الوفاء لثقة الشعب ودوام تحسس تطلعاته.

**الكلمات المفتاحية:** إجراءات تشريعية خاصة؛ المبادرة التشريعية؛ مشاريع

القوانين؛ اقتراحات القوانين؛ الفصل بين السلطات؛ سيادة البرلمان؛ سلطة الإصدار.

\*المؤلف المرسل: عفرون محمد

### Abstract:

The Algerian constitution recognizes that Parliament has sovereignty in preparing laws and voting on them, but at the same time it gave broad powers to the executive authority in general and to the President of the Republic in particular to interfere in all the necessary stages and procedures so that the legislative text is formally complete, The interference of the executive authority and its influence on legislative procedures for some categories of legislation, such as the Finance Law and organic laws, as well as laws related to the ratification of international treaties and agreements, etc., are increasing, This has created an imbalance between the legislative and executive branches that has compromised the principle of separation of powers as one of the main pillars of guaranteeing rights and freedoms, Therefore, a constitutional and legal reform is necessary to enable Parliament to take the lead in legislation and enable it to have more freedom in discussing and voting on laws, In order for him to have real dominion over his fields of work, Consequently, he can fulfill his duty of fulfilling the people's trust and always feeling his aspirations.

### مقدمة:

إن الوظيفة الأساسية للبرلمان هي سن التشريعات، وتؤكد المادة 112 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 على أن البرلمان بغرفتيه يمارس السلطة التشريعية، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وعملية سن القوانين تعتبر من المهام الأساسية التي تهدف إلى تنظيم المجتمع والتوفيق بين مختلف المصالح المتناقضة داخله، كما تحدد القوانين دور مؤسسات الدولة في السهر على تحقيق هذا الهدف لذلك فإن أهمية العملية التشريعية تقتضي التعاون بين جميع مؤسسات الدولة خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، باعتبار الأولى صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع، أما السلطة التنفيذية فيكون تدخلها انطلاقاً من مهامها الدستورية المتعلقة بتنفيذ القوانين وتجسيد الأهداف المنتظرة من سن هذه القوانين في إطار تحقيق السياسات العامة المحددة، و الإجراءات التشريعية تمر بمراحل تتجلى خلالها مظاهر التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتخضع هذه الإجراءات إلى نظام قانوني ينظمه ويبين الدور الذي تؤديه كل سلطة في إطار مهامها الدستورية، وبالنسبة للنظام

القانوني الجزائري فإن الإجراءات التشريعية منصوص عليها في كل من الدستور والقانون العضوي الذي ينظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إضافة إلى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وتتضمن هذه المنظومة القانونية الإجراءات التشريعية المتعلقة بالتشريعات العادية وإلى جانبها إجراءات تشريعية خاصة ببعض فئات التشريعات.

تقتصر دراستنا على الإجراءات التشريعية الخاصة، لذلك فإن الإشكالية التي نطرحها هي: ما هي الإجراءات التشريعية الخاصة المنصوص عليها في الدستور الجزائري المعدل سنة 2016، وكيف تؤثر هذه الإجراءات على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ للإجابة عن هذه الإشكالية نتناول الدور الذي تؤديه السلطتين في جميع مراحل التشريع وفقا للنظام القانوني الذي أراده المؤسس الدستوري الجزائري، بدءا من سلطة المبادرة التشريعية (المبحث الأول) مروراً بالإجراءات الخاصة لمناقشته والتصويت عليه ثم إصداره (المبحث الثاني)

### المبحث الأول: تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة التشريعية

يعطي الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بالقوانين، غير أن مبادرة الحكومة تتمتع بالأسبقية، ذلك لأن الدستور الجزائري يضع شروطا حتى تكون اقتراحات أعضاء البرلمان مقبولة لمناقشتها، أول هذه الشروط يتعلق بالنصاب المطلوب<sup>1</sup>، أما الشرط الآخر فهو منصوص عليه في المادة 139 من الدستور وبموجبها لا يقبل اقتراح القانون إذا أدى مضمونه إلى تخفيض في الإيرادات أو الزيادة في النفقات، ولم يرفق بتدابير تعوض الاختلال الحاصل بين الموارد والنفقات.

إن دور البرلمان في المبادرة التشريعية يعتبر ضعيفا، ويعود هذا الضعف لعدة أسباب منها تقنية، إذ أن صعوبة الصياغة التشريعية أو الطابع التقني الذي يميز بعض مجالات التشريع يفرض الاستعانة بمختصين، وهذا غير متاح بسهولة خاصة لأعضاء البرلمان، وهناك بعض النصوص القانونية تكون في مرتبة أعلى من التشريعات العادية تهيمن السلطة التنفيذية على حق المبادرة بها، مثل سيطرة رئيس

الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور أو انفراده بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

### المطلب الأول: سيطرة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور

تعتبر السلطة التأسيسية الأصلية صاحبة الاختصاص بوضع دستور جديد دون أن تكون مقيدة بأية إجراءات، أما التعديل الدستوري فيمكن أن يكون من طرف سلطة تأسيسية مشتقة أو منشأة بموجب الدستور، وفي هذه الحالة يتكفل الدستور في أحكامه بتنظيم التعديل من حيث الإجراءات والأطراف المبادرة.

إن الدستور الجزائري يسند المبادرة بالتعديل الدستوري لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً<sup>2</sup>، لكن رغم ذلك يهيمن رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور، هذا يرجع إلى صلاحياته الواسعة ومكانته القوية في النظام السياسي، فهو الذي يجسد وحدة الأمة ويجسد الدولة داخليا وخارجيا، ويستطيع استشارة الشعب مباشرة في كل قضية ذات أهمية وطنية، وذلك بواسطة الاستفتاء الشعبي، ويمثل التعديل الدستوري قضية ذات أهمية وطنية، غير أن سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور قد تكون مقيدة في بعض الظروف، فإذا أراد تمرير التعديل الدستوري عبر الاستفتاء يجب عليه عدم تفويض ذلك لأي أحد، فالمادة 101 من الدستور تعتبر اللجوء للاستفتاء من الصلاحيات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوضها، كذلك لا يمكن لرئيس الدولة أثناء الفترة الانتقالية بسبب شغور منصب الرئاسة أن يبادر بالتعديل الدستوري<sup>3</sup>

أما سلطة البرلمان بتعديل الدستور فهي مقيدة من ناحيتين، الأولى تتعلق بالشرط الذي وضعه الدستور على صحة المبادرة، حيث تحدد المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الأغلبية المطلوبة بثلاثة أرباع (  $\frac{3}{4}$  ) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، وعليه فإن صعوبة تحقيق هذه الأغلبية<sup>4</sup> يضاف إليها صعوبة تنظيم

اجتماع مشترك لغرفتي البرلمان، لأن القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها مع الحكومة ينص على إمكانية استدعاء رئيس مجلس الأمة دون إلزامه بذلك لإقرار المبادرة بالتعديل الدستوري<sup>5</sup> واستعمال المشرع عبارة "يمكن" تعني عدم وجود ما يلزم رئيس مجلس الأمة بالاستدعاء ولا ما يلزم غرفتي البرلمان بالاستجابة لهذا الاستدعاء إن وجد، أما القيد الآخر على البرلمان فيتمثل في كون المبادرة البرلمانية تطرح في شكل اقتراح أمام رئيس الجمهورية الذي يمكنه اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي متجاوزا بذلك إرادة البرلمان.

إن الدستور الجزائري لم يبسط هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بالتعديل الدستوري في مواجهة السلطة التشريعية فحسب، لكن حرم كذلك صاحب السلطة التأسيسية الأصيل من هذه المبادرة، فالمادة 08 من الدستور تجعل السلطة التأسيسية ملك للشعب الذي يمارسها بواسطة المؤسسات الدستورية وكذلك بواسطة الاستفتاء، لذلك فإن الدستور الجزائري لا يقر لصاحب السيادة الأصيل بحقه في ممارسة سيادته مباشرة فيما يخص المبادرة بتعديل الدستور، مكتفيا بالاعتراف له بممارسة هذه السيادة عن طريق المؤسسات الدستورية التي اختارها وبواسطة ممثليه المنتخبين<sup>6</sup> وهذا عكس بعض الدساتير التي تعترف لمواطنيها بحق المبادرة بتعديل الدستور، مثلا يعطي الدستور السويسري لمائة ألف مواطن يتمتعون بحق التصويت المبادرة باقتراح تعديل جزئي أو شامل للدستور<sup>7</sup> وتشتط المادة 1/138 وكذا المادة 1/139 من الدستور السويسري لسنة 1999 ضرورة تقديم صيغة المراجعة الشاملة أو الجزئية للدستور خلال مدة 18 شهرا من تاريخ نشر المبادرة بالتعديل الدستوري رسميا.

### المطلب الثاني: انفراد رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية

يعتبر إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها من المجالات الحصرية التي ينفرد رئيس الجمهورية بممارستها، وهذا بموجب المادة 9/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما أن المادة 2/101 من هذا التعديل تجعل إبرام المعاهدات الدولية

والمصادقة عليها من المجالات التي لا يجوز تفويضها، ويقتصر دور السلطة التشريعية على الموافقة صراحة على طائفة معينة من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية قبل المصادقة عليها.

و تحتل المعاهدات والاتفاقيات الدولية مكانة هامة في المنظومة القانونية الجزائرية، حيث تنص المادة 150 من الدستور على: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في هذا الدستور، تسمو على القانون" من خلال صياغة هذه المادة يتضح أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية دون التزامه بالشروط المحددة في الدستور لا تسمو على القانون وبالتالي تأخذ مرتبة التنظيم، وهي تصدر بموجب مرسوم رئاسي، أما المعاهدات التي تسمو على القانون وتأتي في مرتبة أدنى من الدستور فهي تلك التي يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان.

والدستور الجزائري لم يحدد طبيعة المعاهدات التي يكتفي رئيس الجمهورية بإصدارها في شكل مرسوم رئاسي، لكن في نفس الوقت حدد على سبيل الحصر طبيعة المعاهدات التي تكتسي قوة أسمى من القانون، فالمادة 149 من الدستور تحددها باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، وتؤكد المادة 149 المذكورة على أن هذه المعاهدات تشترط لصحة مصادقة رئيس الجمهورية عليها أن يتم عرضها على غرفتي البرلمان للموافقة الصريحة عليها، لكن رغم إشراك السلطة التشريعية في إجراءات المصادقة إلا أن سلطة المبادرة بالإبرام تبقى حكرا على رئيس الجمهورية دون سواه<sup>8</sup> وهذا اعتبارا للدور الذي يلعبه كمجسد للدولة على الصعيد الخارجي، كما أن تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها والسهرة على علاقات الدولة الخارجية يعتبر من صميم عمل السلطة التنفيذية<sup>9</sup> وتؤكد اتفاقية "فيينا" لقانون المعاهدات على أن الشخص الذي له

أهلية إبرام المعاهدات يكون ممثلاً للدولة وينبغي أن يقدم الوثائق التي تثبت حصوله على تفويض بهذا الشأن، أما إذا تعامل هذا الشخص من قبل على أساس أنه مفوض من دولته وانصرفت نيتهما إلى هذا الاعتبار فلا حاجة لإبراز التفويض، واعتبر رؤساء الدول بحكم منصبهم ممثلين للدولة دون الحاجة إلى تفويض<sup>10</sup>، وقد اختار المؤسس الدستوري الجزائري أن ينفرد رئيس الجمهورية بتمثيل الدولة خارجياً وإبرام المعاهدات والتصديق عليها دون إمكانية تفويض هذه المهام لأي جهة أخرى<sup>11</sup>

### المطلب الثالث: انفراد الحكومة بالمبادرة بقانون المالية

يعتبر التشريع في المجال المالي وقانون المالية على الخصوص من أقدم المجالات التي تعود لاختصاص السلطة التشريعية، حيث يشكل قانون المالية حلقة مهمة في العلاقات بين الحكومة والبرلمان، ويمثل أهم وسيلة لتحقيق الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي بصفة دورية، كل سنة بالنسبة لقانون المالية السنوي أو كل ستة أشهر في حالة وجود قانون مالية تكميلي<sup>12</sup>

إن قانون المالية رغم أنه يدخل ضمن طائفة التشريعات العادية في ترتيب هرم تدرج القواعد القانونية، إلا أن طابعه التقني يستلزم إجراءات خاصة لإعداده والتصويت عليه، فهو يتناول تنظيم تقديرات لنفقات وإيرادات الدولة لمدة زمنية محددة تكون في العادة سنة واحدة يطلق عليها "السنة المالية" وتمثل هذه التقديرات إحدى الأدوات الرئيسية لتنفيذ مخطط عمل الحكومة، لذلك تعود عملية تحضير قانون المالية للحكومة بواسطة وزير المالية وتحت إشراف الوزير الأول، وذلك لخلق التجانس والتناسق بين مختلف العناصر المكونة لقانون المالية خاصة الإيرادات والنفقات كما يجب إشراك كل القطاعات الوزارية على اعتبار أنها تسير مرافق عامة، فهي تضع كذلك تقدير للإيرادات والنفقات المنتظرة خلال السنة المقبلة ثم ترسل كل دائرة وزارية هذه المعطيات لوزارة المالية لجمعها وصياغتها في شكل ميزانية تدرج ضمن مسودة قانون المالية السنوي<sup>13</sup>، ثم يتم عرض هذه المسودة للدراسة والموافقة عليها أمام مجلس الوزراء برئاسة رئيس

الجمهورية، بعد ذلك يصبح مشروع قانون المالية جاهزا لعرضه أمام البرلمان قصد مناقشته والتصويت عليه وفقا لإجراءات تختلف عن إجراءات التصويت على القوانين العادية.

إن الدستور الجزائري لم ينص صراحة على أن المبادرة بقوانين المالية يجب أن تكون من طرف الحكومة، فالمادة 136 من الدستور تعطي كل من الوزير الأول وأعضاء السلطة التشريعية حق المبادرة بالقوانين كأصل عام، غير أن العرف جرى بأن تكون مشاريع قوانين المالية دائما ذات مصدر حكومي، حتى القانون العضوي الذي ينظم غرفتي البرلمان وعلاقتها مع الحكومة يتحدث فقط عن إجراءات المصادقة على مشروع قانون المالية<sup>14</sup>، بينما يشير إلى مشاريع واقتراحات القوانين عندما يتعلق الأمر بإجراءات المصادقة على الفئات الأخرى من النصوص التشريعية، وهذا يدل على أن المبادرة بقانون المالية لا تكون إلا في شكل مشروع قانون مصدره الحكومة، ويمكن أن يكون للبرلمان دور عن طريق التعديلات التي يقترحها أثناء المناقشة.

نستنتج مما سبق أن الدستور يعطي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول هيمنة تامة على المبادرة بالقوانين التي تتطلب إجراءات تشريعية خاصة، وهذا باستثناء القوانين العضوية التي تشترك فيها الحكومة مع البرلمان في المبادرة التشريعية، كما نلاحظ أن الدستور من خلال المادة 136 لا يعطي لرئيس الجمهورية حق المبادرة التشريعية، غير أن هذا الأخير يلعب دورا مهما في هذا المجال من خلال انفراده بالمبادرة بالانضمام إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعتبر تشريعات أسمى من التشريعات الداخلية بمجرد المصادقة عليها، إضافة إلى أن محتوى هذه المعاهدات يمكن أن يتضمن تعديلا للتشريع الداخلي، كذلك الحال بالنسبة لسلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري واللجوء إلى الاستفتاء الشعبي في كل قضية ذات أهمية وطنية، فقد تكون هذه القضية متعلقة بسن تشريع أو تعديل تشريع.



## المبحث الثاني: الدور المحدود للبرلمان في المناقشة والتصويت على القوانين

إن المبادرة بالقانون لا تكفي وحدها لتكوين قواعد قانونية مكتملة الخصائص، بل يجب أن يكون ذلك متبوعا بمجموعة من الإجراءات والأشكال يكون للسلطة التشريعية فيها دور، وهذا انطلاقا من الصلاحيات التي يمنحها الدستور لهذه السلطة حيث أن المادة 2/112 من الدستور الجزائري تنص صراحة أن البرلمان له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه لكن الواقع العملي يقول أن الحكومة تتدخل في كل مراحل التشريع، مما يطرح التساؤل حول دور السلطة التشريعية في عملية سن القانون الذي يعتبر من اختصاصاتها الأصيلة، وهل حافظ المؤسس الدستوري الجزائري على مبدأ سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه أثناء الإجراءات التشريعية الخاصة؟ وللإجابة عن هذا السؤال نتناول المراحل التي تمر بها الإجراءات التشريعية الخاصة التي تلي عملية المبادرة بالقوانين، وهذا وفقا للدستور وكل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع على غرار الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والقانون العضوي رقم 12/16 الذي ينظم غرفتي البرلمان وعلاقتهم الوظيفية مع الحكومة.

### المطلب الأول: تدخل الحكومة في الأعمال التحضيرية

#### ومحدودية دور البرلمان في المناقشة والتصويت

إن الأعمال التحضيرية التي تسبق عرض النص القانوني على المناقشة والتصويت تكاد تكون نفسها بالنسبة لكل فئات القوانين، لكن ما يلاحظ هو هيمنة الجانب الحكومي، حيث تبدأ الخطوة الأولى بقيام الوزير الأول بإيداع مشروع القانون أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة<sup>15</sup>، ويقوم المكتب بدراسة المشروع من الناحية الشكلية، وتستطيع الحكومة في هذه المرحلة سحب مشاريعها في أي وقت، لكن ذلك يكون قبل تصويت أو مصادقة إحدى غرفتي البرلمان على النص التشريعي وهذا وفقا للمادة 21 من القانون العضوي رقم 12/16 المشار إليه، وتجدر الإشارة إلى أن المقترحات التشريعية يمكن كذلك لأصحابها سحبها من جدول الأعمال بنفس الشروط،

مع ضرورة إعلام كلا من غرفتي البرلمان والحكومة، أما الاقتراحات فتحال إلى الحكومة لإبداء رأيها والتأكد من صحتها وعدم مخالفتها للدستور<sup>16</sup> وبعد الدراسة أمام المكتب يرسل رئيس المجلس النص التشريعي إلى اللجنة البرلمانية المختصة، وهنا تبدأ المناقشة الفعلية والمعمقة للنص التشريعي، ويمكن لأعضاء الحكومة الحضور إلى جلسات اللجان، ويكون هذا بعد طلب يوجه لرئيس الغرفة البرلمانية المعنية<sup>17</sup>، كما يمكن للجنة المختصة تقديم اقتراحات بتعديل النص التشريعي قيد الدراسة، لكن تستثنى من هذه الإمكانية مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية<sup>18</sup>

إن السلطة التشريعية من خلال لجانها الدائمة تمارس صلاحياتها الفعلية في مجال التشريع، حيث يأخذ أعضاء البرلمان كل وقتهم لمناقشة النصوص التشريعية وإثرائها عن طريق اقتراح التعديل، وهذا يعتبر بمثابة استرجاع لحق البرلمان في المبادرة التشريعية، كذلك تعطي المادة 26 من القانون العضوي رقم 12/16 لهذه اللجان الدائمة حق الاستماع إلى ممثل الحكومة أو أعضائها كلما دعت الضرورة، وهذا بطلب يقدمه رئيس الغرفة البرلمانية المعنية إلى الحكومة، وبالمقابل يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة والتدخل بالاستماع إليهم بعد طلب توجهه الحكومة لرئيس الغرفة المعنية، وبعد المناقشة يقوم مقرر اللجنة بإعداد تقرير تمهيدي يقدم للمجلس قصد المناقشة في جلسة عامة، لكن قبل ذلك هناك إجراء في غاية الأهمية وهو التسجيل في جدول الأعمال الذي يعطي تفوق للحكومة، فهي تملك الأسبقية عندما تفرض ترتيب الأولوية الذي يتناسب مع مخطط عملها، وإعطاء الأولوية للحكومة في تحديد جدول الأعمال غير نابع من أحكام الدستور بل من القوانين التي تنظم الإجراءات التشريعية، على غرار الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، ويمكن أن تؤدي هذه الأولوية إلى تعسف الحكومة عن طريق الاكتفاء بإدراج مشاريعها على جدول الأعمال إضافة إلى بعض الاقتراحات التي يقدمها النواب المنتمون لنفس التيار السياسي المدعّم لها داخل البرلمان، هكذا تستطيع الحكومة بكل سهولة تحييد أي مبادرة تشريعية يكون مصدرها المعارضة<sup>19</sup>، بعد ذلك

يعرض النص على الغرفة البرلمانية في جلسة عامة قصد المناقشة والتصويت وفقا لإجراءات خاصة تختلف باختلاف طبيعة النص التشريعي المعروض، فبالنسبة للتعديل الدستوري لم ترد إجراءات مناقشته والتصويت عليه إلا في الدستور<sup>20</sup>، وقد أعطى الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، حيث يمكنه عرض مشروع التعديل الدستوري على البرلمان بموجب المادة 210 من الدستور، ويكون التصويت في اجتماع مشترك لغرفتي البرلمان، في هذه الحالة يجب أن يحوز على ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء البرلمان، لكن شرط إقرار المجلس الدستوري برأي مسبق أن هذا التعديل لا يمس المواضيع المحددة في المادة 210 المذكورة، ويمكن لرئيس الجمهورية أن يتجاوز البرلمان فيعرض مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي مباشرة.

إن اختيار الطريقة المناسبة لتمير التعديل الدستوري تخضع لاعتبارين، الأول يتعلق بإرادة رئيس الجمهورية، والثاني يتعلق برأي المجلس الدستوري على اعتبار أن التعديل الدستوري من المواضيع التي تخضع للرقابة الدستورية المسبقة.

أما بالنسبة للمعاهدات الدولية فإن الدستور الجزائري يعطي دورا للبرلمان يتمثل في منح الإذن لرئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدة إيدانا بدخولها ضمن المنظومة التشريعية الداخلية، ولم يحدد الدستور بدقة شكل الموافقة البرلمانية وإجراءاتها، مكتفيا بالنص على أن رئيس الجمهورية يصادق على المعاهدات بعد الموافقة الصريحة عليها من طرف غرفتي البرلمان، ويؤكد القانون العضوي رقم 16-12 في المادة 38 منه على أن مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات لا تكون محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل تعديل، بل تكتفي إما بالموافقة أو الرفض أو التأجيل، وقد ذهبت المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في نفس الاتجاه تماشيا مع نصوص الدستور، أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلم يتطرق إلى هذا الموضوع<sup>21</sup>.

إن ضعف دور البرلمان في التصديق على المعاهدات تضاف إليها عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان في مجال السياسة الخارجية، فرغم أن الدستور يعطي للبرلمان إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية، إلا أن هذه المناقشة تبقى دون أثر لأن المادة 148 من الدستور لم تحدد طبيعة اللائحة التي يصدرها البرلمان بغرفتيه ويبلغها لرئيس الجمهورية، وما هي النتائج المترتبة عن هذه اللائحة خاصة إذا تضمنت انتقادات حول تسيير رئيس الجمهورية لملف السياسة الخارجية.

وأما بالنسبة للقوانين العضوية وقوانين المالية فإن إجراءات مناقشتها لا تختلف عن الإجراءات العادية، وتحدد المادة 32 من القانون العضوي رقم 12/16 أن المناقشة تكون عامة ومناقشة كل مادة من مواد النص التشريعي، ويكون تدخل المعنيين بالمناقشة حسب الترتيب المحدد في المادة 32 المشار إليها، ويكون التصويت على النص التشريعي بكامله أو مادة بمادة وفقا لما تقرره الغرفة المعنية والتصويت على القوانين العضوية يشترط الأغلبية المطلقة عوضا عن الأغلبية البسيطة المقررة في القوانين العادية

إن النص التشريعي المصوت عليه في الغرفة البرلمانية يحال إلى الغرفة الأخرى قصد مناقشته والتصويت عليه، وفي حالة رفض المصادقة نكون أمام حالة خلاف بين غرفتي البرلمان، ويستوجب الأمر تدخل اللجنة متساوية الأعضاء التي تجتمع حسب المادة 88 من القانون العضوي رقم 12/16 بطلب من الوزير الأول يبلغه إلى رئيسي غرفتي البرلمان، ويقتصر عمل هذه اللجنة على دراسة الأحكام محل الخلاف وتقديم استنتاجات حولها، بعد ذلك يقوم رئيس الغرفة البرلمانية التي اجتمعت اللجنة بمقرها بتبليغ استنتاجات هذه اللجنة إلى الوزير الأول الذي يحيلها بدوره على الغرفتين للمصادقة على النص التشريعي بعد البت في التعديلات المقترحة لحل الخلاف، وفي حالة استمرار الخلاف فإن الحكومة تتدخل بموجب المادة 7/138 من الدستور وكذا المادة 97 من القانون العضوي رقم 12/16 فتطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه

الحالة إما أن يأخذ المجلس بالنص الذي اقترحتة اللجنة متساوية الأعضاء أو يعتمد النص الأخير الذي صوت عليه، وتملك الحكومة خيارا آخر هو التوجه نحو سحب النص التشريعي فتمتنع عن إخطار المجلس الشعبي الوطني بضرورة الفصل في الخلاف المستمر.

وأما بالنسبة لقوانين المالية والتي تكون مرتبطة بأجال زمنية محددة لا ينبغي تجاوزها، فهي تتطلب إجراءات خاصة للمصادقة عليها، حيث تحدد المادة 10/138 من الدستور مدة خمسة وسبعين (75) يوما كمهلة في يد البرلمان بغرفتيه للمصادقة على قانون المالية ابتداء من تاريخ إيداعه، وتفصل المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 في هذه الأجال، فتعطي للمجلس الشعبي الوطني مهلة 47 يوما للتصويت والإحالة على مجلس الأمة الذي لديه مهلة 20 يوما، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتوجب على اللجنة متساوية الأعضاء<sup>22</sup> أن تبت في الخلاف في آجال لا تتجاوز ثمانية (8) أيام، يصدر بعدها رئيس الجمهورية قانون المالية، أما إذا انتهت مهلة خمسة وسبعون يوما دون مصادقة البرلمان فإن المشروع لا يسحب من المناقشة كما في الإجراءات العادية، بل تعطي المادة 11/138 من الدستور لرئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي، ويرجع ذلك إلى أهمية قانون المالية كأحدى الأدوات الأساسية لسير مؤسسات الدولة،

### المطلب الثاني: انفراد رئيس الجمهورية بسلطة الإصدار

يعتبر الفقيه "كاري دي مالبيرغ" أن القوة الأمرة للقانون ترجع إلى موافقة السلطة التشريعية عليه، لأن قرار المجلس بالموافقة يعتبر جزءا متكاملًا وعنصرًا من العناصر الجوهرية في عمل القانون، فعندما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار النص التشريعي فإنه لا يكمل في ذلك العمل التشريعي، بل يمهد لتنفيذ القانون، وهي الوظيفة المسندة للسلطة التنفيذية دستوريا. ويوضح "مالبيرغ" أكثر بقوله أن الإصدار ليس هو العمل الذي يعطي القانون مولده ونشوءه، فنشأة القانون تبدأ من آخر يوم صوت فيه أعضاء السلطة

التشريعية على النص وكل ما يحدث أثناء سير التشريع ليس إلا إعدادا له، وكل ما يحدث بعده هو نتيجة قانونية ضرورية للموافقة على القانون<sup>23</sup>

وفي الدستور الجزائري يعتبر الإصدار شرطا أساسيا لتطبيق القانون وإعطائه الصفة التنفيذية، فإجراء الإصدار وإن كان يبدو شرطا شكليا، فهو يرتب آثار قانونية، فمن جهة يعتبر الإصدار حقا دستوريا يمارسه رئيس الجمهورية بموجب المادة 144، ومن جهة أخرى فإن عدم إصدار النص قبل انتهاء مهلة ثلاثين (30) يوما المنصوص عليها في الدستور، قد تؤدي إلى استعمال رئيس الجمهورية حقه في طلب إجراء مداولة ثانية للقانون الذي صوت عليه البرلمان، وفي هذه الحالة يجب التصويت بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة<sup>24</sup> هذه الأغلبية مشروطة بالنظر إلى جميع أعضاء المجلسين وليس إلى الأعضاء الحاضرين وهو أمر يصعب حصوله اعتبارا لكثرة غياب الأعضاء عن الجلسات، كما أنه إذا اعتبر لجوء رئيس الجمهورية إلى طلب مداولة ثانية بمثابة اعتراض منه على النص أو على جزء منه، فإن بعض الأعضاء الموالين لرئيس الجمهورية أو للائتلاف الحكومي قد لا يصوتون على ذلك النص في المداولة الثانية إرضاء لإرادة رئيس الجمهورية الذي يتمتع بمكان الصدارة على قمة هرم النظام السياسي الجزائري.

إن رئيس الجمهورية في ممارسته لحق الإصدار مرتبط بعامل الوقت، وعليه ينبغي إصدار النص خلال (30) يوما ابتداء من تسلمه إياه، لكن ما يلاحظ هو أن الدستور لم يشر إلى الأثر الذي يترتب عن عدم احترام رئيس الجمهورية لهذه المهلة، فهل يعتبر النص القانوني صادرا إذا تجاوزت المدة المحددة حتى لو لم يصدره رئيس الجمهورية؟ أو يعتبر عدم صدور النص كأنه لم يخلق بعد؟ في هذه الحالة الأخيرة يملك رئيس الجمهورية وسيلة تمكنه من عرقلة العمل التشريعي للبرلمان متى رأى أن هذا القانون لا يخدم الأهداف التي تتوخاها الحكومة، ومن ثم يصبح البرلمان هيئة تابعة لإرادة رئيس الجمهورية وليس لإرادة الشعب، ولو أن المشرع الجزائري اتبع نظرية "كاري دي مالبرغ" في

الإصدار لكان قد استبعد هذا الإشكال من حيث أن الإصدار ليس عملا ناشئا للقانون، وعليه يجب إلزام رئيس الجمهورية بإصدار النص في الآجال المحددة إن لم يكن لديه اعتراض (طلب قراءة ثانية) و إلا ترتب عليه جزاء يتمثل في إتمام البرلمان بنفسه عملية الإصدار.

إن النظام السياسي الجزائري يعطي الأولوية لرئيس الجمهورية حتى في المجال التشريعي المعقود للبرلمان، فمدة (30) ثلاثين يوما تعتبر مدة زمنية كبيرة وكافية لرئيس الجمهورية، والأكثر من ذلك يستطيع تجاوزها دون الخشية من ترتيب أي جزاء، وفي هذا المجال تجدر الإشارة أن دستور 1963 يحدد في المادة 49 مهلة الإصدار بعشرة (10) أيام، ويستطيع المجلس الوطني طلب تخفيضها عند الاستعجال، أما عن جزاء رفض الإصدار من طرف رئيس الجمهورية فهو مبين بموجب المادة 51 من دستور 1963، حيث في هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الوطني إصدارها، وعليه فاختصاص الإصدار في ظل دستور 1963 جعل رئيس الجمهورية مجبرا على الإصدار وبذلك يكون هناك توازن في القوى بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية بالنسبة لعملية الإصدار، وعلى العكس تماما بالنسبة للدساتير التالية لدستور 1963، حيث يميل الميزان لصالح السلطة التنفيذية، وبذلك يملك رئيس الجمهورية أن يحترم أحكام الدستور فيصدر النص في غضون الثلاثين يوما إذا لم يطلب مداولة ثانية، كما يمكن أن يتجاهل أحكام الدستور فيتأني في إصدار القوانين دون أن يتعرض لأي جزاء<sup>25</sup>.

#### الخاتمة:

تبسط السلطة التنفيذية سيطرتها على العملية التشريعية في جميع مراحلها خاصة عندما يتعلق الأمر بالإجراءات التشريعية الخاصة، وتعتبر مشاركة السلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية من صميم صلاحياتها التنظيمية المخولة لها دستوريا، ومن الناحية الواقعية تبقى الحكومة موجهة لعمل البرلمان في مجال التشريع انسجاما مع ما يتطلبه البرنامج الحكومي الذي وافق عليه هذا البرلمان في وقت سابق بكل سيادة، لكن هذه الاعتبارات لا تخفي حقيقة أن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مختل لصالح الأخيرة، وهذا يؤثر سلبا على مبدأ الفصل بين السلطات ويضعف من أداء السلطة

التشريعية وواجباتها الدستورية خصوصا الوفاء لثقة الشعب ودوام تحسس تطلعاته، لذلك فإن تقوية صلاحيات البرلمان فيما يخص الإجراءات التشريعية الخاصة ضروري لتحسين الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري وإعادة نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعليه يمكن تقديم بعض الاقتراحات المتعلقة ببعض مراحل إعداد القوانين:

في مجال المبادرة بالتعديل الدستوري، يمكن إعطاء أعضاء البرلمان سلطة المبادرة دون إلزامهم بطرح مبادرتهم أمام رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرقلتها بواسطة التريث في عرضها للاستفتاء الشعبي، لذلك يجب تمكين البرلمان من طرح مبادرته مباشرة للاستفتاء الشعبي.

بالنسبة لإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، يجب تمكين البرلمان من دور أكبر، ويكون ذلك باستشارته قبل الإبرام، وأثناء فتح المناقشة حول السياسة الخارجية، هنا يستطيع أعضاء البرلمان مناقشة المعاهدات والاتفاقيات التي أبرمها رئيس الجمهورية، ولكن يجب أن تكون لهذه المناقشة آثار تنجر عنها مساءلة رئيس الجمهورية سياسيا أمام البرلمان وإخضاع المعاهدات التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي للرقابة الدستورية، لأنها قد تحتوي أحكاما معدلة لقانون صوت عليه البرلمان.

بالنسبة لجدول الأعمال، يمكن إعطاء البرلمان بغرفتيه صلاحية إعداده مع ضرورة استشارة الحكومة، وهذا حتى لا يتم استبعاد اقتراحات القوانين من جدول الأعمال خاصة تلك التي مصدرها أعضاء من المعارضة البرلمانية.

أخيرا في مجال الإصدار، يمكن أن يتضمن الدستور جزاء لعدم التزام رئيس الجمهورية بالأجال الزمنية للإصدار، وذلك بإعطاء البرلمان صلاحية إصدار القانون بنفسه للحد من نية السلطة التنفيذية في عرقله العمل التشريعي الذي لا يخدم أهدافها وبالتالي تعطيل الحقوق والحريات المقررة للأفراد.

الهوامش:



- <sup>1</sup> تنص المادة 2/136 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 على: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه" ونلاحظ أن الدستور في تعديل 2016 أعطى لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة التشريعية ولكن في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 وهي تتعلق بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.
- <sup>2</sup> لم يعط دستور 1976 ولا دستور 1989 للبرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور، بينما أعطى دستور 1963 في المادة 71 منه هذا الحق للمجلس الوطني ولرئيس الجمهورية بشكل مشترك ولكن مع اشتراط الأغلبية المطلقة للنواب.
- <sup>3</sup> المادة 3/104 من الدستور.
- <sup>4</sup> أثبتت التجارب في الجزائر أن هناك تجانس دائم بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية التي انتخبت رئيس الجمهورية، وهذا يجعل أمر حصول المبادرة بالتعديل الدستوري من طرف البرلمان شبه مستحيل بعيدا عن إرادة رئيس الجمهورية.
- <sup>5</sup> المادة 3/99 من القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25-08-2016 الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50 بتاريخ 28-08-2016.
- <sup>6</sup> د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة المجلد 8، العدد 1- سنة 1998، ص 18.
- <sup>7</sup> د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت - لبنان- سنة 2005، ص 52.
- <sup>8</sup> د. محمد بوسلطان، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1 سنة 2013، ص 41.
- <sup>9</sup> تنص المادة 91 المطعة 9 من الدستور على: ".... يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها..."
- <sup>10</sup> المادة 07 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الموقعة بتاريخ 23-05-1969 ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ 27-01-1980.
- <sup>11</sup> المادة 2/101 من الدستور.
- <sup>12</sup> ARDAN PHILIPPE, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J PARIS, 1993 P 572.
- <sup>13</sup> د. دغمان زوبر، محاضرات في المالية العامة، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سوق أهراس، السنة الجامعية 2016/2017، ص 111.
- <sup>14</sup> المادة 32 من القانون العضوي رقم 12-16.
- <sup>15</sup> إن المبدأ هو أسبقية المجلس الشعبي الوطني، لكن جاءت المادة 137 من الدستور لتعطي مجلس الأمة الأسبقية في دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وهذه المجالات هي التي يمكن فيها لأعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراح قوانين.
- <sup>16</sup> المقصود هنا الشروط الواردة في المادة 139 من الدستور، والملاحظ أن الدستور الجزائري يلم يعط الحكومة صلاحية التأكد من عدم تعدي النص القانوني المقترح على مجالات السلطة التنفيذية، وهذا عكس الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أعطى للحكومة حق الاعتراض على اقتراح قانون إذا كان غير داخل في نطاق التشريع كما هو محدد حصرا في الدستور (المادة 41 من الدستور الفرنسي).
- <sup>17</sup> المادة 3/26 من القانون العضوي رقم 12-16.
- <sup>18</sup> المادة 1/38 من القانون العضوي رقم 12-16.
- <sup>19</sup> د. لوناوسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2007 ص 97.
- <sup>20</sup> لم يفصل القانون العضوي رقم 12-16 في إجراءات وكيفية تصويت البرلمان بغرفتيه على مشروع التعديل الدستوري واكتفى في المادة 99 منه بالنص على أن البرلمان يجتمع بغرفتيه للتصويت على تعديل الدستور بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية.
- <sup>21</sup> تجدر الإشارة أن المجلس الشعبي الوطني لم يتمكن خلال الفترة التشريعية 2017-2022 من اعتماد نظامه الداخلي رغم أن الدستور عرف تعديلا سنة 2016 يمس بالإجراءات التشريعية، وهو يسير وفقا للنظام الداخلي لسنة 2000.

<sup>22</sup> رغم استقلال اللجنة متساوية الأعضاء من حيث تشكيلها إلا أن آلية عملها تميل لصالح الحكومة التي تعتبر موافقتها ضرورية لتمرير التعديلات المقترحة، كما أنه ليس من مصلحة البرلمان أن يوصف أنه معرقل لسير المؤسسات العمومية، لمزيد من التفاصيل ينظر: - د/ بوزيد لزهاري، إشكالية المادة 120 من دستور 1996 (دراسة تحليلية) الملتقى الوطني المنعقد بنزل الأوراسي يومي 6-7 ديسمبر 2004، ص 20-21.

<sup>23</sup> د. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1991، ص 34.

<sup>24</sup> المادة 145 من الدستور.

<sup>25</sup> د. سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه دولة، معهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية، الجزائر سنة 1985، ص 300.