

مساهمة السلطة التنفيذية في تشريع القانون على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2020
the executive authority contribution to guidance in legislating the law under the Algerian constitutional amendment of 2020

ط.د. بلكلح صحرابي

BELAKEHAL SAHRAOUI

¹ جامعة محمد دراية أدرار (الجزائر)، تخصص القانون العام،

bel.sahraoui@univ-adrar.edu.dz

تاريخ الاستلام: 2022/11/07 تاريخ القبول: 2023/01/17 تاريخ النشر: 2023/01/30

ملخص:

يهدف هذا البحث لإظهار مدى تدخل أو مساهمة السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية و ذلك من خلال التشريع في النظام الجزائري و الذي هو اختصاص أصيل للبرلمان ، وكيف تمكنت السلطة التنفيذية من الهيمنة في بعض الحالات على صلاحيات السلطة التشريعية و تبيان دور رئيس الجمهورية في تجسيد هذا التدخل لما له من صلاحيات واسعة منحتها له كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة و أكد عليها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 دون التطرق للتشريع بالأوامر، كما منحت الحكومة و على رأسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة كما جاء في اخر تعديل و الذي لن يغير شيئا لأنه لم تتغير لا آليات الاقتراح و لا المبادرة بالقوانين و لا تشريعات تحد من التفوق الحكومي في مقابل محدودية القدرات التقنية و القانونية للنواب و أعضاء البرلمان.

كلمات مفتاحية: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، التشريع، البرلمان، رئيس الجمهورية.

Abstract:

This research aims to show the extent of the interference or contribution of the executive authority in the work of the legislative authority, through legislation in the Algerian system, which is the original competence of Parliament, and how the executive authority managed to dominate in some cases the powers of the legislative authority and to show the role of the President of the Republic in embodying this intervention because of its From wide powers granted to him by all successive Algerian constitutions and confirmed by the last constitutional amendment of 2020 without addressing legislation by orders. The government, headed by the Prime Minister or the Prime Minister, according to the case, as stated in the last amendment, which will not change anything because neither the mechanisms of the proposal nor the initiative have changed. There are no laws or regulations that limit government superiority in return for the limited technical and legal capabilities the parliament

Keywords: executive authority, legislative authority,

Legislation, parliament, the republic president

المؤلف المرسل: بلكحل صحراوي الإيميل: bel.sahraoui@univ-adrar.edu.dz

مقدمة:

إن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ دستوري تطرق له فقهاء القانون بإسهاب وتدرج هذا المفهوم من الفصل التام الى الفصل المرن وهو ما أخذت به أغلب الدول من خلال دساتيرها و الجزائر لم تحد عن هذا المبدأ الدستوري في دساتيرها خاصة ما بعد دستور سنة 1989 حيث أن العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية وتأثير كل سلطة في الثانية يعتبر وضع طبيعي مع تطور الأنظمة و الدول لكن الأصل ان تنفرد كل سلطة باختصاصاتها التي سطرها لها الدستور فالسلطة التشريعية تختص بتشريع القانون و السلطة التنفيذية بتطبيقه ، لكن لم يعد سن التشريع اختصاصا موقوفا على البرلمان ، بل غدا للسلطة التنفيذية الدور البارز فيه، حيث تحفظ لها معظم الدساتير



مجالا خاصا بها ، ولم يقف دورها عند هذا الحد بل تعداه الى درجة اقتحام التشريع العادي الذي هو مجال محفوظ للبرلمان و ذلك بصفة استثنائية مقيدة و مشروطة ولكنها كفيلة بتحقيق التفوق لصالحها ممثلة في رئيس الجمهورية.

هذا وقد منح التعديل الدستوري 2016 لرئيس الجمهورية امتيازات تسمح له أن يحتل الصدارة في مجال صناعة القاعدة التشريعية وأكد هذا التفوق التعديل الدستوري لسنة 2020،

تظهر أهمية الموضوع في دراسة مدى التوازن وتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أو لنقل مدى هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، والذي ينعكس على طبيعة النظام الدستوري الجزائري ومنه المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

اعتمدنا من خلال هذه الدراسة أسلوب التحليل من خلال تحليل النصوص القانونية على اختلافها والفقهية التي تصب في الموضوع مع استعمال المنهج المقارن من خلال مقارنة نصوص الدساتير المتعاقبة خاصة وراء الفقهاء والمختصون. ومن خلال هذا يمكن أن نطرح الإشكالية التالية: - ما مدى تدخل السلطة التنفيذية في اعمال السلطة التشريعية من حيث مشاركتها التشريع على ضوء التعديلات الدستورية لسنة 2020 ؟ سنحاول اظهار ذلك من خلال المساهمة غير المباشرة للسلطة التنفيذية في التشريع (المبحث الاول)، أضف الى ذلك المساهمة المباشرة للسلطة التنفيذية في التشريع (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المساهمة غير المباشرة للسلطة التنفيذية في التشريع

يحتل رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مكانة هامة و متميزة و، يتمتع بمنزلة معتبرة إذ ينفرد بالسيطرة السياسية من جهة و من جهة أخرى بالهيمنة السلطوية و يرد ذلك الى وحدة

السلطة و القيادة ،ناهيك عن فردية الهيئة التنفيذية من جانبها الاسمى و الفعلي دون منازع (بوقفة ، 2011، صفحة 60).

يعين الوزير الاول في النظام السياسي الجزائري من طرف رئيس الجمهورية ، إذ تعتبر هذه السلطة من أهم الصلاحيات التقديرية التي يحوزها رئيس الجمهورية (هاملي، 2014، صفحة 72) في الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1963 الذي لم يعطي هذه الصلاحية له.

و لقد ألغت المراجعة الدستورية لسنة 2008 ثنائية السلطة التنفيذية حيث ألغت وظيفة رئيس الحكومة و جعلت الحكومة مؤلفة من أعضاء مرتبطين مباشرة برئيس الجمهورية، كما أصبح يشارك في إعداد مخطط الحكومة .

وجاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بحكم مستحدث ليس له مقابل في كل الدساتير الجزائرية على اختلاف مراحل صدورها (بوضياف، 2021، صفحة 98).

حيث نصت المادة 103على: "يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

يقود الحكومة رئيس الحكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية.

تتكون الحكومة من الوزير الأول ورئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها ."

ومن خلال ما سبق تعديل الدستور لسنة 2020 يعد الوزير الاول آلية وأداة تنفيذية لسياسة رئيس الجمهورية من خلال استعمال الوزير الاول سلطته في المبادرة بالقوانين لخدمة برنامج رئيس الجمهورية (المطلب الاول)، وكذا مساهمة الحكومة في العمل التشريعي (المطلب الثاني).



المطلب الاول :المبادرة بالقوانين كوسيلة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية

إنما يطلق مصطلح حق المبادرة بالتشريع في الاصل على المبادرة التي تأتي ابتداء في شكل اقتراحات تصبو الى أن تصبح قوانين بعد اجتياز الاجراءات الشكلية المحددة قانونا وهو الشكل المباشر للمبادرة ويشارك في ممارسته كل من الحكومة والنواب.

و على هذا فقد أصبح سائدا في معظم الدساتير اليوم الأخذ بمبدأ الشراكة في مجال المبادرة بالتشريع ، وذلك عن طريق المشاريع القانونية من قبل السلطة التنفيذية و اقتراح القوانين من قبل البرلمان (راغب الحلو، 1997) .

و اذا كان مبدأ الشراكة قد غدا مبدأ مسلم به فإن كيفية ممارسة هذا الحق و توزيعه بين السلطتين و حتى داخل كل سلطة تختلف من نظام دستوري الى آخر و لعل النظام الدستوري الجزائري هو واحد من الانظمة التي كرسست هيمنة السلطة التنفيذية في هذا المجال ، كما تعد وسيلة بيد رئيس الجمهورية لتجسيد سياسته فالمؤسس الدستوري في الجزائر نص على مبدأ الازدواجية أو الشراكة في كل دساتيره ، ثم نقل اختصاص المبادرة من رئيس الجمهورية الى رئيس الحكومة و ذلك بتبني الثنائية في السلطة التنفيذية سنة 1989 و هو ما حافظ عليه في دستور 1996 ثم التعديل الدستوري 2016 و يستمد هذا الحق من المادة 136 ثم بعدها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تقضي " لكل من الوزير الاول أو رئيس الحكومة ، حسب الحالة و النواب و أعضاء مجلس الامة الحق بالمبادرة بالقوانين " وما يمكن تبينه في هذه المادة هو أنه أصبح لأعضاء مجلس الامة حق المبادرة و يشترط أن تكون في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 والتي تقابلها المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إلا أن الناحية العملية تثبت بأن العمل التشريعي يفلت من الادارة البرلمانية في جميع مراحل (سعيداني لو ناسي، 2016،

صفحة 12) ، ويظهر ذلك من خلال المبادرة بمشاريع القوانين التي تكون مصدرها الحكومة (الفرع الاول)، الى جانب حق المبادرة باقتراح القوانين و الذي تجعله الشروط الدستورية سلطة صورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أولوية الوزير الاول في المبادرة بالقوانين

لقد كرس مبدأ الشراكة في المبادرة بالتشريع مشاركة السلطة التنفيذية في هذه العملية تحت تسمية مشروع قانون PROJET DE LOI و لهذه التسمية مدلولها الذي يميزها عن المبادرة البرلمانية التي تسمى اقتراح قانون PROPOSITION DE LOI حيث يفترض في المشروع أن يكون على مستوى من الدقة و الضبط و التنظيم نتيجة الدراسة التي تحظى بها وفق المعطيات التي تملكها الادارة خاصة في ظل المساهمة الفاعلة لتقني الادارة في هذا الميدان و هذا خلاف لاقتراحات النواب التي تفتقد لهذا (شبحا، 2000، صفحة 610).

و باعتبار المبادرة بالقوانين من أول الاجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها الى ميلاد النص التشريعي ، وهي صلاحية من صلاحيات السلطة التنفيذية ، أين جعل المؤسس الدستوري الجزائري سلطة المبادرة بالقوانين من اختصاص الوزير الاول و هو ما تنص عليه المادة 136 من التعديل الدستور 2016، بل أكثر من ذلك حيث خول له أولوية المبادرة بالقوانين التي يعرضها على مجلس الوزراء (سعيداني لو ناسي، 2016، صفحة 17)، وهو ما كرسه التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 143 مع استبدال عبارة الوزير الأول بعبارة الوزير الأول او رئيس الحكومة و هذا ما يدفعنا الى التساؤل عن دور رئيس الجمهورية في مجال المبادرة بمشاريع القوانين ، لكن بالعودة الى الفقرة 03 من هذه المادة نجد أنها اشترطت مرور هذه القوانين على مجلس الوزراء و كما هو معلوم أن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس مجلس الوزراء ، و نتيجة ذلك سيطرة رئيس الجمهورية على المشاريع التي تعرض على مجلس الوزراء ، كما أن تعيين الوزير الاول و إنهاء مهامه



من أهم الصلاحيات التقديرية التي يحوزها رئيس الجمهورية (هاملي، 2014، صفحة 72) ، ويظهر من ذلك تأثير الحكومة الواسع الى درجة أن القانون أصبح حكومي بدلا من أن يكون محتجزا من طرف البرلمان .

تظهر مبادرة الوزير الاول من خلال حقه في التقدم بمشروع القانون (أولا)، أضاف الى ذلك مروره بعدة اجراءات تسمح بإعداده (ثانيا).

أولا: حق الوزير الاول بالتقدم بمشروع قانون.

يقصد بالتقدم بمشروع القانون في النظام الدستوري الجزائري للمبادرة بالتشريع التي يكون مصدرها الحكومة، وهذا استنادا الى نص المادة 136 من دستور 1996 المعدل في 2016، و اذا كانت المادة 136 و ألتى تقابلها المادة 143 من التعديل لسنة 2020 لم تشر الى الشخص الذي يتقدم بمشاريع القوانين، إلا أنه يمكن استنباط ذلك و لو ضمينا من خلال الفقرة الثانية و التي أطلقت تسمية "اقتراحات القوانين على مبادرة النواب، ما يعني بأن " مشاريع القوانين هي تلك التي يتقدم بها الوزير الاول.

لكن ما ينبغي تبيانه هو أن الوزير الاول يتمتع بقدر كبير من الحرية في تقديم المبادرة بالقوانين ، وذلك في جميع المسائل التي تعود الى مجال القانون دون استثناء ، و دون أي شروط موضوعية ، باستثناء بعض الشروط الشكلية التي تلحق بمشاريع القوانين التي يمكن تجاوزها (خرباشي، 2013، الصفحات 260-261).

ثانيا: إجراءات إعداد مشروع قانون.

يمر مشروع القانون بمجموعة من المراحل و الاجراءات قبل إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، فبعد إعداد مشروع تمهيدي من طرف الوزارة المختصة عن طريق مصالحها التقنية يتم إرسال مشروع القانون للامانة العامة للحكومة (بن سهيلة ثاني و حمودي، 2013، صفحة 168) ، للقيام بدراسة أولية له بما يتضمن تطابقه مع الاطار المعمول به ، و بالتالي يمكن وضع بعض التعديلات (لوناسي، 2007، صفحة 107)، وترسل القوانين و النصوص القانونية الى الامانة العامة للحكومة في (40) أربعين نسخة باللغة العربية و ترجمتها باللغة الفرنسية ، و يكون النص مرفقا وجوبا بعرض الاسباب إعمالا بالمادة 19 من القانون العضوي 16-12، و بعدما يتم توزيع المشروع على أعضاء الحكومة و الهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء رأيها و ملاحظاتها ، لتوجه الآراء و الملاحظات الى الامانة العامة للحكومة لتحديد برنامج اجتماعات عمل مع القطاع المبادر بالمشروع مع السلطات و المؤسسات المعنية قصد دراسة مدى توافقه مع أحكام الدستور وانسجامه مع النصوص الاخرى (بوكرا، 2004، صفحة 262).

يقوم الوزير الاول المعني بعرض المشروع للمناقشة والتصويت ويعرض على مجلس الوزراء للمداولة، والتي يكون من نتائجها اتخاذ قرار إيداعه من عدمه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الامة حسب الحالة.

يدرس مجلس الدولة وفقا لنص المادة 143 الفقرة 2 من دستور 1996 المعدل في 2020 كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء لإبداء رأي استشاري بشأن مدى تطابقه مع النصوص السارية المفعول لانسجام أحكامه، وهذا عملا بنص المادة الرابعة (04) من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة (القانون العضوي رقم 98-01).



تجدر الإشارة الى أنه اذا كان اجراء الاستشارة أمام مجلس الدولة ملزم بقوة القانون حسب ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 98-261 ، إلا أن الحكومة ليست ملزمة على الاخذ بالاستشارة المقدمة لها من طرف مجلس الدولة

بعد هذا يتولى الوزير الاول ايداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليحيله رئيس المجلس على اللجنة المختصة ، كما يتلقى مكتب الامة نص المشروع للاطلاع عليه، وتحظى تلك المشاريع بموافقة تلقائية من مكتب المجلس الشعبي الوطني (لوناسي، 2007، صفحة 108).

الفرع الثاني: تفوق السلطة التنفيذية من خلال تقييد المبادرة البرلمانية

لقد كرس المؤسس الدستوري في تنظيمه لحق المبادرة بالتشريع تفوق السلطة التنفيذية وعبر كل مراحل إعداد القوانين أي أن التفوق متاح لمشروع الحكومة على حساب اقتراح النواب، رغم أن المبدأ هو اشتراك الطرفين في هذا المجال، والادوات القانونية التي فرض الدستور من خلالها هذا التفوق يمكن أن نحصيها في شروط قبلية يجب أن تحترمها كل مبادرة برلمانية فقط أو كل مبادرة تشريعية، وهذه الشروط لا تترجم عمليا إلا على أنها قيود تحد من حرية المبادرة البرلمانية لتفسح المجال واسعا أمام المبادرة الحكومية.

و من هذه الشروط المعيقة فرض المؤسس الدستوري الجزائري شروط شكلية و أخرى موضوعية تشترك فيها كل المبادرات حكومية كانت أو برلمانية أو تقتصر على البرلمانية وحدها، لكنها جميعا إنما تشكل قيد للبرلمان فقط لاعتبارات فنية و أخرى عملية .

أولا: التقييد الشكلي

لقد اختار المؤسس الدستوري أسلوب التقييد المسبق للمبادرة البرلمانية حتى يقلل من عددها بفرض شروط شكلية لها علاقة بالقبول حيث يؤدي عدم التقى دهما الى رفض المقترح من قبل مكتب المجلس ، دون النظر في موضوعها و هي شروط غير موضوعية من الناحية الواقعية (معمرى، 2004، صفحة 23)، و تتمثل هذه الشروط في شرطين بارزين يتعلق أولها بالعدد و الاخر بالصيغة و التعليل.

الشرط الاول وهو وجوب توفر عدد معين من الموقعين على الاقتراح حددته المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 ب عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من مجلس الامة و يودع كل اقتراح لدى المجلس الشعبي الوطني ، و هو قيد يعطي التفوق للمبادرة الحكومية و ان معظم الانظمة المقارنة لم تأخذ بهذا الشرط أو على الاقل بهذا العدد مثل فرنسا و مصر و غيرها و تعدى هذا التقييد العددي الى المبادرة بالتعديل، في حين أن المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لم تشترط عدد معين حيث نصت على أن لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة ، حسب الحالة و النواب و أعضاء مجلس الامة ، حق المبادرة بالقوانين.

الشرط الثاني و هو القيد الشكلي الثاني متعلق بصياغة المبادرة التشريعية و تسببها و هو شرط يحس كل مبادرة و بالتالي تحقيق التوازن بين السلطتين ، إلا أن استقراء كل هيئة يؤكد اللاعدالة في هذا الشرط الذي يعد قيدا في وجه المبادرة البرلمانية بالنظر الى كفاءة الجهاز التنفيذي و استقراره و المرجعية المعلوماتية لديه و التي تمتاز بالدقة و الجودة (بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعا، 2011، صفحة 142)

الكفيلة بتحقيق صياغة قانونية مع التبويب والعنونة وعرض الاسباب وفقا لما نصت عليه المادة (19) من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر كما أن مجلس الدولة يلعب دورا مهما في



هذا المجال، حيث تحال عليه مشاريع القوانين بصفة وجوبية لإبداء رأيه استشاريا و الذي ينصب على الجانب الشكلي خاصة و مراقبة الصياغة القانونية.

ان البرلمان محروم من كل هذه المؤهلات سواء الخبرة أو الاستقرار أو المعلومات، وكل ما يشترط في الاقتراح يشترط في التعديل، مع القيد الزمني وعلى العموم النظر في قبول الاقتراحات أو التعديلات يبقى أمرا تقديريا لمكتب المجلس، في حين أن المبادرة الحكومية سواء بالمشاريع أو التعديلات تبقى بعيدة عن السلطة التقديرية لمكتب المجلس الذي يسجلها و يمررها الى اللجان و لها أن تقدم التعديل متى شاءت قبل التصويت.

ثانيا : التقييد الموضوعي

إذا تمكنت المبادرة بالتشريع من اجتياز الشروط الشكلية فإنها تبقى رهينة التقييد بشروط أخرى تتصل بالموضوع وأول قيد موضوعي هو الخضوع للمبدأ العام حول مجال القانون الذي بينته المادة 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016، حيث لا يمكن لأي مبادرة تشريعية أن تتجاوز المجال المحدد للقانون والذي حدد حصرا بثلاثين اختصاصا في القوانين العادية، وسبعة بالنسبة للقوانين العضوية وهو ما كرسه التعديل الأخير لسنة 2020 من خلال المادتين 139 و 140.

إن هذا القيد إنما يترتب أثره على المبادرة البرلمانية وحدها ، و ذلك أن الحكومة تملك التحرك على المجالين أي مجال القانون و مجال التنظيم وما لا يمر بواسطة المشاريع يمر عن طريق اللوائح و في ذلك مطلق التفوق لمبادرتها ، بل ان الحكومة هي التي تملك حق الدفع بعدم القبول في حالة تجاوز مجال التشريع و هذا ما يبرر غموض الحدود بين المجالين رغم حصر مجال القانون (معمري، 2004، صفحة 26).

أما القيد الثاني المتعلق بموضوع المبادرة و هو ما نجده في المادة 147 من التعديل الدستوري 2020 "لا يقبل اقتراح أي قانون او تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الاقل المبالغ المقترح انفاقها"

و إن منع البرلمان من المبادرة في المجال المالي معناه حصر هذا الاختصاص في الحكومة و جعله حكرا عليها ، فهي وحدها التي تقدم مشروع قانون المالية ، و أي اقتراح من قبل النواب و مهما كان موضوعه ، يجب أن لا يكون له تأثير قانون المالية بتخفيض الموارد أو زيادة النفقات ، اذا فان أعضاء البرلمان لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة (معمري، 2004، صفحة 24).

ومن القيود الموضوعية الاخرى التي تزيد في تكريس اللاتوازن و الزيادة في تهميش النائب من سلطة المبادرة، القيد الموضوعي الذي جاءت به المادة 23 من القانون العضوي 16-12 حيث نصت على ما يلي: "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان ، أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر(12) شهرا. (معمري، 2004، صفحة 29).

من خلال ما رأيناه من شروط شكلية أو موضوعية متعلقة بحق المبادرة بالتشريع نجد ما يمنح التفوق بوضوح لصالح المشروع الحكومي، وهي اصابة حقيقية لسلطة المبادرة المخولة للنواب بموجب الدستور التي كرست سيادة البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، في حين تم تشويه هذه السلطة، وانعكس ذلك جليا في هيمنة السلطة التنفيذية على مجال المبادرة بالتشريع.

المطلب الثاني: مساهمة الحكومة غير مباشرة في العمل التشريعي

لقد أدت القيود المسبقة على المبادرة بالتشريع خاصة البرلمانية من التقليل فيما يخص اقبال النواب عليها ، لكن ذلك لا يمنع من وجود اقتراحات متوفرة على الشروط السابقة الذكر ، مما يضمن لها تجاوز تلك القيود ، و البروز الى الوجود حاملة أفكار نواب الشعب و تصوراتهم بشكل قد لا يتوافق و سياسة الحكومة و برنامجها لكن الاجراءات التشريعية في المراحل اللاحقة ، و التي يظهر فيها حضور الحكومة في جميع المراحل التي يمر بها اقتراح القانون يضمن التفوق لصالح مشاريعها (خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، 2007)

الفرع الأول: رقابة الحكومة ومتابعتها للمبادرة التشريعية

لقد تمكنت الحكومة من خلال الادوات المتاحة لها قانونا من فرض رقابتها القبلية على المبادرة البرلمانية من جهة، كما أتاحت لها فرصة متابعة مبادراتها أثناء الدراسة على مستوى اللجان البرلمانية.

أولا: رقابة الحكومة على اقتراح النواب

ان الرقابة على المبادرة البرلمانية لا تنتهي باقتطاع تأشيرة القبول التي يمنحها مكتب المجلس لكل اقتراح حاز الموافقة بتوفره على الشروط الشكلية المطلوبة ، و لكنها تتواصل على مستوى الحكومة حيث أن موافقة مكتب المجلس على المقترح توجب تبليغه للحكومة وفق ما نصت عليه المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12 ، فجاء فيها "وجوب تبليغ الحكومة بالاقتراحات البرلمانية لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين و ذلك في حالة قبولها ، و عند انقضاء هذا الاجل يحيل

رئيس مجلس الامة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته

وبذلك فان الحكومة هي التي تمارس حق الدفع بعدم القبول ولها أن تؤسس دفعها على أكثر من مبرر كمبرر اختراق مجال التنظيم بالرغم من أن المؤسس الدستوري لم ينص على ذلك صراحة عكس المؤسس الدستوري الفرنسي وحتى المغربي.

ان صلاحية الحكومة في الدفع بعدم القبول أداة قانونية تعرض أي مقترح برلماني الى الرفض و يكفي في ذلك التأسيس على المادة 147 بحكم أن كل اقتراح لا بد و أن يكون له انعكاسات مالية .

ثانيا: متابعة الحكومة لمشاريعها على مستوى اللجان

لقد أتاح القانون العضوي للحكومة امتياز بقائها عن قرب كمتابع لسيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة (معمرى، 2004، صفحة 25) ، وذلك في أول محطة لدراسة و مناقشة المبادرة التشريعية أي على مستوى اللجان المختصة الدائمة فان اللجان الدائمة هي الاطار الاول الذي تحال اليه المبادرات التشريعية و ذلك لدراستها دراسة معمقة تنتهي بإعداد تقرير عن كل مبادرة مع اقتراحات التعديلات المنصبة على الشكل أو المضمون ، اذ تعد بالحقيقة مخابر لتشريع (بوشعير، 1984، صفحة 132).

كما أن الحكومة تؤكد على حضورها جلسات أشغال هذه اللجان ، و حضورها يضمه القانون ، اذ تشرع اللجنة في دراسة النص بالاستماع الى عرض ممثل الحكومة ، لتتابع بمناقشة تدور بين اعضاء اللجنة و ممثل الحكومة (خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، 2007، صفحة 44).



و على عكس ذلك فان اقتراحات النواب انما تعرض على الجلسة العامة في صورة جديدة وفق الصياغة التي أقرتها اللجنة المختصة (بوشعير، 1984، صفحة 232) ، كما للوزير الاول حق التدخل اما بالمعارضة أو التأييد عند الشروع في مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية ، فخلال المناقشة يمكن لممثل الحكومة وجهات اخرى حددتها المادة 34 من القانون العضوي 16-12 بتقييم تعديلات شفوية بل يمكن حتى التصويت مع المناقشة المحدودة وبذلك يمكن للحكومة تعديل اقتراحات النواب بل حتى على تعديلات اللجنة المختصة.

الفرع الثاني: تحديد جدول الاعمال من النفوق الحكومي

ان جدول الاعمال هو أداة أي هيئة للتحكم في سير وتنظيم واجتماعاتها اذن فهو من قبل التنظيم الداخلي لها، مما يستوجب أن تكون هي وحدها صاحبة الاختصاص في اعداده وتحديد مواضعه بعيدا عن تدخل أي هيئة، لأنه عمل يعكس استقلاليتها، الا أن الامر بالنسبة لجدول أعمال البرلمان ليس بهذه الاستقلالية، فالبرلمانات وكظاهرة عالمية لم تعد سيدة في تسيير أعمالها، بل أصبحت للسلطة التنفيذية الدور البارز في هذا العمل.

والملاحظ أن الدساتير الجزائرية لم تقر للحكومة في اعداد جدول الاعمال، بل ان النفوق الحكومي تم اقراره عن طريق الانظمة الداخلية للمجالس التشريعية، وهذه الاخيرة تمنح الامتياز في تحديد جدول الاعمال للحكومة دون أن تكون مكرسة دستوريا.

كما أن التدخل لإعداد جدول اعمال البرلمان جاء في القانون العضوي رقم 16-12 في مادته 5، حيث ان مكتب الغرفتين و ممثل الحكومة يجتمعون في مقر احدى المجلسين (مجلس الامة أو

المجلس الشعبي الوطني) بالتداول في بداية دورة البرلمان ، لضبط جدول الاعمال للدورة تبعا لترتيب الاولوية الذي تحدده الحكومة.

وقد نصت المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الامة على ان مكتب المجلس يقوم بضبط جدول اعمال الجلسات و مواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة ، اذا الهيمنة الحكومية على جدول الاعمال لم يأت بها القانون العضوي 16-12 فقط ، بل أقر بها النواب أنفسهم و كأنهم يتنازلون عن حقهم و ذلك عن طريق النظام الداخلي لمجالسهم (معمرى، 2004، صفحة 33) .

والحقيقة أن تحديد جدول الاعمال ما هو إلا ترتيب لمواضيع حسب الاولوية الذي تحدده الحكومة والتي تستطيع ان تبعد ما تشاء من مبادرات وهذا معناه اقصاء البرلمان حتى من تنظيم سير عمله واعطاء الفرصة للسلطة التنفيذية لتسير العملية التشريعية بما يخدمها.

أما مقترحات النواب فتأتي في المرتبة الثانية بعد مشاريع الحكومة وبترتيب تتحكم فيه الحكومة كما أن السلطة التنفيذية هي الوحيدة التي تقدر مدى الاستعجالية.

وبالتالي فبمجرد التصريح باستعمال مشروع قانون ما، يدرج في جدول اعمال البرلمان في الدورة الجارية ، ولو أدى ذلك الى تمديدها و من جهة أخرى فان اداء النواب سيتأثر سلبا - لا محالة- في مناقشة المشروع الاستعجالي و تقديم التعديلات اللازمة عليه (معمرى، 2004، صفحة 34).

كما ترك للحكومة حق طلب ادراج مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة التقرير بشأنه في الاجل المحدد بشهرين وهو ما نص عليه القانون العضوي رقم 16-12 في مادته 25 وهنا نلاحظ أن حق الادراج موقوف على الحكومة، حتى ولو تعلق الامر باقتراح قانون، وهو ما يجسد



ابعد أصحاب الاقتراح وترك الامر للحكومة، التي لا تمارس هذا الحق إلا اذا كان الاقتراح يتماشى مع سياستها.

و من مظاهر تفضيل مشاريع الحكومة على اقتراحات النواب ، استثناء مشروع قانون المالية من المبدأ الذي يقر بأن لا يتضمن الجدول إلا المشاريع و الاقتراحات التي تم اعداد تقارير بشأنها من قبل اللجان المختصة في أجل ثلاثة 3 أيام على الأقل من تاريخ الجلسة ، وفق ما جاء في الفقرة الاخيرة من المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لكن المادة نفسها استثنت مشروع قانون المالية من هذه الاجراءات ، حيث يمر مباشرة للمناقشة و لا يتوقف على تقرير اللجنة رغم منطقية الاجراء نظرا لأهمية القانون ، إلا ان ذلك يعد اهمال لدور اللجنة المختصة و من خلالها البرلمان (معمرى، 2004، صفحة 34) .

ان تنظيم جدول اعمال البرلمان وفق ما كرسه القانون العضوي رقم 16-12 و الانظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني لا ينتهي بنا إلا الى نتيجة مؤكدة وضع مكثي الغرفتين في مرتبة تبعية لا يتعدى دوره فيها الاستشارة ، ان لم نقل تسجيل ما تمليه الحكومة و هذا ما يجعل تحديد جدول اعمال البرلمان عملا حكوميا لا برلمانيا (محدد، 2002).

المبحث الثاني: المساهمة المباشرة للسلطة التنفيذية في التشريع

لقد منح المؤسس الدستوري الجزائري تفوقا واضحا لسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وذلك ما خلص له من خلال المبحث الاول من خلال تركيز أغلب السلطات في يد رئيس الجمهورية وتقييد مبادرة التشريع البرلمانية، مما يجعل السلطة التنفيذية تتحكم في أغلب آليات العملية التشريعية وهو بذلك بسط هيمنة السلطة التنفيذية بطريقة غير مباشرة في العملية التشريعية.

ليس ذلك فقط بل كرس المؤسس الدستوري لتدخل المباشر في التشريع لصالح السلطة التنفيذية و ذلك من خلال السلطات الواسعة و التي منحها كل دساتير الجزائر المتعاقبة و أكدها تعديل دستور 2016 ومن بعده تعديل 2020 دخل ضمنا للتفوق السياسي لرئيس الجمهورية ، و يتجلى ذلك بوضوح من خلال الحق الرئاسي في طلب اجراء مداولة ثانية (شريط، 2012، صفحة 262) (المطلب الاول) أو بإخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية النص التشريعي (المطلب الثاني) اضع الى ذلك انفراد رئيس الجمهورية بسلطة إصدار ونشر القوانين (المطلب الثالث).

المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في طلب اجراء قراءة ثانية للقانون المصادق عليه

هي من السلطات المخولة لرئيس الجمهورية لتوسيع سلطته و اظهار إرادته في التشريع ، كما أنها من الوسائل المهمة في ردع الاغلبية البرلمانية في حالة هيمنتها و توظيف القانون لصالحها (خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، 2007، صفحة 60).

فطلب مداولة ثانية سلطة يمكن بموجبها رئيس الجمهورية ايقاف القانون الذي أقره البرلمان مؤقتا ، و يعتبر البعض أن المداولة الثانية قبر للقانون ، ومنه يمكن القول أن السلطة التنفيذية تتمتع برقابة مباشرة على التشريع البرلماني ، و الهدف من طلب مداولة ثانية هو حمل المجلس الشعبي الوطني على اعادة النظر فيما اعترض عليه ، نظرا لصعوبة تجاوز شروط المداولة الثانية للاعتبارات السابقة فهي تعد سبب الاعتراض المطلق ، في حين يرى البعض أنه اعتراض نسبي فقد اختلف الفقه في اطلاق التسمية و طبيعتها القانونية و لتوضيح ذلك يجب التطرق الى تعريف و موقف الفقه من ذلك (الفرع الاول) و الاجراءات المتبعة وفق الدستور الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الاول: حق طلب اجراء قراءة ثانية

اتجه أغلبية الفقهاء الى تعريف حق الاعتراض (طلب مداولة ثانية) وتبين ذلك في الكلمة اللاتينية "فيتو" والتي تعني أني أعترض، ويعرف هذا الحق أنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، وينقسم حق رئيس الدولة في الاعتراض عن القوانين الى نوعين اعتراض مطلق واعتراض نسبي.

إذا كان الفقه قد اتفق على اضافة الصبغة التشريعية على حق الاعتراض المطلق ، فإنهم اختلفوا حول الاعتراض النسبي ، حيث ذهب جانب منه الى القول بأن هذا النوع من الاعتراض يكتسي طبيعة تشريعية وحجته في ذلك أن سلطة التشريع تتمثل في " سن و صياغة القوانين " ، و عليه فان أي هيئة تتدخل في وضع القانون بمقتضى أحكام الدستور تبشر نشاطا تشريعيا (هاملي، 2014، صفحة 44) ، بينما اتجه جانب آخر الى اضافة الصبغة التنفيذية ،على أساس أن الاجراءات التي يفرضها الدستور لوجود القانون لا تكتسي الطابع التشريعي باستثناء الاجراءات التي تكون القانون مباشرة ، وهي موافقة البرلمان.

و عليه فالإجراءات التي تسبق هذه الموافقة أو اللاحقة عليها لا تكتسب طابعا تشريعيا بالمعنى الدقيق حتى و ان كانت ضرورة لوجود القانون ، فهي اجراءات من شأنها أن تجعل القانون ساري المفعول (شريط، 2012، صفحة 264).

بالمقابل رأى جانب آخر من الفقه وعلى رأسهم الاستاذ "box" بضرورة التمييز بين صور الاعتراض، وذلك بإضفاء الطبيعة التشريعية على الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية مشددة دون غيره، باعتبار أن القانون يكون خاليا من القيمة الالزامية، إلا اذا وافق عليه البرلمان من جديد بالأغلبية السابقة.

فحسب اعتقاد الاستاذ "شريط وليد" يمكن التمييز بين الاعتراض المطلق الذي يحول دون صدور النص، و اكمال اجراءات اصداره و نشره، و هنا نقول أن الاصدار أخذ شكل عمل تنفيذي ، في حين الاعتراض النسبي يكون مؤقت أو توقيفي فالنص يرجع للبرلمان للتصويت ، و بذلك يكتمل اجراء اصداره و نشره ، بمعنى يؤجل صدور النص فهنا يأخذ صفة عمل تشريعي (شريط، 2012، صفحة 265).

ولقد اختلفت دساتير الدول في التسمية التي تطلق على هذه الصلاحية فهناك من يستعمل مصطلح "حق الاعتراض مثل مصر وهناك من يستعمل مصطلح "طلب اجراء مداولة ثانية" مثل فرنسا و هي التسمية التي أكد عليها المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 145 من التعديل الدستوري 2016 اما تعديل الدستور لسنة 2020 فنص في المادة 149 على مصطلح "قراءة ثانية"

الفرع الثاني: الاجراءات الدستورية لطلب قراءة ثانية

نصت المادة 149 من التعديل الدستوري أن يطلب رئيس الجمهورية اجراء قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه.

فطلب قراءة ثانية سلطة تمكن رئيس الجمهورية بموجبها ايقاف القانون الذي أقره البرلمان مؤقتا ، بحيث يمكن تجاوز هذا الاعتراض بإعادة النظر من جديد وفقا لشروط دستورية محددة ، ويتقيد رئيس الجمهورية في استعمال هذا الحق بمدة زمنية كما يلتزم بذكر أسباب اعتراضه لإمكان تقديرها و الحكم عليها (البحري، 2006، صفحة 462).



وقد جاءت المادة 145 فقرة 01 شبه خالية من شروط طلب مداولة ثانية كضرورة عرض الاسباب أو تحديد حالات و أوضاع الاعتراض ، مما يعني أن الامكانية مفتوحة أمام رئيس الجمهورية لإبداء ما يشاء من اعتراضات (الغربي، 2011، صفحة 141).

والشرط الوحيد الذي اشتراطته المادة السابقة هو أن تتم القراءة الثانية خلال 30 يوم الموالية لتاريخ اقرار القانون من البرلمان وإلا اعتبر ذلك رفضا ضمنيا للقانون.

وتعتبر القراءة الثانية قبر للقانون حيث نصت المادة 149 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري أنه في حالة طلب قراءة ثانية لا يتم اقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 2/3 أعضاء البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة)، وتوجب الالغاء اذا لم يصادق عليه ثلثي النواب و أعضاء المجلس ولا تخص المداولة الثانية قوانين المالية والتي كانت موضوع اجراءات متسبعة (75 يوم)، وأصدرت بموجب مرسوم رئاسي.

كما لا تخص القوانين العضوية بحكم أنها تخضع للرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري خاصة إذا علمنا أن آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات العامة ومنها رئيس الجمهورية.

و منه يمكن القول أن السلطة التنفيذية تتمتع بسلطة تقديرية تمكنها من تقييم العمل التشريعي من خلال حق طلب اجراء المداولة الثانية كوسيلة مخولة دستوريا لرئيس الجمهورية التي تمكنه من افشال أي مبادرة تشريعية غير مرغوب فيها ، مما يدعم مركز الرئيس في ممارسة الوظيفة التشريعية (لوناسي، 2007، صفحة 143).

المطلب الثاني: إخطار المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا)

لا يمكن للمجلس الدستوري أن يتدخل من تلقاء نفسه لحماية المعيار الاساسي بدون حصوله على الاخطار حتى لو تعلق الامر بخرق فضيع للدستور (راجحي، 2012، صفحة 531) و هو نفس الوضع بالنسبة للمحكمة الدستورية، و لقد تم حصر الجهات المكلفة بإخطاره في نص المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لكن يجب الاشارة الى أن هناك نوعين من الإخطار الاخطار الاجباري و الاخطار الاختياري الاول يكون في حالة الرقابة الدستورية الالزامية التي تشمل كل من القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان أما الاخطار الاختياري فيكون في الحالات الأخرى و الاخطار الاجباري مقتصر على رئيس الجمهورية دون سواه من السلطات طبقا لأحكام المادة 190 الفقرة الثالثة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و هذا ما قد يؤدي الى الغاء النص القانوني كاملا أو بعض فقراته و بالتالي اعادة النظر فيه مما يعني أن رئيس الجمهورية يساهم فعليا بتصحيح و تصويب نصوص تشريعية .

لقد قام المؤسس الدستوري الجزائري بتعديل في الهيئات المكلفة بالإخطار فعزز بذلك قوة السلطة التنفيذية في مجال الاخطار بحق الوزير الاول في الاخطار بالإضافة لرئيس الجمهورية (الفرع الاول) وحاول أن يوسع جهات الاخطار فبالإضافة الى الهيئة التشريعية ممثلة في (رئيسي غرفتي البرلمان) أعطى الحق للأقلية البرلمانية والافراد (الفرع الثاني).

الفرع الاول: رئيس الجمهورية والوزير الاول (السلطة التنفيذية)

منذ أول دستور عرفته الجزائر سنة 1963، انتهج المؤسس الدستوري الجزائري الرقابة على دستورية القوانين ، حيث نصت المادة 64 منه على امكانية رئيس الجمهورية بمطالبة المجلس الدستوري بالفصل في الرقابة على دستورية القوانين ، لكن نظرا لعدم استقرار البلاد آنذاك و عدم



النشوء الفعلي و العملي للمجلس الدستوري ، لم يرى النور الى غاية إلغاء الدستور اثر الانقلاب العسكري جوان 1965 (شريط، 2012)، غير أنه تراجع عن ذلك في دستور 1976.

كانت العودة الحقيقية لرقابة على دستورية القوانين اثر التحول الديمقراطي الذي عرفته البلاد سنة 1988، و الذي توج بدستور 1989 حيث حسم أمر دستورية المعاهدات و القوانين العادية و التنظيمات ، باستحداثه بمقتضى نص المادة 153 من دستور 1989 مجلسا دستوريا ، و خاصة تكريسه لمفهوم دولة القانون و توسيع مجال الحقوق و الحريات الاساسية في ظل استقلالية القضاء ، ليتم تعزيز هذه الرقابة أكثر في دستور 1996 بحيث تقرر في دستور 1989 و تعديل 1996، حق اعطاء الصلاحية لرئيس الجمهورية في اخطار المجلس الدستوري من خلال المادة 156 من دستور 1989 و المادة 166 من دستور 1996، اللتين تبرزان أحقية الرئيس في تحريك الرقابة على دستورية القوانين ، وهو ما أكدته المادة 187 من دستور 2016 ، فكان لرئيس الجمهورية الحق دون غيره في السلطة التنفيذية اخطار المجلس الدستوري ، الا أن تعديل 2016 وسع الجهات المكلفة بالإخطار حيث منح صلاحية الاخطار للوزير الأول وهو نفس ما ذهب اليه تعديل سنة 2020 من خلال نص المادة 193 مع استبدال عبارة الوزير الاول بعبارة الوزير او رئيس الحكومة.

الفرع الثاني: رئيسي غرفتي البرلمان (السلطة التشريعية)

ان اخطار السلطة التشريعية كان ينحصر في رئيس المجلس الشعبي الوطني ثم وبعد أحداث سنة 1991 والتي دفعت الى انشاء مجلس الامة أعطى دستور 1996 لرئيس مجلس الامة حق الاخطار وبعد تعديل دستور 2016 امتدت هذه الصلاحيات الى الاقلية البرلمانية و الى الافراد وهو ما كرسه تعديل 2020.

أولا: رئيس المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور (1963-1989)

لقد انحصرت صلاحية اخطار المجلس الدستوري في دستور 1963 و 1989 على شخص رئيس الجمهورية بالنسبة للسلطة التنفيذية و هذا ما رأيناه سابقا ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للسلطة التشريعية نظرا لعدم وجود الغرفة الثانية آنذاك و الذي كان يحتل مكانة مرموقة في النظام السياسي الجزائري و هي المرتبة الثانية بعد رئيس الجمهورية و من ثم أوكل له الدستور مهمة تولي رئاسة الدولة النيابية (حالة استقالة الرئيس و الحل التلقائي للمجلس) (بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، 1997، صفحة 123)، وكذلك الطلب من المجلس الدستوري بالفصل في دستورية القوانين و الاوامر التشريعية (بودينار، 2003، صفحة 203)، و هذا ما تأكده المادة 64 من دستور 1963 ، و كذلك المادة 156 من دستور 1989 ، و بقي الامر على حاله الى غاية التعديل الدستوري لعام 1996 حيث تم استحداث الغرفة الثانية للبرلمان المسماة مجلس الامة.

ثانيا: رئيس مجلس الامة ابتداء من 1996

تعتبر الظروف الصعبة التي مرت بها الجزائر في سنوات التسعينات سواء من ناحية ما أسفرت عنه نتائج الدور الاول من الانتخابات التشريعية لسنة 1991 ، أو من ناحية الفراغ الدستوري الذي أحدثته استقالة رئيس الجمهورية جانفي 1992 و التي اقترنت بشغور البرلمان بالحل ، و بالتالي عدم الاستقرار السياسي و كل هذه المعطيات دفعت لنشأة مجلس الامة (ايت العربي، 2003، صفحة 34) من أجل ضمان الاستقرار المؤسساتي.

تأسس هذا المجلس لأول مرة بموجب المادة 98 من دستور 28 نوفمبر 1996، فبعد الغرفة العليا للبرلمان الجزائري ومن خلال نفس الدستور، أعطيت لرئيس مجلس الامة صلاحية اخطار المجلس الدستوري بموجب المادة 166، فيقوم بإخطاره بالقوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات اختياريا.

ثالثا : امتداد صلاحية الاخطار الى الاقلية البرلمانية

عمد المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الاخير لسنة 2016 فسخ المجال أمام أعضاء البرلمان الممتثلة في خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الامة، متتبعا في ذلك النهج الفرنسي ويتجلى الهدف من منح حق الاخطار للأقلية البرلمانية من طرف المؤسس الدستوري في حمايتهم من الاغلبية والمساهمة في تفعيل الرقابة الدستورية على القوانين بالخروج من هيمنة السلطة التنفيذية والاعلانية البرلمانية بالإضافة الى عدم الاضرار بحقوق وحرقات الافراد من خلال العمل التشريعي.

و ما يمكن توضيحه في هذا الصدد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد نص على حق اخطار المجلس الدستوري للأعضاء البرلمان في مادتين المادة 114 و المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 و لكن اشترط 50 نائبا او 30 عضوا في المادة 187 و استعمل مصطلح المعارضة في المادة 114 و الامر يعتبر تأكيدا على هذا الحق ، أو له مغزى اخر فالممارسة هي التي تكشف ذلك إلا أنها يمكن أن تواجه قيود و عراقيل تؤدي الى اضعاف المعارضة و تحول دون تفعيل اجراء الاخطار (برازة، 2017، صفحة 05). وفي تعديل سنة 2020 كانت المادة 116 والمادة 193 التي قلصت عدد النواب الى 40 والأعضاء الى 25 هما اللتان نصتا على هذا الحق مع استبدال المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية.

رابعا: امتداد صلاحية الاخطار الى الافراد

أصبح للفرد الجزائري إمكانية اللجوء للمجلس الدستوري بموجب التعديل 2016، حيث تم منح هذه الصلاحية للمواطنين الجزائريين عن طريق المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد

الاطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

إن نجاعة وفعالية العدالة الدستورية لا تقاس من خلال نص المادة 188 او ما يقابلها أي المادة 195 من التعديل الاخير بدسترة هذا الاجراء و حسب بل تقاس بمجموعة من المعايير كخبرة القضاة و تكوينهم في القانون الدستوري و اختصاصاتهم، و الامكانيات المتاحة للدفع بعدم الدستورية على هذا النسق و مقارنة بالأنظمة الاخرى نجد أن الاجراءات الدستورية المحددة في المادة 188 ليست بشكل دقيق دفعا بعدم الدستورية و ان نظام التصفية و الاحالة سيجعل من قضاة الجهات القضائية الابتدائية يلعبون دور الرقابة الدستورية.

بالرغم من توسيع جهات الاخطار و أهميتها البالغة كأهم اجراء في المنازعات الدستورية إلا أن الواقع يثبت محدودية هذه الجهات و عدم فاعليتها في مجال الرقابة على دستورية القوانين (شنتوي ، 2017، صفحة 04)، فمن الصعب تصور قيام رئيس احدى الغرفتين بعرض قانون صوت عليه أغلبية أعضاء البرلمان على المجلس الدستوري حتى و ان كان هذا النص مخالفا للدستور و ذلك بسبب الضغط الذي تمارسه الاغلبية البرلمانية .

المطلب الثالث: إصدار ونشر القوانين

الاصدار عمل منفصل عن القانون ذاته مستقل عنه ، و لاحق عليه ، وهو على حد قول العميد "هوريو" أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية عند ما تبدأ تنفيذ القانون و به تثبت وجود القانون و يضيف الاستاذ "لابانر" أن الاصدار هو شهادة ميلاد القانون و طريقة إظهاره لرأي العام الخارجي (أوصديق، 2017، صفحة 129) ، و هو عمل قانوني دستوري ينفرد به رئيس الجمهورية استنادا لأغلب الدساتير الجزائرية (الفرع الاول)، و تجدر الاشارة الى أنه إذا صدر القانون لابد من نشره (الفرع الثاني).

الفرع الاول: استحواذ رئيس الجمهورية على سلطة الاصدار

يعتبر اصدار القوانين شهادة ميلاد تصدر عن رئيس الجمهورية يعلن بمقتضاه نفاذ القانون الجديد ، وهو تصرف قانوني ينفرد به رئيس الجمهورية (خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، 2007، صفحة 64)، فالإصدار يستند على قاعدة دستورية ، و يعد عملا قانونيا منفصلا عن النص التشريعي ، الذي وافقت عليه الهيئة التشريعية ، و مرد ذلك الاصدار يعتبر بمثابة شهادة رئاسية مفادها هو أن البرلمان من وافق على النص التشريعي الصادر في حدود الاجراءات و الضوابط الدستورية و القانونية تماشيا مع التشريع المعمول به و بالمحصلة يعلن الممارس لهذا الاختصاص من خلال الاصدار عن ميلاد قانون جديد (بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعا، 2011، صفحة 107).

وهناك جدل فقهي حول الاصدار فمنهم من اعتبره كعمل مكمل للقانون كالفقيه "دوجي" ومنهم من اعتبره الاجراء الوحيد الذي يعطي قوة الالزامية للقانون فموافقة البرلمان لا تمنح الصفة الالزامية للنص التشريعي الاستاذ "لافيير".

وقد عمل المؤسس الدستوري من خلال دستور 1963 على مقاسمة رئيس الجمهورية والمجلس الوطني سلطة إصدار القوانين، في حين انفرد رئيس الجمهورية بهذه السلطة منذ دستور 1976

الفرع الثاني: نشر القوانين

بعد الاصدار بالنسبة للقوانين يحولها الامين العام للحكومة الى مصلحة الجريدة الرسمية لنشرها بعد مراجعتها و التأكد مما جاء فيها.

فالنشر يعتبر عملية مادية لاحقة للإصدار ، و مرد ذلك و المقصد من وراء النشر هو اشهار قانون جديد بالجريدة الرسمية من جهة ، و اخطار أو اشعار الجمهور بتطبيق القانون و إن عملية النشر هي آخر مرحلة من مراحل اعداد النصوص القانونية عموما ، و قد نصت المادة 04 من القانون المدني على أنه "تطبيق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية الى مقر الدائرة و يشهد على ذلك تاريخ وختم الدائرة الموضوع على الجريدة (بوحميدة، 2008، صفحة 150).

ولهذا النشر أهمية تتمثل في تمكين الاعوان والموظفين من تطبيقها والالتزام بها والمواطنين الاطلاع عليها والعمل بها.

ان دستور 1963 هو الوحيد الذي كان قد نص صراحة من خلال المادة 49 الفقرة 01 على انه "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها"

والملاحظ في باقي الدساتير أن النشر لا يستند الى أي مادة دستورية، وهذا لا يعني أن القوانين لا تنشر وانما بمجرد القول بأن رئيس الجمهورية يصدر قانونا فهو بصورة تلقائية يقوم بنشرها

خاتمة:

من خلال دراستنا لتدخل السلطة التنفيذية في تشريع القانون والتفوق الحكومي الواضح في كل مراحل العملية التشريعية، وعن طريق استغلال الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية ابتداء من المبادرة بمشاريع القوانين الى عملية التصويت على القوانين وتوجيهها لما يخدم مصالحها، توصلنا الى النتائج التالية:

- صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية دون أي قيد تسمح له بتمرير أي قانون أو تعطيله.



- ان معظم المبادرات التشريعية المقدمة على مستوى البرلمان هي عبارة عن مشاريع قوانين قدمتها الحكومة.
- تدخل الحكومة في اعداد جدول أعمال الدورة التشريعية والجلسات من شأنه إعطاء الأولوية لمشاريع القوانين الحكومية على حساب مقترحات النواب.
- امتيازات نصت عليها القوانين والنظم الداخلية سمحت للحكومة من فرض سيطرتها على العملية التشريعية.
- من خلال هذه النتائج المتوصل اليها يمكننا أن نقدم بعض الاقتراحات التي بإمكانها إعادة التوازن للعلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في مجال التشريع.
- العمل على التقليل من صلاحيات رئيس الجمهورية حتى لا يستأثر وحده بعدة صلاحيات.
- تعديل القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة.
- العمل على التقليل من العراقيل والشروط التي تمنع النواب واعضاء البرلمان من ممارسة حقهم في اقتراح القوانين.
- العمل على تكوين ومرافقة النواب أثناء اقتراح القوانين.
- التقليل من التدخل والسيطرة الممنوحة للحكومة في كل مراحل العملية التشريعية.

قائمة المراجع والمصادر

- ابراهيم عبد العزيز شيجا. (2000). *النظم السياسية و القانون الدستوري*. الاسكندرية.
- أحسن رابحي. (2012). *الوسيط في القانون الدستوري*. الجزائر.
- ادريس بوكرا. (2004). *الممارسة التشريعية في الجزائر*. الجزائر: جامعة الجزائر.
- ايمان الغربي. (2011). *محالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008*. الجزائر: جامعة بن عكنون الجزائر.
- بن علي بن سهيلة ثاني، و محمد الهاشمي حمودي. (جانفي، 2013). *الاطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري 1996 و المغربي لسنة 2011*. مجلة السياسة و القانون، صفحة 168.
- ججقية سعيداني لو ناسي. (2016). *في مدى ثنائية سلطة المبادرة في الدستور الجزائري لسنة 1996*. مجلة المجلس الدستوري.
- ججقية لونا سي. (2007). *السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996*. تيزي وزو: جامعة تيزي وزو.
- حسن مصطفى البحري. (2006). *الرقابة المتبادلة لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة*. القاهرة.
- حسني بودينار. (2003). *الوجيز في القانون الدستوري*. الجزائر.
- حميد محديد. (2002). *التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان*. الجزائر: جامعة الجزائر.
- حورية لشهب. (2008). *الرقابة على دستورية القوانين*. بسكرة: جامعة بسكرة.
- رابح بوسالم. (2005). *المجلس الدستوري الجزائري- تنظيمه و طبيعته*. قسنطينة: جامعة منتوري قسنطينة.
- سعاد لحول. (2010). *دور الاخطار في تحقيق فاعلية الرقابة على دستورية القوانين*. بسكرة.
- سعيد بوشعير. (1984). *علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري*. الجزائر.
- عبد الله بوقفة . (2011). *الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعا* (الإصدار 5). الجزائر: دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع.

- عبد الله بوقفة. (1997). *العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية*. الجزائر: جامعة الجزائر.
- عبد المجيد شنتوفي . (2017). *مجال سلطة اخطار المجلس الدستوري بين التضييق و التوسيع. الملتقى الوطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016*، (صفحة 04). بجاية.
- عطاء الله بوحميده. (2008). *النصوص القانونية من الاعداد الى التنفيذ*. الجزائر.
- عقيلة خرباشي. (2007). *العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان*. الجزائر: دار الخلدونية للنشر و التوزيع.
- عقيلة خرباشي. (2013). *مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري* . الجزائر: دار الخلدونية للنشر و التوزيع.
- عمار بوضياف. (2021). *دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020 مراحل التعديل- المضمنون- المستجد*.
- فوزي أوصديق. (2017). *الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، السلطات الثلاث* . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- ماجد راغب الحلو. (1997). *القانون الدستوري*. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- محمد هاملي. (2014). *هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين المصري و الجزائري*. الجزائر: دار الجامعة الجديدة.
- نصر الدين معمري. (2004). *التشريع عن طريق المبادرة. مجلة النائب*، صفحة 23.
- وليد شريط. (2012). *السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري*. تلمسان: جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان.
- وهيبة برازة. (2017). *عن فعالية توسيع دائرة اخطار المجلس الدستوري الى البرلمانين و القضاء. مداخلة في اطار ملتقى وطني حول: المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016*، (صفحة 05). بجاية.