

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

سلطة البرلمان في سن القوانين على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون الجماعات الإقليمية

تحت إشراف الأستاذ:

د/ بوزاد إدريس

من إعداد الطالب:

❖ فرساوي عبد الحليم

أعضاء لجنة المناقشة

- الأستاذ: موري سفيان..... رئيسا
- الأستاذ: د. بوزاد إدريس،.... جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية.....مشرفا و مقرا
- الأستاذ: أيت وارث حمزة.....ممتحنا

السنة الجامعية 2017/2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

الحمد لله الذي وفقني في إنجاز هذا العمل المتواضع

بعد الله سبحانه وتعالى أتقدم بالجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذي

الفاضل المشرف « الدكتور بوزاد إدريس » لقبوله الإشراف على

هذه المذكرة وعلى مساعدته المعنوية والعلمية.

كما لا أنسى بتقديم جزيل الشكر لكل زملائي الذين ساعدوني لإتمام

إنجاز هذا العمل وأحضّ بالذكر: بومليل مراد وكلّ عائلته المحترمة

واكوش حمزة، مريم، كريم.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة لتقبلها

تفحص وتدقيق محتوى المذكرة.

إهداء

أهدي هذا العمل إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما وأمدهما
بالصحة والعافية.

وإلى كل أفراد عائلتي وإلى كل الأصدقاء والزملاء قربيهم وبعيدهم.

إلى جدتي التي لطالما دعمتني بالنجاح والتوفيق.

عبد الحلیم

قائمة لأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج. ر. ج. ج. د. ش.: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
د. ط.: دون طبعة.

ر. ت. د.: رقابة التعديل الدستوري.

ص. ص.: من الصفحة إلى الصفحة.

ص.: صفحة.

م. د.: المجلس الدستوري.

هـ: الهجري.

ف : فقرة

ثانياً: باللغة الفرنسية

Ed : Edition.

Op. cit. : Opus Citatum (référence précédemment citée).

P : page.

مقدمة

تعتبر الديمقراطية إحدى الأسس المتعارف عليها، والتي تسعى كل دولة إلى تجسيدها على أرض الواقع والممارسة، عبر مختلف هيئاتها، والتي نجد منها السلطة التشريعية والتي يتمثل دورها في سن القوانين التي تنظم مجالات الحياة⁽¹⁾.

يعدّ البرلمان هيئة التشريع الأصيل وفقاً للمبدأ الديمقراطي، إذ اختلفت الأنظمة السياسية بشأن تكوينه، فالبعض منها أخذ بنظام المجلس الواحد وبعضها يعتمد على نظام المجلسين ولعلّ الحجة في ذلك ترجع إلى اعتبارات كل دولة سواء كانت تاريخية أو موضوعية.⁽²⁾

يعتبر النموذج الإنجليزي الأقدم في هذا الميدان، باعتبار أنّ البرلمان الإنجليزي يتكون من مجلس اللوردات المكوّن من الطبقة الأرستقراطية ومجلس العموم المنتخب من طرف الشعب، والذي تمّ إنشائه بعد صراع طويل ضدّ الاستبداد⁽³⁾، وبعد ذلك بدأ ظهور النظام التمثيلي في المجال السياسي مع بداية القرن الثالث عشر (13) ميلادي، فقد نشأت غرفة اللوردات لسنة 1215 عندما طلب نبلاء إنجلترا الملك جون (Jean sans TERRES) عدم فرض الضريبة إلاّ بعد استشارتهم⁽⁴⁾، وكتب هذا الاتفاق في وثيقة سميت بالعهد الأعظم أو الميثاق الكبير (Magna carta)، وتمّ إنشاء المجلس الذي تحوّل فيما بعد إلى مجلس اللوردات ممثلاً بالأشراف ورجال الدين، ثمّ نشأ بعد ذلك مجلس العموم الذي يضم ممثلوا المدن والأقاليم ابتداءً من 1265 تاريخ نشأة البرلمان الإنجليزي⁽⁵⁾.

¹ - مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص. 03.

² - شيهوب مسعود، " نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، ديسمبر 2002، ص. 09.

³ - بوشعير السعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص. ص. 202-203.

⁴ - CHANTEBOUT Bernard, *droit constitutionnel et science politique*, 17^{ème} édition, Armand Colin, paris, 2000, P .140.

⁵ - شريط لمين، "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، ديسمبر 2002، ص. 23.

بدأ نظام المجلسين يتطوّر شيئاً فشيئاً، إذ ظهر في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وكافة الدول الأوروبية خلال القرن الثامن عشر (18)، فنجد أن الولايات المتحدة الأمريكية أخذت بنظام المجلسين منذ دستور 1787 لدواعي فيدرالية، أمّا في فرنسا فقد بدأ فيها سنة 1795⁽⁶⁾.

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية المعاصرة من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي أكدّه مونتيسكيو في كتابه روح القوانين.

لقد سار المؤسس الدستوري الجزائري حذو الدساتير المقارنة أسوة في تكريس واعتناق مبدأ الفصل بين السلطات، حيث نصّ على ثلاث سلطات في الدولة، تنفيذية وتشريعية وقضائية، وحدد صلاحيات كل منها، لكن نجده أخذ بالفصل المرن بين السلطات وهذا نظراً لمبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث نجد تدخل السلطة التنفيذية في الاختصاص التشريعي العائد أصلاً للبرلمان.

بالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية نجد أنها عرفت نظام أحادية البرلمان المشكّل من غرفة واحدة في الدساتير الأحادية الحزبية⁽⁷⁾، وكذا دستور 1989⁽⁸⁾ لكن عرف دستور 1996⁽⁹⁾ منعرج حاسم في تاريخ البرلمان الجزائري، ذلك نتيجة تبني واعتناق المؤسس الدستوري الجزائري

⁶- شريط لمين، المرجع السابق، ص. 23.

⁷- تجدر الإشارة أنّ دساتير الأحادية الحزبية هما دستوري 1963 و 1976 الصادران:

- دستور 1963 مصادق عليه من قبل الجمعية التأسيسية، تاريخ 28 أوت 1963، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 64 لسنة 1963 (ملغى).

- دستور 1976 صادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 94 لسنة 1976 (ملغى).

⁸- دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 09 لسنة 1989 (ملغى).

⁹- دستور 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 مارس 1996، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 76 الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدّل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 14 صادر في 07 مارس 2016.

لنظام الثنائية البرلمانية لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية، وذلك من خلال استحداث غرفة ثانية في البرلمان وهو مجلس الأمة، ليكون كدعم إلى جانب الغرفة الأولى في البرلمان وهي المجلس الشعبي الوطني.

وتجدر الإشارة أنّ تبني المؤسس الدستوري الجزائري، لنظام الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة، بل كان نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات منها سياسية وقانونية⁽¹⁰⁾.

لكن رغم هذه الإصلاحات الدستورية التي مسّت سلطة البرلمان التشريعية، إلا أنّ ذلك لم يقضي على هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي ولعلّ الحجة في ذلك أنّ البرلمان لم يعد المرشّح الوحيد بل تشاركه السلطة التنفيذية في ممارسة الاختصاص التشريعي، وذلك من خلال مختلف الآليات والميكانيزمات التي تقف كعائق أمام البرلمان في مزاولته لسلطته التشريعية، ضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية له مهام دستورية مخوّلة له، إذ نجد أنّه يمتلك سلطات متنوعة أهمّها حقّه في التشريع، سواءً عن طريق الأوامر الذي يعد إجراء خطير يمس بالسيادة واستقلالية البرلمان، أو عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة المجسدة في آلية المرسوم الرئاسي الذي له مجال واسع وغير محدّد.

ومن أجل ذلك جاء التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 لاتخاذ عدّة تغييرات قانونية ومؤسّساتية عميقة في إطار تدعيم الديمقراطية التعددية واستكمال بناء دولة القانون، والارتقاء بالمؤسسة التشريعية، ومن بينها إعادة النظر في سلطة البرلمان التشريعية، وذلك من خلال تكريس الازدواجية التشريعية، وهذا تطبيقاً لنص المادة 112 من دستور 1996 المعدل في 2016 والتي تنص على أنّه « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ».

¹⁰ - الفراغ الدستوري الناجم بحالة إقتران استقالة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني، بسبب قيام الرئيس بحله وبعدها قدّم إستقالته في 11 جانفي 1992، وبهذا هذا الفراغ المؤسّساتي دخلت الجزائر في عشرية سوداء تسببت في أزمة سياسية، للتفاصيل أكثر راجع:

أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسّساتي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 25 وما يليها.

وأمام هذه المعطيات الدستورية الجديدة، والتي توجي إلى إعادة بناء الصرح المؤسساتي للدولة تماشياً و الأوضاع الجديدة الراهنة، وتصحيحاً لمحتوى الدساتير السابقة، منح المؤسس الدستوري الجزائري في ظلّ المراجعة الدستورية 2016 لسلطة صناعة القانون للبرلمان بغرفتيه وفي جميع مراحل المسار التشريعي لتحقيق التوازن لها.

تكمن أهمية الدراسة في كونها محاولة لإبراز الدور التشريعي للبرلمان في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016، ومدى مساهمته في صناعة القاعدة القانونية، خاصة علمنا أنّ المؤسس الدستوري الجزائري كرس نظام الازدواجية التشريعية، أضف إلى ذلك مختلف القيود والعراقيل التي تصطدم بسلطة البرلمان التشريعية.

وعليه نطرح الإشكالية التالية: ما مدى التجسيد الفعلي لسلطة البرلمان التشريعية على

ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016؟

لا شك أنّ هذا الطرح يستلزم الإجابة عنه من خلال تبيان الدور التشريعي للبرلمان على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال التطرق إلى ما يحكم عملية سن التشريع والتي تكون في مجملها النظام القانوني لهذه العملية (فصل أول).

ليتم الوقوف بعد ذلك على أهم القيود والعراقيل القانونية التي يصطدم بها البرلمان في ممارسة عمله التشريعي، أضف إلى ذلك مختلف الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية وما يؤدي بالنتيجة على حدود سلطة البرلمان التشريعية (فصل ثاني).

الفصل الأول

الدور التشريعي للبرلمان على ضوء التعديل

الدستوري لسنة 2016

يعتبر البرلمان مؤسسة دستورية إلى جانب المؤسسات الدستورية الأخرى في الدولة، إذ يتولى القيام بوظيفة هامة تتمثل في سن القوانين لكونه يعبر عن الإرادة الشعبية، ويعد التشريع الإختصاص الأصيل للبرلمان، لذلك تحيطه الدساتير والتشريعات بعناية قائمة.

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بالنظام البركمتالي لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية، وكان ذلك بموجب دستور 1996 وهذا من خلال استحداث غرفة ثانية في البرلمان وهي مجلس الأمة.

أناط المؤسس الدستوري الجزائري سلطة سن التشريع للبرلمان غرفتيه وهذا ما أكدّه في نفس المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بنصها « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

استمد البرلمان تسمية السلطة التشريعية نظراً لكون سلطة سن القوانين هي مبرر وجوده⁽¹¹⁾، كما تحكم عملية سن القوانين مجموعة من المراحل والشروط والإجراءات الدستورية والقانونية تكوّن في ملخصها النظام القانوني العملية سن التشريع¹² والتي نجد بدايتها في مرحلة المبادرة بالتشريع (المبحث الأول) ثم تأتي مرحلة تفحص ودراسة المبادرة التشريعية على مستوى البرلمان (المبحث الثاني).

¹¹ - بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص. 271.

¹² - عاشوري العيد، " إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، جوان 2003، ص. 63.

المبحث الأول

المبادرة بالتشريع

تعرف مرحلة المبادرة بالتشريع على أنها « حق إيداع نص يتعلّق بالقانون أو ميزانية أو لائحة يهدف إلى مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان »⁽¹³⁾، كما تعد لبّ وجوهر العمل التشريعي لذلك ينبغي على البرلمان الإنفراد بها كونه صاحب الإختصاص الأصيل في سن القوانين.

كما يقصد بالمبادرة بالتشريع (بأنّها ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع ويحدّد مضمونه وموضوعه)⁽¹⁴⁾.

لا ينشأ التشريع من العدم بل لابد من هيئة تقدمه حتّى تتم مناقشه والتصويت والمصادقة عليه، وتعود القاعدة الدستورية أمر تحديد من يخوّل لهم دستورياً حق المبادرة بالتشريع.

ومرحلة المبادرة بالتشريع تدخل ضمن المجال المخصص للتشريع (المطلب الأول) وكذا من يملك سلطة المبادرة بالتشريع (المطلب الثاني) وأخيرا إجراءات إيداع المبادرة التشريعية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مجالات التشريع

لجأت العديد من الدساتير إلى تحديد المجالات التي يشرّع فيها البرلمان، إذ خوّل المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان التشريع بموجب قوانين والتي تنقسم إلى قوانين عادية وقوانين عضوية، و نقصد بالتشريع على أنّه مجموعة من القواعد القانونية الموجه للأشخاص الطبيعية أو المعنوية،

¹³ - دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: (الأنظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 114.

¹⁴ - سعيداني لوناسي جبيقة، "في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 06، 2016، ص 13.

يأمرهم بفعل شيء أو ينهاهم عنه، وبالتالي يقوم بتنظيم العلاقات بين الأشخاص وفي حدود الإختصاص المخوّل له دستورياً⁽¹⁵⁾.

يتمثّل القانون في مجموعة القواعد التي تسنها السلطة التشريعية في المجالات المحددة لها دستورياً، ويتمثّل أيضاً في النص الذي تمّ إقراره في البرلمان وأصدره رئيس الجمهورية⁽¹⁶⁾.

لقد منح المؤسس الدستوري الجزائري البرلمان سلطة سن القوانين وذلك بموجب نص المادتين 140 و 141 من دستور 1996 المعدل والمتمم،⁽¹⁷⁾ ويكون ذلك عن طريق التشريع بقوانين عادية وقوانين عضوية.

و عليه سوف نقوم في هذا المطلب بدراسة كلّ من مجالات القوانين العادية (الفرع الأول)، ثمّ مجالات القوانين العضوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مجالات القوانين العادية

يقصد بالقانون العادي " مجموعة المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان أي ينظّمها بموجب نصوص قانونية، ويختلف هذا المجال إتساعاً وضيقاً من نظام إلى آخر، ومن دستور إلى آخر في حالة تعدّد الدساتير كما هو الشأن في النظام الجزائري.⁽¹⁸⁾

¹⁵ - جعفر محمد السعيد، مدخل إلى العلوم القانونية : الوجيز في نظرية الحق، ج1، ط 19، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص. 192.

¹⁶ - سعيداني لوناسي ججيقة، "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2007، ص. 61.

¹⁷ - المواد 140 و 141 من دستور 1996، المعدل والمتمم.

¹⁸ - نقلاً عن باييو فارس، باكلي بشير، التشريع بين الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة تخرّج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون الجماعات المحليّة والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2016، ص. 17.

نصت المادة 140 من دستور 1996، المعدل والمتمم على ما يلي: « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية:

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والنبوة والأهلية والتركات.
- 3- شروط استقرار الأشخاص.
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- 5- القواعد العامة المتعلقة بالوضع الأجنبي.
- 6- القواعد العامة المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.
- 7- القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطبقة لها والعضو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون.
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ.
- 9- نظام الإلتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- 11- التصويت على ميزانية الدولة.
- 12- إحداث الضرائب والرسوم والجبایات والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.
- 13- النظام الجمركي.
- 14- نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- 15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- 17- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي وممارسة الحق النقابي.
- 18- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.

- 19- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
 - 20- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
 - 21- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية
 - 22- النظام العام للمياه.
 - 23- النظام العام للمناجم والمحروقات.
 - 24- النظام العقاري.
 - 25- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
 - 26- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني وإستعمال السلطة المدنية والقوات المسلحة.
 - 27- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
 - 28- إنشاء فئات المؤسسات.
 - 29- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.
- نستنتج أنه في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، قد حذف المؤسس الدستوري مجال واحد وهذا بالمقارنة مع دستور 1996 ألا وهو « المصادقة على المخطط الوطني »⁽¹⁹⁾، حيث يمكن للبرلمان أن يشرع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى وبشترط أن يرخص له الدستور ذلك⁽²⁰⁾.

الفرع الثاني

مجالات القوانين العضوية

يقصد بالقوانين العضوية مجموعة القواعد القانونية التي يسنها البرلمان وفق إجراءات خاصة مختلفة عن إجراءات سن القوانين العادية، كما يمكن تعريفها على أنها قوانين تتدخل لتنظيم مؤسسات الدولة ومختلف المجالات الحيوية الهامة لكونها قواعد مكملة للدستور⁽²¹⁾.

¹⁹- المادة 122 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

²⁰- إضافة إلى هذه المجالات حدد الدستور مواد أخرى متفرقة يمكن للبرلمان أن يشرع فيها بموجب قوانين عادية وهي: 19، 23، 43، 46، 51، 53، 57، 60، 68، 72، 132 ف2، 192، 199، 207.

²¹- سعيداني لوناسي جقيقة، "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 64.

اعتنق النظام الدستوري الجزائري لأول مرة فئة أو نظام القوانين العضوية بموجب دستور 1996²².

يرى بعض الكتاب والباحثين أن المبتغى من وراء تكريس القوانين العضوية يمثل في نقادي التعديلات المتكررة للقوانين، مما يمس بالإستقرار القانوني وما يترتب عليه من آثار⁽²³⁾.

أمّا فيما يخص مواضيع التشريع بموجب قوانين عضوية، نجد أن المادة 141 حدّدت المجالات التي يتدخل فيها المشرع العضوي ونصت على ما يلي: يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

تحل القوانين العضوية المرتبة الثالثة، بعد الدستور الذي يأتي في سلم الهرم التشريعي، ومن ثمّ تليها المعاهدات الدولية كمرتبة ثانية، وهذا وفق ترتيب مبدأ تدرج القوانين.

وتجدر الملاحظة أنّ المؤسس الدستوري الجزائري وعلى ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 قد قام بحذف مجال من مجالات القوانين العضوية ألا وهو المجال المتعلق بالأمن الوطني مقارنة بدستور 1996⁽²⁴⁾.

²²-المادة 123 من دستور 1996 ، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

²³- سعيداني لوناسي جقيقة، "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص. 77.

²⁴- المادة 132 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

وكما تجدر الإشارة أنّ هناك مواد متفرقة في الدستور منحت البرلمان إمكانية التشريع بقوانين عضوية.⁽²⁵⁾

وتتمثل الإجراءات المتبعة لسن القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري في خضوع القانون العضوي لرقابة المجلس الدستوري لمدى مطابقة النص العضوي مع الدستور، وهذا بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية، حيث تنص المادة 186 فقرة 3 من التعديل لدستوري لسنة 2016 على ما يلي: « يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان ». ⁽²⁶⁾، و العدد اللازم المشروط للمصادقة على القانون العضوي، هو الأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة وهذا ما جاءت به التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، و هذا ما نصت عليه المادة 141 ف2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث: « تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة ». ⁽²⁷⁾.

المطلب الثاني

المبادرة بالتشريع حق دستوري مشترك بين الوزير الأول والبرلمان

تعتبر سلطة المبادرة بالقوانين طبقاً لنص المادة 136 ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سلطة مشتركة بين الوزير الأول والبرلمان، حيث تنص المادة السالفة الذكر من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: « لكلّ من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين » ⁽²⁸⁾.

²⁵ - المجالات والميادين الأخرى التي خصصها التعديل الدستوري لسنة 2016 للبرلمان التشريع بالقوانين العضوية قد تضمنتها أحكام المواد التالية: 04 ف2، 52، 54، 85، 87، 92، 103، 166، 176، 188، 193، 194.

²⁶ - المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

²⁷ - المادة 141 ف2، المرجع نفسه.

²⁸ - المادة 136 ف1 من التعديل من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

ويمارس الوزير الأول و البرلمان سلطة المبادرة بالتشريع وفقاً للقواعد المحددة في الدستور والقوانين المنظمة للعمل التشريعي⁽²⁹⁾، لاسيما القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽³⁰⁾ أضاف إلى ذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽³¹⁾، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽³²⁾. وعلى هذا الأساس أصبح الأخذ بمبدأ الشراكة في مجال المبادرة التشريعية شائعاً فيغالبية دساتير العالم، ويكون ذلك عن طريق مشاريع القوانين التي مصدرها السلطة التنفيذية ممثلة في شخص الوزير الأول واقتراح القوانين من طرف البرلمان بغرفتيه⁽³³⁾.

وعليه سوف نقوم في هذا المطلب بدراسة كل من المبادرة التشريعية للوزير الأول (الفرع الأول)، وكذا المبادرة التشريعية للبرلمان (الفرع الثاني)، و أخيراً إجراءات إيداع المبادرة التشريعية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

مبادرة الوزير الأول

تتمثل المبادرة بالقوانين من طرف الوزير الأول في مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة للبرلمان للموافقة عليها أو حق الوزير الأول بالنقد بمشروع قانون، وهذا خلافاً لما كان عليه في

²⁹ - سعيداني لوناسي جقيقة، " في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 "، مرجع سابق، ص 12.

³⁰ - قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق لـ 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 50، الصادر في 28 أوت 2016.

³¹ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، عدد 53، صادر في 11 أوت 1997، المعدل والمتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، عدد 64 الصادر في 30 جويلية 2000.

³² - النظام الداخلي لمجلس الأمة ج.ر.ج.د.ش، عدد 08 صادر في 18 فيفري 1998، المعدل و المتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 84 صادر في 28 نوفمبر 1999، المعدل بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 77 صادر في 17 ديسمبر 2000، المعدل والمتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة ج.ر.ج.د.ش، عدد 49 صادر في 22 أوت 2017.

³³ - ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص 35.

ظل دستوريّ الأحادية الحزبية اللذان منحا سلطة المبادرة بالقوانين لرئيس الجمهورية نظراً لكون أنّ الدولة آنذاك قائمة على أحادية السلطة التنفيذية.

يمرّ مشروع القانون قبل إيداعه لدى البرلمان بمجموعة من المراحل والإجراءات، وهذا بعد إعداد مشروع تمهيدي من طرف الوزارة المختصة عن طريق مصالحها التقنية⁽³⁴⁾، ويتم إرساله إلى الأمانة العامة للحكومة من أجل القيام بدراسة أولية له من أجل ضمان تطابقه وتماشيه مع الإطار القانوني المعمول به مع إمكانية تعديله⁽³⁵⁾، وتوجه مختلف الآراء والملاحظات إلى الأمانة العامة للحكومة في أقرب الآجال ، لتحديد برنامج عمل للاجتماعات مع القطاع الحكومي المبادر بمشروع قانون، قصد دراسته في مدى توافقه مع أحكام الدستور وانسجامه مع مختلف النصوص الأخرى⁽³⁶⁾. ويلزم مرور مشروع القانون على مجلس الدولة لدراسته⁽³⁷⁾، وهذا ما نصت عليه

المادة 136 ف3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لإبداء رأي إستشاري، وهذا عملاً بأحكام نص المادتين 04 و 36 من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله⁽³⁸⁾ ، لكون أنّ مجلس الدولة يتداول في المجال الإستشاري في شكل لجنة إستشارية لأجل إبداء رأيها في مشاريع القوانين⁽³⁹⁾.

³⁴ - عاشوري العيد، مرجع سابق، ص 66.

³⁵ - سعيداني لوناسي جبيقة، " في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996"، مرجع سابق، ص 22.

³⁶ - بوكرا إدريس ، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص 226.

³⁷ - شيهوب مسعود، " المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة "، مجلة النائب، عدد 2، 2003، ص 11.

³⁸ - قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش، عدد 37 صادر في جويلية 1998، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 11-13 المؤرخ في 25 جويلية 2001، ج.ر.ج.د.ش، عدد 43 صادر في 03 أوت 2011، معدّل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15 الصادر في 07 مارس 2018.

³⁹ - المواد 35 و 36 من القانون العضوي رقم 98-01 ، المعدّل والمتمم، المرجع نفسه.

يخضع مشروع القانون لمداولة مجلس الوزراء وهذا بعد عرضه على الحكومة للمناقشة والتصويت، ومن ثمّ يقدّم مجلس الوزراء موافقته من عدمها على ذلك المشروع الحكومي، والتي من نتائجها إتخاذ قرار إيداعه من عدمه سواءً أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وذلك حسب إختصاص كلّ منهما على حدى حيث تنص المادة 136 ف 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: « تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثمّ يودعها الوزير الأوّل حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ». (40).

الفرع الثاني

مبادرة البرلمان بغرفتيه

كرسّ المؤسس الدستوري الجزائري سلطة المبادرة بالقوانين لغرفتي البرلمان لأوّل مرّة منذ إعتناق مبدأ الثنائية البرلمانية، وهذا بعد مرور حوالي عقدين من الزمن منذ إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان وهي مجلس الأمة، وبهذا منح الدستور الجزائري الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين، حيث نصت المادة 136 ف1⁽⁴¹⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: « ... والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. » لكن السؤال الذي يجب طرحه هو: هل المبادرة بالقوانين الممنوحة والمكرسة دستورياً للبرلمان بغرفتيه يشمل جميع مواضيع التشريع؟ بمعنى هل لكلّ من نواب المجلس الشعبي الوطني وكذا أعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة في جميع مجالات التشريع المحددة دستورياً في نص المواد 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، إضافة إلى بعض من مواد المتفرقة أم أنّ لكلّ غرفة نصيبها وحققها في المبادرة بالقوانين؟

ولعلّ الإجابة على هذا التساؤل سوف يكون من خلال دراستنا لكل من مبادرة أعضاء مجلس الأمة (أولا) ومبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني (ثانياً).

⁴⁰ - المادة 136 ف3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

⁴¹ - المادة 136 ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

أولاً: مبادرة أعضاء مجلس الأمة

إنّ من مظاهر التجديد والتطوير الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016، هو منح أعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، وذلك من خلال نص المادة 136 ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴²⁾ والتي يُستشف منها أنّ لمجلس الأمة دور رئيسي في العمل التشريعي، عكس ما كان عليه في دستور 1996⁽⁴³⁾ الذي كان يحصر سلطة المبادرة بالتشريع في الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني.

وباستقراء نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يتضح لنا جلياً بأنّ المؤسس الدستوري الجزائري منح سلطة المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة في مجالات محدّدة حصراً، لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي⁽⁴⁴⁾، وهذا ما يؤهلهم للمبادرة باقتراح القوانين في المجالات التالية: التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، التقسيم الإقليمي.

إستند المجلس الدستوري صراحة في تعديله لفحوى التعديل الدستوري لسنة 2016، وعدم المساس بتوازن المؤسسات الدستورية، في حالة تكريس حق مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع، إنّ منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعدّ تدعيماً لدور مجلس الأمة وتجسيماً للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه، وهذا طبقاً لمضمون المادة 98 من الدستور⁽⁴⁵⁾.

ويرجع سبب منح المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين، كون أنّ هذا الأخير يتميز بتشكيلة أغلبيتهم منبثقون من المجالس الشعبية المحليّة، حيث نجد ثلثان منهم

⁴² - المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

⁴³ - دستور 1996، المعدّل والمتمم، مرجع السابق.

⁴⁴ - شلبي خالد، « حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة على ضوء إجتهداد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لسنة 2016 »، مجلة المجلس الدستوري، عدد 06، 2016، ص.ص 80-81.

⁴⁵ - رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر.ت.د./م.د، المؤرخ في 26 يناير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 06، الصادر في 03 فيفري 2016.

ينتخبون عن طريق الإقتراح الغير المباشر والسري، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية⁽⁴⁶⁾ وهذا ما يعني إمامهم وقربهم من المشاكل المحليّة للبلاد، مما يسمح لهم بالإعطاء تفاصيل دقيقة عن كلّ صغيرة وكبيرة فيما يخصّ الجماعات المحليّة، وكذلك إحتكار الحكومة للمبادرة بالقوانين عن طريق مشاريع القوانين لسبب قلّة إقتراحات القوانين حتى لا نقول إنعدامها من طرف المجلس الشعبي الوطني، وربما يعود سبب ذلك إلى دواعي تقنية تعيقهم من أداء دورهم التشريعي على أكمل وجه⁽⁴⁷⁾.

ثانيا - مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني

يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بإقتراح القوانين في جميع مجالات القانون (التشريع) سواءً كان قانون عادي أو قانون عضوي المحددة دستورياً، ما عدا تلك المجالات المحددة أو العائدة حصراً لمجلس الأمة.

ويشترط أن يكون كلّ إقتراح قانون موقعاً عليه من طرف عشرين (20) نائباً، وهذا ما يؤكد تمسك المؤسس الدستوري الجزائري لشرط المبادرة الجماعية للنواب، وهذا منذ تكريسها الأول بموجب دستور 1976⁽⁴⁸⁾ عكس الدستور الأول للجزائر الذي لم يشترط نصاباً قانونياً معيناً، وبالتالي كرّس المبادرة الفردية للنواب وهذا ما نصت عليه المادة 36 ف1 من دستور 1963 حيث تنص على ما يلي: « لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بإقتراح القانون ». ⁽⁴⁹⁾، وأكدّه نظام المجلس الوطني لسنة 1964 في نص المادة 40 بنصها: « يودع إقتراح القانون من قبل النائب المبادر يتضمن توقيعه ومصوغاً في شكل مواد قانونية ومرفقاً بمذكرة إيضاحية »⁽⁵⁰⁾.

⁴⁶ - بلحاج صالح، مرجع سابق، ص 243.

⁴⁷ - شيهوب مسعود، " المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة "، مرجع سابق، ص 11.

⁴⁸ - دستور 1976، مرجع سابق.

⁴⁹ - المادة 36 ف1 من دستور 1963، المعدل و المتمم، مرجع سابق.

⁵⁰ - بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، نشأة: تشريعاً، فقهاً، القانون الدستوري للجمهورية، ط3، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2005، ص 75.

ميّز المؤسس الدستوري الجزائري بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني فيما يخص المبادرة بالتشريع الممنوحة لكلا الغرفتين، حيث تكون المبادرة بالقوانين من طرف أعضاء مجلس الأمة في ثلاث مجالات لها خصوصية محلية بحثة وهي التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، تقسيم الإقليم، عكس نواب المجلس الشعبي الوطني الذين لهم الحق في المبادرة بالقوانين في جميع المجالات ما عدا المجالات المذكورة أعلاه العائدة لمجلس الأمة.

الفرع الثالث

إجراءات إيداع المبادرة بالتشريع

يلزم على كل مبادرة تشريعية أن تستوفي مجموعة من الشروط لتكون صحيحة (أولاً)، وحتى تكون قابلة للإيداع من طرف وأمام الجهات المعنية (ثانياً).

أولاً- شروط المبادرة بالتشريع

يشترط لقبول المبادرة التشريعية مجموعة من الشروط وهذا ما أكده التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، و النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان.

وتتمثل مختلف الشروط التي يجب مراعاتها في إعداد المبادرة التشريعية في النقاط التالية:

- شرط إرفاق كل مشروع أو إقتراح قانون بعرض الأسباب ويحرر نصه في شكل مواد.
- يشترط أن لا يكون كل مشروع أو إقتراح قانون مضمونه نظير مشروع أو إقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أم تم رفضه أو سحبه في أقل من اثني عشر شهراً.
- يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقعاً عليه من طرف عشرين نائباً أو عشرين عضواً في مجلس الأمة.⁽⁵¹⁾

⁵¹ - المواد 19 و 23 و 22 و من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

ثانياً- في إيداع المبادرة التشريعية

يتجسد الطريق الطبيعي لأية مبادرة تشريعية، في إيداعها سواءً لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة وهذا حسب الحالة.

حيث تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويكون الإيداع من طرف الوزير الأول.⁽⁵²⁾

ويُشعر مكتب كل غرفة بالإستلام، كما يتلقى مكتب الغرفة الأخرى مشروع القانون المودع لدى مكتب الغرفة الأخرى للإطلاع عليه.

أمّا فيما يخصّ إقتراحات القوانين، فنجد أنّها تودع لدى مكتب مجلس الأمة في الحالات التي تدخل في إختصاصه، ويكون عن طريق مندوب أصحاب الإقتراح أو من ينوب عنه من موقعي هذا الإقتراح، ويبثّ مكتب المجلس في إقتراح القانون خلال مدّة أقصاها شهرين (02) من تاريخ إيداعه، وفي حالة الرفض يتم إبلاغ مندوبي أصحاب الإقتراح بقرار الرفض مع إلزامية تعديله.⁽⁵³⁾

أمّا إقتراحات القوانين التي تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني والتي تدخل في إختصاصاته من طرف أصحاب مندوبي الإقتراح⁽⁵⁴⁾.

يلزم إبلاغ الحكومة بالاقترحات البرلمانية من أجل إبداء رأيها خلال مدّة شهرين وفي حالة ما تجاوزت هذه المدّة ولم تبدي الحكومة رأيها يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب صاحب الإختصاص إقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته⁽⁵⁵⁾.

⁵²- المادة 20 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه.

⁵³- المادة 66 من نظام مجلس الأمة المعدل والمتمم . مرجع سابق.

⁵⁴- المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁵⁵- المادة 24 من للقانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق.

المبحث الثاني

المبادرة التشريعية على مستوى غرفتي البرلمان

بعد إيداع مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة أو اقتراحات القوانين التي يقدمها البرلمان سواءً كانوا نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة وهذا طبقاً حسب صاحب الإختصاص في المبادرة التشريعية، ويتم دراسة مضمونها على مستوى اللجان الدائمة المختصة (المطلب الأول)، ثم على مستوى الجلسات العامة من أجل المصادقة عليها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

المبادرة التشريعية على مستوى اللجان الدائمة المختصة

تتم عملية فحص محتوى المبادرة التشريعية أمام اللجان الدائمة المختصة وذلك في حالة عدم إعتراض الحكومة عليها على المقترح البرلماني وبالتالي تزاوّل دراستها على اللجنة المختصة.

تقوم اللجان الدائمة المختصة بدراسة المبادرة التشريعية سواءً تلك المقدّمة من طرف ممثلي الحكومة، أو نواب المجلس الشعبي الوطني، أو أعضاء مجلس الأمة، حيث تقوم اللجان بدراسة محتوى المبادرة على مرحلتين، ففي المرحلة الأولى تخص بدراسة مفصلة للمبادرة التشريعية ثمّ في المرحلة الثانية تقوم بدراسة التعديلات المقدمة والمطروحة عليها.

الفرع الأول

العمل التحضيري للجان الدائمة المختصة

تقوم اللجان الدائمة المختصة بإعادة دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويكون ذلك من خلال تقييم محتوى المبادرات التشريعية وعلى ضوء ذلك يمكن لها إعادة صياغة هذه المبادرات صياغة صحيحة لتصبح جاهزة عند عرضها للتصويت، ولجنة المختصة بالإستعانة بأصحاب الخبرة وشخصيات لتقديم توضيحات على المبادرة موضوع الدراسة⁽⁵⁶⁾، كما يتولى مساعدتهما في كلّ مراحل عملهما طاقم إداري تشريعي يتولى عملية تحضير الملفات والوثائق⁽⁵⁷⁾.

كما يمكن للجنة الإستعانة بأصحاب الخبرة وكذا شخصيات لتقديم توضيحات على المبادرة موضوع الدراسة⁽⁵⁸⁾، وعلى إثر هذه الدراسة يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للصادقة عليه ثمّ يرسل رئيس اللجنة هذا التقرير إلى مكتب المجلس ليتم طبعه وإرسال نسخة منه

⁵⁶ - ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 416.

⁵⁷ - عاشوري العيد، مرجع سابق، ص 68.

⁵⁸ - ديدان مولود، مرجع سابق، ص 416.

إلى الحكومة ثم توزيعه على كافة النواب أو أعضاء مجلس الأمة،⁽⁵⁹⁾ كما يمكن للجان الدائمة المختصة أثناء عملها، الاستماع إلى ممثل الحكومة أو أحد أعضائها كلما ارتأت الفائدة من ذلك⁽⁶⁰⁾، ويبلغ رئيس كل غرفة الطلب إلى الحكومة⁽⁶¹⁾، ضف إلى ذلك أنه بإمكان أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة والاستماع إليهم بناءً على طلب الحكومة و تبليغ إلى رئيس إحدى الغرفتين⁽⁶²⁾.

وتجدر الإشارة أنه في حالة عدم إعداد اللجنة تقريرها عن المبادرة التشريعية المحال عليها في ظرف شهرين تسجيل في جدول أعمال الجلسات وذلك بناءً على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁽⁶³⁾.

الفرع الثاني

التعديلات المقدمة والمطروحة عليها

يعتبر التعديل جوهر مرحلة المناقشة باعتباره آلية مهمة أمام البرلمان لوضع التشريع⁽⁶⁴⁾، وفي هذا الصدد نصت المادة 28 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر على ما يلي: «مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم إقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته».

حيث من خلال استقراء هذه المادة نجد أنه يمكن لأعضاء مجلس الأمة ولنواب المجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات على اللجنة المختصة، فيحق لعشر (10) نواب و (10) أعضاء

⁵⁹ - عاشوري العيد، مرجع سابق، ص. 68.

⁶⁰ - المادة 26 ف1 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

⁶¹ - المادة 26 ف2 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه.

⁶² - المادة 26 ف3 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه.

⁶³ - المادة 25 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه.

⁶⁴ - Dominique Rousseau, *Droit de contentieux constitutionnelle*, montchrestien, paris, 2006, 7^{eme} édition, p. 308.

من كلا المجلسين إقتراح تقديم تعديلات، وفي النهاية تعرض مختلف التقارير على أعضاء اللجنة لإثرائها والمصادقة عليها بأغلبية أعضائها⁽⁶⁵⁾.

كما يمكن للجنة إدخال التعديلات وتختتم دراسة المبادرة التشريعية المحالة عليها بالمصادقة على التقرير التكميلي ويوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة، وفي الأخير تقوم بعرضه من أجل المناقشة والموافقة عليه⁽⁶⁶⁾.

المطلب الثاني

المبادرة التشريعية على مستوى الجلسات العامة

بعد التطرق إلى دراسة المبادرة التشريعية على مستوى اللجان الدائمة المختصة، سوف نتطرق إلى دراسة المبادرة التشريعية على مستوى الجلسات العامة من أجل إثرائها بمعنى المناقشة والتصويت على المبادرة التشريعية (الفرع الأول) وكذا المصادقة عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المناقشة والتصويت

نصت المادة 138 من المراجعة الدستورية لسنة 2016 على ما يلي: « يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه ».

تتم عملية المناقشة والتصويت عبر مجموعة من المراحل والإجراءات، تختلف باختلاف أشكال التصويت بحسب ما إذا كان تصويماً مع مناقشة عامة، أو محدودة أو التصويت دون مناقشة⁽⁶⁷⁾.

⁶⁵ - عاشوري العيد، مرجع سابق، ص 68.

⁶⁶ - بلحاج صالح، مرجع سابق، ص 276.

⁶⁷ - المادة 29 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

أولاً- التصويت مع مناقشة عامة

يعتبر الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين ويتم على مرحلتين متتاليتين وهما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة⁽⁶⁸⁾.

يباشر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة مناقشة النص المعروض عليه بعد سماع ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الإقتراح حسب الحالة، ثم مقرّر اللّجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق.

يكون النص عامًا حيث ينصب على كامل النص، كما يمكن وبناءً على طلبه لممثل الحكومة ورئيس اللّجنة المختصة أو مقرّرها أو مندوب أصحاب إقتراح القانون تناول الكلمة⁽⁶⁹⁾ وعلى إثر ذلك يقرّر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إمّا التصويت على النص بكامله، وإمّا التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله وتبث فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة لكلّ من ممثل الحكومة واللّجنة المختصة بالموضوع⁽⁷⁰⁾.

والجدير بالذكر أنه إضافة إلى حق اللّجنة المختصة في تعديل المبادرة والتشريعية المحالة إليها دراستها، يحق لكلّ من النواب وأعضاء مجلس الأمة والحكومة إقتراح التعديلات عن مشروع أو إقتراح قانون محال على اللّجنة المختصة لدراسته، ولكن لا يمكن إقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى⁽⁷¹⁾.

كما تقدّم التعديلات من 10 نواب على الأقل، وأن يكون التعديل محللاً وبالإيجاز ضف إلى ذلك أن يخصّ التعديل مادة من النص المودع أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية⁽⁷²⁾.

⁶⁸ - المادة 32 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

⁶⁹ - المادة 35 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه.

⁷⁰ - المادة 33 ف5، من. 16-12، المرجع نفسه.

⁷¹ - المادة 28 ف2، القانون العضوي، مرجع سابق.

⁷² - المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

يوقع التعديل من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل (24) ساعة وابتداءً من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لبيث في إمكانية قبولها أو رفضها شكلاً.

أمّا فيما يخص تعديل أعضاء مجلس الأمة فنجد أنّه تقديم التعديل يكون من طرف (10) عشر أعضاء، كما يجب أن يكون إقتراح التعديل معللاً وفي شكل مادة قانونية وأن يخص مادة واحدة من مواد المبادرة التشريعية المودعة له أو لها علاقة مباشرة في حالة إدراج مادة جديدة⁽⁷³⁾.

يجب احترام الآجال القانونية والمحددة بـ 24 ساعة قبل الشروع في المناقشة، أضف إلى ذلك أنّه لا يمكن لأي موقع سحب توقيعه بعد إيداع إقتراح التعديل، وليبيث مكتب مجلس الأمة في إمكانية قبولها أو رفضها شكلاً وفي حالة الرفض لا بد أن يمكن القرار معللاً وإبلاغه إلى مندوب أصحابه، أمّا التعديلات المقبولة فتحال على اللجنة المختصة وتبلغ للحكومة وتوزع على أعضاء مجلس الأمة⁽⁷⁴⁾.

وفي حالة عرض النص للتصويت عليه مادة مادة، يمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الإقتراح أن يقدموا تعديلات شفوية⁽⁷⁵⁾.

على إثر ذلك يتم عرض التعديلات على التصويت مع مراعاة للترتيب الذي حدّته المادة 35 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر، حيث يعرض تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب إقتراح القانون وفي حالة رفضها أو إنعدامها يقدّم تعديل اللجنة المختصة وفي حالة إنعدام تعديل اللجنة المختصة أو رفضه، تقدّم تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدّده رئيس كلّ غرفة، وفي حالة إنعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو رفضها، يعرض نص التصويت، وبعد التصويت على آخر مادة يعرض النص بكامله للتصويت.

⁷³ - المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁷⁴ - المادة 73 ف3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (م73، ف1)، المرجع نفسه.

⁷⁵ - المادة 34 من ق.ع. 16-12، مرجع سابق.

ثانيا- التصويت مع المناقشة المحدودة

يعتبر إجراء إستثنائي لكون أن حق المناقشة فيه مقتصر على أشخاص محصورين ومحددتين، ويتم إعتقاد هذا الإجراء بموجب قرار يصدر من مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وبناءً على طلب ممثل الحكومة أو اللّجنة المختصة أو مندوب أصحاب إقتراح القانون، وخلال المناقشة المحدودة لا يتم فتح مناقشة عامة بل يتم تخصيص وقت محدد لمناقشة الموضوع والمقدّرة بـ 10 دقائق⁽⁷⁶⁾، وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلاّ ممثل الحكومة ومندوب أصحاب إقتراح القانون ورئيس اللّجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب التعديلات⁽⁷⁷⁾.

ثالثا- التصويت دون مناقشة

يتضح من خلال استقراء أحكام نص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر أنّ هذا الإجراء يطبق على الأوامر الرئاسية التي يعرضها رئيس الجمهورية على كلّ غرفة للموافقة عليها طبقاً لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من المراجعة الدستورية لسنة 2016، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل بشأنها، وذلك بعد الإستماع إلى تقرير اللّجنة المختصة وممثل الحكومة دون أي مناقشة في الموضوع، ويعرض النص بكامله على التصويت والمصادقة عليه، إذ يظهر دور البرلمان في حالة عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية وبالتالي سوف تكون لاغية بمعنى رفضها⁽⁷⁸⁾.

⁷⁶ - بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كآية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف خدة، الجزائر، 2006، ص92.

⁷⁷ - المادة 36 ف3 من ق.ع. 16-12، المرجع نفسه.

⁷⁸ - المادة 142 ف3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

الفرع الثاني

إجراءات المصادقة على المبادرة التشريعية

يتضح من خلال أحكام الدستور وكذا القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر أنّ إجراءات المصادقة على المبادرة التشريعية اختلفت كلياً حسب ما كانت عليها في ظل دستور 1996⁷⁹. بحيث تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، ويكون من إرسال رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة النصّ المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى وفي غضون عشر (10) أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال⁽⁸⁰⁾.

ثمّ يعرض ممثل الحكومة المبادرة التشريعية المصوت عليها في غرفة الأخرى من أجل مناقشتها ومن ثمّ المصادقة عليها⁽⁸¹⁾.

وتباشر المناقشة وذلك حسب طبيعة المبادرة التشريعية، بمعنى صاحب الإختصاص سواءً كان المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، بالإستماع إلى ممثل الحكومة ثمّ إلى مقر اللّجنة المختصة ثمّ إلى المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق، كما تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص.

كما يأخذ الكلمة بناءً على طلبه سواءً اللّجنة المختصة أو ممثل الحكومة، وعلى إثر المناقشات.

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة إمّا المصادقة على النصّ بكامله إذ لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، أو الشروع في مناقشته مادة مادة⁽⁸²⁾.

⁷⁹ - دستور 1996 معدّل ومنتّم، مرجع سابق.

⁸⁰ - المادة 42 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

⁸¹ - المادة 27 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه.

⁸² - المادة 39 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه.

تصادق كلّ غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى بالأغلبية أعضائها الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

نصت المادة 43 من القانون العضوي 16-12 على ما يلي: « يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويتم رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال»⁽⁸³⁾.

يصدر رئيس الجمهورية القوانين المصادقة عليها في البرلمان في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، إلا في حالة إستعمال سلطاته والمتمثلة في طلب قراءة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري⁽⁸⁴⁾.

⁸³ - المادة 42 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

⁸⁴ - ديدان مولود، مرجع سابق، ص.428.

خلاصة الفصل الأول

في خلاصة فصلنا نستنتج أنّ المؤسس الدستوري الجزائري منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في ثلاثة مجالات (03) محدّدة لها علاقة بالتنظيم المحلي، بهذا الحق أصبح مجلس الأمة يساهم ويشارك في جميع مراحل العمل التشريعي بداية من المبادرة إلى المناقشة والتصويت وكذا حقّه أيضاً في تعديل وتنقيح المبادرة التشريعية، ضف إلى ذلك أنّ النصاب المشروط للمصادقة على المبادرة التشريعية هو بالأغلبية المطلقة للقوانين العضوية والأغلبية البسيطة للقوانين العادية، كلّ هذا يؤدي فعلاً أنّ مجلس الأمة لم يعد غرفة تسجيل لما يتم التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني، بل هيئة تتمتع بالاختصاص التشريعي والمناقشة والتعديل وأخيراً المصادقة.

نستنتج أيضاً أنّ المبادرة التشريعية قد تبدأ من مجلس الأمة وتنتهي بالمجلس الشعبي الوطني بالمصادقة عليها، كما قد يكون العكس بمعنى تبدأ من المجلس الشعبي الوطني ثمّ يلقي عليه مجلس الأمة النظرة الأخيرة للمصادقة عليها.

الفصل الثاني

حدود سلطة البرلمان التشريعية

أعطى الدستور الجزائري سلطة سن القوانين للبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وكذا ممثل الشعب، وبالتالي يعتبر البرلمان السلطة التشريعية، وهذا ما كرسه المؤسس الدستوري ، لكن بالرغم من ذلك لم يعد ينفرد بوظيفته واختصاصه التشريعي، وهذا راجع إلى مختلف القيود والعراقيل التي تحد من ممارسة سلطته وتضع له حدودا في مزاولة اختصاصه التشريعي (المبحث الأول).

إضافة إلى كل هذا منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية، من خلال مختلف الآليات والأدوات القانونية التي تمنح لهذا الأخير دور تشريعي، ينافس من خلاله البرلمان في صلب اختصاصه هذا من جهة، ومن جهة أخرى خوّل لرئيس الجمهورية اختصاص تنظيمي مستقل من خلال آلية المرسوم الرئاسي التي تعتبر كالتشريع أصلي في يد رئيس الجمهورية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

ضعف سلطة البرلمان التشريعية

منح المؤسس الدستوري الجزائري سلطة إعداد القانون والتصويت عليه للبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في العمل التشريعي، لكن بالرغم من ذلك نجد أنّ هذا الحق لا يعني الحرية المطلقة للبرلمان في سن القانون بحكم أنّ هذا الدور ينقص شيئاً فشيئاً⁽⁸⁵⁾، بالنظر إلى القيود المتعددة الأشكال التي أوردها المؤسس الدستوري على سلطة البرلمان التشريعية في جميع مراحل العملية التشريعية⁽⁸⁶⁾.

انطلاقاً من هنا يمكننا القول أنّ سلطة البرلمان التشريعية تترتب عليها عدّة قيود وعراقيل تحده عن القيام بالدور المنوط به (المطلب الأول) ضف إلى ذلك قصور دور البرلمان وتهميشه سواءً كان الأمر يتعلّق بالتشريع المالي أو تعديل القانون (المطلب الثاني).

⁸⁵ - باييو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص 25.

⁸⁶ - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 214.

المطلب الأول

تقييد الدور التشريعي للبرلمان

من مقتضات الديمقراطية التمثيلية أن يكون البرلمان الممثل الوحيد للشعب في التعبير عن إرادته،⁽⁸⁷⁾ لهذا وجب أن يكون الحق في التشريع ممنوح للسلطة التشريعية بكل حرية واستقلالية دون قيود وعراقيل التي تؤثر في عرقلة العمل التشريعي وضاعة القانون،⁽⁸⁸⁾ ضف إلى ذلك أنه يجب على المؤسس الدستوري الجزائري منح الضمانات اللازمة للبرلمان من أجل مباشرة اختصاصه الأصيل والدور المنوط به دستورياً لكل سيادة وهذا استناداً إلى نص المادة رقم 112 من المراجعة الدستورية لسنة 2016⁽⁸⁹⁾.

إنّ سبب تضاؤل وقصور سلطة البرلمان لا يعود فقط إلى تحديد اختصاصاته التشريعية، وإّما يعود أيضاً إلا أنّ البرلمان لم يعد يمارس اختصاص تشريعي بكل حرية⁽⁹⁰⁾.

إنّ من خلال هذا المطلب سوف نتناول حصر نطاق التشريع البرلماني (فرع أول) وكذا تقييد سلطة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه (فرع ثاني).

الفرع الأول

حصر نطاق التشريع بالقانون

إنّ البرلمان يتمتع بشكل حصري بممارسة وظيفته التشريعية وذلك عملاً بمبدأ سيادة القانون، والذي ينجم عنه سيادة البرلمان في التشريع⁽⁹¹⁾.

⁸⁷ - أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 214.

⁸⁸ - شيبون فوزية، شعباني أمينة، السلطة التشريعية على ضوء دستور 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، 2017.

⁸⁹ - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

⁹⁰ - لونا سي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

⁹¹ - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 15.

باعتبار أنّ التشريع هو مبرر وجود البرلمان ومنه استمد مصطلح السلطة التشريعية، وهذا استنادا إلى أحكام الدستور أين نجد المؤسس الدستوري أعطى سلطة سن القوانين للبرلمان بحكم أنّه صاحب الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية، لكن باستقراء بعض النصوص الدستورية، نجد أنّ الدستور أخضع القوانين المنظمة للعمل التشريعي البرلماني إلى قيود وعراقيل تؤدي به إلى شل أي مبادرة برلمانية⁽⁹²⁾، ويتجلى ذلك من خلال حصر مجال التشريع البرلماني سواءً من حيث الزمان (أولاً) أو من حيث الموضوع (ثانياً).

أولاً: الحصر الزمني

باستقراء نص المادة 135/ ف1 من المراجعة الدستورية لسنة 2016⁽⁹³⁾، نجد أنّ المؤسس الدستوري الجزائري ألغى دورتي البرلمان بحيث أصبحت دورة واحدة فقط مدتها عشر (10) أشهر، عكس التي كانت قبل التعديل الدستوري والتي كانت محدّدة بدورتين ومدة كلّ دورة (04) أشهر⁽⁹⁴⁾ وأضافت نص المادة 135/ ف3 من القانون المذكور أعلاه أنّه يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

يتضح لنا انطلاقاً ممّا ذكر أعلاه أنّه بالرغم من أنّ سلطة سن القانون أعطيت للبرلمان إلّا أنّه لا يمارسها إلّا في مدّة عشر (10) أشهر في السنة و في دورة واحدة.

ثانياً: الحصر الموضوعي

إذ كان المؤسس الدستوري قد حاول إعطاء سلطة فعلية للبرلمان في سن القوانين، وذلك على ضوء دستور 1996، حيث قام بإدراج طائفة القوانين العضوية فضلاً على توسيع مجالات القانون العادي⁽⁹⁵⁾.

⁹² - سعيداني لوناسي جقيقة، في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين، مرجع سابق، ص 18.

⁹³ - المادة 135 / ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

⁹⁴ - دستور 1996 معدّل ومتمم، مرجع سابق.

⁹⁵ - خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 16.

إلا أنّ ذلك لم يشفع للبرلمان في حماية مجله واختصاصه المخوّل له دستورياً، لكون أنّه لو كان للبرلمان سيادة فعلية سيفرض سيطرته على أيّ مجال يشرّع فيه⁽⁹⁶⁾.

أضاف المؤسس الدستوري الجزائري من حصر مجالات التشريع العائدة للبرلمان سواءً تعلّق الأمر بمجالات القانون العادي أو القانون العضوي، بل أكثر من ذلك قام بتقليص المواضيع التي يشرّع فيها البرلمان، بدايةً بحذف مجال واحد (01) من مجالات القوانين العادية وهو "المصادقة على المخطّط الوطني"، وبالتالي تقليص تعداد مجالات القانون العادي إلى تسعة وعشرون (29) مجالاً، بعدما كانت قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 (30) مجالاً.

نفس الإشكال يطرح فيها يخص القوانين العضوية، بحيث نستنتج أن المؤسس الدستوري حذف مجالاً من مجالات القانون العضوي وقلصها إلى 06 مجالات، بعدما كانت قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 محدّدة بـ سبعة (07) مجالات، وهذا ما نصت عليه المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.⁽⁹⁷⁾

الجدير بالذّكر أنّ المؤسس الدستوري الجزائري وعلى ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 منح حق المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أنّ اقتراحات أعضاء مجلس الأمة للقوانين محدّدة حصراً في ثلاث (03) مجالات وهي التنظيم المحلي، التقسيم الإقليمي، تهيئة الإقليم، وهذا إن دلّ على شيء إنّما يدلّ على تقييد سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين وحصر مواضيع المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة بأنّ معنى الكلمة⁽⁹⁸⁾.

⁹⁶ - مزياني لونس، "انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996"، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص. 132.

⁹⁷ - المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

⁹⁸ - شبلي خالد، مرجع سابق، ص. ص. 80-81.

الفرع الثاني

تقييد سلطة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه

رغم مبدأ تمتع البرلمان بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وهذا وفقاً للنص الدستوري رقم 112 من التعديل الجديد لسنة 2016⁽⁹⁹⁾، إلا أنه ينبغي على المؤسس الدستوري أن لا يكتفي بتنظيم سلطة البرلمان التشريعية للقول أنه يتمتع بالدور الفعلي، لكون أنه من الجانب التطبيقي يخرج العمل التشريعي من الإرادة البرلمانية في كافة مراحله⁽¹⁰⁰⁾.

يتضح ذلك من خلال مختلف القيود والعراقيل التي تحدّ من سلطة البرلمان التشريعية⁽¹⁰¹⁾، سواءً القيود الواردة على اقتراحات القوانين (أولاً) أو تلك الواردة على المناقشة والتصويت (ثانياً).

أولاً: القيود الواردة على اقتراحات القوانين

يضطلع أعضاء البرلمان لممارسة حق المبادرة بالقوانين تجسيدا للسيادة المكفولة دستورياً لممثلي الشعب في مجال التشريع، وهذا ما أكدّه المؤسس الدستوري الجزائري في تعديله الأخير للوثيقة الدستورية لسنة 2016، غير أنّ ممارسة هذا الحق بالرجوع إلى مختلف المواد المنضمة له، نجد أنه شبه محاصر بعدة قيود بإمكانها أن تضيق من مجال اقتراحات القوانين بنسبة كبيرة⁽¹⁰²⁾.

⁹⁹ - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

¹⁰⁰ - سعيداني لوناسي ججيقة، في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في دستور 1996، مرجع سابق، ص 12.

¹⁰¹ - شيبون فوزية، شعباني أمينة، مرجع سابق، ص 29.

¹⁰² - براهيم نعيمة، وارثي سهام، "الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016" مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحليّة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص 18.

تتمثل مختلف القيود والعراقيل التي تواجه سلطة البرلمان في اقتراح القوانين في النقاط

التالية:

- يشترط في كل اقتراح قانون لكي يكون مقبولاً مراعاة الصياغة القانونية مع التبويب والعنوانه اللازمتين زيادة على تحرير النص في شكل مواد قانونية⁽¹⁰³⁾.

- يشترط أن يرفق اقتراح القانون بعرض الأسباب وفقاً لما جاء في نص المادة رقم 19 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر⁽¹⁰⁴⁾.

- يتضح لنا أنّ المؤسس الدستوري الجزائري حافظ وأبقى على المبادرة الجماعية لاقتراح القوانين، بحيث اشترط توقيع عشرين (20) نائباً أو عشرين (20) عضواً في مجلس الأمة لتكون الاقتراحات قابلة للمناقشة، على عكس دستور 1963 الذي كان يقرّ بالمبادرة الفردية، لكون أنّها هي الأخرى قادرة على أن تكون جادة ومضبوطة وتقنية وما نجحها في الأنظمة الديمقراطية إلاّ دليل على ذلك⁽¹⁰⁵⁾.

يعتبر شرط المبادرة الجماعية محاولة جادة من المؤسس الدستوري لكبح وتهميش كل مبادرة برلمانية بالقوانين، وهذا انطلاقاً من نقل هذا الحق من الصفة الشخصية إلى الصفة الجماعية، حيث يلزم تبليغ الحكومة باقتراحات القوانين لإبداء رأيها خلال مدة شهرين، إذ تعتبر هذه المدة طويلة نوعاً ما وبالتالي تؤدي إلى تأخير عرض القوانين التي بادر بها أعضاء البرلمان⁽¹⁰⁶⁾.

¹⁰³ - أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 224.

¹⁰⁴ - المادة 19 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

¹⁰⁵ - ثامري عمر، مرجع سابق، ص 88-89.

¹⁰⁶ - سعيداني لونساي جقيقة، " في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 " ، مرجع سابق، ص 19.

ثانياً - القيود الواردة على المناقشة والتصويت

على الرغم من الدور الذي يحضى به البرلمان في مزولة اختصاصه التشريعي، إلا أنه محاصر بعدة قيود وعراقيل، سواءً على مستوى المناقشة (1)، كما أن طلب إجراء مداولة ثانية كان ولا يزال أداة في يد رئيس الجمهورية للاعتراض على القانون المصادق عليه من طرف البرلمان (2).

1- القيود الواردة على المناقشة:

تتدخل الحكومة في عملية مناقشة النص، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة سواءً تعلق الأمر بالمشروع الحكومي أو المقترح البرلماني، إذ عند الشروع في مناقشة مشروع القانون، تمنح الكلمة لممثل الحكومة، وبالتالي فهذه فرصة له لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العرضية التي يتضمنها، في محاولة منه لإقناع أعضاء البرلمان وحثهم على المصادقة عليه (107).

أما عند مناقشة اقتراحات القوانين يحق لممثل الحكومة التدخل حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية سواءً كان ذلك التدخل معارضاً أو مؤيداً (108).

يتضح لنا جلياً من مضمون نص المادة 34 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر أنه يحق لممثل الحكومة تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة، كما له حق توقيف الجلسة إذا كان مجرى هذه الأخيرة لا يصب في مصلحة الحكومة أو يكون ضد مشروعها (109)، ليبقى دور البرلمان في مرحلة مناقشة المبادرة التشريعية محدود جداً، نظراً لتدخل ممثل الحكومة والذي يعتبر قيد كبير جداً على سلطة البرلمان التشريعية، باعتبار أن الحكومة تعدّ طرفاً وشريكاً فعالاً في إجراءات سن القاعدة القانونية.

¹⁰⁷ - حمامي ميلود، "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 17، مجلس الأمة، سبتمبر 2007، ص. 73.

¹⁰⁸ - بابيو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص. 34.

¹⁰⁹ - حمامي ميلود، مرجع سابق، ص. 74.

2- طلب مداولة ثانية:

لم يكتفي المؤسس الدستوري بتقييد دور البرلمان في المبادرة بالتشريع ومناقشته، بل ذهب إلى أبعد من ذلك أين مَنَحَ لرئيس الجمهورية صلاحية الاعتراض على القوانين من خلال طلب إجراء مداولة ثانية للقانون المصادق عليه من طرف البرلمان⁽¹¹⁰⁾، وعرّف هذا الحق على أنه "سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"⁽¹¹¹⁾.

باستقراء نص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أنه لرئيس الجمهورية مجال واسع للتأثير على البرلمان واحتكار وظيفته التشريعية، هذا من خلال ضعف الشروط التي تحكم سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية والتي نوجزها فيما يلي:

عدم إلزامية تسبب الاعتراض على القانون المصادق عليه من طرف البرلمان، هذا عكس ما كان عليه في دستور 1963 الذي ألزم تسبب طلب إجراء مداولة ثانية والإفصاح عن الاعتراض⁽¹¹²⁾.

عدم تحديد حالات أو أوضاع الاعتراض، هذا ما يعطي لرئيس الجمهورية حق إبداء ما يشاء من اعتراضات سواء على القانون كلّهُ أو جزء منه⁽¹¹³⁾.

¹¹⁰ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص. 202.

¹¹¹ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر 2014، ص. 41-42.

¹¹² - المادة 80 من دستور 1963، مرجع سابق.

¹¹³ - لوناسي ججيقة، مرجع سابق، ص. 143.

المطلب الثاني

قصور سلطة البرلمان في الجانب المالي وعلى مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء

يعتبر البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في سن القوانين، لذلك وجب عليه أن يشرع في شتى المجالات، لكن بالرغم من ذلك نجد أنّ المؤسس الدستوري الجزائري لا زال يهّمش البرلمان في المجال المالي (الفرع الأول)، كما نجد أيضا محدودية دور البرلمان في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول

قصور دور البرلمان في المجال المالي

أبقى المؤسس الدستوري الجزائري على محتوى المواد المتعلقة بالمجال المالي كما كانت عليها في دستور 1996، لكونه حافظ على نفس الإجراءات في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذا ما نص عليه في المادة 138 ف9-10 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹¹⁴⁾.

يتضح أنّ الاختصاص المالي يفلت من البرلمان ويحتكر من طرف الحكومة، ويظهر ذلك من خلال إستعمال المؤسس الدستوري لعبارة « مشروع قانون المالية » وهذا ما يؤكدّه أيضًا القانون العضوي 16-12 السالف الذكر في مادته 144⁽¹¹⁵⁾ وهذا أن دلّ على شيء إنّما يدلّ على أنّ البرلمان مجرد أداة للمصادقة على مشاريع قوانين المالية التي مصدرها الحكومة⁽¹¹⁶⁾.

بالاستقراء نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أنّ المؤسس الدستوري الجزائري ألزم الاقتراح المالي البرلماني لقبوله أن يتوقّر على شرطين، فمن جهة أن لا يتضمن التخفيض للموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، ومن جهة أخرى ضرورة البحث عن تدابير إضافية ترفع من مداخيل الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية.

¹¹⁴ - المادة 138 ف9-10 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

¹¹⁵ - المادة 44 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

¹¹⁶ - أومايوف محمد، مرجع سابق، ص. 210.

يتضح لنا ممّا تم ذكره أعلاه أنّه شرط تعجيزي يكبح فيها كلّ مبادرة مالية برلمانية نظراً لاستحالة حصول الموازنة بين كلا التدبرين⁽¹¹⁷⁾.

وجدير بالملاحظة أنّ البرلمان مقيد بمدة زمنية محدّدة للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه وفقاً لنص المادة 138 ف9 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹¹⁸⁾، يصوّت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ثمّ يصادق عليه مجلس الأمة خلال مدة أقصاها عشرين (20) يوماً، ضف إلى ذلك أنّه في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الآجال المحددة يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي تقدمه الحكومة بأمر له قوة قانون المالية⁽¹¹⁹⁾.

الفرع الثاني

محدودية سلطة البرلمان في تحريك اللّجنة المتساوية الأعضاء

على الرّغم من أنّ التشريع اختصاص أصيل للبرلمان وأنّ الخلاف هو خلاف برلماني، حتّى اللّجنة المكّلفة بحل النزاع برلمانية كذلك، إلّا أنّ السلطة التنفيذية تتجاوز كلّ ذلك لتفرض هيمنتها⁽¹²⁰⁾، ابتداءً من استدعاء اللّجنة وصولاً إلى عرض النص على الغرفتين للمصادقة عليه، وأكثر من ذلك ضرورة موافقة الحكومة على التعديلات البرلمانية، ما يعني تواجد الحكومة بقوة في جميع مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف.

¹¹⁷ - بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للنشر وتوزيع، الجزائر، 2002، ص 119.

¹¹⁸ - المادة 138 ف9 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

¹¹⁹ - المادة 44 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

¹²⁰ - مزياني لونس، مرجع سابق، ص 147.

أولاً- إستدعاء اللّجنة المتساوية الأعضاء آلية في يد الوزير الأول

يخضع طلب إستدعاء اللّجنة المتساوية الأعضاء لسلطة الوزير الأول، وهذا ما أكدته المادة 5/138 بنصها على: « في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول إجتماع اللّجنة المتساوية الأعضاء ... ».

إذ يعتبر هذا الطلب هو تدّخل الوزير الأول في العمل التشريعي البرلماني، بل أكثر من ذلك يعدّ أحد أوجه هيمنة الجهاز التنفيذي على سلطة البرلمان التشريعية⁽¹²¹⁾.

ثانياً- الدور المتميز للحكومة في اللّجنة المتساوية الأعضاء

صرّح الدستور أنّه بعد اجتماع اللّجنة المتساوية الأعضاء ووصولها إلى إقتراح الأحكام محل الخلاف، تقوم الحكومة بعرض النص على البرلمان للمصادقة عليه، حيث لا يمكن تقديم أو إجراء أي تعديلات على الإقتراح الذي تقدّمه اللّجنة إلّا بعد موافقة الحكومة⁽¹²²⁾ وهذا ما يؤكد تمسك المؤسس الدستوري بالزامية موافقة الحكومة على أي تعديل برلماني على إقتراح اللّجنة المتساوية الأعضاء وهذا ما نصت عليه المادة 138 ف6 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹²³⁾.

بالإستقراء نص المادة 93 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر يتضح لنا جلياً أنّه يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللّجنة المتساوية الأعضاء، وهذا ما يعزّز من تواجد الجهاز التنفيذي في كافة مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف.

هذا ما يبيّن أنّ المؤسس الدستوري الجزائري قيّد من سلطة البرلمان التشريعية فيما يخصّ عمل اللّجنة المتساوية الأعضاء، ويظهر ذلك من خلال إعطائه دور متميز وفّعال للحكومة في سير وعمل اللّجنة، هذا ما يشكل مساساً بسيادة البرلمان التشريعية، وعلى النقيض من ذلك يجسّد هيمنة وسيطرة الحكومة على الاختصاص التشريعي العائد أصلاً للبرلمان.

¹²¹- لونيس بوجمعة، مرجع سابق، ص 67.

¹²²- لزهاري بوزيد، "اللّجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، عدد أول، ديسمبر

2002، ص 41.

¹²³- المادة 138 ف6 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

المبحث الثاني

تصاعد الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية

يعتبر التشريع الاختصاص الأساسي والأصلي للبرلمان⁽¹²⁴⁾، وهذا ما كرّسه المؤسس الدستوري في نص المادة 112 ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لكن من جانب آخر نجد أنه خوّل لرئيس الجمهورية حق ممارسة الاختصاص التشريعي بشكل مباشر، يحاول من خلاله التأثير بطريقة أو بأخرى على البرلمان، يتضح ذلك من خلال مباشرة رئيس الجمهورية لحقه في استعمال آلية الأوامر الرئاسية، وهذا ما يشكل خطراً على الحياة التشريعية للبرلمان نظراً لغياب قيود وضوابط تحدّ من استعمال هذا الحق⁽¹²⁵⁾ وما يؤدي إلى الإنقاص من مركز ودور البرلمان التشريعي نظراً لتدخّل رئيس الجمهورية لتنظيم موضوعات هي أصلاً من اختصاصات البرلمان¹²⁶، وما يترتب على ذلك من آثار ونتائج وخيمة على سلطة وسيادة البرلمان التشريعية (المطلب الأول)

يجد رئيس الجمهورية مجالاً تشريعياً أوسع، بحيث يشع فيه عن طريق آلية المرسوم الرئاسي، والتي بصدها له مجالات مفتوحة غير محدّدة تطلّ على كافة الميادين والتي تخرج من دائرة إختصاص البرلمان، هذا ما يطلق عليه تسمية السلطة التنظيمية المستقلة (المطلب الثاني).

¹²⁴ - حشبي لزرقي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمانتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013.

¹²⁵ - خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص. 53.

¹²⁶ - مزياياني حميد، الإختصاص التشريعي المخوّل لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، 2014، ص. 425.

المطلب الأول

تأثير آلية التشريع بالأوامر على سيادة البرلمان التشريعية

منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة الاختصاص التشريعي عن طريق آلية الأوامر الرئاسية، والتي تشمل أي مجال من المجالات العائدة أصلاً للبرلمان⁽¹²⁷⁾ إذ تنصت المادة 142 ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر في مسائل عاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة».

عرفت جميع الدساتير الجزائرية منذ الإستقلال إلى يومنا صلاحية التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية ماعدا دستور 1989 الذي لم ينص فيه المؤسس الدستوري على هذه الصلاحية محاولة منه تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وإعادة التوازن المفقود بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية⁽¹²⁸⁾.

يقصد بالأوامر الرئاسية تلك الآلية الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية وذلك في جميع المجالات التي حددها الدستور للبرلمان⁽¹²⁹⁾.

ومن خلال هذا المطلب سوف نتناول الآثار المترتبة على التشريع بالأوامر في الحالات العادية (الفرع الأول) و في الحالة الإستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الآثار المترتبة على مباشرة رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية

يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر من الدستور مباشرة وليس عن طريق التفويض من البرلمان⁽¹³⁰⁾، عكس ما كرسته الدستور الجزائري لسنة 1963 في إطار المادة 58

¹²⁷ - أوصديق فوزي، مرجع سابق، ص 231.

¹²⁸ - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 218.

¹²⁹ - براهيم نعيمة، وارثي سهام، مرجع سابق، ص 52.

¹³⁰ - لوناسي ججيقة، مرجع سابق، ص 254.

منها على أن يكون التفويض من الهيئة التشريعية⁽¹³¹⁾ عدم وجود ضوابط تحدّ من تدخّل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر رئاسية حيث يمكنه التدخّل في مجال القانون العادي والقانون العضوي على حدّ سواء، والدليل على ذلك مباشرة رئيس الجمهورية السابق السيد اليامين زروال للأوامر في مجال القوانين العضوية حيث أصدر أمران يتعلّقان بالانتخابات والأحزاب السياسية⁽¹³²⁾. وهذا إن دلّ على شيء إنّما يدلّ على الهيمنة الفعلية لرئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، ومن ثمّ يمكن القول أنّ هذه الأخيرة مكوّنة من ثلاث غرف بحيث رئيس الجمهورية يمثّل الغرفة الأولى إلى جانب غرفتي البرلمان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽¹³³⁾.

كما نجد أيضاً أن آلية الأوامر قد تكون وسيلة لخرق أحكام الدستور من طرف رئيس الجمهورية والدليل على ذلك الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض مع العلم أنّ البرلمان كان منعقد في دورته العادية لسنة 2001⁽¹³⁴⁾.

وهذا ما يؤكد مرّة أخرى تعدي رئيس الجمهورية على الدستور من جهة وعلى صلاحيات البرلمان من جهة أخرى لكون أنّ الحالة المذكورة أعلاه غير مشروعة⁽¹³⁵⁾.

عدم وجود موقف دستوري صريح يبين الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بموجب المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹³⁶⁾.

¹³¹ - المادة 58 من دستور 1963، مرجع سابق.

¹³² - الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1717 الموافق لـ 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الصادر في الجريدة الرسمية عدد 12، ص ص 03-28.

- الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق لأحزاب السياسية، الصادر في الجريدة الرسمية، عدد 12، ص ص 07.

¹³³ - مزياي حميد، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظلّ دستور 1996"، مرجع سابق، ص 431.

¹³⁴ - مزياي حميد، "الإختصاص التشريعي المخوّل لرئيس الجمهورية في ظلّ دستور 1996"، المرجع نفسه، ص 431.

¹³⁵ - هاملي محمد، مرجع سابق، ص 22.

¹³⁶ - بدران مراد، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور" « النظام القانوني للأوامر » مجلة إدارة عدد 02، 2000، ص 23.

تشترط الفقرة الأخيرة من المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، إلزامية إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، لكن هذا الشرط لا يشكل أي عائق ولا تقييد لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر لكون أنّ مجلس الوزراء هو هيئة تابعة له⁽¹³⁷⁾ وهذا ما تؤكدته المادة 31 ف4 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت «... يرأس مجلس الوزراء».

تكون موافقة البرلمان على الأوامر الرئاسية موافقة شكلية لكون أنّ الجانب العملي يؤكد أنه لم يحصل أن إعترض البرلمان على أمر تشريعي صادر من رئيس الجمهورية وذلك خوفاً من سلاح الحل⁽¹³⁸⁾.

كما تعرض الأوامر الرئاسية على البرلمان حسب إجراء التصويت دون مناقشة بمعنى دون أي مناقشة في الموضوع ولا أي تعديل.

باستقراء نص المادة 142 ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن لرئيس الجمهورية إلزامية إستشارة مجلس الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى نرى أنّه غير ملزم بالأخذ بهذه الإستشارة.

نستخلص أنّ من خلال ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية، بمعنى في حالتها شعور المجلس الشعبي الوطني أو العطل البرلمانية يؤدي فعلاً إلى التأثير بدرجة بالغة الخطورة على الإختصاص التشريعي للبرلمان⁽¹³⁹⁾، ويظهر ذلك من خلال تدخّل رئيس الجمهورية عن طريق آلية الأوامر الرئاسية على المجال المحجوز أصلاً للسلطة التشريعية، ضف إلى ذلك تضائل سلطة البرلمان وتقليص لدوره التشريعي، ممّا يساهم من تعزيز المركز التشريعي

¹³⁷ - مزباني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016، ص.69.

¹³⁸ - براهمي نعيمة، وارثي سهام، مرجع سابق، ص ص 57-58.

¹³⁹ - رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدّم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006، ص.132.

لرئيس الجمهورية، وعلى النقيض من ذلك يؤدي إلى تضيق وحصر سلطة البرلمان التشريعية ويحدّ من ممارسة إختصاصه الأصيل بكل حرية.

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الإستثنائية

خوّل المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة إتخاذ الأوامر في ظل الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁴⁰⁾، وأيضًا كما هو وارد في المادة 142 ف4 والتي نصت: « يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور »⁽¹⁴¹⁾.

غير أنّ مباشرة آلية التشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية تقف عليها مجموعة من الشروط سواءً كانت شكلية أو موضوعية.

إذ تتمثل الشروط الموضوعية فيما يلي:

- وجود خطر داهم.
- أن يصيب الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها إضافة إلى ذلك الاجتماع الوجوبي للبرلمان⁽¹⁴²⁾.
- إضافة إلى هذه الشروط الموضوعية هناك شروط شكلية وتتمثل في ضرورة أو إلزامية إستشارة بعض الشخصيات والهيئات الدستورية والمتمثلة في: رئيس غرفتي البرلمان، رئيس المجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء⁽¹⁴³⁾.

¹⁴⁰ - المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

¹⁴¹ - التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

¹⁴² - المادة 107 ف4 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

¹⁴³ - المادة 107 ف2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

وتجدر الإشارة أنّ رئيس الجمهورية ملزم بطلب رأي من الشخصيات والهيئات الدستورية المذكورة أعلاه من جهة، لكن من جهة أخرى نرى أنّ رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ بتلك الإستشارة⁽¹⁴⁴⁾.

يتضح لنا أنّ رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التقديرية في إعلان الحالة الإستثنائية من عدمها⁽¹⁴⁵⁾.

بالإستقراء نص المادة 5/107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد وجوب اجتماع البرلمان فإنّ هذا الانعقاد لا يحتاج إلى دعوة من رئيس الجمهورية من التّدخل في المجال المحجوز للسلطة التشريعية لكون أنّ المادة 142 أقرت وبصريح العبارة إمكانية التشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية، ومعنى ذلك أنّه يحق لهذا الأخير التّدخل في المجال العائد دستورياً للبرلمان⁽¹⁴⁶⁾.

كما نجد أنّ الحالة الاستثنائية للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية سواءً تعلق الأمر بالموضوع أو بالمدة الزمنية⁽¹⁴⁷⁾، وعدم تحديد المجال الزمني للسلطة الإستثنائية قد يؤدي إلى تمديد العمل بها⁽¹⁴⁸⁾.

إذا كانت السلطة الإستثنائية التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يمارسها في الحالة الاستثنائية وذلك بموجب المادة 142 من المراجعة الدستورية 2016.

¹⁴⁴ - بدران مراد، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 142 من الدستور"، النظام القانوني للأوامر، مجلة الإدارة، مجلد 10، عدد 2000، ص 32-33.

¹⁴⁵ - BEN MOUHOUB Nacir, constitution et hautes institution de l'Etat Algerien , Edition casbah, 2013, P.192.

¹⁴⁶ - بدران مراد، مرجع سابق، ص 36.

¹⁴⁷ - لوناسي جقيقة، مرجع سابق، ص 87.

¹⁴⁸ - مزياي لونس، مرجع سابق، ص 211.

فإنّ المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، منحت أيضاً لرئيس الجمهورية سلطات إستثنائية واسعة، ذلك أنّ عدم النص على هذه السلطات والاكتفاء بالتعبير عنها على أنّها استثنائية كافٍ ليجعل منها إختصاص واسع في يد رئيس الجمهورية⁽¹⁴⁹⁾.

وهذا بعد أن يقرر رئيس الجمهورية، الحالة الإستثنائية ومباشرته للإجراءات الإستثنائية مما يسمح له حتّى وقف العمل لبعض أحكام الدستور⁽¹⁵⁰⁾، إنطلاقاً من إصداره قرار صريح يحدد فيه المواد الموقوف العمل بها دستورياً⁽¹⁵¹⁾.

إنّ إجتماع مؤسستين دستوريتين في يد رئيس الجمهورية هما المؤسسة التشريعية والتنفيذية على التوالي يشكل خطراً على مختلف الحقوق والحريّات⁽¹⁵²⁾، وهذا ما يدفعنا إلى التأكيد بأن رئيس الجمهورية يتمتع بمطلق الحريّة في مجال التشريع بالأوامر الرئاسية في الحالة الإستثنائية، انطلاقاً من حوله محل السلطة التشريعية في مزاولة إختصاصه التشريعي.

المطلب الثاني

المرسوم الرئاسي كأداة لتعزيز المركز التشريعي لرئيس الجمهورية

حرص المؤسس الدستوري الجزائري منذ الاستقلال إلى إعطاء سلطة إصدار التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المادة 53 من دستور 1963⁽¹⁵³⁾ على ما يلي: « تمارس السلطة النظامية من طرف رئيس الجمهورية »، وهكذا تجد سلطة التنظيم المستقل أساسها القانوني والشرعي منذ أول دستور جزائري⁽¹⁵⁴⁾.

¹⁴⁹ - قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدّم لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 83.

¹⁵⁰ - قاوي إبراهيم، المرجع نفسه، ص 83.

¹⁵¹ - الغريبي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2011.

¹⁵² - حبشي لزرق، مرجع سابق، ص 171.

¹⁵³ - دستور 1963، مرجع سابق.

¹⁵⁴ - أدمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 36.

أبقى المؤسس الدستوري على سلطة التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية، وذلك في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 وهذا ما ورد في نص المادة 143 ف1 التي تنص على أنه: « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ». ويقصد بالسلطة التنظيمية ذلك الاختصاص المخوّل دستورياً لهيئات السلطة التنفيذية وذلك عن طريق سن قواعد قانونية عامة ومجرّدة، لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن البرلمان، يباشرها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية وذلك إنطلاقاً من التوقيع عليها، للتمييز بينها وبين المراسيم التنفيذية التي يعود اختصاصها للوزير الأول⁽¹⁵⁵⁾. وسوف ندرس من خلال هذا المطلب أنّ المرسوم الرئاسي سلطة أصلية لرئيس الجمهورية (الفرع الأول)، كما يعدّ هذا الأخير مجال واسع وغير محدود (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المرسوم الرئاسي سلطة أصلية

يقصد بالسلطة الأصلية تلك التي تجد أصلها ومصدرها في ذاتها، فهي لا تتفرع عن سلطة أخرى، ولا تخضع لها ولا تستمد وجودها من سلطة أخرى، بحيث ينبثق وجودها مباشرة من الدستور⁽¹⁵⁶⁾.

بالإستقراء نص المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، نجد أنّ سلطة التنظيم المستقل هي سلطة ذاتية لا تقبل التنازل و لا التفويض في توقيع المراسيم الرئاسية، بإعتبارها إختصاص لصيق بشخص رئيس الجمهورية⁽¹⁵⁷⁾.

يعد رئيس الجمهورية بحكم المادة 91 ف6 صاحب الإختصاص الوحيد في ممارسة السلطة التنظيمية، ضمن المنظومة الدستورية والقانونية في الجزائر، ذلك عن طريق آلية المرسوم الرئاسي ما يجعل هذه السلطة حكراً على رئيس الجمهورية⁽¹⁵⁸⁾.

¹⁵⁵ - بعلي محمّد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ط.، الجزائر، 2004، ص ص 101-102.

¹⁵⁶ - أدمين محمّد الطاهر، مرجع سابق، ص 46.

¹⁵⁷ - الغربي إيمان، مرجع سابق، ص 85.

¹⁵⁸ - بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة أكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص ص .

بالتمعق في مختلف النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، يتضح لنا أن مباشرتها يتم بشكل مستقل، إذ لا تحتاج إلى إذن أو ترخيص أو موافقة مسبقة، وأكثر من ذلك نجد أنها غير مقيدة، وهذا ما يتبين فعلاً أن سلطة التنظيم المستقلة هي سلطة أصلية إستطاعت أن ترفض نفسها على صعيد الواقع والممارسة نظراً لاستجابتها لمختلف الظروف التي مرت بها الدولة سواءً عادية منها أو استثنائية¹⁵⁹. وهذا ما يبين أنّ رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الوحيد في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، بحيث لا يمكن لأي جهة التدخل في تقدير المسألة التنظيمية المستقلة، لكون أنّ رئيس الجمهورية هو صاحب الولاية العامة على سلطة التنظيم المستقل¹⁶⁰.

الفرع الثاني

المرسوم الرئاسي مجال واسع وغير محدود

تتمثل منافسة رئيس الجمهورية للبرلمان في وضع القاعدة القانونية من خلال إطلاق مجاله الواسع والممتد وغير المحدود في مباشرة السلطة التنظيمية المستقلة هذا من جهة، على النقيض من ذلك حصر مجال البرلمان في التشريع¹⁶¹.

يمارس رئيس الجمهورية سلطة التنظيم المستقل من خلال مختلف الوسائل والأدوات القانونية المخوّل له دستورياً، والتي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي ومن بين هذه الأدوات تلك القرارات التنظيمية التي تصدر في شكل مراسم رئاسية¹⁶².

يرى الأستاذ أومايوف محمّد أنّ حصر المؤسس الدستوري الجزائري لمواضيع التشريع البرلماني وذلك في المادتين 140 و 141 من الدستور هذا من جهة، لكن على النقيض من ذلك

¹⁵⁹ - زوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص. 25.

¹⁶⁰ - بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص. 73.

¹⁶¹ - براهيمي نعيمة، وارثي سهام، مرجع سابق، ص. 70.

¹⁶² - كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث مقدم لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص. 25.

وسَّع من المجال التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية وذلك من خلال المادة 143 ف1 ما هي إلا محاولة منه لإضعاف سلطة البرلمان التشريعية لرئيس الجمهورية ذلك من خلال مباشرة للمراسيم الرئاسية وإصدارها لتصبح إختصاصاً تنظيمياً عاماً عكس إختصاص البرلمان الذي يجعل منه مجرد سلطة إستثنائية⁽¹⁶³⁾.

ليتمتع رئيس الجمهورية بمجال واسع لمباشرة سلطته التنظيمية المستقلة ويرجع السبب في ذلك، تمثيله للإرادة العامة بالإعتباره منتخب من طرف الشعب، وهذا ما يؤهله ليصبح مشرعاً حقيقياً بالمفهوم المادي للتشريع ومنافساً قوياً وصعباً للبرلمان⁽¹⁶⁴⁾.

إنّ مجال المرسوم الرئاسي يمتاز عن مجال القانون بسعة نطاقه وبمجاله الواسع جدا والممتد، بحيث يتدخل لتنظيم جميع المسائل بالإستثناء تلك المخصصة للقانون، فهي مسائل عديدة وغير محدّدة، أضف إلى ذلك يخضع امتدادها لرغبة رئيس السلطة التنفيذية صاحب السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق المراسيم الرئاسية⁽¹⁶⁵⁾.

يرى الأستاذ بن دحو نور الدين أنّ التنظيم المستقل الصادر بموجب المرسوم الرئاسي لرئيس الجمهورية، لا يستطيع البرلمان اكتشاف تعديه على المجال التشريعي الحصري إلا بعد دخوله حيز التنفيذ، عكس التشريع الذي ومن خلال تحكم رئيس الجمهورية كل مراحل صنعه ومن بدايته إلى نهايته إذ من خلال هذه السيطرة أن يواجه هذا القانون المعتدي عليه دون اللجوء إلى المجلس الدستوري لكون أنّ رئيس الجمهورية كلّ الإمكانات الدستورية التي تغنيه عن ذلك⁽¹⁶⁶⁾.

¹⁶³ - أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 253.

¹⁶⁴ - Chantebout, Bernard, droit constitutionnel, op-cit, p.405.

¹⁶⁵ - لوناسي جقيقة، مرجع سابق، ص 220.

¹⁶⁶ - بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 118.

خلاصة الفصل الثاني

نستنتج أنّ رئيس الجمهورية يتمتّع بمركز تشريعي هام يتفوق به على صاحب الإختصاص الأصيل في عملية سن القانون ألا وهو البرلمان ويؤدي بالنتيجة إلى تقليص سلطة البرلمان التشريعية وضعفها، ويظهر ذلك من خلاله بقاء الأوامر الرئاسية كآلية تشريعية وحق دستوري خالص لرئيس الجمهورية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذا ما يمس بسيادة البرلمان التشريعية لكون أنّه تعدى على إختصاصه الأصيل. كما يجد رئيس الجمهورية مجال آخر أوسع يكرّس فيه الصلاحيات التشريعية المخوّل له دستورياً ويتجلى ذلك من خلال آلية المرسوم الرئاسي التي يمارسها رئيس الجمهورية في مباشرة سلطته التنظيمية المستقلة، وهي واسعة وغير محدودة وتطال على كافة المجالات عكس الإختصاص التشريعي للبرلمان المحدد دستورياً، وهذا يعتبر كمظهر آخر من مظاهر ضعف سلطة البرلمان التشريعية مقابل تقوية وتعزيز نفوذ رئيس الجمهورية في مزاوله إختصاصاته وصلاحياته التشريعية المتمثلة في ألبتى الأوامر والمراسيم الرئاسية.

كما أنّ للسلطة التنفيذية الحق في التدخّل في المجال التشريعي للبرلمان، من خلال مختلف القيود والعراقيل التي تحد من سلطة البرلمان التشريعية وكذا التدخل المباشر في عملية المناقشة والتصويت وكذا المصادقة على المبادرة التشريعية.

خاتمة

حاول المؤسس الدستوري الجزائري وعلى ضوء آخر تعديل له للوثيقة الدستورية سنة 2016، تجسيد ما يسمى بالازدواجية التشريعية، وذلك من خلال إعطاء مجلس الأمة دور تشريعي في مجال صناعة القاعدة القانونية، ليكون بذلك كاتعزيز لسلطة البرلمان التشريعية بغرفتيها، حيث أصبح اليوم مجلس الأمة الشريك الفعلي للمجلس الشعبي الوطني في صناعة القانون، حيث يتضح ذلك من خلال تقسيم المبادرة التشريعية على قدم وساق بين كلا الغرفتين، لكن بالنسبة لمجالات المبادرة بالقوانين نجد أنّ المجلس الشعبي الوطني هو المتفوق على مجلس الأمة، بالإعتبار أنّ هذا الأخير إختصاصه يدخل في ثلاث (03) مجالات وهي: التنظيم المحلي، التقسيم الإقليمي، وكذلك تهيئة الإقليم.

لكن بالرغم من هذه الإصلاحات الدستورية الجديدة الواردة على سلطة البرلمان التشريعية، إلاّ أنّه لم يشفع للبرلمان بتجسيد السلطة التشريعية الفعلية، وهذا نظرا إلى التدخل المباشر للجهاز التنفيذي على صلاحيات البرلمان التشريعية، ويظهر ذلك من خلال مختلف الصعوبات والعراقيل والقيود التي يواجهها البرلمان في مباشرة إختصاصه التشريعي.

رسم المؤسس الدستوري الجزائري حدود واضحة المعالم على سلطة البرلمان في سن القوانين، ويتجلى ذلك في مختلف القيود والعراقيل التي تحد من فعالية سلطة البرلمان و كذا الدور الفعال للحكومة في مختلف مراحل سن القاعدة القانونية هذا من جهة.

من جهة أخرى تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان من خلال مختلف الآليات والوسائل التي يستعملها ضدّ البرلمان لكي يحل مكانه ويؤدي وظيفته الأصلية المتمثلة في التشريع ويظهر كذلك من خلال مباشرته لآلية التشريع بالأوامر التي تشكل خطراً على الحياة التشريعية البرلمانية وتمسّ فعلا بالسيادة وإستقلالية البرلمان، كما أنّ لرئيس الجمهورية مجال آخر أوسع بكثير يتمثّل في السلطة التنظيمية المستقلة والتي يباشرها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية، والتي تعدّ كالألية لتقوية وتعزيز نفوذ رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته التشريعية، بإعتبار أنّ هذا المجال واسع جداً غير محدد عكس مجال تشريع البرلمان الذي هو محدّد دستورياً ما يعطي التفوق لشخص رئيس الجمهورية على البرلمان، وهذا ما أدى بالنتيجة إلى تقليص وقصور وضعف سلطة

البرلمان التشريعية أمام نفوذ وهيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي سواءً الحكومة أو رئيس الجمهورية.

وهذا ما دفعنا إلى إقتراح توصيات التي نراها مناسبة من أجل تجسيد فعلي لسلطة البرلمان التشريعية التي تتمثل في:

- تدعيم سلطة البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين والتقليل من هيمنة المشاريع الحكومية على حساب إقتراحات القوانين ويكون ذلك من خلال الإستغناء عن مختلف الشروط سواءً كانت شكلية أو موضوعية التي تؤثر سلباً وتكبح الدور التشريعي للبرلمان.

- ضرورة تفعيل دور مجلس الدولة الإستشاري، بمعنى الأخذ بالإلزامية الرأي الإستشاري خاصة فيما يتعلق بمضمون نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

- إلزامية الحد من تدّخل ممثل الحكومة أثناء دراسة المبادرة التشريعية على مستوى البرلمان سواءً فيما يتعلق بالمناقشة أو التصويت أو حتّى المصادقة على مختلف المبادرات التشريعية.

- منح أعضاء غرفتي البرلمان كامل الاستقلالية في دراسة المبادرات التشريعية التي تدخل في نطاق إقتراحات القوانين.

- ضرورة وضع ضوابط فعلية لإستدعاء اللّجنة المتساوية الأعضاء، بمعنى أن يكون تحريك اللّجنة من طرف أحد رئيسي غرفتي البرلمان، صف إلى ذلك الحد من تدّخل الحكومة في عمل وسير اللّجنة البرلمانية.

- إعطاء السلطة للبرلمان في تمديد دورته العادية دون تدّخل الجهاز التنفيذي في ذلك.

- ضرورة وضع ضوابط حقيقية للمداولة الثانية وذلك من خلال تسبب طلب جراء مداولة ثانية (القراءة الثانية).

يلزم توسيع مجالات القوانين العادية وكذا القوانين العضوية من أجل السماح للبرلمان بغرفتيه لمزاولة إختصاصه التشريعي بكل حرّية.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

I- الكتب:

- 1- أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 2- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع د.ط.، الجزائر، 2004.
- 3- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
- 4- بوشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 5- بوقفة عبد الله ، الدستور الجزائري، نشأة: تشريعاً، فقهاً، القانون الدستوري للجمهورية، الطبعة الثالثة، دار الهدى، عين ميله، الجزائر، 2005.
- 6- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) دار هومة، الجزائر، 2002.
- 7- جعفر محمد السعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية الحق، الجزء الأول، الطبعة التاسعة عشر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 8- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 9- خرياشي عقيلة .، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 10- دوفرليه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.
- 11- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.

12- هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر 2014.

II- الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه:

- 1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 2- بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015.
- 3- بوكرا إدريس، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004.
- 4- حشبي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمانتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013.
- 5- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 6- لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

7- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر « بين النص والممارسة »، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.

ب- مذكرات الماجستير:

1- أدهمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

2- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية لين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2011.

3- بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف حدّ، الجزائر، 2006.

4- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006.

5- دواوي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.

6- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدّم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، آلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005.

7- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدّم لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002.

8- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري، لسنة 2008، بحث مقدّم لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.

9- مزياني لونس، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

10- مزياني حميد، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

ج- مذكرات الماستر:

1- بايبو فارس و باكلي بشير، التشريع بين الإختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة تخرّج لنيل شهادة الماستر، فرع الحقوق العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2016.

2- براهيم نعيمة و وارثي سهام، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.

3- شيبون فوزية وشعباني أمينة، السلطة التشريعية على ضوء دستور 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.

III- المقالات:

- 1- بدران مراد، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور النظام القانوني للأوامر"، مجلة الإدارة، عدد 06، 2000، ص ص 9-45.
- 2- حمامي ميلود، "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 17، مجلس الأمة سبتمبر 2007، ص ص 69-77.
- 3- سعيداني لوناسي ججيقة، "في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 06، 2016، ص ص 11-26.
- 4- _____، "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2007، ص ص 61-87.
- 5- شريط لمين، واقع البيروكراطية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، م.ف.ب، العدد الأول، مجلس الأمة، ديسمبر 2002، ص ص 21-36.
- 6- شلبي خالد، "حق مجلس الأمة في التعديل"، دراسة على ضوء إجتهد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لسنة 2016"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 06، 2016، ص ص 67-97.
- 7- شيهوب مسعود، "نظام الغرفتين البرلماني"، مجلة الفكر البرلماني، عدد أول، مجلس الأمة، ديسمبر 2002، ص ص 9-19.
- 8- _____، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، عدد 2، 2003، ص ص 9-13.
- 9- عاشوري العيد، "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، جوان 2003، ص ص 63-75.
- 10- لزهاري بوزيد، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، عدد أول، ديسمبر 2002، ص ص 37-46.

11- مزياني حميد، "الإختصاص التشريعي المخوّل لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، 2014، ص ص 416-452.

IV- النصوص القانونية

أ- النصوص التأسيسية:

- 1- دستور 1963 مصادق عليه من قبل الجمعية التأسيسية، تاريخ 28 أوت 1963، ج.ر.ج.د.ش، عدد 64 لسنة 1963. (ملغى)
- 2- دستور 1976 صادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د.ش، عدد لسنة 1976. (ملغى)
- 3- دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09 لسنة 1989. (ملغى)
- 4- دستور 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 04 مارس 1996، المعدّل والمتمم، ج.ر.ج.د.ش، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدّل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري ، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري ج.ر.ج.د.ش، عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 14 الصادر في 07 مارس 2016.

ب- النصوص التشريعية:

* القوانين العضوية:

- 1- قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق لـ 25 غشت 2016، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج.ر.ج.د.ش، عدد 50 الصادر في 28 أوت 2016.

2- قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالاختصاصات لمجلس الدولة تنظيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش، عدد 37 صادر في يونيو 1998، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 11-13 المؤرخ في 25 جويلية 2001، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 03 أوت 2011 معدّل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 الصادر في 07 مارس 2018.

3- الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1717 الموافق لـ 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، صادر في 06 مارس 1997 (ملغى).

4- الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، صادر في 06 مارس 1997 (ملغى).

ج- النصوص التنظيمية:

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش العدد 53، صادر في 11 أوت 1997، معدّل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش عدد 64 الصادر في 30 جويلية 2000.

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة ج.ر.ج.د.ش، عدد 08 صادر في 18 فيفري 1998 ومعدّل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة ج.ر.ج.د.ش، عدد 84 صادر في 28 نوفمبر 1999، ومعدّل بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 77 صادر في 17 ديسمبر 2000، ومعدّل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة ج.ر.ج.د.ش، عدد 49 صادر في 22 أوت 2017.

V- آراء المجلس الدستوري

– رأي رقم 16/01 ر.ت.د.م.د، مؤرخ في 26 يناير 2016، المتعلق بالمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 06، صادر في 03 فيفري 2016.

ثانياً: باللغة الفرنسية

• **Ouvrages:**

1. BEN MOUHOUUB Nacir, constitution et hautes institution, de l'Etat algérien, Editions casbah, 2013.
2. CHANTEBOUT Bernard, droit constitutionnel et science politique 17^{eme} édition, éd/Armand CLIN, Paris, 2000.
3. Dominique Rousseau, droit de contentieux constitutionnelle, Montvherstien, 7^{eme} édition, Paris, 2006.

فہرس

02.....	مقدمة
07.....	الفصل الأول الدور التشريعي للبرلمان على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016
08.....	المبحث الأول المبادرة بالتشريع
08.....	المطلب الأول مجالات التشريع
09.....	الفرع الأول مجالات القوانين العادية
11.....	الفرع الثاني مجالات القوانين العضوية
13.....	المطلب الثاني المبادرة بالتشريع حق دستوري مشترك بين الوزير الأول والبرلمان
14.....	الفرع الأول مبادرة الوزير الأول
16.....	الفرع الثاني مبادرة البرلمان بغرفتيه
17.....	أولا مبادرة أعضاء مجلس الأمة
18.....	ثانيا مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني
19.....	الفرع الثالث إجراءات إيداع المبادرة بالتشريع
19.....	أولا شروط المبادرة بالتشريع
20.....	ثانيا في إيداع المبادرة التشريعية
21.....	المبحث الثاني المبادرة التشريعية على مستوى غرفتي البرلمان
22.....	المطلب الأول المبادرة التشريعية على مستوى اللجان الدائمة المختصة
22.....	الفرع الأول العمل التحضيري للجان الدائمة المختصة
23.....	الفرع الثاني التعديلات المقدمة والمطروحة عليها
24.....	المطلب الثاني المبادرة التشريعية على مستوى الجلسات العامة
24.....	الفرع الأول المناقشة والتصويت

25.....	أولا التصويت مع مناقشة عامة
27.....	ثانيا التصويت مع المناقشة المحدودة.....
27.....	ثالثا التصويت دون مناقشة
28.....	الفرع الثاني إجراءات المصادقة على المبادرة التشريعية.....
32.....	الفصل الثاني حدود سلطة البرلمان التشريعية.....
33.....	المبحث الأول ضعف سلطة البرلمان التشريعية.....
34.....	المطلب الأول تقييد الدور التشريعي للبرلمان
34.....	الفرع الأول حصر نطاق التشريع بالقانون.....
35.....	أولا الحصر الزمني.....
35.....	ثانيا الحصر الموضوعي.....
37.....	الفرع الثاني تقييد سلطة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه.....
37.....	أولا القيود الواردة على اقتراحات القوانين.....
39.....	ثانيا القيود الواردة على المناقشة والتصويت.....
	المطلب الثاني قصور سلطة البرلمان من الجانب المالي وعلى مستوى اللجنة المتساوية
41.....	الأعضاء.....
41.....	الفرع الأول قصور دور البرلمان في المجال المالي.....
42.....	الفرع الثاني محدودية سلطة البرلمان في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء.....
43.....	أولاً إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء آلية في يد الوزير الأول
43.....	ثانيا الدور المتميز للحكومة في اللجنة المتساوية الأعضاء.....
44.....	المبحث الثاني تصاعد الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية.....
45.....	المطلب الأول تأثير آلية التشريع بالأوامر على سيادة البرلمان التشريعية.....

الفرع الأول الآثار المترتبة على مباشرة رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية	45
الفرع الثاني الآثار المترتبة على إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الإستثنائية....	48
المطلب الثاني المرسوم الرئاسي كأداة لتعزير المركز التشريعي لرئيس الجمهورية.....	50
الفرع الأول المرسوم الرئاسي سلطة أصلية.....	51
الفرع الثاني المرسوم الرئاسي مجال واسع وغير محدود.....	52
خاتمة.....	56
قائمة المراجع.....	59
فهرس.....	68
ملخص	

ملخص :

كرس المؤسس الدستوري الجزائري نظام الإزدواجية التشريعية وذلك على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ، من خلال إشراك مجلس الأمة في جميع مراحل العمل التشريعي من بدايته الى نهايته ، وهذا يعتبر محاولة لتجسيد فعلي لسلطة البرلمان التشريعية، لكن كله لم يقضي على حدود الإصلاحات الدستورية في تفعيل دور البرلمان في سن القاعدة القانونية، وهذا ما يؤدي بالنتيجة الى شلل وضعف سلطة البرلمان في سن القوانين مقابل هيمنة وسيطرة الجهاز التنفيذي على العمل التشريعي .

Résumé

Le fondateur de la constitution algérienne à travers l'amendement de 2016, a consacré la double vacation législative avec la participation du conseil de la nation dans toutes les étapes du travail législative depuis son début jusqu'à la fin, et ceci est considéré de tentative à concrétiser efficacement le pouvoir législatif , il n'a pas radicalisé les limites de reforme constitutionnelles dans la mise en œuvre du rôle du parlement dans l'instauration de la base juridique, et c'est cela qui cause en conséquence la paralysie et l'affaiblissement du pouvoir du parlement à instauré des lois contre la domination dispositifs exécutifs sur l'exercice législatifs .