

مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية وفقا للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

The influence of the executive authority on the work of the legislative Authority in the Algerian constitution

ط.د محمد أمين صديقي

Mohammed Lamine Seddiki

جامعة انواكشوط العصرية، موريتانيا، القانون العام، amin.wilaya@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2021/05/21 تاريخ القبول: 2021/09/21 تاريخ النشر: 2022/01/01

ملخص:

يهتم القانون الدستوري بعدة مواضيع ولعل من أهمها العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وكذا مدى التأثير المتبادل بينهما، وفي هذا المقال سنتطرق إلى كيفية تأثير السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، موضحا أهم الوسائل والآليات التي وضعها المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية والتي تؤثر في عمل السلطة التشريعية، وذلك من خلال تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي للبرلمان، وكذلك من خلال ضبط السلطة التنفيذية لعمل البرلمان.

كلمات مفتاحية: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، البرلمان، رئيس الجمهورية، المؤسس الدستوري.

Abstract:

Constitutional law is concerned with several topics, perhaps the most important of which is the relationship between the executive and legislative branches, as well as the extent of mutual influence between them. In this article, we will address how the executive authority affects the work of the legislative authority in the Algerian constitution, explaining the most important means and mechanisms established by the constitutional founder of the executive authority that affect The work of the legislative authority, through the intervention of the executive authority in the legislative field of Parliament, as well as through the executive authority to control the work of Parliament.

Key words: the executive authority, the legislative branch, the parliament, the president of the republic, the constitutional founder.

مقدمة:

من أجل أن تضطلع الدولة بوظائفها لا بد من وجود مؤسسات تمارس مظاهر السيادة والسلطة، مع إحترام مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الكثير من الفقهاء مثل "أفلاطون"، "أرسطو"، "جون لوك" و"مونتيسكيو"، هذا الأخير كان له الفضل في صياغة هذا المبدأ الذي يتجسد من خلال توزيع المهام الأساسية للدولة، وتقسيم وظائفها الرئيسية بين سلطاتها الثلاث التشريعية، التنفيذية، والقضائية، هذا وقد عرفت الجزائر، تطبيقات مختلفة لهذا المبدأ الدستوري عبر دساتيرها المتعاقبة، بدءاً بالأخذ بمبدأ وحدة السلطة إلى تجسيده كمبدأ دستوري مع الأخذ بمبدأ الفصل المرن، وإحداث نوع من التوازن والتكامل بين السلطات، ويعتبر موضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية موضوع جد مهم لنشأة وتسير مؤسسات الدولة الدستورية، ولاسيما السلطة التنفيذية (الرئاسة والحكومة)، والسلطة التشريعية (البرلمان)، والعلاقة بينهما، وكذا التأثير المتبادل في كل منهما، فالسلطة التشريعية المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، التي لها السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، وطبقاً للدستور تملك وسائل قانونية وآليات لمراقبة عمل السلطة التنفيذية عن طريق الرقابة البرلمانية للحكومة، كما أن هناك تأثير متبادل من طرف السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، الحكومة)، كون أن رئيس الجمهورية حامي الدستور وله مهام عديدة وثقيلة، وكذلك الحكومة التي تعتبر مسؤولة أمام البرلمان حسب الدستور الذي بين ووضع شروطاً وإجراءات يجب إحترامها حين ممارسة هذه الوسائل والآليات.

- أهمية الموضوع: تبرز أهمية الموضوع الذي نعالجه، أنه موضوع جد مهم في تكوين وعمل مؤسسات الدولة الدستورية، ولا سيما السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والعلاقة بينهما، وكذا التأثير المتبادل في كل منهما.

وتعد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من أهم الركائز التي يقوم عليها أي نظام، لأنه من خلالها تتضح طبيعة النظام السائد في الدولة، كما تمكن من وضع حد لتعسف السلطة التنفيذية أثناء ممارستها لوظيفتها، من خلال فرض الرقابة عليها من طرف البرلمان، ووضع حد لتجاوزاتها غير القانونية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تجسيد التعاون بين السلطتين، من أجل تسيير دواليب الحكم، وخدمة الصالح العام.

المنهج المعتمد: أما فيما يخص المنهج المعتمد ولإعتبارات تتعلق بطبيعة الموضوع، فإننا أثرنا المزاوجة بين آليات عدة مناهج، كالمنهج التحليلي خاصة بالنسبة لدراسة النصوص القانونية، والمنهج الوصفي لتعريف وتحديد بعض المفاهيم القانونية ووصفها. وبناء على هذا الأساس نطرح الإشكالية التالية: ما هي أهم مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020؟ ومن أجل معالجة هذه الإشكالية نتبع الخطة التالية:

- المحور الأول: تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي
- المحور الثاني: ضبط السلطة التنفيذية لعمل البرلمان

المحور الأول: تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي

تقوم كل سلطة في الدولة بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث تختص السلطة التشريعية بسن القوانين، إلا أنه قد تحدث ظروف طارئة تتطلب سرعة التدخل للتصدي لها، مثل تدخل رئيس الجمهورية في إختصاصات السلطة التشريعية من خلال التشريع بالأوامر، أو بتدخله لحل البرلمان، أو حالات أخرى كطلب إجراء مداولة ثانية (حق الإعتراض) لقانون تم التصديق عليه من طرف البرلمان، والقيام بسلطة وحق إصدار القوانين.

أولا: سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر

إن سلطة التشريع بالأوامر المخولة لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري من أهم مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في الإختصاص الأصلي للسلطة التشريعية والمتمثل في التشريع، وهذا يشكل مخالفة صريحة وواضحة لمبدأ الفصل بين السلطات، كون أن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية، وهو إنتهاك صارخ لإحدى الإختصاصات الأصلية للبرلمان. (أوصديقي، 2008)

حيث حدد الدستور الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر على سبيل الحصر، من خلال المواد (142) و (146)، والتي تتمثل في:

1- التشريع بالأوامر في حالة شغور البرلمان وخلال العطل البرلمانية

الحالة الأولى: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

تعرف حالة شغور البرلمان بمفهومها الواسع بأنها غياب البرلمان وتعطيل الحياة البرلمانية لسبب أو لآخر، وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتعطل الوظيفة التشريعية مما يستوجب إيجاد حل لمباشرة هذه الوظيفة، مما يترتب عنه سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر، وتتمثل حالات الشغور في:

- ما بين الفترتين التشريعتين: وهي الفترة ما بين إنتهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني وإنتهاء مدته الطبيعية، وإنتخاب مجلس جديد.
- فترة حل المجلس الشعبي الوطني: ويتمثل الحل في قيام السلطة التنفيذية بإخفاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أي هو الإنتهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي، ويدخل ضمن شغور المجلس الشعبي الوطني فترة حله.

وبالتالي فهذه هي الحالات التي يعتبر فيها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور في حكم المادة (142) من الدستور والتي يستطيع فيها رئيس الجمهورية التشريع بأوامر، وهي حالات جاءت لتفادي الفراغ التشريعي، وتعتبر كأسلوب وقائي لما يحدث أثناء الممارسة السياسية خاصة في ظل التعددية الحزبية بين الحكومة والبرلمان، حيث يترتب عليه حل المجلس الشعبي الوطني سواء كان ذلك من طرف رئيس الجمهورية مباشرة، أو الحل الوجوبي في حالة عدم المصادقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية، وأخيرا في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة الذي ينجر عنه إستقالة الحكومة، وفي هذه الحالة يلجأ رئيس الجمهورية قبل قبول الإستقالة إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

الحالة الثانية: خلال العطل البرلمانية

إن البرلمان الجزائري يعقد دورة عادية واحدة في السنة، حسب نص المادة (138) من الدستور، وأن مدة كل دورة هي عشرة (10) أشهر على الأقل، كما يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو أن يجتمع بإستدعاء من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فإذا كان للبرلمان إختصاص تشريعي خلال عشرة أشهر من السنة، فإن لرئيس الجمهورية نفس هذا

الإختصاص خلال شهرين في السنة يكون فيها البرلمان في عطلة، وإعتباراً لذلك فإن فترة إختصاص رئيس الجمهورية التشريعي تعتبر محدودة بمدة معينة وهي الشهرين المتبقين من السنة التشريعية والخارجة عن نطاق الفترة التشريعية العادية، وهو إختصاص أصيل وكامل ومنفرد وجزء لا يتجزأ من الجهاز التشريعي المتكون من البرلمان ورئيس الجمهورية معا.

- القيود والضوابط القانونية الواردة على سلطة التشريع بالأوامر

إن المادة (142) من الدستور تضمنت مجموعة من القيود من أجل إستعمال رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر لعدم إساءة إستعمالها وما قد ينجم عنها من مساس بحقوق وحرريات الأفراد، وطبقاً لنص هذه المادة يمكن إستخلاص القيود الواردة على رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وتحديدتها فيما يلي:

القيود الأول: إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

يعتبر مجلس الوزراء الهيئة الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الدولة، وإتخاذ القرارات المناسبة برئاسة رئيس الجمهورية، فالأوامر حسب نص المادة (142) من الدستور تتخذ في مجلس الوزراء وليس في هيئة أخرى وبالتالي قيد المشرع حالة التشريع بالأوامر وحصراً في هيئة واحدة فقط وهي مجلس الوزراء، هذه الهيئة التي يرأسها رئيس الجمهورية. (سعاد، 2007-2008)،

القيود الثاني: وجوب عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها

لقد قيد المشرع الدستوري وأوجب عرض الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية (البرلمان) لتبدي رأيها بشأنها فتقرها أو ترفض الموافقة عليها، وهذا ما أوضحه الدستور في المادة (142) منه، خلال مدة زمنية محددة تتمثل في أول دورة له، وذلك بهدف منع تعاون رئيس الجمهورية في عرض الأوامر على ممثلي الشعب. (خرباشي، 2007)

- القيد الثالث: الإستعجال (في مسائل عاجلة)

تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يتوجب أن تختص كل سلطة بوظيفة محددة، لكن ولإعتبارات عملية التي قد تمر بها أية دولة حتى ولو لم تصل في جسامتها إلى الحالة الإستثنائية أوجب الدستور طبقاً للمادة (142) من الدستور في حالة وجود ظروف غير عادية لا يمكن لسبب أو لآخر مواجهتها بواسطة البرلمان نفسه، إما للإستعجال في إتخاذ بعض الإجراءات، أو

لعدم توصل الأغلبية البرلمانية إلى إتخاذ قرار بشأنها لأسباب سياسية مثلا، بسبب الضرورة الملحة التي تقتضي عدم تمكن التشريعات القائمة من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية، أو بسبب بطء إجراءات التشريع البرلماني عند دورة البرلمان العادية.

2- الحالة الإستثنائية:

تعتبر الحالة الإستثنائية تلك الظروف والأوضاع الأشد خطورة، عندما تكون البلاد مهددة بخطر واضح يستهدف مؤسساتها أو إستقلالها أو تراجمها، (بلحاج، 2010) وهذا ما أكدته المادة (142) من الدستور في فقرتها الخامسة، التي تنص على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة (98) من الدستور"، وعليه فهذه المادة تحيلنا للمادة (98) من الدستور التي تنص على الشروط الموضوعية والشكلية للحالة الإستثنائية.

- الشروط الموضوعية للحالة الإستثنائية

- **وجود خطر داهم:** والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهدها إما بالإنقاص أو الزوال، ولإمكانية القول بتوفر خطر داهم لا بد أن يكون جسيما حالا يوشك أن يصيب، ويستوي أن يكون خارجيا أو داخليا، والخطر الجسيم هو الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة، أما الخطر الحال فيقصد به الخطر الذي يكون قد بدأ فعلا ولم ينته بعد، أو أنه مستقبلي. (بوقفة، 2009)

- **أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو إستقلالها أو سلامة تراجمها:** لقد حددت المادة (142) من الدستور الخطر الذي يستدعي إستعمالها بحيث لا يكفي مجرد قيام الخطر، بل يجب أن يكون هذا الخطر مهددا لمؤسسات الدولة الدستورية، أو مهددا لإستقلالها أو سلامة تراجمها.

- الشروط الشكلية للحالة الإستثنائية

وتتمثل في جملة من الإستشارات لبعض المؤسسات الدستورية، وهي إستشارات إلزامية تحذف بصفة عامة إلى إحاطة رئيس الجمهورية الأشخاص والهيئات بالظروف التي تمر بها البلاد، وما إذا كانت تحتاج إلى سلطات إستثنائية لمواجهةها أم لا.

- **إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية**

يقوم رئيس الجمهورية بإستشارة كلا من رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية قبل تقرير الحالة الإستثنائية، والمحكمة من ذلك أن الهدف من هذه الإستشارة بيان الأسباب المؤدية لإقرار الحالة الإستثنائية، لذلك فإن رئيسي غرفتي البرلمان يعتبرون كهيئة إستشارية من الناحية القانونية.

- الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

لقد حددت المادة (98) من الدستور الهيئات المعنية بالإستماع قبل إقرار الحالة الإستثنائية، والمتمثلة في المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، لما لها من أدوار وأدوات، كالتقارير والإدلاء بآراء معتمدة على وقائع وحقائق ومعطيات ومقدرة للملابسات والظروف والنتائج والآثار الأمنية والعسكرية.

- إجتماع البرلمان وجوبا

إن الهدف من هذا الإجتماع تمكين نواب الشعب ومثليه من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار وعن قرب، وكذا لتدعيم مشروعية قرارات رئيس الجمهورية في هذه الحالة.

3- حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الآجال المحددة قانونا

يعتبر قانون المالية الشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهود ووظائف الدولة وأهداف سياستها وإستراتيجيتها وبرامجها العامة، وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والأمنية والعسكرية، على المستويين الداخلي والخارجي.

ولقد حدد الدستور، والقانون العضوي رقم (12/16) الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة مجموعة من الإجراءات القانونية لتنظيم عملية تدخل السلطة التنفيذية في مجال تنظيم الجانب المالي للدولة بموجب تشريعات مالية، حيث يتم إيداع مشروع قانون المالية من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبعد ذلك يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة لدراسته وإعداد تقرير بشأنه، وبعدها تتم عملية المناقشة من طرف البرلمان لیتيم التصويت والمصادقة عليه في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه. (الدستور،

كما حدد القانون العضوي رقم (12/16) من خلال المادة (44) منه أن البرلمان يصادق على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما، بحيث يصوت المجلس الشعبي الوطني عليه في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما إبتداء من تاريخ إيداعه، ويحال ويودع فوراً إلى مجلس الأمة، ليضطلع عليه ويقوم بدراسته ومناقشته ثم يصادق عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً.

وفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الآجال المحددة قانوناً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة في شكل أمر تشريعي، وبالتالي في حالة مرور خمسة وسبعين (75) يوماً المقررة بدون تصويت ومصادقة البرلمان على قانون المالية السنوي لأي سبب من الأسباب فإنه يحق بل يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع هذا القانون بموجب أمر. (الدستور، 146)

ثانياً: سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان

تعتبر هذه سلطة حل البرلمان من الإختصاصات الأساسية لرئيس الجمهورية ومن السمات البارزة للنظام البرلماني وشبه الرئاسي وله السلطة التقديرية في ممارسته، ويتعلق الحل بالمجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة.

1- تعريف الحل

يعرف الحل على أنه: "حق وضع حد لسلطات الجهاز الممثل للأمة قبل إنتهاء ولايته"، (دنيا، 2006-2007) كما يعتبر من أخطر الأسلحة التي يمكن للحكومة أن تستعمله في مواجهة البرلمان، وقد نشأ هذا الحق في إنجلترا وانتشر في العديد من الدول، وقد تقرر في النظام البرلماني، أين خول الدستور للسلطة التنفيذية حق حل المجلس الشعبي الوطني في مقابل سحب الثقة من الحكومة ومسئوليتها أمامه.

هذا ولقد منح الدستور الجزائري هذه السلطة إلى رئيس الجمهورية حسب المادة (151) والمادة (108) والفقرة ما قبل الأخيرة من المادة (111) من الدستور وذلك من خلال:

- حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخططي عمل الحكومة، هذا الإجراء متبوع بإستقالة الحكومة، حيث تعرض الحكومة الأولى مخطط عملها على المجلس الشعبي الوطني، وإذا لم

يتم الموافقة عليه تقدم إستقلالها (إستقالة وجوبية)، وبعدها يتم تعيين حكومة ثانية تقدم هي الأخرى مخطط عملها، فإذا لم يتم الموافقة عليه تستقيل وينحل البرلمان وجوبا. (الدستور، 108) - حالة طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، التصويت بالثقة، وعدم موافقة النواب على لائحة الثقة، فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، يقدم إستقالة حكومته، ويستطيع رئيس الجمهورية أن يقبل الإستقالة على الفور، وأن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني. (الدستور، 111)

ثالثا: حق الإعتراض وإصدار القوانين

حتى يصبح القانون قابلا للدخول حيز التنفيذ يكون ذلك بعد مصادقة البرلمان عليه وفق الإجراءات القانونية المحددة في الدستور، إلا أن هذا الأمر قد يتأجل حتى إستيفاء بعض الإجراءات الأخرى المهمة، إذ يمكن لرئيس الجمهورية الإعتراض على القانون وذلك بطلب إجراء مداولة ثانية، كما أن القانون يخضع لإجراء مهم وهو الإصدار، وهو عمل من إختصاص رئيس الجمهورية الذي يلعب دورا أساسيا لدخول القانون حيز التنفيذ.

1- طلب إجراء مداولة ثانية للنص القانوني

يعتبر طلب إجراء مداولة ثانية على النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان إحدى الوسائل المعقودة لرئيس الجمهورية، وقد يكون الإعتراض إما مطلقا أو مؤقتا، ومن خلال نص المادة (149) من الدستور، فإن من حق رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره، ولا يتم ذلك إلا بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان، وهو ما أكدته المادة (46) من القانون العضوي رقم (12/16).

وعليه وبعد مصادقة البرلمان بغرفتيه على القوانين تحال إلى رئيس الجمهورية لإصدارها خلال ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، كما يحق لرئيس الجمهورية خلال هذه المدة الإعتراض على القوانين التي تم التصويت عليها وطلب إجراء مداولة ثانية بشأنها، فطلب إجراء مداولة ثانية يشكل تدخلا من طرف رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، بحيث عند وصول القانون الذي أقره البرلمان لرئيس الجمهورية من أجل إصداره يتدخل هذا الأخير من أجل إعادة النظر فيه عن طريق مناقشة جديدة ووضع تعديلات معينة عليه، ولا بد من مصادقة أغلبية ثلثي البرلمان عليه

وإلا يصبح لاغيا، ويتعين على المجلس في هذه الحالة تعديله بما يتماشى مع رغبة رئيس الجمهورية، أو يستبعده بانتظار تعويضه بمشروع أو اقتراح قانون جديد. (الدستور، 149)

2- سلطة إصدار القوانين

إن رئيس الجمهورية يشارك البرلمان في سن القوانين عن طريق الموافقة التي يمنحها للنص القانوني حتى يصبح ساري المفعول، وبدون هذا الإجراء يبقى القانون رغم إكتماله حبرا على ورق، وعليه تصبح إرادة الرئيس لازمة لتكملة إرادة البرلمان في سن القوانين وسرياتها، ولديه بهذا وسيلة أساسية ألا وهي حق الإصدار.

وتتم هذه العملية بجعل النص القانوني محل نفاذ، أي بمثابة شهادة ميلاد يعترف بها رئيس الجمهورية لقانون جديد، أي أن البرلمان سن وقام بالتصويت على هذا القانون، وبعدها قام رئيس الجمهورية بإصداره بحيث أضفى عليه الصفة التنفيذية.

وعليه فإن إصدار القوانين هو شرط دستوري حتى يصبح القانون نافذا، وهو عملية تتم بواسطة مرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار، الذي يعتبر بمثابة إقرار بوجود القانون الجديد وإعلان ذلك الإقرار أمام المواطنين، فالإصدار حسب الفقيه "دوجي" يعد عملا مكملا للقانون، وبالتالي فالقانون الذي لم يصدر رغم الموافقة البرلمانية عليه يعتبر غير ملزم للإدارة والمواطن، وعلى المحاكم عدم تطبيقه، وبالرجوع إلى المادة (148) من الدستور نجد أن للإصدار عدة أحكام تتمثل فيما يلي:

- من حيث المدة: يثبت أجل الإصدار بثلاثين يوما من تاريخ إرسال النص التشريعي من البرلمان إلى رئيس الجمهورية.

- من حيث الصياغة: يستعمل المشرع الدستوري عبارة (يصدر رئيس الجمهورية القانون) وفي ذلك تحويل هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية دون غيره، مما يدل على هيمنة السلطة التنفيذية على هذا الاختصاص الممثلة في رئيس الجمهورية.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا ما صدر القانون لابد من نشره، لكي يكون نافذا والنشر هو إجراء مادي لاحق للإصدار، حيث أن نشر القانون هو عملية مادية ملحقة بالإصدار، وهو يأتي بعد هذا الأخير مباشرة، وهو يجعل القانون نافذا، وبالتالي فإجراء النشر للقانون يعد عملية مادية

تتمثل في قيام رئيس الجمهورية بإعطاء أمر النشر وتنفيذه من قبل المصالح المعنية من خلال الجريدة الرسمية.

المحور الثاني: ضبط السلطة التنفيذية لعمل البرلمان

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يوحي بإستقلال كل سلطة على الأخرى، إلا أن هناك مجالا هاماً وواسعاً للسلطة التنفيذية يتم من خلاله التدخل في سلطات وصلاحيات السلطة التشريعية مثل دعوة البرلمان للإنعقاد في دورة إستثنائية، أو إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وفي حالات أخرى من خلال التحكم في عمل البرلمان ومهامه، بضبط جدول أعمال الدورة، وعمل اللجان الدائمة، وكذلك تعيين الثلث الرئاسي في مجلس الأمة.

أولاً: دعوة البرلمان للإنعقاد وإستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

إن من بين المسائل التي يظهر فيها جلياً تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية دعوة البرلمان للإنعقاد في دورات إستثنائية، وكذلك في حالة إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لغرفتي البرلمان.

1- دعوة البرلمان للإنعقاد في دورة غير عادية

لقد أقر الدستور في مادته (138) سلطة رئيس الجمهورية لدعوة البرلمان للإنعقاد في دورة غير عادية، حيث أن البرلمان يقوم بمهامه الموكلة إليه سواء كانت مهاماً تشريعية أو رقابية، من خلال عقد دورات، كما أن هذا الدستور حدد دورة عادية واحدة فقط في السنة مدتها عشرة (10) أشهر، أو في حالات إستثنائية في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

كما يمكن أن يجتمع البرلمان بإستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، كما أن رئيس الجمهورية له دور مهم في هذا الإنعقاد بإعتبره حامياً الدستور وهو المؤهل لذلك، بحيث يرجع إليه شخصياً وله السلطة التقديرية في مدى عقد دورة إستثنائية للبرلمان.

ويكون إنعقاد الدورات الإستثنائية بموجب مرسوم رئاسي يحدد جدول أعمال هذه الدورة، كما أن الغرض من إجتماع البرلمان في دورة غير عادية، تدارك النقص الناتج عن الدورة العادية في المجال التشريعي، وعليه يقرر إمكانية إستدعاء البرلمان للإنعقاد في دورة إستثنائية، كما أن البرلمان

يجتمع في دورة غير عادية بإستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وذلك سعيا للتوفيق والتوازن والإنسجام بين الهيئتين وإن كان تفوق وهيمنة السلطة التنفيذية بارزا في هذا الصدد.

2- إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لغرفتي البرلمان

تشكل هذه اللجنة من أعضاء بالتساوي من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، ضمانا للتوازن بين الغرفتين وإعطاء جدية لعملهما من حيث وجوب مناقشة ودراسة الملاحظات والتوصيات المقدمة من طرف مجلس الأمة والصياغة الموافقة عليها من المجلس الشعبي الوطني.

ويتجسد دور اللجنة المتساوية الأعضاء أساسا في محاولة تسوية الخلاف القائم بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا حسب الفقرة الخامسة من المادة (138) من الدستور، كما نص القانون العضوي رقم (12/16) في مواده من (88 - 98) على مجموعة من الإجراءات والشروط الواجب إتباعها، حيث يبلغ طلب الوزير الأول المتعلق بإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة الخامسة (5) من المادة (145) من الدستور إلى رئيس كل غرفة، وتجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ الطلب لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما.

كما حددت المادة (89) من هذا القانون العضوي عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء، بحيث يعين مكتب المجلس الشعبي الوطني ممثلي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة (5) أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، ويعين خمسة (5) أعضاء إحتياطيين للإستخلاف في حالة الغياب، إذ تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء بشأن كل نص قانوني بالتداول إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة، فالوزير الأول هو الذي يتحكم في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين للتوصل إلى حل بشأنها. (12/16، 88)

ثانيا: ضبط جدول الأعمال وتعيين الثلث الرئاسي في مجلس الأمة

إن أهمية أية مؤسسة تظهر جليا من خلال تنظيم أشغالها من أجل سير المرفق العام بانتظام وإطراد، كما أن ترتيب الأعمال المهام المنوطة بالمرفق العام لا يتحقق على أرض الواقع إلا بتنظيم المسائل والمواضيع المطروحة على بساط البحث حسب الأولويات، وحسب ما تقتضيه الضرورة والإستعجال.

وإضافة للحالات السابقة التي توضح تدخل وتفوق السلطة التنفيذية في المجال والعمل التشريعي للسلطة التشريعية، نجد كذلك حالات أخرى كوجود أولوية للحكومة في تحديد جدول أعمال الدورة التشريعية مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني صاحب الإختصاص الأصيل، إضافة إلى ذلك نجد حالة أخرى لتدخل السلطة التنفيذية في عمل البرلمان من خلال تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية، الذي يسمى بالثلث الرئاسي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.

1- إعداد جدول الأعمال

يقصد بجدول الأعمال برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسة البرلمان العامة، أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقا يبين العمل التشريعي إبتداء من المبادرة التشريعية إلى غاية المصادقة على القوانين، كما أن تحديد جدول الأعمال يظهر كإجراء شكلي، لكنه في الحقيقة مهم ورئيسي لأنه يعد مفتاح النشاط البرلماني، وهو يشكل رزنامة المواضيع التي تتركز عليها الحياة البرلمانية. ومن خلال نص المادة (15) من القانون العضوي رقم (12/16) أن مكتبا البرلمان يجتمعا إضافة إلى ممثل الحكومة في مقر مجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول، ويكون هذا الإجتماع في بداية دورة البرلمان من أجل ضبط جدول أعمال هذه الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

وحسب هذه المادة يظهر جليا تدخل الحكومة في وظائف البرلمان، بل يظهر نوع من التفوق عليه، حيث أن الحكومة تتمتع بحق أولوية في الترتيب جدول أعمال الدورة التشريعية، ويمكن كذلك تعديل جدول أعمالها بإدخال مواضيع جديدة مستعجلة بطلب من الحكومة، وبالتالي للحكومة الإمتياز في إعداد جدول الأعمال، لكي تضبط المسائل وترتب المواضيع، وفق الأولوية التي تراها الحكومة على حساب البرلمان، وبذلك يتأتى التفوق في هذا الصدد.

ولقد أشارت المادة (49) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إلى إختصاص هيئة الرؤساء، الذي من أهمه إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس، كما أنه حسب المادة (16) من القانون العضوي رقم (12/16) من حق الحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد على إستعجاليته، ويضبط مكتب كل غرفة بإستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها، وبعدها تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.

2- تعيين الثلث الرئاسي في مجلس الأمة

لقد إستحدث دستور 1996 مجلسا ثانيا بجانب المجلس الشعبي الوطني سمي بمجلس الأمة، وهذه التسمية لها مغزى سياسي بإعتبار المجلس يمثل الأمة ككيان مجرد ويضمن إستمرارية الدولة والسلطة، حيث يتولى رئيسه بموجب الدستور رئاسة البلاد في حالي المانع والشغور، فهذا الدستور أنشأ ثنائية يتوازن فيها المجلسان وتقوم فيها أهمية المجلس الثاني على تركيبة العشائرية الجهوية. (الشعير، 2013)

ويتكون مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني من جملة من الأجهزة والهيئات المختلفة كالرئيس، والمكتب، واللجان، والمجموعات البرلمانية، إضافة إلى أن أعضاء مجلس الأمة البالغ عددهم مائة وأربعة وسبعين (174) عضوا بين المنتخبين والمعيّنين من طرف رئيس الجمهورية، بحيث يتم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة الذي يقدر عددهم بمائة وستة عشر (116) عضوا، عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري، بعد إستيفائهم مجموعة من الشروط القانونية، ويتم تعين ثلث أعضاء مجلس الأمة المقدر بثماني وخمسين (58) عضوا من طرف رئيس الجمهورية، فعملية تشكيل مجلس الأمة تجمع بين أسلوبين للإنتخاب غير المباشر، والتعيين من الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية. (عمير، 2009)

وعليه فوجود أعضاء معينين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الأمة، يكشف عن تدخل واضح للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، فبواسطة الثلث الرئاسي المعين

تم تقوية تواجد السلطة الرئاسية داخل البرلمان، ونظرا لعدم تجانس تركيبة مجلس الأمة، فلو يشتد الصراع بين الأعضاء المنتخبين، سيصعب على مجلس الأمة ممارسة إختصاصاته، وعندها سيلعب الثلث الرئاسي دور الأقلية الفاصلة، إذ يعود له القرار النهائي في إعتقاد أي موقف، ومن ثمة يشكل صمام أمان لصدام بين الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني والسلطة التنفيذية، وما ينجم عن ذلك من وجوب مراعاة تلك الأغلبية لدى أدائها لمهامها التشريعية. (خرباشي، 2007)

خاتمة:

وفي الأخير وفيما يتعلق بموضوع هذا المقال المتمثل في مظاهر تدخل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، وما ينجم عنه من آثار، فلقد تم تسجيل النتائج التالية:

- سيادة البرلمان في مجال المبادرة بالقانون ما تزال ناقصة بفعل تقييد حق النواب في إقتراح القانون، وفتح واسع أمام الحكومة وبالتالي فقدان عنصر المبادرة من قبل النواب بحيث معظم النصوص التي تمت المصادقة عليها كانت بمبادرة من الحكومة عبر مشاريع قوانين، ويعود التفوق الحكومي في المجال التشريعي لسرعة الوصول إلى المعلومات وتحكمها بالأدوات الفنية والإدارية، على عكس النائب وإن حصل على المعلومة من منطقة التي يمثلها فلا يمكنه تكييفها إلى قوانين على أساس أن النيابة وطنية تعود على كامل أقطار الوطن وليست منطقة معينة.
- للحكومة الدور الرئيسي في إدارة الإجراءات التشريعية بدءا بضبط جدول الأعمال حتى إصدار ونشر القانون، هذا الوضع الذي تمخضت عنه إنعكاسات خطيرة مست أداء العمل البرلماني.
- تشهد السلطة التشريعية تدخلا متزايدا من قبل السلطة التنفيذية، وخاصة عند تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية.
- التدخل الواضح للحكومة في العمل التشريعي يتجسد جليا في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وفي حالة إذا إستمر الخلاف يسحب النص دون مراعاة لممثلي الشعب على مستوى الغرفة الأولى.

تأثير السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية في الدستور الجزائري

- كما يملك رئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني، وذلك كسلطة شخصية تقديرية مطلقة إلى جانب الحل التلقائي المكّرس في النظام السياسي الجزائري.
- الدور الرئيسي لرئيس الجمهورية والمهم في التدخل الحكومي في عمل وإختصاصات السلطة التشريعية، حيث يمكنه التشريع مباشرة عن طريق الأوامر، كما ينفرد بإدارة أغلب الإجراءات اللاحقة بعد المصادقة على القانون من طرف البرلمان.
- وما يمكن إقتراحه أمام هذه النتائج المسجلة ما يلي:
- الحد من النظام المختلط، الذي يأخذ من كل نظام جزء بما يخدم مصالح السلطة التنفيذية، والخروج من النظام الرئاسي، والأخذ بالنظام البرلماني في المجال التشريعي.
- دعوة المؤسس الدستوري إلى أن يعيد النظر في إختصاصات رئيس الجمهورية، وأن يزيد قيودا على ممارستها، وتحديد الحالات الإستعجالية التي يمكن أن يشرع من خلالها رئيس الجمهورية بالأوامر.
- إعادة النظر في كيفية تمثيل أعضاء مجلس الأمة، والحد من تدخل رئيس الجمهورية في بناء المؤسسة التشريعية.
- الحد من إتساع التنظيم على حساب التشريع.
- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية على الحكومة، مع إعطاء حرية أكبر للنواب في مباشرة مهامهم الرقابية.
- الإعتماد على الدقة والوضوح عند مناقشة مخطط عمل الحكومة، والإبتعاد عن السطحية والعمومية.
- تدعيم الوسائل الرقابية البرلمانية بالجزاءات القانونية حتى تؤدي الدور المنوط بها.
- وضع حد لحرية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وتوسيع دائرة إستدعائها إلى كل من رؤساء غرفتي البرلمان.
- إعادة النظر في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، والقانون العضوي المنظم للبرلمان والعلاقة بينه وبين الحكومة.

- الحد من التدخل الحكومي في إجراءات إعداد القانون.
- إعادة النظر في كيفية ضبط جدول أعمال دورة البرلمان، ومنحه الأحقية لإدراج المواضيع التي يراها مناسبة.
- منح الوقت الكافي لأعضاء البرلمان لدراسة مشروع قانون المالية.
- وضع ضوابط قانونية لإستعمال رئيس الجمهورية حقه في ممارسة القراءة ثانية للنص القانوني، ووضع آلية تمكن البرلمان من تجاوزها في حالة إستعماله لها.

المصادر والمراجع:

أ- الكتب

- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، النظرية العامة للدساتير، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996)، الجزء الرابع، طبعة ثانية منقحة ومزودة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- فوزي أوصديق، فصول دستورية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013.

ب- الاطروحات والمذكرات

- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005.2006.
- حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أوبوكر بلقايد، كلية الحقوق، تلمسان، 2007.2008.
- بوسلم دنيا، الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007.

ج. النصوص القانونية

- التعديل الدستوري لسنة 2020، المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442، الموافق 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
- القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.

د. التعليمات

- التعلیمة رقم 2000/09 المؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بتقديم التعديلات على إقتراحات ومشاريع القوانين.