

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور - خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

نيابة العمادة للدراسات بما بعد التدرج
والبحث العلمي والعلاقات الخارجية

قسم الحقوق

الأداء البرلماني في الجزائر
دراسة في الاختصاص التشريعي

مذكرة مطبوعة لنيل شهادة الماجستير تخصص: قانون دستوري

إشراف الأستاذ الدكتور:
زواقري الطاهر

إعداد الطالبة:
عوايجية وافية

لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د/دلول الطاهر	أستاذ محاضر.أ	جامعة تبسة	رئيساً
د/زواقري الطاهر	أستاذ التعليم العالي	جامعة خنشلة	مقرراً ومشرفاً
د/خشمون مليكة	أستاذة محاضرة.أ	جامعة جيجل	عضواً ممتحناً
د/عز الدين مسعود	أستاذ محاضر.أ	جامعة الجلفة	عضواً ممتحناً

السنة الجامعية: 1434 - 1435 هـ / 2013 - 2014 م

عن أبي هريرة رضي الله عنه أن

رسول الله صلى الله عليه وسلم قال:

'امن سلك طريقا يلتمس فيه علما، سهل الله له به طريقا إلى الجنة'

رواه مسلم

إهداء

أهدي عملي هذا إلى والدي الكريمين
متمنية لهما دوام الصحة والعافية وإلى كافة العائلة،
كما أهديه إلى كل الأصدقاء.

شكر

أشكر الله عز وجل على توفيقه لي
في إتمام هذا العمل.

كما أتقدم بالشكر إلى الأستاذ المشرف الدكتور زواقري الطاهر على ما
قدمه من نصائح و توجيهات قيمة .

وكنّا لجنة المناقشة على قبول تقييم هذا العمل العلمي ومناقشته رغم كثرة
انشغال أعضائها.

و أشكر موظفي كلية الآداب واللغات على مساعدتهم لي.

كما أشكر كل من قدم لي يد المساعدة في إتمام هذا العمل.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحق كنهه

الفصل الأول

تحديد المفاهيم الأساسية والاختصاص التشريعي للبرلمان

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي

المطلب الأول: مفهوم الأداء البرلماني

المطلب الثاني: مفهوم الاختصاص التشريعي

المبحث الثاني: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

المطلب الأول: مفهوم مجال التشريع

المطلب الثاني: نطاق ممارسة البرلمان لسلطة التشريع

الفصل الثاني

تقييم الأداء البرلماني في مجال الاختصاص التشريعي

المبحث الأول: سلطة البرلمان في المبادرة لمشاريع القوانين

المطلب الأول: تفعيل الاختصاصات ذات الطابع التشريعي للبرلمان من خلال الدستور

المطلب الثاني: أداء البرلمان الجزائري في حق المبادرة للفترة التشريعية 2012/2007.

المبحث الثاني: العملية التشريعية ودور السلطة التنفيذية فيها

المطلب الأول: الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بمشاريع القوانين

المطلب الثاني: تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي

المراجع

الخاتمة

الخطه ريس

المخلص

تمهيد:

تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، حرصت غالبية الأنظمة النيابية الديمقراطية على توزيع الاختصاص على السلطات الثلاث في الدولة، وكرست ما عرف بالاستقلال الوظيفي والعضوي لها، لمنع طغيان إحداها على الأخرى وذلك ضماناً للحريات.

حيث تختص السلطة التشريعية بتشريع وسن القوانين، فيما تختص السلطة التنفيذية بتنفيذ سياستها وبرنامجها وفق الأطر القانونية التي حددتها السلطة الأولى، و تختص السلطة القضائية بالفصل في النزاعات التي تعرض عليها؛ بتطبيق القانون، فخلال القرن التاسع عشر عملت هذه الأنظمة على تقوية دور البرلمان وسلطاته على حساب السلطتين التنفيذية والقضائية، وأصبح يتمتع بسلطة واسعة، باعتباره رمز السيادة الشعبية الوطنية، ومن ثمة فهو الأكثر قدرة على تأمين وحماية الحقوق والحريات.

وإذا كان تحديد وتوزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يعود في الأصل إلى مدى تبني مبدأ الفصل بين السلطات، حيث اختلفت الدساتير في كيفية توزيع الاختصاصات بين مؤسساتها، كان النظام الرئاسي الذي يستند على الفصل الجامد بين السلطات ومنع التداخل بينها، في حين اعتمد النظام البرلماني على مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين وهو ما اصطلح على تسميته بالفصل المرن، كما يجب أن لا نغفل عن النمط الآخر الذي أفرزته التصنيفات الحديثة، وهو النظام شبه رئاسي أو الذي سمي أيضاً بالنظام المختلط الذي أقرته فرنسا عبر دستور الجمهورية الخامسة، والذي يستند على مجموعة من الآليات السياسية والقانونية من كلا النظامين، الرئاسي والبرلماني.

وعليه، فقد "بدأ التغيير والتطور يطال كثيراً من المفاهيم الدستورية"⁽¹⁾، فبعد أن كانت الوظيفة التشريعية الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، وكانت البرلمانات المشرع الوحيد باسم الشعب، أخذت حدة هذا الاتجاه في التراجع، خاصة إثر التطورات التكنولوجية

(1) سام سلمان دبله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، سوريا، 2002، ص

والاقتصادية السريعة التي عرفها العالم، "ومع ظهور الأحزاب ومؤسسات حكومية جديدة وتدخلها في مجالات سياسية جديدة، أكد عجز النظريات السابقة على احتواء أعمال السلطة السياسية ولمواجهة تسلط المجالس التشريعية، توجهت الأنظمة إلى تقوية مركز رئيس الدولة بتحديد سلطة البرلمان وتنظيمها وأساسا توسيع الهيئة الناخبة بهدف جعل الرئيس في علاقة مباشرة مع الشعب مصدر السلطة"⁽¹⁾.

فالتحول الديمقراطي أوجد تعريفا حديثا للدولة يتماشى والتغير السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي حدث، خاصة وأن البرلمانات أصبحت غير قادرة على مواجهة هذه الظروف. فأخذ الاتجاه يتدعم نحو البحث عن سلطة تنفيذية قوية لمواجهة ما تسببت به الأزمات ولتلبية إحتياجات الأفراد.

وقد حرصت الجزائر مثل غالبية الدول على تقرير الوظيفة التشريعية للبرلمان من خلال النص الصريح والواضح في مواد الدستور.

فالمادة 98 من الدستور الجزائري 1996 إعتبرت البرلمان بعزفتيه سيادا في مجال التشريع إبتداء من أول مرحلة لسن القانون وإلى غاية التصويت عليه، وأكدت كل من المادتين 6 و 7 من الدستور على أن الشعب مصدر كل سلطة، حيث يمارسها عن طريق الممثلين المنتخبين.

غير أن المشرع الجزائري تراجع عن الدور السيادي للبرلمان في المجال التشريعي ونص في العديد من مواد الدستور على اقتسام الدور مع السلطة التنفيذية وفق مبدأ التعاون والتكامل بين السلطات في الدولة.

فالبرلمان الجزائري يملك العديد من الاختصاصات الدستورية المنوطة به كبرلمان مستقل، غير أن الممارسة الواقعية أضفت العديد من العوائق التي تمنعه من ممارسة كل اختصاصاته المنصوص عليها دستوريا، مما يحد من فعاليتها، خاصة مع بروز سلطة منافسة لها في العملية التشريعية أو مكافئة لها.

(1) راجع: دلال لوشن، **الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية**، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2012، ص 2.

من أجل ذلك إخترت أن يكون هذا الموضوع مجال بحثي في مذكرتي الموسومة بـ "الأداء البرلماني في الجزائر - دراسة في الاختصاص التشريعي" - .

إشكالية البحث:

من خلال نص المادة 98 من الدستور الجزائري التي تنص على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

نحاول البحث عن مدى فعالية الأداء البرلماني في مجال الاختصاص التشريعي بالتركيز على واقع الأداء البرلماني مقارنة بالاختصاصات الممنوحة له في النصوص الدستورية والقانونية والتطرق إلى مجمل العوائق التي تحول دون أدائه للمهمة التشريعية على أكمل وجه.

وعليه تبرز وتتحدد إشكالية الموضوع في سؤال جوهري يتمثل في: ما مدى فعالية الأداء البرلماني في

مجال الاختصاص التشريعي في الجزائر؟.

وللإجابة عن هذا السؤال نطرح مجموعة من التساؤلات الفرعية المتمثلة في:

- ما مدى استئثار البرلمان في صناعة القانون؟
- هل البرلمان الجزائري بغرفتيه يتمتع بالسلطة الخالصة في مجال التشريع أم ينافس في هذا المجال سلطة أخرى؟
- هل يملك البرلمان الجزائري فعلا اختصاصات واسعة وحقيقية لممارسة التشريع؟
- وهل هناك توافق بين النص والممارسة الواقعية؟
- ما مدى مشاركة الحكومة في العمل التشريعي؟

أهمية الموضوع :

لقد أحدث دستور 1996 تغيرا جوهريا في موضوع العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خاصة في المجال التشريعي.

حيث وبعد صدور الدستور مالت الكفة لصالح السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، الذي أصبح يقوم بتقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان عبر الكثير من الأليات التي منحه إياها الدستور، فالواقع العملي أثبت أن الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الظروف العادية في تزايد مستمر نتيجة الإتجاه الحديث إلى تقويتها والإستفادة من خبرتها والإمكانيات المميزة لها، مما أثر فعلا على مردودية البرلمان وآدائه، خاصة وأنا سنحدد مجال الدراسة للفترة التشريعية السادسة 2007-2012 وكذلك لبداية الفترة التشريعية السابعة 2013 بالتطرق لأهم ما شاهدته هذه المرحلة فيما يخص العلاقة بين السلطتين في المجال التشريعي.

كما أن الدراسة لا تقتصر على الجانب النظري، بل تطرقت إلى المعالجة الميدانية في الفترة المعينة للدراسة من خلال التطرق لمجموعة من الإحصائيات تبرز الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري والذي يحدد من خلاله فعالية الأداء البرلماني، وحول طبيعة الدور الذي يلعبه البرلمان في الحياة السياسية من خلال الوظيفة التشريعية التي تعتبر أسمى الوظائف في الدولة مما يجعل هذا البحث موضوع الساعة. ومن هنا تكمن أهمية الدراسة في محاولة إبراز الموقع الذي تحتله المؤسسة البرلمانية داخل البناء المؤسساتي في الجزائر من خلال الممارسة الفعلية لاختصاصاته الدستورية.

أسباب إختيار الموضوع:

تعود أسباب إختياري لموضوع الدراسة إلى:

1. **الأسباب الشخصية:** والمتمثلة في علاقة موضوع البحث بالتخصص إلى جانب رغبتني الشخصية الملحة في دراسة أهم مؤسسات الدولة ومدى مساهمتها في الحياة السياسية من خلال أهم عملية منوطة بها وهي التشريع.

2. **الأسباب الموضوعية:** رغم تبني المؤسس الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هناك جدلا قانونيا وسياسيا حول الدور الذي يلعبه البرلمان في الحياة السياسية من خلال وظيفته التشريعية، خاصة مع ترسخ فكرة الدور الناقص الذي تؤديه هذه المؤسسة السيادية، في التأثير على صنع القرار والسياسة العامة من خلال الوظيفة التشريعية.

كما لا يزال تفعيل وقياس أداء البرلمان من المواضيع الهامة والمطروحة للدراسة .

الدراسات السابقة:

تعتبر المؤسسة التشريعية من أهم المؤسسات في الدول والمعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية، حيث أدرجت العديد من الدراسات حول الموضوع ومن زوايا مختلفة منها:

- مذكرة ماجستير بعنوان: " **انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996**" للطالبة مزياني الوناسي جامعة مولود معمري، تيزي وزو والتي تناولت في موضوعها بالدراسة والتحليل لأهم اختصاصات البرلمان الجزائري ورصد أهم العوامل المؤثرة على العملية التشريعية والتي أدت إلى تقلص دور البرلمان الجزائري في إنجاز مهمتها الأصلية، وهي التشريع مقارنة بتوسيع مجال السلطة التنفيذية في العملية.

كما جاءت مذكرة الماجستير تحت عنوان: " **الإجراءات التشريعية وفق الدستور 1996**" للطالب حمدان خليل، جامعة الجزائر مفسرة لأهم مراحل العملية التشريعية ابتداء من أول مرحلة والمتمثلة في المبادرة بالقوانين إلى غاية إصدار القانون ونشره، وفق ما كرسته النصوص القانونية والنظر في الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية كشريك في العملية وتأثير ذلك على الأداء التشريعي للبرلمان.

إلى جانب رسالة الدكتوراه الموسومة: "الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية" للباحثة لوشن دلال، جامعة الحاج لخضر، باتنة، وهي رسالة في غاية الأهمية، بما تتضمنه من دراسة وتحليل ونقد واستقراء لأهم المعالم القانونية المؤطرة لسلطة التشريع المخولة لرئيس الجمهورية كخروج عن الأصل العام للقاعدة، ومقارنة الحالة الجزائرية في النظام الفرنسي الذي يعتبر روح القوانين الجزائرية.

هذا وقد حددت مذكرة الماجستير بعنوان: "تحليل الإنتاج التشريعي منذ سنة 2007" للطالبة بوطيغان وفاء، جامعة الجزائر، أهم القوانين الصادرة للفترة التشريعية 2007-2010 من حيث الكم والمضمون وبالتالي تحليل النتائج المحصل عليها وذلك بمقارنة النصوص القانونية التي تنظم العملية التشريعية بالواقع العملي للبرلمان الجزائري.

منهج الدراسة:

طبيعة الموضوع فرضت استعمال المنهج التحليلي و الوصفي من خلال التطرق بالدراسة إلى المؤسسة البرلمانية من الناحية العضوية والوظيفية خاصة عند اللجوء إلى تحليل الإنتاج التشريعي ومحاولة تقييم الأداء البرلماني من خلاله، وعبر الاحصائيات المقدمة والنماذج مشاريع القوانين والإقتراحات المدروسة، كما لا يمكن الاستغناء عن المنهج الاستقرائي في بعض المباحث والذي نحاول من خلاله استقراء المواد والنصوص القانونية المنظمة للعمل التشريعي ومقارنتها بالأداء الفعلي للمؤسسة التشريعية، وكذا المنهج التاريخي في شرح التطورات التاريخية للموضوع.

للإجابة على الإشكالية المطروحة في هذه الدراسة سيتم تقديم البحث على شكل خطة تقوم على مقدمة و فصلين إثنيين وخاتمة وفق ما يلي:

حيث حدد في المقدمة أهم العناصر التي سيبني عليها البحث العلمي.

وفي الفصل الأول: سيتم التطرق في البداية إلى معالجة أهم المفاهيم الأساسية لبعض المصطلحات المتعلقة بالبحث سواء من الناحية اللغوية أو الناحية الاصطلاحية من أجل الوصول إلى التعاريف المرتبطة بدراسة الموضوع، ثم التطرق إلى معرفة التوجه القانوني للمشرع الدستوري الجزائري من خلال الإطار الدستوري الذي حدد من خلاله مجال التشريع بالنسبة للبرلمان الجزائري وذلك في إطار تطبيق مبدأ الفصل بين التشريع والتنظيم كنتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات.

وهل كان هذا التحديد هو المجال الوحيد الذي تمارس فيه السلطة التشريعية سيادتها في المجال التشريعي وفق نص المادتين 122 والمادة 123 من الدستور، أم هناك مجالات أخرى نص عليها الدستور، والتي من خلالها تم توسيع ميدان التشريع البرلماني.

وفي الفصل الثاني: سيتم تناول تفعيل الاختصاصات التشريعية للبرلمان الجزائري من خلال النصوص الدستورية والقانون العضوي رقم 02/99 والأنظمة الداخلية للغرفتين وتقييم أداء المؤسسة البرلمانية برسم الفترة التشريعية 2007-2012 وكذلك بداية سنة 2013 من خلال الاعتماد على مؤشر سلطة المبادرة بالقوانين باعتبارها مفتاح العمل التشريعي وتحديد مواطن القوة والضعف خلال مراحل العملية التشريعية بتقديم مجموعة من الاحصائيات المتعلقة بالموضوع وتحليلها.

وباعتبار أن سيادة البرلمان لمجال التشريع لم تعد خالصة بعد أن أسند الدور التشاركي للسلطة التنفيذية في العملية، سواء عن طريق الحكومة عبر جميع مراحل إعداد القوانين أو عن طريق الدور التشريعي لرئيس الجمهورية والآليات المتعددة التي منحها إياه الدستور ليصبح في الأخير سلطة ثانية بعد البرلمان في مجال التشريع ويتفوق عليه في بعض الأحيان.

أما ما يمكن أن أثيره في خاتمة هذه الدراسة هي الخروج بجملة من النتائج المتعلقة بالأداء البرلماني في مجال الاختصاص التشريعي وسأرافقها بالافتراضات والتوصيات المناسبة للموضوع.

صعوبات الدراسة:

لقد واجهتني خال مرحلة البحث مجموعة من الصعوبات أذكر منها:

- منهج الدراسة من جهة اسقاط الأفكار النظرية على الوقائع.
- صعوبة قياس الأداء، لارتباط عملية القياس غالبا بتخصصات أخرى.
- الخلط بين الوظائف التشريعية والسياسية للبرلمان.

ورغم ذلك سأحاول جاهدة التغلب عن كل الصعوبات بالبحث والاجتهاد واستشارة المشرف وأهل الخبرة والكفاءة.

الفصل الأول: تحديد المفاهيم الأساسية والاختصاص التشريعي للبرلمان

إن الولوج في هذه الدراسة يتطلب معالجة بعض المفاهيم الأساسية المرتبطة بموضوع البحث، وهذا من أجل الوصول إلى التعاريف ذات العلاقة بموضوع الدراسة هذا في مبحث أول، ثم استقراء النصوص القانونية الدستورية لمعرفة توجه المؤسس الدستوري الجزائري في مجال تحديد الاختصاص التشريعي للبرلمان وكيفية تنظيمه كمبحث ثاني.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي

سيتم التطرق في هذا المبحث الأول من الفصل الأول إلى مجموعة المصطلحات والمفاهيم الخاصة من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، حيث سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : مفهوم الأداء البرلماني

المطلب الثاني: مفهوم الاختصاص التشريعي

المطلب الأول: مفهوم الأداء البرلماني

إن الخوض في غمار مفهوم الأداء البرلماني، يستوجب التركيز على مدلولي المصطلح من الناحية اللغوية والاصطلاحية ومعانيها المختلفة وهذا حسب السياق الذي وردا فيه. لذلك، سأتناول بالشرح لمصطلح الأداء في فرع أول، ثم تسليط الضوء على الأصل اللغوي لمصطلح البرلمان الذي هو محور دراستنا ثم معناه الاصطلاحي في فرع ثان.

الفرع الأول: مفهوم الأداء

تستخدم كلمة الأداء على نطاق واسع دون الاتفاق على معنى محدد، وهذا يعكس المعاني المتعددة للكلمة.

وقد نال قسطا وافرا من الدراسة خاصة في العلوم الاقتصادية والتسيير ودراسة الموارد البشرية بشكل خاص.

1- المعنى اللغوي لمصطلح الأداء:

بالرجوع للأصل الاشتقاقي للكلمة لها نفس المعنى في اللغة الفرنسية واللغة الانجليزية والدالة على الانجاز.

أصل كلمة "الأداء" (1) performance هو لاتيني ونقل إلى اللغة الانجليزية في القرن الخامس عشر وتعني الانجاز وتحقيق النتائج الفعلية.

في الواقع (2) to performe تعني إنجاز مهمة بانتظام وطريقة تؤدي إلى تحقيق الغرض المطلوب، ولقد قدمت الكلمة في اللغة الفرنسية في مجال سباقات الخيل، للدلالة على نتائج الحصان وقدرته. غير أن للكلمة دلالاتها في المعاجم العربية، فابن منظور في لسان العرب (3) استعمل كلمة الأداء للدلالة أن: "الأداء" وازن فعال، اسم مصدر للفعل -أدى- ومصدره -التأدية- ومعناه على ما صرح به بعض أهل العلم -القضاء-، وقيل بل أصله إيصال الشيء أو وصوله إليه من تلقاء نفسه.

(1) Performance: (n.f.1839; mot angel; de l'a fr. Performance (xvi^e) de performer "accomplir, executer") 1° Résulta chiffré optenue par un cheval de course ...

2° Exploit, succès. "Le travail a été execute en moins de temps qu'il n'était prévu" P.Robert; dictionnaire de la langue française, année 1986 p, 1402.

(2) to performe: "to carry out; execute; do; to carry into effect, fulfill, ..."

www.dictionary.reference.com/.../re+perform.

(3) الموقع الإلكتروني: ar.wikifeqh.ir

2- المعنى الاصطلاحي للأداء:

أما من الناحية الاصطلاحية فقد اختلف مفهوم الأداء حسب كل مرحلة تاريخية وخضع للعديد من المؤثرات، والعوامل، تدخلت بشكل أو بآخر في تحديد وضبط المصطلح بدقة، خاصة مع تعدد المجالات التي استعمل فيها المصطلح⁽¹⁾

فمن وجهة نظر A.kherarkhem فإن "الأداء يدل على تأدية عمل أو إنجاز نشاط أو تنفيذ مهمة، بمعنى القيام بفعل يساعد على الوصول إلى الأهداف المسطرة"⁽²⁾

كما ينظر الكاتبان « Miller et bromili » إلى "الأداء على أنه انعكاس لكيفية استخدام المؤسسة للموارد المالية والبشرية، واستغلالها بكفاءة وفعالية بصورة تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها"، حيث عرفه عبد المالك مزهودة على أن الأداء هو "حاصل تفاعل عنصرين أساسيين هما الطريقة في استعمال موارد المؤسسة، ونقصد بذلك عامل الكفاءة، والنتائج (الأهداف) المحققة من ذلك الاستخدام، ونعني بذلك عامل الفعالية... والأداء يستعمل للحكم على هذه المنظمات والمؤسسات من حيث قدرتها على تحقيق أهدافها ومدى التزامها بالرشادة في الوصول إلى ذلك، أي مدى عقلانية الطريقة المتبعة"⁽³⁾

وعليه فإن مفهوم الأداء في عمومته يشير إلى ذلك الفعل الذي يقوم إلى إنجاز الأعمال كما يجب أن تنجز، والذي يتصف بالشمولية والاستمرارية، ومن ثم فهو بهذا المعنى يعتبر المحدد لنجاح المؤسسة وبقائها في أسواقها المستهدفة، كما يعكس في الوقت نفسه مدى قدرة المؤسسة على التكيف مع نجاحها أو فشلها في تحقيق التأقلم المطلوب، كما تجدر الإشارة إلى أن مفهوم الأداء يقترن بمصطلحين هاميين في التسيير وهما الكفاءة والفعالية⁽⁴⁾

(1) أنظر، سناء عبد الكريم خناق، مظاهر الأداء الاستراتيجي والميزة التنافسية، المؤتمر الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 08-09/03/2005، ص 35.

(2) الشيخ الداوي، تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء، مجلة الباحث، عدد 7 سنة 2010، جامعة الجزائر، ص 218

(3) عبد المالك مزهودة، الأداء بين الكفاءة والفعالية، مجلة العلوم الانسانية، العدد 1، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، سنة 2001، ص 87.

(4) الشيخ الداوي، المرجع نفسه، ص 217

وفي تعريف لا يقل أهمية في مجال الموارد البشرية والتسيير الإداري عرفه أحمد مقر عاشور⁽¹⁾ على أنه عبارة عن محصلة مجموعة من العوامل في مقدمتها، قدرات الفرد ودوافعه، تليها أهداف المؤسسة وقدراتها وآلية تسييرها".

هذه المحصلة تتجلى في سلوك الفرد داخل المنظمة أثناء قيامه بمهامه، وتلتقي فعالية هذا الأداء شيئاً فشيئاً لكل مؤسسة في الغالب بمدى مطابقة الفرد كما هو مطلوب منه سواء على البعد التقني أو النفسي⁽¹⁾. نستنتج من هذه التعاريف أن معنى الأداء يحدد العلاقة المزدوجة بين الجهد والنتيجة وبالتالي فهو القدرة على الحصول على نتائج أفضل وتوفير الحد الأدنى من الجهد والعمل بشكل فعال لتحقيق الأهداف المرجوة.

وهو كذلك نسبة تحقيق النتائج المرجوة، أي مقارنة النتيجة المتحصل عليها بالمرجعية، والمتمثلة في الهدف المسطر للغرض، وعليه فإننا نجد في الأخير أن الأداء بالفعل هو مستوى الانجاز، غير أن هذا المستوى من الانجاز لا يحدد إلا إذا حددت كفاءة وفعالية المؤسسة وبناء على ذلك، وجد ارتباط بين مصطلح الأداء ومصطلحي الفعالية والكفاءة.

أما الكفاءة⁽²⁾ L'efficacité فهي: "نسبة تحقيق الأهداف وتتعلق أصلاً بإنجاز المهام بطريقة سليمة".

وقد عرفها Vincent plaucher بأنها: "القدرة على القيام بالعمل المطلوب بالتقليل من الإمكانيات، والنشاط الكفاء هو النشاط الأقل كلفة"⁽³⁾.

وعليه نقول بأن النشاط ذو الكفاءة إذا كانت النتائج مطابقة للأهداف المسطرة والمحددة، حيث يجب أن تكون الأهداف:

(1) أحمد صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، دار النهضة العربية، بيروت، 1983، ص 50.

(2) L'efficacité : qualifie la capacité d'une personne, d'un groupe ou d'un système de parvenir à ses fins, à ses objectifs (ou à ceux qu'on lui a fixés).

Etre efficace revient à produire à l'échéance prévue les résultats escomptés et réaliser des objectifs fixés.

Objectifs qui peuvent être définis en termes de quantité, de qualité, de rapidité, de coûts, de rentabilité, etc.

La notion d'efficacité est largement utilisée dans les activités économiques et de gestion.

Mais pas seulement : elle est employée dans les domaines scientifiques : chimie, catalyse, biochimie, biologie, mécanique, thermodynamique, etc.

L'efficacité ne doit pas être confondue avec l'efficience qui caractérise la capacité à atteindre les objectifs au prix d'une consommation optimale de ressources (personnel, matériel, finances).

www.wikipedia.org/wiki/efficacite

(3) الشيخ الداوي، المرجع السابق، ص 219

- متناسقة مع الغرض.
- محددة وقابلة للقياس.
- جنبا لجنب مع النتيجة المتوقعة.

كما أنه ليس بالضرورة أن يكون الهدف كميا ولكن يجب أن تكون النتائج قابلة للقياس وحتى نتمكن من معرفة كفاءة النشاط (سواء الفرد أو المؤسسة) لا بد من معرفة كل المؤثرات الخارجية والداخلية التي تلعب دورا في تحديد ذلك.

أما عن الفعالية " L'efficience " ⁽¹⁾ فعرّفها كل من Walker et Ruibert: "قدرة المؤسسة على تحقيق أهدافها الإستراتيجية من مبيعات وتعظيم حصتها السوقية مقارنة بالمنافسة..."⁽²⁾ فمصطلح الفعالية معلق ومرتبطة بدرجة بلوغ النتائج والأهداف المسطرة من المؤسسة، ويرى أن الفعالية كذلك مصطلح مرتبط بمخرجات المؤسسة والتعبير عنها. تكون نسبة قيمة المخرجات* الفعلية إلى المخرجات المتوقعة والمخططة⁽³⁾، وعليه فالكفاءة هي أن تتحقق أكبر نسبة من النتائج بأقل جهد وتكلفة وفي وقت قياسي. ولقد حصر بعض الباحثين الأداء في بعد واحد وهو إما الكفاءة أو الفعالية أي التركيز على الاستخدام الصحيح والأمثل للموارد أو الاعتماد فقط على نسبة النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المسطرة.

(1) l'efficience : « capacité d'un individu ou d'un système de travail d'obtenir de bonnes performances dans un type de tâche donné »

Aussi : « l'efficience est l'usage rationnel des moyens que l'on dispose pour atteindre des objectifs et au préalable, Il s'agit de la capacité d'atteindre les objectifs et les but envisagés tout en minimisant les moyens engagés et le temps, réussissant ainsi à leur optimisation »

voir: www.les-difinitions.fr/efficience.

(2) الشيخ الداوي، المرجع السابق، ص 219.

(3) المرجع نفسه، ص 219.

* **المخرجات:** "هي النتائج التي يجب أن يحققها برنامج أو مشروع من توظيفه للموارد المتاحة، وضمن فترة زمنية محددة، ... يجب أن تكون المخرجات ملموسة وقابلة للإنجاز، وفي حدود قدرة البرنامج أو المشروع على الانجاز، وإذا كانت النتائج في معظمها خارجة عن سيطرتها أو تأثيرها فلا يمكن اعتبارها من المخرجات" ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه، قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2012/2013، ص 37.

فالكفاءة والفعالية "هما وجهان متلازمان عندما يتعلق الأمر بقياس الإنجازات كما يعكس ذلك التوجه الذي يعرف الأداء انطلاقاً من البعدين معاً، حيث عرف بأنه العلاقة بين النتيجة والمجهود وهو أيضاً معلومة كمية في أغلب الأحيان تبين حالة أو درجة بلوغ الغايات والأهداف والمعايير والخطط المتبعة من طرف المنظمة"⁽¹⁾.

وعليه فالأداء هو: "عمل الأشياء الصحيحة بطريقة صحيحة، أي الجمع بين الفعالية والكفاءة في التسيير والإنتاج، كما أنه لا يتضمن فقط البعد الاقتصادي بل يتعداه إلى البعد الاجتماعي والتنظيمي، ومن ثم فهو بهذه الصورة يعد مفهوماً يتميز بالشمولية من حيث الأبعاد، ولكي تتمكن المؤسسة من تطوير أدائها باستمرار ينبغي عليها الاعتماد على نظام متكامل لقياس وتقويم الأداء وعدم الاكتفاء في القياس بالمؤشرات التقليدية فقط (المالية) بل لا بد من تدعيم ذلك بالمؤشرات الخدمية لأنها تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الإستراتيجية للمؤسسة"⁽²⁾.

3- مفهوم تقييم الأداء:

لقد عرف البعض تقييم الأداء بأنه العملية التي من خلالها يتم التعرف على أداء الفرد أو المؤسسة لمهامها وقدرتها على الأداء والخصائص اللازمة لتأدية العمل بنجاح⁽³⁾.

ويراه آخرون بأنه: "عملية قياسية لمدى فاعلية وكفاءة الأداء الفعلي"⁽⁴⁾

وحسب هذين التعريفين فإن عملية تقييم الأداء هي مقارنة الأداء الفعلي أو الحقيقي لمؤشرات محددة مقدماً والوقوف على الأخطاء وتبويبها ثم العمل على تصحيحها.

وحسب "محمد سعيد عبد الفتاح" فإنه عندما نحاول أن نقيم نشاط الإدارة أو أي نموذج للسلوك الإنساني فإننا نحكم على مدى فعالية الخطة وقدرتها على تحقيق الأهداف، عند ذلك لا بد أن نعرف هل حقق التنظيم الأهداف التي يسعى إليها؟

وهل كانت القرارات مصممة بدقة للحصول على النتائج المطلوبة⁽⁵⁾ وعليه فإنه للوصول إلى تقييم أداء مؤسسة ما ومدى تحقيقها للإنجازات المسطرة لا بد من الإلمام بكامل المعلومات الحقيقية الخاصة بالمؤسسة

(1) عبد المالك مزهودة، المرجع السابق، ص 87.

(2) الشيخ الداوي، المرجع السابق، ص 226.

(3) سمير أسعد مرشد، مفهوم الكفاءة والفاعلية في نظرية الإدارة العامة، مجلة الاقتصاد والإدارة، عدد 1، جامعة الملك عبد العزيز، جانفي 1988، ص 313.

(4) المرجع نفسه، ص 313.

(5) محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، الاسكندرية، الدار المصرية الحديثة، 1981، ص 324.

ووضع دراسة شاملة للوظيفة الأساسية للمؤسسة حتى نستطيع الحصول على مقارنة تقييمية للأداء ونتمكن من إصدار أحكام تقييمية تخص المؤسسة.

وما يهمنا في دراستنا هذه الخاصة أو المعنونة بـ "الأداء البرلماني في الجزائر -دراسة في الاختصاص التشريعي- هو تقييم هذا الأداء أي تحديد مستوى الأداء المحقق من طرف المؤسسة التشريعية الجزائرية مقارنة بالمكانة والمركز الذي تحتله في سلم المؤسسات السياسية في الدولة، إلى جانب تقييم هذا الأداء بالنظر إلى القواعد الدستورية التي نظمت هذا الاختصاص، ويمارس بناء عليه البرلمان اختصاصه التشريعي وكذا المحيط الذي يمارس فيه هذا الاختصاص والمتمثل أصلا في المحيط السياسي والثقافي والاجتماعي و الاقتصادي والأمني.

الفرع الثاني: مفهوم البرلمان

سوف نحاول في هذا الفرع، التطرق كخطوة أولى إلى معرفة أصل كلمة البرلمان وتحديد مفهومه واستعراض أهم مراحل نشأة المؤسسة البرلمانية في الجزائر.

1- تعريف البرلمان:

بالنسبة للاشتقاق اللغوي لكلمة برلمان، فهي دخيلة على اللغة العربية، وهي فرنسية الأصل من الفعل الذي أعطانا الاسم.

وكلمة برلمان، أصلها من كلمة « Parler »⁽¹⁾ اللاتينية وهي تعني، النقاش والحوار.

وتاريخيا، لفظ البرلمان إسم لمداولة الملك مع الرعية، ثم أصبح يطلق على الاجتماع الذي تتم فيه تلك المداولة.

(فمنذ القرن 13 عشر اتجهت انجلترا إلى التأكيد على الإرادة التي أبدتها الكونتات والبارونات وممثلو الكنيسة والمدن، للموافقة على جباية الأموال التي رأى الملك حاجة إليها.

حيث كان البرلمان ممثلا لنوع واحد من الطبقة، وهي الطبقة الحاكمة، ثم أصبحت مؤسسة ديمقراطية بمعناها الحديث للدلالة على الهيئة التشريعية التي تتكون من الملك أو الملكة، ومن اللوردات (روحانيين، علمانيين) ونواب الشعب (العموم).

(1) Parler : « Etymologie, du verbe parler lui même venant du latin, lithurgique, parabolare ; parler par parabole, c'est « l'endroit ou l'en parle ».

www.toupie.org>dictionnaire.

ويتكون من مجلسين: مجلس اللوردات ومجلس العموم، وقد تطور إلى أن أصبح يقال عنه "أن البرلمان الانجليزي قادر على كل شيء سوى تحويل الرجل إلى امرأة أو المرأة رجلا، وأن انجلترا لا تحكم بالمنطق بل البرلمان"⁽¹⁾

وفي فرنسا أطلقت كلمة برلمان على كل الجمعيات السياسية التداولية التي توجد على المستوى الوطني، بعد أن كانت تطلق على بعض الهيئات القضائية التي تتمثل أصلا في برلمان باريس، أو ما يعرف بمحكمة الملك القديمة (1790)⁽²⁾

من خلال هذه التعاريف التاريخية، فالبرلمان هو عبارة عن مؤسسة أو هيئة تمثيلية يناط بها سن القوانين والتشريعات، حيث ظهرت في أوروبا في أعقاب الثورات للحد من السلطة المطلقة للمالكيك. وقد عرفه "موريس ديفرجيه" أنه: "أجهزة حكومية جماعية تتكون من عدد كبير من الأعضاء ... هي على العموم وسيلة لتقوية العناصر المحافظة بإعطائها أكبر سلطة في الغرفة الثانية"⁽³⁾. فهو يرى أن البرلمان لم يعد ممثلا للطبقة الحاكمة، وقد تطور واستحوذ تدريجيا على كل صلاحيات الملك.

أما "السعيد بو شعير" فقد عرفه بأنه: "تلك الهيئة السياسية المشكلة من مجلسين أو مجلس يضم كل منهما عددا من النواب ويتمتع سلطة البث في المواضيع التي تدخل في اختصاصاته وأهمها التشريع والمراقبة، ولكل مجلس لجان مشكلة من عدد قليل من الأعضاء"⁽⁴⁾.

(1) راجع: فطيمة لبصير، واقع العلاقات العامة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم العلوم السياسية والاتصال، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، سنة 2007/2008، ص 169.

(2) المرجع نفسه، ص 169.

كذلك: « L'irrégularité dans le fonctionnement de la semblée représentative oblige le roi à crié le parlement. Au fait, ce sont les représentants des villes et des villages élus dans les assemblées primaire à titre de délégués qui se réunissaient en assemblée éléctorale pour élire les députés du parlement... » M.D.Daloz. Ainé : répertoire de ligislation de doctrine et de jurisprudence, T18 ème, ed.Daloz, Paris , 1870, P 246.

(3) عبد الحق بن سعدي، التجربة البرلمانية في الجزائر -دراسة في الأداء البرلماني من جوان 97 إلى أكتوبر 2001، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 2

(4) السعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط4، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1992، ص 197.

وقد عرف حسب دليل الممارسة البرلمانية للاتحاد البرلماني الدولي كما يلي: "كلمة برلمان هي مصطلح يعني الهيئة التمثيلية، تتشكل من أفراد أعطاهم الشعب مسؤولية تمثيلية، بمنحه مهمة تحديد الإطار الشرعي الذي يحكم المجتمع والسهر على أن تكون هذه المحددات الشرعية تطبق بصفة مسؤولة من طرف السلطة التنفيذية"⁽¹⁾.

إن البرلمان يحمل أسماء مختلفة في بلدان مختلفة، وقد يتكون من غرفة أو غرفتين، كما يضم عدد من الممثلين أو النواب المنتخبين من طرف الشعب.

يتم عادة اختيار الغرفة الأولى بالانتخاب، والغرفة الثانية بالتعيين والانتخاب.

(2)

2- البرلمان في الجزائر(2):

لعله من المفيد في دراستنا هذه، التطرق إلى مدخل بسيط، حول أهم التطورات التاريخية التي رافقت البرلمان الجزائري ليصبح ممثلاً فعلياً للسيادة الوطنية والإرادة الشعبية.

قد سمحت الانتخابات التشريعية التي تم إجراؤها بتاريخ 20 سبتمبر 1962 بعد الاستقلال مباشرة إلى إصدار دستور 10 ديسمبر 1963، الذي كرس من خلاله مبدأ وحدة الغرفة بالنسبة للبرلمان كما اصطلح عليها حينها "المجلس المنتخب" فنصت المادة 27 من دستور 1963 على أنه: "السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون بالاقتراع العام المباشر...".

إلا أنه ومن سنة 65 إلى 76 وبعد تجميد العمل بالدستور الأول تأسس على هرم الدولة ما أصطلح على تسميته بمجلس الثورة، الذي أصبح هو المؤتمن على السلطة السيادية، وبتاريخ 22 نوفمبر 1976 شهدت

(1) راجع: سميرة عباس، استقلالية وفعالية السلطة التشريعية (دراسة حالة العهدة البرلمانية 1997-2002)، مذكرة لنيل

شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، سنة 2007/2008، ص 15.

(2) أنظر: فطيمة لبصير، المرجع السابق، ص 170/ فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 143/ السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990، ص 52، ص 53/ ادريس بوكرا، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، در الكتاب الحديث، الجزائر، ص 15.

الساحة الوطنية في إطار استكمال مؤسسات الدولة الجزائرية تأسيس المجلس الشعبي الوطني الذي تمثلت أهم مهامه الأساسية في سن القوانين وبالتالي أنيطت به الوظيفة التشريعية. كما تجب الإشارة إلى اعتناق الجزائر في تلك الفترة نظام الحزب الواحد، وهو الحزب الحاكم لمؤسسات الدولة.

أما عن دستور 1989 فقد حافظ المؤسس الدستوري آنذاك على مبدأ اعتناق أحادية الغرفة وبالتالي كرس وأبقى على نفس المبدأ الذي جاء به دستور 1976. إلا أن التغيرات كانت بإرساء قواعد الديمقراطية من خلال مبدأ التعددية الحزبية وفقا لما نصت عليه المادة 40 من الدستور⁽¹⁾ وعليه فبعد أن كان نواب المجلس الشعبي الوطني، ينتخبون من طرف الشعب، بناء على قائمة حزب جبهة التحرير الوطني الحزب الوحيد في الدولة، فأصبح نواب المجلس الشعبي الوطني ينتمون إلى معظم القوائم المقدمة من طرف الأحزاب المعتمدة.

إضافة إلى اعتماده لمبدأ الفصل بين السلطات من خلال تنظيم عمل كل سلطة. وقد أدت استقالة رئيس الجمهورية إلى توقيف عملية تجديد تشكيلة المجلس التي انتهت عهدتها، وترتب عن ذلك حالة فراغ قانوني أدى إلى تنصيب هياكل انتقالية المجلس الأعلى للدولة والمجلس الاستشاري الوطني ثم المجلس الوطني الانتقالي وذلك إلى غاية إجراء التعديل الدستوري بتاريخ 28 ديسمبر 1996 الذي أدخل تغييرات على الواجهة السياسية والمؤسسية للجزائر وذلك بإحداثه وإنشائه لغرفة ثانية وبالتالي أصبحت السلطة التشريعية تتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، واعتبر بذلك أول برلمان تعددي ديمقراطي في الجزائر.

(1) دستور 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

المطلب الثاني: مفهوم الاختصاص التشريعي

حتى يتسنى لنا دراسة الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري، ارتأينا أن نقوم بدراسة وتحليل مصطلح الاختصاص من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، إلى جانب تحديد نوع التشريع محل الدراسة من خلال التطرق إلى تعريفه وأنواعه وخصائصه.

الفرع الأول: مفهوم الاختصاص: سأتناول في هذا الفرع:

1- المعنى اللغوي للاختصاص:

في اللغة العربية التخصيص، الاختصاص، التخصص هو تفرد بعض الشيء بما لا يشاركه فيه بالجملة، وذلك خلاف العموم والتعميم والخاصة ضد العامة⁽¹⁾.

ويقال خصه بالشيء يخصه خاصا، وخصوصا وخصوصية، واختصه أفراده دون غيره. ويقال اختص فلان بالأمر وتخصص له، أي إنفرد وخص غيره واختص به، والخاصة خلاف العامة والخاصة من تخصصه لنفسك⁽²⁾.

وقد عرف في معجم الوسيط على النحو التالي:

خص ، اختص [خ، ص، ص] فعل خماسي لازم متعد بحرف

اختص في الكيمياء: ركز اهتمامه عليها دون غيرها، أي انفرد بها.

واختص بالأمر: أثره على غيره وأفرده بها.

كما جاء في المعجم الغني إن اختص صديقه بنصيب الأسد، أي جعله له دون غيره، واختصه بوجه لقوله تعالى: "والله يختص برحمته من يشاء والله ذو الفضل العظيم" الآية 74 من سورة آل عمران⁽³⁾

(1) الموقع الإلكتروني: www.arwikifeqh.ir

(2) ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج7، 2003 سنة، ص 24.

(3) الموقع الإلكتروني: baheth.info.com

2- المعنى الاصطلاحي للاختصاص:

أما من الناحية الاصطلاحية فقد عرفه الفقه القانوني بأنه "ولاية قانونية مادية إقليمية زمنية وشخصية معترف بها لسلطة أو هيئة عامة للقيام بهذا العمل أو ذلك ضمن شروط محددة"⁽¹⁾ وحسب "لوشن دلال" فإن الاختصاص يمثل قدرة قانونية تسمح بتصرفات تتعلق بوظيفة حكومية، إدارية قضائية، أو بوكالة انتخابية، وتعتبر فكر الاختصاص على أن السلطة ليست لصيقة الشخص الذي يمارسها، ويميز حسب موضوعها إلى:

الاختصاص العام « de droit commun » إن لم يكن الاختصاص مقيدا من حيث الموضوع.
الاختصاص المقيد « compétence d'attribution » إن كان محدد الموضوعات.

فمثلا نقول عن اختصاص البرلمان في التشريع بأنه كذلك لأنه محدد وفقا لمواد خصه بها الدستور الجزائري⁽²⁾.

الفرع الثاني: مفهوم التشريع

لما كان التشريع المصدر الرسمي للقانون فإن الدراسة تتطلب المنطق المنهجي التعرض أولا لتحديد معناه بالتطرق لأهم التعاريف الخاصة به، ثم بيان خصائصه وأنواعه.

1- تعريف التشريع:

اختلف فقهاء القانون في إعطاء وتحديد مفهوم واضح وجامع شامل للتشريع، فمنهم من اعتمد في تعريفه للقانون على السلطة المصدرة له وهناك من أخذ بطريقة وضعه والإجراءات المتبعة كما أنه يوجد من اعتمد على مجموعة من الخصائص والمميزات، وقد تم الاتفاق على أن التشريع له مفهوم واسع ومفهوم ضيق.

فمن حيث المفهوم الواسع فيعتبر المصدر الرسمي للقانون، وهو صادر على السلطة التشريعية كأصل عام وفي حالات أخرى ومحددة تصدره السلطة التنفيذية وفقا لما نص عليه الدستور. ويأتي في شكل مقنن يتضمن قواعد قانونية تتميز بالعمومية والتجريد والالزام لغرض تنظيم سلوك الأفراد وعلاقاتهم فيه⁽³⁾، أما من حيث المفهوم الضيق فإننا نقصد به مصطلح التقنين « code » و

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه، قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011/2012، ص 14.

(2) المرجع نفسه، ص 15.

(3) أنظر: الجيلاني عجة، مدخل للعلوم القانونية، برقي للنشر، الجزائر، ج1، سنة 2009، ص 249.

« loi » وهو عبارة عن نص قانوني يصدر عن السلطة التشريعية وهي بصدد تنظيم مجال معين بذاته وحينها يصبح التشريع نفسه المعنى لمصطلح القانون ومثال ذلك: وضع قانون ينظم كيفية ممارسة مهنة المحاماة أو القانون الذي ينظم المسار المهني للموظفين، وما اصطلح على تسميته بقانون الوظيفة العامة⁽¹⁾. وانطلاقاً من هذه التعاريف نجد أن القاعدة التشريعية تتميز بمجموعة من الخصائص والمميزات:

- الإلزام حيث يترتب على مخالفتها الجزاء، وعليه فإن قواعدها ملزمة وجبرية وقد سخرت لتنفيذها مجموعة من الوسائل اللازمة لإجبار الأفراد على احترامها والانصياع لها.
- أما اتصافها بالعمومية والتجريد فإن هذه الخاصية للقاعدة التشريعية تدل على أنها لا تخاطب الأشخاص بذواتهم ولكن تخاطبهم بصفاتهم.
- وهي كذلك قواعد مكتوبة، محررة في وثيقة صادرة عن سلطة مختصة (السلطة التشريعية) وهي محل الدراسة في المذكرة.

وأن العمل التشريعي يتميز عن غيره من الأعمال وفقاً للمعايير الأساسية⁽²⁾:

- أ- **المعيار العضوي:** ويعتمد في هذا المعيار على الجهة مصدرة العمل فقد يصدر من مؤسسة دستورية هي البرلمان وفي حالات أخرى خاصة عن سلطة موازية لها هي السلطة التنفيذية.
- ب- **المعيار الموضوعي:** يتميز العمل التشريعي عن كل عمل إداري قد تصدره الدولة وفق هذا المعيار من حيث موضوع العمل والذي يتمثل أساساً في سن القواعد القانونية.

ج- **المعيار الشكلي:** وهو يعتمد على شكل العمل حيث يتميز التشريع بإفراغه في قوالب مكتوبة بلغة مميزة وصياغة خاصة تميزه عن باقي الأعمال الأخرى للدولة حيث يكون في شكل "تقنين" وهو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية تتميز بالانسجام ووحدة الموضوع.

غير أن "دلال لوشن" حاولت اقتراح تعريف للقانون واعتبرته هو المرجع أو المعيار الذي يحدد وفقه العمل التشريعي حيث اعتبرت أن:

"القانون هو كل نص اعتبره الدستور مصدراً شكلياً للتشريع، لإنشائه قواعد عامة ومجرة غير تأسيسية تعبيراً عن الإرادة العامة للشعب، بهذا لا تهتم الجهة المصدرة له، ولا طبيعة الإجراءات إلا في تميزه عن

(1) أنظر: حسن كيرة، **مدخل إلى القانون**، منشأة المعارف الإسكندرية، ط 6، سنة 1993، ص 11/ كذلك الجبلاني عجة، المرجع السابق، ص 249.

(2) أنظر: المرجع نفسه، ص 249.

المراسيم التنظيمية، ويكون مجال المادتين 122 و 123 معياراً تكميلياً للتعريف نلجأ إليه فقط للتمييز بين ما هو قانون وتنظيم مستقل في حالة الغموض الشكلي⁽¹⁾.
وعليه نستنتج من هذا التعريف أن العمل التشريعي قد يصدر من هئتين الهيئة الأصلية والتي اختصاصها التشريع وهي السلطة التنفيذية، وقد تصدره السلطة التنفيذية عن بعض أعمال رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وسوف نحاول من خلال المطالب القادمة التطرق بالتفصيل إلى مجال السلطة التشريعية فيها يخص الاختصاص التشريعي والتطرق بالتفصيل إلى كيفية معالجة المؤسس الدستوري الجزائري لهذا الإختصاص.

2- أنواع التشريع وصوره:

تتحد التشريعات وتصنف من ناحية قوتها إلى ثلاث أنواع تتدرج حسب الدرجة أو سمو، كل نص تشريعي على الآخر، في قمتها التشريع الأساسي والذي يعرف بالدستور ويليه التشريع العادي والذي يعتبر محل الدراسة، وأخيراً التشريع الفرعي أو ما يعرف باللوائح التنظيمية.

أولاً: الدستور (التشريع الأساسي)

"يضع الأسس التي يقوم عليها نظام الدولة وكيانها ويتناول مسائل غاية في الخطورة والأهمية، لذلك يأتي في القمة بالنسبة لبقية أنواع التشريع وهو بذلك يتمتع بحصانة خاصة"⁽³⁾
وعليه، فهو يتصدر قمة الهرم التشريعي ويمتد بالسمو وهو عبارة عن مجموعة من القواعد التي تبين شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها كما ينظم العلاقة بين السلطات الثلاث في الدولة (سلطة تنفيذية، سلطة تشريعية، سلطة قضائية) وكذلك ينظم الحقوق والحريات العامة للأفراد.
يصدر في شكل وثيقة مكتوبة تسمى "الدستور"، بحيث يتعرض كل قانون يخالفه لعييب عدم الدستورية⁽⁴⁾، أي عدم تطابق العمل التنفيذي والعمل التشريعي مع الدستور.

(1) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 62.

(2) على حد قول اندرهوريو: "من الأفضل في إطار المؤسسات القائمة في 1958 العدول عن كلمة سلطة تشريعية للتدليل على المجلس، لأن سلطة إصدار القواعد العامة ذات القوة الإلزامية لتعديل القواعد البرلمانية موزعة بين البرلمان والحكومة" راجع: المرجع نفسه، ص 62.

(3) عوض أحمد الزغبى، المدخل إلى علم القانون، اثناء للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، سنة 2010، ص 10

(4) أنظر: الجيلاني عجة، المرجع السابق، ص 253.

حيث تختلف الدول في كيفية وضعه، فمنها من يلجأ إلى الاستفتاء الشعبي بعرضه على الشعب، وإما أن يقدم في شكل منحة من الحاكم في حالة وضع دستور جديد أو وفقا للطريقة التي يحددها الدستور وحسب نوع الدستور (جامد أو مرن) في حالة التعديل.

ثانيا: التشريع العادي

يأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور وتختص السلطة التشريعية في الجزائر بسنه أو ما يسمى بالبرلمان، وذلك وفقا لما نص عليه الدستور وحددته المادة 98 منه.

المادة 98(1): "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني وجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" وهو محل الدراسة في مذكرتنا، وسوف أتطرق في الفصل القادم إلى مراحل سنه والأحكام والقوانين التي تنظم ذلك بالتفصيل.

ثالثا: التشريع الفرعي (اللوائح)⁽²⁾

يعتبر هذا النوع من التشريع اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية حيث هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية تهدف إلى تنظيم المرافق العامة والمحافظة على الأمن والصحة العامة أو تسهيل تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

(1) "المادة 98 من دستور 1996 المعدل سنة 2008، القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

وتقابلها المادة 115 من دستور 1989.

(2) أنظر: عوض أحمد الزغبى، المرجع السابق، ص 116.

المبحث الثاني: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

إن المادة 98 من الدستور الجزائري عملت على تكريس أهم مظهر للسيادة في الدولة وهو -التشريع- و أن الشعب مصدر كل سلطة وأن السيادة الشعبية تمارس عن طريق الممثلين المنتخبين. وبالتالي فإن القانون هو المعبر عن إرادة الشعب فإن المجالس النيابية (البرلمان) باعتبارها ممثل الشعب هي صاحبة هذه السيادة، الأمر الذي يجعل منها صانعة للسياسة العامة في الدولة ومعبرة حقيقية عن السيادة الشعبية.

وتختلف الدول في تحديد سلطة ومجال البرلمان في سنه للقوانين، باعتبار أنه يشرع في كل الموضوعات؟ أم أن هناك رسما لحدود لا يستطيع تجاوزها وموضوعات لا يحق له أن يتعداها؟ فكيف كان توجه المؤسس الدستوري الجزائري في ذلك، هل حدد هذا المجال أم تركه مطلقا بحيث يحق للبرلمان التشريع في كل الميادين؟

وعليه سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية الفرعية من خلال تقسيم هذا المبحث إلى:

المطلب الأول: مفهوم مجال التشريع

المطلب الثاني: نطاق ممارسة البرلمان لسلطة التشريع

وعليه سنتناول في المطلب الأول الإطار المفاهيمي والتاريخي لمجال التشريع ثم سيتم التطرق إلى كيفية تنظيم المؤسس الدستور لمجال التشريع للبرلمان الجزائري بتحليل المادتين 122 و 123 والبحث في مواد متفرقة من الدستور تناولت الاختصاص التشريعي للبرلمان.

المطلب الأول: مفهوم مجال التشريع

إن من أهم المواضيع التي يسهر الدستور على حمايتها وتنظيمها، وأكثر المواضيع تعقيدا وحساسية، هو تحديد المجال التشريعي لكلتا السلطتين التنفيذية والتشريعية بما يحفظ عدم تعسف سلطة على أخرى. هذا في إطار تبني مبدأ عقلنة النشاط البرلماني وذلك بتحديد مجال التشريع للبرلمان وترك ما تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية.

في هذا تأخذنا الدراسة لوضع تعريف واضح لمجال التشريع والأساس التاريخي لهذا المبدأ سواء في الأنظمة المقارنة، أو في النظام السياسي الجزائري في فرع أول، ثم التطرق إلى معايير توزيع الاختصاص بين القانون والتنظيم في فرع ثان.

الفرع الأول: تعريف مجال التشريع

هو ذلك المجال المخصص للسلطة التشريعية لوضع القواعد القانونية في المواضيع الأساسية للدولة والمجتمع وتندرج هذه الاهتمامات بصورة أساسية في حقوق وحرريات المواطنين والمبادئ الأساسية لوظيفة الدولة في المجتمع والأطر الخاصة بها⁽¹⁾.

وبالتالي فهي الحدود التي ينبغي على السلطة التشريعية في الدولة أن لا تتعداها حتى لا تمس بمبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾، وذلك من خلال الالتزام التام بالاختصاصات الدستورية الأصلية.

وقد عرفه "صالح بلحاج" على أنه: "يقصد بهذه العبارة (مجال التشريع) مجموعة المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان أي ينظمها بموجب نصوص تسمى قوانين، ويختلف هذا المجال اتساعا وضيقا من نظام إلى آخر وداخل النظام الواحد من دستور إلى آخر في حالة تعدد الدساتير كما الشأن في الجزائر، ومجال التشريع في الدستور الجزائري الحالي حدد الجزء الأكبر منه في المادة 122 من هذه الوثيقة..."⁽³⁾ لقد عرف مجال التشريع توسعا كبيرا ثم ما فتىء أن انحصر تدريجيا حتى صار في أغلب الأنظمة السياسية لا يمثل إلا استثناء بالقياس مع مجال التنظيم.

(1) شريف كايس، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، سنة 2006، ص 126.

(2) يجد هذا المبدأ أصله في الفلسفة الإغريقية، أخذ مظهرها سياسيا أولا، وقد ظهر على لسان أفلاطون وأرسطو وطوره كل من لوك وروسو وكان مونتسكيو الأب الروحي لهذا المبدأ، حيث انتقل إلى الميدان التطبيقي على أثر الثورتين الأمريكية والفرنسية.

(3) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2010، ص 271.

خاصة بعد صدور دستور الفرنسي لسنة 1958⁽¹⁾ فقد أصبح مجال القانون مقيد ومحصور وأضحى مجال اللائحة مطلقا ومفتوحا فقد عمل المؤسس الدستوري الفرنسي على وضع حد لتسلط البرلمان الذي اعتبر المعبر الوحيد عن السيادة بناء على نظرية سيادة الأمة على حساب الحكومة، فلم يكن المجال أمامها سوى بتحديد دقيق لمعالم ومجال التشريع وفقا لما يقرره الدستور، وتطبيقا لمبدأ العقلنة البرلمانية الذي تبناه، بناء الجمهورية الخامسة بتحديد إختصاصات البرلمان على سبيل الحصر⁽²⁾ بغية استبعاد مبدأ المشرع الأوحد وتأسيس نظرية البرلمان المشرع يتشارك مع السلطة التنفيذية، مما أدى إلى تراجع دور البرلمان لصالح الجهاز التنفيذي، وقد كان ذلك التقييد بموجب مواد محددة على سبيل الحصر⁽³⁾.

لذلك فإنه بناء على القاعدة التي تحدد التفرقة بين المجالين التشريعي والتنظيمي بحصر مجال التشريع، قد خصص لمجال التشريع تحديد القواعد العامة والمبادئ العامة دون التفاصيل، والجزئيات أي الإطار العام فقط لمواد معينة بالذات من جهة، ومن جهة أخرى احتفظ بالاختصاص الكامل في مواد أخرى فيما يتعلق بالإطار العام والتفاصيل معا، بينما أصبح التنظيم المستقل مختص فيما بقي من هذه المواد، إذ يمارس في المجالات التي تسمح بوضع التناسق بين السلطات العمومية طبقا للمقتضيات ذات المستوى الاقتصادي والاجتماعي⁽⁴⁾.

وقد كان ذلك التحديد بموجب مواد محددة على سبيل الحصر"، وقد اعتمد واعتنق المؤسس الجزائري هذا المبدأ خاصة في الدساتير الأخيرة (76، 89 و 1996).

(1) المادة 34: "من الدستور الفرنسي 1958، طبعة الجمعية الوطنية الفرنسية، الجريدة الرسمية عدد 09154، بتاريخ 05 أكتوبر 1958".

(2) عليان بوزيان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، الملتقى الدولي حول تطوير الأداء البرلماني جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، سنة 2012، ص 04.

(3) محمد عفرون، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون دستوري، جامعة الجزائر، سنة 2007، ص 05.

(4) راجع: نبيلة لدرج، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2004، ص 04.

واقصر من خلالها القانون على وضع المبادئ العامة للمجالات الأساسية للدولة والمجتمع، بينما يعود كل ما هو غير مخصص له لمجال اللائحة أو التنظيم الذي يتولى تأطيره كما يضع التفاصيل ويسد النقائص والثغرات عند قيامه بتنفيذه وتجسيده في الميدان⁽¹⁾.

وقد تميز دستور 63 بالمكانة المرموقة التي احتلتها السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، فقد ترك مجال التشريع واسع وغير محدد بمواد وهذا ما نصت عليه المادة 27 والمادة 28 والذي أعطى السيادة الكاملة للمجلس الشعبي الوطني فيما يخص مجال التشريع ولم يعتمد أسلوب تحديده مجال القانون. في حين جاء دستور 76 على عكس دستور 63 الذي ألزم السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) باحترام المجالات التي حددها الدستور، فنصت المادة 151 منه على المجالات المحددة للمجلس الشعبي الوطني، وتلتها المادة 152 لتبين على أنه ما خرج عن اختصاص السلطة التشريعية هو من اختصاص السلطة التنفيذية ويدخل في المجال التنظيمي.

وفي المادة 115 لم يخرج دستور 89 عن ما جاء به دستور 76 واعتنق هو الآخر مبدأ تحديد ومجال القانون بناء على نص الدستور، أما عن دستور 96 فاتبع نفس نهج الدستور السابق فيما عدا توسيع مجال التشريع أكثر بإضافة مجالات جديدة وطائفة من القوانين العضوية، وسيأتي تفصيل ذلك في المطلب التالي، وإذا كان التاريخ السياسي الفرنسي يتضمن ما يكفي من الوقائع لتبرير لجوء مؤسسي الجمهورية الخامسة إلى اعتماد مبدأ العقلنة البرلمانية، فإن استيراد وتبني المؤسس الدستوري الجزائري لهذا المبدأ بحصر مجال التشريع، لم يكن له أي سند تاريخي أو أزمة سياسية أو مشاكل برلمانية تدفع إلى إخضاع البرلمان للعقلنة منذ التأسيس. بل أن مجالسنا المنتخبة المتتالية كانت منذ البداية محصورة في مجالها ابتداء أو أصلا⁽²⁾.

(1) شريف كايس ، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون دستوري، جامعة الجزائر، سنة 2007، ص 05.

(2) عليان بوزيان، المرجع السابق، ص 04.

الفرع الثاني: معيار توزيع الاختصاص بين القانون والتنظيم

لقد اختلف الباحثون في القانون حول وضع معايير واضحة تميز بين ما هو تشريع (قانون) وما هو تنظيم، وقد ظهرت عدة معايير كان أهمها⁽¹⁾:

1- المعيار المادي:

والمقصود بالمعيار المادي هو الاعتماد على مضمون كل من التشريع والتنظيم، فالأصل حسب هذا المعيار أن التشريع تدخل ضمن مضماره النصوص التي يقر فيها بالمبادئ العامة والأحكام العامة والمجردة، بينما يذهب التنظيم إلى التفصيل في الجزئيات اللازمة لتطبيق هذا القانون في المجتمع.

وقد انتقد هذا المعيار كونه يعتمد على التمييز بين الأحكام العامة والأحكام التفصيلية وفي الواقع العملي، قد سجل وجود غموض فيما يخص تحديد كل منهما، وبالتالي فهو معيار غير واضح ودقيق.

2- معيار تدرج القواعد القانونية:

ومضمون هذا المعيار الاعتماد على سمو القاعدة عن الأخرى واعتبروا رواد هذا المعيار أن القانون أسمى مرتبة من اللائحة وبالتالي فهما يرتبطان بعلاقة التبعية، فاللائحة (التنظيم) في وضع تبعية بالنسبة للقانون (التشريع) ووفقا لهذا المعيار، القواعد القانونية في الدولة تكون ما يشبه هرم متدرج الشكل، وكل قاعدة منها تعتبر أساسا لقاعدة أدنى منها درجة.

وهذا المعيار أيضا يعتره نوع من الغموض في التمييز بين مضمون التشريع والتنظيم.

3- المعيار الشكلي (العضوي):

يعتمد في هذا المعيار على الهيئة التي تصدر النص التشريعي أو النص التنظيمي. فالتشريع هو الذي يصدر من السلطة التشريعية أما اللوائح أو النصوص التنظيمية الصادرة على السلطة التنفيذية.

وقد اعتبر أن هذا المعيار غير كاف لتحديد ما إذا كان النص القانوني قانونا أو لائحة.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فنجد أنه قد اعتمد على المعيارين المادي والعضوي من خلال النصوص القانونية الواردة في الدستور الجزائري وذلك:

(1) نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، سنة 2006/2007، ص 19.

* المعيار المادي : تزعمه كل من لابند و هوريو.

إعتمد على المعيار العضوي من خلال نص المادة 98 من الدستور، إذ تنص على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وكذلك نص المادة 125 من الدستور التي تنص على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون".

وبالتالي نستنتج أن المشرع الدستوري اعتبر أنه إذا كان النص صادر عن البرلمان، فهو يدخل في مجال التشريع، وأن كل ما صدر عن رئيس الجمهورية خارج المجال المحدد للبرلمان فهو تنظيم.

وكان تبنيه للمعيار المادي من خلال مضمون المادة 122-123 من الدستور واللذان حاول من خلالها المشرع أن يحدد للبرلمان المجالات التي يشرع فيها، فقد نصت المادة 122 من الدستور: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية... بحيث جعل كل ما يخرج عن هذه الحالات المحددة في الدستور يدخل من اختصاص السلطة التنفيذية.

لكن نظرا لتعدد وتطور مقتضيات الدولة الحديثة، وضرورة مواكبة التغيرات منحت الكثير من التشريعات الحق لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية وهذا بالنظر إلى طريقة انتخابه واختياره رئيسا للجمهورية من طرف الشعب، فلقد أصبح يحتل مكانة مساوية للبرلمان وفي بعض الأحيان أسمى منه، بحكم أنه الممثل الأول للشعب والمعبر عن إرادته العامة، وهو يعتبر رمز وحدة الأمة.

فلم يعد الوضع القانوني لرئيس الجمهورية كما رآه روسو في عقده الاجتماعي، فوفقا للأنظمة الديمقراطية الحديثة وتطور الدولة المعاصرة أصبح يتمتع بالأحقية في الاضطلاع بالوظيفة التنظيمية المستقلة والتدخل في مجال التشريع⁽¹⁾.

فالدستور الجزائري نص في مادته 124 على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية التي نصت عليها المادة 93 من الدستور.

وعليه، فإن لتحديد مجال التشريع وجهان، الأول يجعل منه ذو نطاق واسع وهام في نفس الوقت حيث تكون المواد المنظمة بموجب تشريع ذات ميزة خاصة حتما. أما الوجه الثاني يجعل منه محصور وينقص من قيمته خاصة عندما يكون بموجبه التنظيم مطلق من دون أي أدنى قيمة، إذ أنه من الصعب استيعاب فكرة الاختصاص المقيد للبرلمان والاختصاص العام للسلطة التنفيذية، وهي فكرة كلاسيكية ظهرت للوجود وفرضت نفسها بكل جدارة في ظل ظروف تاريخية مهيأة لذلك، وبالتالي ففكرة التفرقة بين المجالين التشريعي والتنظيمي لها تأثير واضح على مفهوم التشريع ومفهوم التنظيم في كامل أبعاده خاصة المادي منها⁽²⁾.

(1) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 51.

(2) راجع: نبيلة لدرج، المرجع السابق، ص 29.

المطلب الثاني: نطاق ممارسة البرلمان لسلطة التشريع

تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، حرص المؤسس الدستوري الجزائري على منح سلطة التشريع إلى البرلمان (السلطة التشريعية) واعتبرها تمثل الإرادة الحقيقية للشعب وصاحبة السيادة. وهذا بالفعل ما نصت عليه المادة 98 من الدستور، والتي اعتبرت الوظيفة التشريعية لصيقة بالبرلمان، ووصف بصاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال.

وهو ما حرصت عليه مختلف الأنظمة السياسية بإسنادها لهذه المهمة للبرلمان.

لكن هذا الاختصاص للسلطة التشريعية، ليس بالمطلق خاصة مع اعتناق المشرع مبدأ تحديد مجال السلطة التشريعية بمواد دستورية، والذي اعتبرها بعض الباحثين تقييدا لحرية البرلمان في ممارسة عمله الأصيل، خاصة وأن المشرع الجزائري لم يقدم الأسباب المقنعة التي أدت إلى اعتناقه لهذا المبدأ، على خلاف المشرع الفرنسي الذي كانت لديه أسبابه السياسية والتاريخية، وقد سبق ذكر ذلك.

وفي حين اعتبر البعض من الباحثين، بأن ما اصطلح عليه بالقيود لم يكن سوى تنظيما للاختصاص التشريعي خاصة بإضافة طائفة القوانين العضوية، واحتواء النص الدستوري على مجموعة متفرقة من المواد المعبرة عن سلطة البرلمان في التشريع⁽¹⁾.

فمن خلال، الفروع المخصصة لهذا المطلب، سوف أحاول أن أسلط الضوء على نطاق ممارسة البرلمان لسلطته التشريعية وكيف عالجها ونظمها المؤسس الدستوري.

خاصة وأن البرلمان يمارس صلاحياته التشريعية وفقا لنص المادة 122 عن طريق التشريع بقوانين عادية، والمادة 123 بقوانين عضوية إلى جانب ميادين أخرى، خصصتها لها أحكام وبنود عديدة من الدستور.

وهذا ما ذهب إليه "مسعود شيهوب"، حين اعتبر أن مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان حدد بطريقتين:

الأولى: وهي أفقية، حيث يقوم فيها البرلمان بوضع المبادئ العامة والقواعد العامة، ويقصد بها

القوانين العادية⁽²⁾.

أما الثانية: فهي عمودية، ويحق فيها للبرلمان أن يتدخل وينظم حتى في التفاصيل والجزئيات

الصغيرة، وذلك بقوانين عضوية.

(1) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 51.

(2) أنظر: مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين السلطة التنفيذية والبرلمان، مجلة النائب، العدد 02، سنة 2002، ص 09/ عامر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006، ص 17.

الفرع الأول: نطاق التشريع بقوانين عادية

يعتبر دستور 1963، الدستور الوحيد الذي لم يتم فيه تحديد وحصر المجال التشريعي، وبالتالي كان الوحيد الذي جسد فعلا مبدأ سيادة الشعب من خلال المجال الواسع الممنوح له في التشريع. أما دستور 96، فقد حدد حصرا المجالات أو الموضوعات التي يحق للبرلمان أن يضع لها القوانين. فالمادة 122 نظمت هذا الاختصاص، إضافة إلى العديد من المواد المتفرقة في الدستور، سوف نتطرق لها في هذا الفرع.

أولا: مجال القانون وفقا لنص المادة 122 من الدستور الجزائري

على الرغم من إحداث غرفتين (المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة) على مستوى المؤسسة التشريعية في دستور 96، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يختلف كثيرا عن دستور 89 حول تحديد واعتناق مبدأ تحديد مجال التشريع وفقا لنص المادة 122 وحصرها هو الآخر في ثلاثين (30) مجالا⁽¹⁾. فبالإضافة إلى الميادين والمجالات التي حددها المؤسس في المادة 115 من دستور 89 فقد أضاف عليها أربعة ميادين هامة تمثلت في:

- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص⁽²⁾.
- إنشاء فئات المؤسسات.

لقد حدد الدستور⁽³⁾ الموضوعات التي يحق للسلطة التشريعية أن تضع لها القوانين في ثلاثين مادة وهي على النحو التالي:

- حقوق الأشخاص وواجبات الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.

(1) أنظر: السعيد أوصيف، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 81.

(2) راجع: المادة 115 من دستور 1989.

المادة 122 من دستور 1996 المعدل سنة 2008.

(3) راجع: نفس المصدر.

- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية والتركات.
- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.
- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية.
- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- المصادقة على المخطط الوطني.
- التصويت على ميزانية الدولة.
- إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها و نسبتها.
- النظام الجمركي.
- نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد الهامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمياه.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

- النظام العقاري.
- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.
- إنشاء وأوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

وعلى هذا الأساس أخذ المؤسس الجزائري بتحديد وحصر الصلاحيات التي يعود أمر البث والتشريع فيها إلى السلطة التشريعية، وما عداها يكون من اختصاص السلطة التنفيذية (التنظيم)، وبمعنى آخر، أن كل ما لم ينص عليه بأنه من اختصاص السلطة التشريعية فهو من اختصاص السلطة التنفيذية. وقد اختلف الباحثون في القانون الدستوري، حول اعتبار هذا التحديد، حصرا أو ذكرا على سبيل المثال للميادين التي يشرع فيها البرلمان، واعتبرها البعض خروجاً عن نص المادة 98 من الدستور الجزائري. وعليه⁽¹⁾ أن المجال لم يحدد بصورة حصرية وهذا ما وضحتة الفقرة الأولى من المادة 122 التي جاءت صياغته على النحو التالي:

"يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، كذلك في المجالات الآتية ..."
فالمؤسس الدستوري الجزائري عمل على توسيع مجالات القانون العادي، بإضافة عدد من القوانين، وجاء التحديد على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.
وهذا ما سنبنيه في المطلب الموالي، عند التطرق للميادين الأخرى المذكورة ضمناً في الدستور، والخاصة بمجال التشريع البرلماني، فنجد المؤسس إضافة إلى النص الصريح لاختصاصات البرلمان التشريعية، جاء وفي مواد متفرقة في الدستور وأشار ضمناً أنها إختصاص أصيل للبرلمان.

(1) أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2010، ص 272.

"ان المؤسس الدستوري (1) لو أراد فعلا تحديد الاختصاص التشريعي للبرلمان، لوضع صياغة مختلفة للمادة 122 تبين مباشرة أنه بصدد تحديد ميادين و مجالات اختصاص البرلمان فيما يخص التشريع. فبالنظر لنص المادة 125 من الدستور نجد أنها تفسر ذلك من خلال أن المؤسس أدرج بالقول: "... غير المخصصة للقانون ..."، ولو أراد لكانت المادة: "... غير المخصصة في المادة 122..." ولذلك، غياب نص دستوري يحظر صراحة مجالا معيناً للتشريع فيه من طرف البرلمان بقوانين عادية، يدل على أن مجال التشريع غير مقيد أو محصور.

بالإضافة إلى (2) أن العدد والصيغة المعتمدة في المواد الثلاثين، المدرجة في المادة 122 كاختصاص أصيل للبرلمان يدل على الأهمية والمرتبة المخصصة للسلطة التشريعية بعدد 30 مجالا بدل 26 التي كانت مقررة سابقا.

إضافة إلى إدراج المؤسس الدستوري لمواد كانت محظورة أو غير مخصصة للسلطة التشريعية لسبب أو لآخر، وهي تعتبر ضمن المواد والميادين الهامة والجديدة والتي كانت أصلا ليست من اختصاصه (3). أما عن الرأي الثاني والذي اعتبر فيه الباحثون أن المؤسس الدستوري الجزائري، لما قام بذكر وتحديد مجال التشريع للسلطة التشريعية، فهو تقييد وحصر لاختصاص أصيل بها. وهو بالتالي الخروج عن المبدأ العام وعدم التقييد بنص المادة 98 من الدستور الجزائري، والتي أعطت السيادة الكاملة للبرلمان في مجال التشريع، والتي جعلت من البرلمان السيد الناهي والامر في هذا الشأن وأنها لم تشر لأي دور يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في هذا الإطار، خصوصا وأن المادة 07 من الدستور أكدت على أن السيادة الشعبية تمارس عن طريق الممثلين المنتخبين وأضافت المادة 06 منه على أن الشعب مصدر كل سلطة.

(1) رابح لعروسي، المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، كليو العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2010، ص 91.

(2) أنظر: صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 272.

(3) أنظر: ادريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص 33، ص 34.

وقد ذهب بعض شراح القانون الدستوري⁽¹⁾ إلى "انتقاد هذا الأسلوب، أسلوب حصر وتحديد الموضوعات التي تمارس فيها سلطة التشريع، على اعتبار أن أي موضوع يمكن أن يكون محلا لإجراء تشريعي، وحتهم في ذلك أن الاحتياجات التشريعية تتغير تبعا لتغير لظروف، وأن هذا التحديد لم يكن له أي داع على الإطلاق".

فرغم الزيادة العددية والتوسيع للمجالات التي يحق للبرلمان التشريع فيها، إلا أنه يبقى مع ذلك تعداد المجالات بمثابة الحصر والتضييق لسلطة البرلمان التشريعية مقارنة بمجال السلطة التنظيمية الغير مقيد خاصة بالنسبة لرئيس الجمهورية⁽²⁾.

وبالتالي فإن ذلك التقييد يحد من اختصاص السلطة التشريعية، وهو عكس ما جاء به الدستور الفرنسي حينما حددت المادة⁽³⁾ 34 منه القائمة الخاصة بمجالات تشريع البرلمان والتي لم تأت على سبيل الحصر، فهي وضعت أساسا لغرض منع الحكومة من التشريع في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية، وليس لتحديد سلطة البرلمان في التشريع.

فهي بهذا المنحى، عملت على حماية البرلمان وليس تقييده، وهذا ما سمح لمجال القانون بالتوسع من جديد وتناول مواضيع التنظيم المستقل.

وترى "دلال لوشن" أن المادة 122 من دستور الجزائر لم تكن لها نفس النتائج للمادة 34 من الدستور الفرنسي بل أدت إلى نتائج كانت متوقعة من طرف محلي دستور 1958 الفرنسي عند وضعه وهي⁽⁴⁾:
لا يستمد القانون سيادته من البرلمان لأن هذا الأخير يخضع لرقابة المجلس الدستوري مما ينفي على هذه الهيئة صفة السيادة، وأصبح يستمدها من نفسه.

تدخل الهيئة التنفيذية بشكل واسع في التشريع، ليس فقط بموجب التنظيمات المستقلة، بل سبب ظهور اختصاصات جديدة تقتضي وضع قواعد عامة ومجردة في مجال القانون، وفقا لإجراءات مختلفة.

(1) راجع: محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد 2، سنة 2010، ص 584.

(2) أنظر: بابا عربي مسلم، آفاق تعزيز مكانة السلطة التشريعية في سياق مشاريع الإصلاح السياسي والمؤسساتي في الجزائر، ملتقى التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، سنة 2012، ص 07.

(3) أنظر: دلال لوشن، المرجع السابق، ص 42.

(4) المرجع نفسه، ص 43.

وعليه، فإن أصحاب هذا الرأي⁽¹⁾، يعتبرون أن اختصاص البرلمان لا يمكن تحت أي ظرف أن يقبل التجزئة أو المشاركة الفعالة في طبيعة عمله، حيث أنه كان من باب أولى أن تحدد مجالات تشريع رئيس الجمهورية، عوض أن تحدد مجالات البرلمان، صاحب الاختصاص الأصيل، لخطورة الانفراد بالتشريع، والمساس لمبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً: مجالات أخرى تنظم بقوانين

إعتاد الباحثون في القانون الدستوري، التركيز على مادتين فقط للتدليل على اختصاصات البرلمان التشريعية، وهما محل الدراسة (المادة: 122-123).

لكن الباحث في مختلف مواد الدستور بطريقة استقرائية يستخلص مجموعة من الميادين، يعود فيه الاختصاص التشريعي للبرلمان، إلى جانب نص المادة 122 من دستور 1996 التي جاء فيها:

"يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات ..."

نستنتج من نص المادة وبالخصوص، كلمة "كذلك"، التي ذكرها المشرع في المادة 122 أنها تدل على أن هناك مجالات أخرى تنظم بقوانين إضافة إلى ثلاثين مجالاً المنصوص عليه في القائمة، وهو فعلاً ما نجده في إطار مواد أخرى في الدستور، تمثلت مواضيعها على النحو التالي⁽²⁾:

- يحدد القانون خاتم الدولة.

- تحديد مشتملات لأملاك العامة للدولة.

(1) عيسى طيبي، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء تعديل الدستور سنة 2008، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2010-2011، ص 172، ص 173.

(2) المــــواد: (138، 142، 146، 147، 150، 41، 42، 5، 17، 18، 19، 20، 22، 23، 30، 35، 37، 38/1، 39/1، 40/2، 13، 45، 46، 47، 18، 49، 51، 52، 53، 55، 57، 61/2، 64، 65، 67، 68، 69، 71/1، 101، 170/2، 73.

أنظر كذلك: لوناسي مزياني، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري، سنة 1996، شهادة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 الجزائر، ص 125/ أنظر كذلك: فظة نبالي، الفصل بين الاختصاص التشريعي والتنظيمي وضعف وسائل حماية مجاليهما، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، سنة 2012، ص 02.

- تحديد وتسيير الأملاك الوطنية.
- تحديد ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها.
- نزع الملكية وترتيب تعويض قبلي ومنصف.
- المعاقبة على التعسف في استعمال السلطة.
- ضمان عدم تحيز الإدارة.
- تعريف الجنسية الجزائرية وشروط اكتسابها والاحتفاظ بها أو فقدانها أو إسقاطها.
- المعاقبة ضد المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية.
- ممارسة حرية التجارة والصناعة.
- حماية حقوق المؤلف.
- حماية حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه.
- حماية وضمان عدم انتهاك حرمة المسكن.
- حق إنشاء الأحزاب السياسية وتحديد شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات.
- ضمان مبدأ البراءة حتى ثبوت الإدانة ومبدأ الشرعية، تحديد حالات وأشكال المتابعة والتوقيف والاحتجاز، تحديد شروط تمديد مدة التوقيف للنظر، تحديد شروط وكيفيات التعويض عن الخطأ القضائي.
- تحديد شروط وكيفيات تقلد المهام والوظائف في الدولة.
- حماية تخصيص الأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية.
- تحديد شروط التعليم المجاني.
- ضمان أثناء العمل الحق في الحماية والأمن والنظافة، وتحديد كيفية ممارسة الحق في الراحة.
- تحديد شروط ممارسة حق الإضراب والحدود الممكنة لممارسته.
- المعاقبة على الخيانة والتجسس والولاء للعدو وعلى جميع الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة.
- أحداث الضرائب مع التزام المشرع بعدم إحداثها أو إحداث جباية أو رسم أو حق كيفما كان نوعه بأثر رجعي.
- مجازاة الآباء على لقيام بواجب تربية أبنائهم، ومجازاة الأبناء على القيام بواجب الإحسان إلى آبائهم ومساعدتهم.

- حماية الأجنبي الموجود على التراب الوطني في شخصه وأملاكه، عدم تسليم المجرمين خارج التراب الوطني إلا بناء وتطبيقا لقانون تسليم المجرمين، ومنع تسليم أو طرد أجنبي سياسي المتمتع قانونا بحق اللجوء.
- تحديد ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة.
- تحديد شروط الترشح لرئاسة الجمهورية.
- تحديد كيفية انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة وتعيين الثلث (3/1) الآخر من قبل رئيس الجمهورية.
- وضع قواعد ممارسة السلطة القضائية، وتحديد شروط استعانة القضاة بمساعدين شعبيين.
- شرعية وشخصية العقوبات الجزائية، حماية المتقاضى من تعسف أو من أي انحراف يصدر من القاضي.
- تحديد صلاحية مجلس المحاسبة وضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته⁽¹⁾.

الفرع الثاني: القوانين العضوية مجال إضافي للبرلمان

- لقد تميز دستور 1996 بإدخال طائفة جديدة من القوانين إلى جانب القوانين العادية وهي فئة القوانين العضوية.
- فقد أضافت المادة 123 من دستور 96 نظام القوانين العضوية وذلك لأول مرة في النظام الجزائري باعتبارها وسيلة للحد من الصلاحيات التشريعية للبرلمان، نظرا لما تتطلبه هذه القوانين من إجراءات معقدة، وذلك ابتداء من النصاب القانوني المطلوب لإقرارها مروراً بضرورة خضوعها للرقابة الوجودية للمجلس الدستوري مع حضر سلطة الإخطار على رئيس السلطة التنفيذية⁽¹⁾
- فهل هي فعلا ، تضيق وتقيّد من سلطة التشريع الخاصة بالبرلمان أم أنها مجال ثان للاختصاص التشريعي للبرلمان، وبالتالي فهي إضافة لهذا الاختصاص بغض النظر عن إجراءات سنّها وإصدارها؟

(1) راجع: لونا سي مزياني، المرجع السابق، ص 126

أولاً: تحديد مجال القانون العضوي وفقاً لنص المادة 123 من الدستور الجزائري

لقد حددت المادة 123 من الدستور 96 (المعدل دستور 2008) الميادين المخصصة للبرلمان بموجب قوانين عضوية والمتمثلة في⁽¹⁾:

- السلطات العمومية وعملها.
- النظام المتعلق بالانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

"إن فكرة القوانين العضوية ليست بالفكرة الجديدة تماماً، في الدستور الجزائري، بل كانت معروفة سابقاً بالقانون الإطار « la loi cadre » وهي مستوحاة ومأخوذة من النظام الفرنسي منذ صدور دستور 1849 والذي جعل من القانون وسيلة خارقة تسمح حتى للبرلمان بالخروج عن الدستور..."⁽²⁾

غير أن التعريفات الحديثة للقوانين العضوية جعلت منها ذو طبيعة خاصة بالنظر إلى المجالات التي تشملها والتميزة والحساسية خاصة منها ما تعلق بالدولة والمجتمع، وتنظيم السلطة والقضاء والأمن والحريات،...⁽³⁾

تعتبر القوانين العضوية المجال المفتوح، على ما يمكن أن يصبح دستورياً من أحكام وفق ما تسمح به النصوص الدستورية نفسها⁽⁴⁾.

(1) راجع المادة: 123 من دستور 1996، المعدل سنة 2008.

(2) Berramdane Abdelhak : « la loi organique et l'équilibre institutionnel » ; in RDP, N° 03 , 1993, P 719.

(3) يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات كعبي الحقوقية، ط1، بيروت، 2009، ص 333.

(4) المرجع نفسه، ص 205.

وعليه، فالقوانين العضوية صنف من ضمن القوانين المتميزة بحيث يتحدد معناها ضمن نظرية المجال الدستوري وبالتالي فإن كل ما هو من مجالات الدستور، ويجعله خاضعا للقانون العضوي، يعتبر مجالا محرما على القانون العادي من جهة ومفروضا عليه من جهة أخرى⁽¹⁾.

ويمكن تعريفها على أنها مجموعة من القواعد تحتل المرتبة الثانية من حيث التدرج القانوني بعد الدستور مباشرة في هرم قواعد مصادر النظام القانوني للدولة، فهو يتوسط الدستور والقانون العادي⁽²⁾. ويراه أندري هوريو بأنها قواعد مكملة للقواعد الدستورية⁽³⁾، وعليه فإنها وحسب المعيار الشكلي، تعتبر القوانين العضوية أسمى من التشريعات العادية من حيث الدرجة والحجية، وبالتالي وجوب إتزام التشريعات العادية باحترامها وعدم جواز مخالفته.

ان اعتناق المؤسس الدستوري الجزائري لمثل هذه الطائفة من القوانين يكمن في تجنبه للتعدلات المتكررة والمتعددة لبعض القوانين خاصة منها الدستور، والتي تؤثر على الاستقرار القانوني وتؤدي إلى تعطيل العمل التشريعي⁽⁴⁾.

لكن يظهر الفرق بين النوعين من القانون العادي والقانون العضوي، ليس في القيمة فقط وإنما في الإجراءات الشكلية لصدور كل منهما، إذ يشترط الدستور التصويت على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة مع وجوب عرضه على المجلس الدستوري قبل صدوره. في عداد ذلك لا فرق بين النوعي في إجراءات الإعداد والدراسة والمناقشة⁽⁵⁾.

(1) أنظر: يوسف حاشي، المرجع نفسه، ص 205.

(2) « la loi organique ce situe dans la hiérarchie des règles juridique a un range intermédiaire entre celui de la constitution et de la loi ordinaire »

Voir : G.vedel, droit administrative, PUF, 1973, P21.

Voir : Amiel H. « les lois organiques » in RDP, 1984, P 405.

(3) André houriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, Editions Montchrestieux, Année 1970, P 910.

(4) راجع: ججيقة سعيداني، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة الثورية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، الجزائر، 2007، ص 60.

(5) أنظر العيد عاشوري، المؤسسة التشريعية في الجزائر (نشأة، تنظيم، صلاحيات) المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ط4، سنة 2012، ص 128.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن إخطار المجلس الدستوري بشأن القوانين العضوية، أمر وجوبي وليس اختياري، سواء تم الإخطار عن طريق رئيس الجمهورية أم قام به رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة باعتبارهما يمثلان البرلمان⁽¹⁾. فالقانون العضوي على غرار القانون العادي يحيل إلى التنظيم المستقل أو ينزل بعيدا ليحدد محتوى نص التنظيم الذي هو بصدد الإحالة إليه⁽²⁾.

فالقوانين العضوية وفقا لما جاء في دستور 96 المعدل والمتمم خاصة في المادة 123 فقرة 2 والمادة 165 فقرة 3، تخضع لرقابة المطابقة أو الرقابة الدستورية ويظهر الفرق بين الرقابتين من حيث أن الأولى هي رقابة المطابقة بأن "البرلمان ليس مجبرا فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك لا بد من أن تكون هذه القواعد القانونية مطابقة للدستور نصا وروحا، وهنا يضيق دور البرلمان، بينما الرقابة الدستورية فهي علاقة تبعية القانون للدستور، أي يمنع البرلمان من وضع قواعد تخالف الدستور مقارنة بما تفرضه رقابة المطابقة من تقييد"⁽³⁾

(1) راجع الجبلاني عجة، المرجع السابق، ص 261.

• تنص المادة: 123 فقرة 2 و 3 من دستور 96 المعدل سنة 2008 على: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة، يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"

• وتنص المادة 165 فقرة 3 من نفس الدستور على "ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان"

(2) يظهر ذلك من خلال: "الأمر المتضمن القانون العضوي، المتعلق بنظام الانتخابات، أوجب هذا الأخير أن يرفق المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء، بالنص القانوني المقترح للاستفتاء، وأوجب أن يحدد لوني ورقتي التصويت التي يحتوي إحداهما كلمة "نعم" والأخرى كلمة "لا" واللذان ستوضعان الصياغة التي أوجبها القانون العضوي". فظة نبالي، الفصل بين الاختصاص التشريعي والتنظيمي وضعف وسائل حماية مجاليهما، المرجع السابق، ص 04.

(3) راجع: حميد مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2011، ص 46.

- وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري رقم 97/02 الخاص بمراقبة مطابقة الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور حيث جاء فيه: "اعتبارا أن كل قانون لا سيما العضوي منه، يجب أن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية، حيث لا تتعارض مع روح الدستور ذاته"

- كما جاء أيضا ضمن محتوى رأي المجلس الدستوري رقم 98/02 الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله للدستور على أن: "يبقى القانون العضوي خاضعا للدستور من حيث الإنشاء داخل سلم النظام القانوني للدولة، كما يجب أن يتقيد أيضا بنصوص الدستور"

- راجع: المرجع نفسه، ص 48.

وعليه فالقوانين العضوية معرضة أما للإلغاء أو التعديل من طرف المجلس الدستوري. فالنص يفقد أثره ويلغى مباشرة بعد قرار المجلس الدستوري في حالة رؤية هذا الأخير أنه غير دستوري⁽¹⁾.

أما التعديل فيكون إما بطريقة تحفظ المجلس الدستوري من خلال تغيير النصوص القانونية وتصحيح معناه مع الإبقاء على نفس الصياغة له، أو التحفظ على العناصر الغير دستورية من خلال حذف العبارات غير الدستورية وإعادة صياغته من طرف المجلس.

ثانياً: مجال القوانين العضوية في مواد متفرقة من الدستور

بعد أن ضبط المشرع الجزائري مجال التشريع بدقة من خلال توسيع صلاحيات البرلمان والانتقال من 26 اختصاص إلى 30 اختصاص وأضاف العديد من المواد المتفرقة في الدستور والخاصة بالقوانين العادية، جاءت المادة 123 من الدستور لتضيف هي الأخرى مجالات يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية شملت قوانين ذات أهمية بالغة لمختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والحقوقية والسياسية ليعود مرة أخرى في العديد من المواد المتفرقة في الدستور يوسع من صلاحيات الهيئة التشريعية أكثر من خلال عدة مجالات وميادين تخص التشريع قوانين عضوية تمثلت فيما يلي⁽²⁾:

- ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة.
- تحديد كفاءات تطبيق أحكام المادة 89 المتعلقة بوفاء أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث أي مانع آخر له.

(1) أنظر: عيسى طيبي، المرجع السابق، ص 179، ص المرجع نفسه، ص 179، ص 180.

(2) أنظر: فظة نبالي، المرجع السابق، ص 04.

- راجع كذلك المواد: 31 مكرر (3)/89/92/103/108/112/115/116/153/157/158/120 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 المعدل سنة 2008.

- تحديد كفيات تنظيم حالات الطوارئ أو الحصار.
- تحديد كفيات انتخاب النواب وكفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة وتعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي.
- تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه
- تحديد شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده.
- تحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

يتضح مما سبق أن التشريع في مجال القوانين العضوية هي سلطة خاصة بالبرلمان دون سواء وبالتالي مبدئياً لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع عن طريق الأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية، لأن وضعها يتطلب خضوعها لإزاميا لرقابة الدستورية ورقابة المطابقة في آن واحد من طرف المجلس الدستوري وفق أحكام المادة 165 فقرة 2 والمادة 123 الفقرة 3 من دستور 1996 المعدل سنة 2008.

خلاصة الفصل الأول:

من الناحية النظرية والمتمثلة في استقراءنا لجميع مواد الدستور الجزائري المحددة للاختصاص التشريعي للبرلمان من خلال المواد 122، 123 بالإضافة للمواد المتفرقة عبر مختلف بنود الدستور، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري رغم اعتناقه لمبدأ تحديد مجال القانون وألزم البرلمان قانون باحترام الحدود التي سطرت له فيما يصدره من قوانين وهذا على خطي المؤسس الدستوري الفرنسي والذي أسماها بعملية عقلنة البرلمان.

نجد أن الحصر العددي لتلك النصوص والمواد لم تؤثر على أهمية ومكانة السلطة التشريعية (البرلمان) خاصة، وأنها جاءت جميع المواد أساسية وهامة من خلال مضمونها المتعلق أساسا بالضمانات في مجال الحقوق والحريات للأفراد واهتمت الكثير من المواد بالمصالح الأكثر حيوية في البلاد. من خلال هذا التحديد حاول المشرع الجزائري احترام مبدأ الفصل بين السلطات ووضع مجال لكل سلطة تختص به.

غير أن الواقع العملي، أثبت أن التعريف القديم لمبدأ الفصل بين السلطات لم يعد يتماشى مع تطورات الدولة الحديثة التي فرضت نوع من التعاون بين السلطات، وضرورة التداخل فيما بينها، أدى في الكثير من الأحيان إلى تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، حتى بات أغلب الباحثين يعتبرون الحكومة مشرعا أصلي والبرلمان مشرع فرعي من خلال صورية هذا الاختصاص، اعتبارا من أن أغلب القوانين هي ذات مصدر حكومي، وأتهم البرلمان بكونه قد أصبح غرفة تسجيل فقط.

فالممارسة أثبتت فعلا أن مجمل القوانين، إن لم نقل كلها من أصل حكومي وتكاد تنعدم اقتراحات النواب البرلمانيين، إضافة إلى استبعاد اقتراح القوانين المالية من طرف البرلمانيين واقتصار هذا الحق فقط على الحكومة وحدها.

وهذا كله، ما سنطرق إليه بالدراسة والتفصيل في الفصل الثاني، والذي من خلاله نحاول معرفة فعالية أداء البرلمان الجزائري فيما يخص الاختصاص التشريعي.

الفصل الثاني: تقييم الأداء البرلماني في مجال الاختصاص التشريعي

جاءت المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996، واضحة ودقيقة، تنص على أن الوظيفة الأساسية للبرلمان هي سن القوانين اللازمة للدولة، واقتراحها ومناقشتها والتصويت عليها، فهو بذلك صاحب الاختصاص الأصيل فيه.

لكن هذا الاختصاص الأصيل لم يعد مطلقا وخالصا، فلم يعد القانون عمل البرلمان لوحده، بل تطور تعريف الدولة الحديثة وتكاثفت مجموعة من الأسباب التنظيمية والعملية جعلت من إشراك الحكومة في جميع مراحل سن القوانين حتمية لا مفر منها، وهذا بداية من المبادرة التشريعية ووصولاً إلى التصويت ثم المصادقة والإصدار وذلك من خلال نصوص الدستور.

وعليه، في هذا الفصل سيتم تناول بالشرح والتفصيل مدى فعالية الأداء البرلماني الجزائري من خلال الاعتماد على معيار المبادرة واقتراح القوانين.

وارتأينا أن يقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

يتناول المبحث الأول السلطة الحقيقية والفعالية للبرلمان من خلال تفعيل النص الدستوري وتقييم هذا الأداء.

ثم في مبحث ثانٍ نتناول بالتحليل والدراسة تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي من خلال المكانة التي منحها إياها المشرع وتأثير ذلك على فعالية وكفاءة أداء البرلمان الجزائري.

تجدر الإشارة إلى أن الدراسة ستكون للمرحلة التشريعية 2007-2012 وسنة 2013 لمعرفة مدى استشارة البرلمان بسلطة التشريع؟ وما هي حدود تدخل السلطة التنفيذية في مختلف مراحل العملية التشريعية؟

المبحث الأول: سلطة البرلمان في المبادرة باقتراح القوانين

لقد نظم المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التتصيص في الدستور على الإختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري، فبعد أن حدد مجال هذا الأخير عن طريق تخصيص الميادين التي يحق له فيها أن يشرع ويسن القوانين.

عمل أيضا على تنظيم هذا الإختصاص ضمن المراحل المتعددة لصناعة هذه القوانين، ابتداء من لحظة المبادرة بالقوانين والتي تعتبر منطلق الصناعة التشريعية إلى غاية الإصدار.

فما هي يا ترى سلطات البرلمان الجزائري في سنه لقوانين؟ وهل جاءت هذه السلطة واسعة أم قيدت بشروط؟

من أجل ذلك، سنخصص المطلب الأول من هذا المبحث الأول إلى دراسة تفعيل الإختصاصات ذات الطابع التشريعي للبرلمان من خلال الدستور الجزائري.

ثم في مطلب ثان نحاول أن نقيم فعالية هذا الأداء عمليا من خلال مشاريع القوانين التي كانت فيها المبادرة للبرلمان وتمت مناقشتها وإصدارها.

المطلب الأول: تفعيل الإختصاصات ذات الطابع التشريعي للبرلمان من خلال الدستور

سنتناول في هذا المطلب، ما يدخل في اختصاص البرلمان من مشاريع القوانين التي له حق اقتراحها ومناقشتها والتصديق عليها لغرض الإصدار.

ومن هنا، سيتم التطرق في هذا الإطار إلى فرعين:

الفرع الأول: الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين

الفرع الثاني: حدود المبادرة بالتعديل

الفرع الأول: الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة باقتراح القوانين

اختلف الفقه حول تحديد الطبيعة القانونية لحق اقتراح القوانين، إذ رأى البعض أن الاقتراح ليس سوى إظهار لنشاط السلطة التنفيذية الإدارية، ولا يعد جزءا من العمل التشريعي، بينما رأى الغالبية العظمى من الفقهاء أن الإقتراح جزء من العملية التشريعية⁽¹⁾ فأعتبر أولى الإجراءات القانونية التي تؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص التشريعي فهو بالتالي عنصر أساسي في التشريع ويقدم للتشريع مادته، لأنه يضع الأسس الأولى في التشريع⁽²⁾ ويحدد مضمونه وموضوعه.

حيث اعتبر بأنه جزء لا يمكن الإستغناء عنه في مجمل العملية التشريعية، بحيث لا يمكن أن تتم بدونه مما يجعله عنصرا أساسيا في هذه العملية⁽³⁾.

ونظرا لأهمية المرحلة فقد اعتبر الفقيه، "روبيه كولار" بأن: "من يملك حق لإقتراح هو الذي يحكم"⁽⁴⁾.

ويرى "كاري ديلميرج" أنه:

« L'initiative de la loi n'est pas par elle seule un acte de puissance législative, elle est une opération essentielle de la procédure législative qui ne peut s'ouvrir que par elle seul, elle n'est pas un acte de décision législative; elle n'est qu'une condition

(1) عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2004، ص 41.

(2) أحمد سلامة بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، إنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2003، ص 74.

(3) السعيد أوصيف، المرجع السابق، ص 130.

(4) المرجع نفسه، ص 130.

préliminaire à la formation de la loi et non une partie intégrante de son adoption »
(1)

وحق الاقتراح قد تباشره السلطة التشريعية وحدها أو السلطة التنفيذية لوحدها، وقد يجعل من حق الاقتراح⁽²⁾ هذا مجالا مشتركا بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وهذا بالفعل ما نصت عليه المادة 119 من الدستور الجزائري، والتي أسندت مهمة المبادرة بمشاريع القوانين لكلا السلطتين وجاء الإختلاف في التسمية، فمتى كانت السلطة التنفيذية هي مصدر المبادرة اصطلاح على تسميته -مشاريع القوانين- أما إذا كان المصدر هو البرلمان فإنها تدخل ضمن اقتراح القوانين.

أولا: الاقتراح مقتصر على المجلس الشعبي دون مجلس الأمة

رغم نص المادة 98 من الدستور والتي كانت واضحة ودقيقة في تحديدها لسلطة البرلمان في الإختصاص التشريعي من خلال النص على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وبالتالي سمحت لمجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية المكونة للبرلمان من إعداد القانون والتصويت عليه مما تدل على أن مجلس الأمة لديه كامل الصلاحية والحق في إقتراح القوانين.

إلا أن المادة 119 من الدستور جاءت على خلاف ذلك وقيدت سلطة هذا الأخير في حقه في المبادرة بالقوانين⁽³⁾، فقد نصت المادة 119 على: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين".

وقد ترجم العديد من الباحثين هذا الإقصاء من خلال التفرقة بين مصطلحي: "النائب" و "عضو"، فجاءت مواد الدستور الجزائري وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والقانون العضوي الذي يحدد وينظم

(1) Dauverger Maurice : **institutions politiques et droit constitutionnel –les grands systèmes politiques-**, 16^e ed. P.U.F Paris, coll themis, 1980, P 154.

(2) لقد جعل دستور 1963، حقا مشتركا بين رئيس الجمهورية والبرلمان وذلك بصريح المادة 36، وقد انتهج المشرع الدستوري سنة 1976 نفس الأسلوب بنص المادة 148، أما دستور 1989 فقد جعل هذا الحق في اقتراح القوانين بصريح المادة 2/113 لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني.

كما تجدر الإشارة هنا، بأن دستور 76 أخذ بفكرة كذلك الإقتراح الشعبي (initiative populaire) المعروضة في الأنظمة الديمقراطية المباشرة وذلك في المادة 150، لأكثر تفصيل أنظر: فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، ص 127.

(3) نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 77.

المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما، بين الحكومة تؤكد أن مصطلح "النواب" كان القصد به أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة.

و هذا من خلال المواد⁽¹⁾: 107، 109، 103، 104، 105، 106، 110، 111، 112 التي فرقت بين مصطلح النائب بالمجلس الشعبي الوطني وبين مصطلح عضو مجلس الأمة.

ويعود سبب هذا الإبعاد، الى التناقض الموجود على مستوى النصوص القانونية التي تمت صياغتها لاحقا دون مراعاة أو انتباه لما ورد قبلها⁽²⁾

في حين اعتبر " (3) أن هذا الاختلاف بين المادتين 98 و 119 من الدستور المحددة لأحقية المبادرة بمشاريع القوانين لا يدخل في نطاق التناقض بين مواد الدستور، بل اعتبر أن هذا الاختلاف مرجعه مؤسس من حيث إعمال مبدأ "الخاص يقيد العام" باعتبار أن المادة 98 من الدستور جاءت كقاعدة عامة تتعلق بالسيادة وتنظيم كامل مراحل العملية التشريعية، ليتم تقييدها بالمادة 119 المتعلقة بتنظيم مرحلة من مراحل الإجراءات التشريعية.

(1) رايح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012 الجزائر، ص 05.

(2) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، سنة 2009، ص 143.

(3) رايح شامي، المرجع السابق، ص 06.

ثانيا- الشروط القانونية للاقتراح والمبادرة البرلمانية

وضع المؤسس الدستوري مجموعة من الشروط الشكلية وأخرى موضوعية⁽¹⁾ لغرض تنظيم وضبط أهم مرحلة في العملية التشريعية وهي مرحلة اقتراح القوانين.

حيث تمثلت الشروط الشكلية في اشتراط توفر النصاب القانونية للاقتراح، وهذا من خلال استقراءنا لنص المادة 119/الفقرة، والتي حددت هذا النصاب بعدد عشرون نائبا وعليه يجب أن يحظى هذا الاقتراح بتوقيع 20 نائبا.

إضافة إلى شرط العدد المنصوص عليه في المادة 119، فإنه يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا لا بد أن يرفق بعرض لأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد، وهذا ما نصت عليه المادة 20 من القانون العضوي 02/99.

زيادة على ذلك، فقد عملت المادة 24 من نفس القانون العضوي على إضافة شرط آخر يخص الإقتراح، وهو رفض كل مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين التي جاء مضمونها نظير لموضوع مشروع أو اقتراح تجرى دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من إثني عشر شهرا.

(1) أنظر: عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 28، ص 29.

- المادة 2/119 من الدستور 96 المعدل سنة 2008.

- المواد: 20، 24 من القانون العضوي رقم 02/99 المحدد للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.

- وقد جاء موقف المشرع الجزائري واضحا في الاقتراح الفردي، وحسب رأي "عبد الله بوقفة"، فإن هذا الموقف جد طبيعي "إن انطلقنا من أن مهما يكن قوة دعامة مبدأ الاقتراح الفردي، فإن صاحبه سوف يحارب في معركة بمفرده في مواجهة الحكومة، ولعل هذا ما دفع بالمؤسس الدستوري إلى ربط إيداع الإقتراح البرلماني بتوافر نصاب محدد قانونا من توقيعات النواب".

أنظر كذلك: عبد الله بوقفة، أساليب السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار النهضة، الجزائر، 2009، ص 106.

- دستور 63 كان الدستور الوحيد الذي نص على المبادرة الفردية من خلال المادة 1/36، حيث لم يشترط نصابا قانونيا معيناً، لمبادرة النواب وجاءت المادة 40 من قانون نظام المجلس تؤكد ذلك، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

أما فيما يخص الشروط الموضوعية، فهي تتعلق أصلا بموضوع ومجال التشريع، فبعد أن حدد المؤسس الدستوري الجزائري مجال وميدان الإختصاص التشريعي للبرلمان وضرورة ورود الاقتراح ضمن مجال الإختصاص التشريعي الممنوح له قانونا.

أضاف شرطا آخر ورد في نص 121 من الدستور مفاده، عدم قبول أي اقتراح مضمونه أو نتيجته العمومية، زيادة النفقات العمومية، ما لم يتبع بتدابير الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية على الأقل تساوي المبالغ المقترح إنفاقها.

وكان ذلك اقتداء بالمشروع الدستوري الفرنسي⁽¹⁾ الذي وضع في دستور 1958 قيودا على أعضاء البرلمان في إعداد الميزانية، هذا في نصه في المادة (40) منه من خلال عدم قبول الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كانت نتيجة الموافقة عليها تخفيضا في الإيرادات العامة، وإنشاء أو زيادة في المصروفات العامة.

وبذلك يقتصر دور البرلمان في هذا الصدد، على مجرد إقرار قانون المالية من حيث المبدأ، دون السماح له بالتدخل في تفاصيلها سواء عن طريق التعديل بالزيادة أو النقصان.

ثالثا - مرحلة المناقشة والتصويت

لم يعط المشروع الجزائري نفس الحظوظ لغرفتي البرلمان في تفعيل مراحل المناقشة والتصويت على المشاريع أو اقتراحات القوانين، فالبرلمان من خلال هاتين المرحلتين يتمتع بسلطة إثراء القوانين المقترحة وإقرارها.

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

بعد الدراسة والفحص وتقديم التقرير التمهيدي، من طرف اللجان المختصة، يسجل مشروع أو اقتراح القانون وفق ما نصت عليه المادة 26 من القانون العضوي 02/99.

(1) « les propositions et amendement formules parles membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »

كما تجدر الإشارة هنا أن هذا القيد فيما يخص اقتراح ما يتصل بالمسائل المالية في ظل الدساتير الفرنسية راجع إلى إصراف أعضاء البرلمان في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية، وما صاحب إعداد الميزانية وموازنتها من دقة وتعقيدات في الوقت الحاضر.

أنظر: عبد العظيم عبد السلام، الرجوع السابق، ص 48.

ويضبط عليها جدول أعمال الجلسات لتبدأ مرحلة عرض النص للمناقشة في الجلسات العامة.

لقد مكنت المادة 32 من القانون العضوي 02/99 الإجراءات القانونية التي تمكن البرلمان -المجلس الشعبي الوطني- من أداء مهمة توجيه العمل التشريعي وتأكيد سيادته في هذا المجال.

تبدأ المناقشة في حالة مشروع قانون الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.

أما في حالة إقتراح قانون فيضاف إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، مندوب أصحاب الإقتراح ليتم بعدها تدخل النواب للمناقشة وفق ترتيب تسجيلهم "وتتم المناقشة العامة للنص ثم يناقش مواده مادة مادة ويكون الحوار الرئيسي هنا بين الوزير المعني أو أصحاب اقتراح القانون من جهة، وبين النواب من جهة أخرى مع تحديد المدة الزمنية لكل تدخل حسب عدد المتدخلين"⁽¹⁾.

فبعد، مناقشة مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين يقدم تقريرا حولها⁽²⁾، خاصة إذا ما تعرضت للتعديلات وهي النقطة التي سندرسها مفصلة لاحقا.

حيث رخصت المادة 22 من القانون العضوي 02/99 للحكومة وأصحاب إقتراح القانون، أن يسحبوا المشروع أو الاقتراح قبل التصويت، وبهذا تكون مرحلة المناقشة قد تمت ليعرض بعدها النواب للتصويت عليه⁽³⁾.

(1) راجع: لوناسي بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 97، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 2005، ص 17.

- المواد من: 32 إلى 36 من القانون العضوي 02/99.

-المواد من: 75 إلى 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المواد من: 84 إلى 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) تعريف التقرير التكميلي: هو التقرير الصادر عن اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان، يخصص لدراسة وتحليل مشاريع و إقتراحات القوانين الواردة على المجلس الذي تتبعه بتعديلات بشأنها.

تعريف التقرير النهائي: تقارير تتضمن مجموعة التعديلات التي تم إيداعها بالغرفة الأولى ومجموع الملاحظات التي تم إيداعها بالغرفة الثانية وموقف اللجنة منها والذي يتجسد في قرارات معللة، إضافة إلى التعديلات والتوصيات المقترحة أثناء المرحلة الثانية من الدراسة.

راجع: خليل حمدان، المرجع السابق، ص 68 ، ص 72.

(3) وفاء بوطيغان، المرجع السابق، ص 39.

ويعتبر التصويت إجراء أساسي وجوهري في إنجاز العمل التشريعي إذا بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب⁽⁴⁾.

وقد اختلفت التجارب الدستورية المعاصرة في تحديد الأسلوب الذي تم اتباعه لتعبير البرلمان عن رأيه بخصوص ما يعرض المجلس من مبادرات قانونية تستوجب المصادقة عليها⁽⁵⁾.

لقد انتهج مكتب المجلس الوطني أسلوب التصويت عن طريق رفع اليد وهذا في كل عمليات التصويت، رغم أن المادة 30 من القانون العضوي 02/99 والمادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أعطت الحق للنواب بالتصويت على النص التشريعي أما بالاقتراع السري أو الاقتراع برفع اليد أو الاختيار في التصويت بالمناداة الاسمية.

ومن الشروط التي حددها المشرع الجزائري فيما يخص هذه المرحلة فإنه أشتراط توفر النصاب القانونية أثناء جلسة التصويت، فحضور الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني محددة دستوريا، وفي حالة عدم توفر شرط الأغلبية تعقد جلسة ثانية بعد (06) ساعات على الأقل و 12 ساعة على الأكثر، ويتم التصويت عندها مهما كان عدد النواب لحاضرين، هذا ما ترتب عن نص المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

ويختلف هذا الشرط، فيما إذا كنا بصدد القانون العادي الذي اشتراط لصحة التصويت عليه توافر الأغلبية، في حين يتم التصويت فيما يخص القوانين العضوية بوجود الأغلبية المطلقة⁽²⁾.

وعليه فإن المشرع الجزائري لم يحدد وينظم الأغلبية المطلوبة بالنسبة للغرفة الأولى وهذا ما أقرته المادة 120 من الدستور، حيث لم تتعرض المادة سوى لشرح وتفصيل نصاب المصادقة بالنسبة للغرفة الثانية واتباع نظام الأغلبية يعبر عنه بحضور الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين وفق مبدأ حسابي، بضرورة الحصول على عدد الأصوات الإيجابية أكثر بصوت واحد من الأصوات السلبية⁽³⁾.

(4) سعاد عمير، المرجع السابق، ص 96.

(5) أنظر المرجع نفسه، ص 98.

(1) لوناتسي بوجمعة، المرجع السابق، ص 21.

(2) راجع: العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 3، 2003، ص 70.

(3) سعاد عمير، المرجع نفسه، ص 99.

إضافة إلى شروط ضرورة توفر النصاب القانونية للأعضاء، انفرد المشرع الجزائري في نص المادة 120 الفقرة 8/7 من الدستور، وخرج عن الأصل العام في ذلك بتحديد المدة الزمنية التي يجب فيها التصويت على قانون المالية، وقد أرجعت الأسباب في هذا التحديد، إلى نوعية هذا القانون و ارتباطه بالمبدأ السنوي.

فاشترط أن يتم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 47 يوم ابتداء من تاريخ إيداعه وهذا ما فصلته المادة 44 من القانون العضوي 02/99.

ولم يختلف المشرع الجزائري في تنظيمه لأسلوب التصويت عن التجارب الدستورية المعاصرة، فبعد إقراره المبدأ العام للتصويت وهو الجزء العادي الذي تمر به دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، جاءت المادة 37 من القانون العضوي بأسلوب ثان للتصويت، من خلاله تكون المناقشة محدودة.

حيث نصت على أنه: "يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الإقتراح، لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة، وخلال المناقشة مادة لا يأخذ الكلمة إلا من ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوبوا أصحاب التعديلات"⁽¹⁾

باستقرار المادة السابقة الذكر، نجد أن المشرع أقر اللجوء إلى هذا الأسلوب بتوفر الشروط التالية:

- أن يكون القرار من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- الطلب يوجه من ممثل الحكومة للجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح.
- الإلتزام بالتحديد الزمني وذلك بعدم فتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

وفي أسلوب ثالث كنوع للتصويت كرسه المادة 38 من القانون العضوي 02/99 فيما يخص الأوامر الرئاسية⁽²⁾، التي يعرضها رئيس الجمهورية لا تدخل ضمن نطاق أسلوب المناقشة من طرف المجلس الشعبي

(1) المناقشة العامة: "هي التي تبلور رؤية البرلمانيين ومن ثم يبادرون باقتراحات يكون مؤسسه على الصحة"، ومن خلال هذا التعريف للأستاذ عبد الله بوقفة، فإن أسلوب المناقشة العامة هو المعبر الوحيد والحقيقي لرأي البرلمانيين.

أنظر: لونا سي بوجمعة، المرجع السابق، ص 23.

(2) إن اللجوء للتشريع بالأوامر تبعا لنص المادة 124 من الدستور حق لرئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان، وهو ما يمثل تحديد للمجال الزمني الذي يمكن أن يلجأ فيه رئيس الجمهورية لاستعمال هذا الحق بقيد وحيد عليه، هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار استبعاد رفض النواب للأمر ما يظهر حتى على مستوى صياغة المادة 124 نفسها

"...

أكثر تفصيل: المرجع نفسه، ص 23.

الوطني، فهي استثناء على الأصل العام، بحيث يتقيد المجلس إما بقبول النص أو رفضه دون إمكانية، مناقشة بما يتيح إمكانية تعديله.

إضافة إلى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المعروضة على المجلس والتي لا تقبل بصيغها المناقشة والتعديل⁽³⁾.

الأمر الذي اعتبره الباحثين الدستوريين، مظهر آخر يبرز تفوق السلطة التنفيذية وتحكمها في العملية التشريعية، وهذا ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني عند تقييمنا للعملية التشريعية.

2- على مستوى مجلس الأمة:

باستقراء نص المادة 42 من القانون العضوي رقم 02/99 والمادة 3/120 من الدستور: "يتخذ النص المصوت عليه من طرف المجلس الوطني الشعبي، الطريق إلى مجلس الأمة، حيث تفرض المادة على المجلس الشعبي الوطني إرسال النص⁽¹⁾ إلى مجلس الأمة، مع تقديم إشعار للوزير الأول.

حيث يبدأ المجلس بدراسة وفحص النص المعروض عليه من خلال إحالته على اللجان المختصة⁽²⁾.

ولا تختلف عملية التصويت على مستوى اللجان الدائمة بمجلس الأمة عن العملية نفسها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث تتحدد هي الأخرى بضرورة حضور الأغلبية للأعضاء في مرحلة أولى لتتعد جلسة ثانية في عدم توافر شرط الأغلبية، وذلك بعد مضي 24 ساعة على الجلسة الأولى، و 48 ساعة إذا تعلق الأمر بالتصويت.

أما في مرحلة أخيرة، فيعتبر التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين وهذا تطبيقا لنص المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، لتعد هذه الأخيرة تقريرا تمهيديا فيما يخص النص المعروض عليها، دون الحق في إدخال تعديلات عليه وذلك في أجل شهرين من تاريخ إحالة التي عليها للدراسة.

حيث يسجل النص مباشرة في جدول الأعمال وذلك، بعد الطلب من الحكومة وهذا ما نصت عليه المادة 26 من القانون العضوي 02/99.

إن المناقشة للنص المعروض على الغرفة الثانية، يكون عن طريق إحالة النص للمناقشة العامة ومن ثم المصادقة عليه، وبالتالي منحه تأشيرة الدخول لمرحلة الإصدار والتنفيذ، وإما القيام بمناقشة النص مادة مادة⁽³⁾،

(3) خليل حمدان، المرجع السابق، ص 89.

(1) تجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الأمة يدرس النص المعروض عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني وليس المبادرة.

(2) المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

كما أنه يمكن لمكتب المجلس تقرير المناقشة المحدودة للنص كإستثناء على الأصل العام وبطلب من الحكومة أو اللجنة.

إضافة إلى أنه إذا تعلق الأمر بالأوامر الرئاسية فإنه لا يمكن بناتا خضوعها للمناقشة بل ينبغي على مجلس الأمة، المصادقة عليها بعد تقرير اللجنة المختصة دون مناقشة موضوعها.

وتقتضي المصادقة على النص التشريعي داخل مجلس الأمة وجوب موافقة أغلبية ثلاث أرباع عدد أعضائه⁽¹⁾ وهذا خلافا للمجلس الشعبي الوطني الذي يصح التصويت ضمنه في الجلسة الثانية مهما بلغ عدد النواب الحاضرين مع أشراط القيد الزمني دائما لقانون المالية كإستثناء على الأصل العام، وقد حددت المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99 والمادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، 20 يوما على الأكثر بيتدئ حسابه من تاريخ إيداعه لدى المجلس⁽²⁾، كما أن المشرع لم يفرض نصابا مختلف للتصويت فيما يخص القوانين العادية والقوانين العضوية.

وتصبح المواد محل الخلاف بين الغرفتين، متحفظ عليها إلى غاية عرضها على اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل فيها وفق ما تنص عليه المادة 120 في فقرتها الرابعة.

وتجدر الإشارة في هذا المقام، أن عملية التصويت تكون هي الأخرى إما بالإقتراع السري أو بالإقتراع العام برفع اليد أو بالإقتراع العام الإسمي وهذا بعد قرار مكتب مجلس الأمة في ذلك⁽³⁾.

الفرع الثاني: حدود المبادرة بالتعديل

(1) المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة
أنظر: وفاء بوطيغان، المرجع نفسه، ص 49.

- يجدر الذكر هنا إلى تركيبة مجلس الأمة والذي يتكون من ثلثي الأعضاء المنتخبين عن طريق الاقتراع السري، وغير المباشر من بين أعضاء المجالس الشعبية والبلدية والمجالس الولائية، أما الثلث المتبقي فهو يعين من قبل رئيس الجمهورية وذلك من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية.

(2) المرجع نفسه، ص 49.

(3) المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

(4) وفاء بوطيغان، المرجع السابق، ص 76.

لقد ذهب المؤسس الدستوري الجزائري مع المبدأ القائل بأن من له حق المبادرة فله حق التعديل وبالتالي إلى تحديد الجهة التي يحق لها إضافة أو تعديل المبادرات سواء كانت اقتراحات النواب أو مشاريع القوانين.

وقد عرفت سلطة التعديل على أنها، عبارة عن "إقتراح برلماني أو حكومي يهدف إلى إلغاء أحكام مسجلة أو إضافة أحكام جديدة على اقتراح أو مشروع القانون أو تبديل بعضها منها سواء من حيث الشكل أو من حيث الموضوع"⁽⁴⁾

فهل منح المؤسس الدستوري الجزائري الفرصة نفسها للغرفتين وأشركهما في سلطة التعديل؟ وهل هناك حدود مادية لهذا التعديل؟

تعد سلطة التعديل من أهم الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية، بعد الحق المعترف لها بالمبادرة باقتراح القوانين والمحاطة بالعديد من الشروط الشكلية والموضوعية، والملاحظ لمواد الدستور: 98 والمادة 120 اللتان أطلق المشرع من خلالهما سلطة وسيادة البرلمان بغرفتيه في إعداد القوانين والتصويت عليها، غير أنه وكما سبقت الدراسة أعاد و ضبط هذه السيادة من خلال إقصاء مجلس الأمة في أحقيته في المبادرة، ولعل السبب الرئيسي في ذلك هو عدم إعتقاد المشرع بنظام الذهاب والإياب على غرار الأنظمة الليبرالية فقد عمد المشرع الجزائري إلى الأخذ بنظام الذهاب أي أحادية اتجاه العمل التشريعي إلى غاية صدور النص، فالعمل التشريعي ينطلق أولا من المجلس الشعبي الوطني، حيث يتم عرض مشاريع واقتراحات القوانين على المجلس الشعبي الوطني أولا ثم على مجلس الأمة⁽¹⁾.

- شروط التعديل

نظمت كل من المواد: 61، 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الشروط القانونية سواء الشكلية أو الموضوعية المفروض أن يتضمنها كل تعديل تبادر به الهيئة المخولة لها هذه السلطة والمحددة بناء على نص المادة 28 من القانون العضوي 02/99 والتي منحت حق التعديل لكل من اللجنة المختصة والنواب المجلس الشعبي الوطني وللحكومة وفق ما يلي:

- تقديم اقتراحات التعديلات من طرف النواب دون الأعضاء.
- يجب أن يكون التعديل موقعا من طرف 10 نواب في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص المرغوب تعديله.

(1) حميد مزياي، المرجع السابق، ص 58.

- وجوب تقديم اقتراحات التعديل معلة وإيجاز.
- خضوع التعديلات المقترحة من طرف النواب لأحكام المادة 122 من التعديل الدستوري استناد القاعدة الجزء يتبع الكل، فلا يمكن اقتراح تعديلات من قبل النواب ترفع من قيمة النفقات العامة أو تخفض الموارد العمومية⁽²⁾.
- الإلتزام بالمجالات المحددة وفقا لنص المواد 122، 123 من الدستور.

نستنتج أن الغرفة الأولى لم تشكل مسألة خلاف حول سلطتها في التعديل بحكم أنها المبادرة بالإقتراح. غير أن الإشكال يثار حول أحقية مجلس الأمة في ذلك، فالناظر لمواد الدستور يجد أن المشرع لم يقص مجلس الأمة لا من المبادرة ولا من التعديل، لكن جاءت أحكام وفقرات مواد القانون العضوي 02/99 والنظاميين الداخليين للغرفتين، وكذا آراء المجلس الدستوري في هذا المجال، تحد من سلطة هذا الأخير في اقتراح تعديلات النصوص المعروضة عليه بناء عليه فالمجلس ليس له الحق في تعديل أي نص أحالته الغرفة الأولى⁽¹⁾ و"أن مناقشة مجلس الأمة يجب أن تنتهي بعرض النص على المصادقة عليه وليس بإدخال التعديلات...".

وعليه فإن المشرع الجزائري، حدد سلطة مجلس الأمة بالمصادقة على النص المحال إليه، أو الاعتراض عليه.

حيث يتمثل الاعتراض أساسا في قيام مجلس الأمة في تقديم توصيات وملاحظات متعلقة بالأحكام محل الخلاف للجنة المتساوية الأعضاء والتي اعتبرتها المادة: 02/40 من القانون العضوي 02/99 تمثل رأي مجلس الأمة.

فالمجلس لا بد أن يقدم بديل اعتراضه على النص وأن يضع أحكاما جديدة تبرر رأيه وبالتالي إبداء وجهات النظر الجديدة حول النص محل الخلاف وإعادة تنقيحه وفق ما اصطلح على تسميته بالتوصيات والملاحظات⁽²⁾.

في الواقع وعلى حد رأي "لزهارى بوزيد" أن التوصيات الخاصة بهذا المجال قد تشكل النواة الحقيقية للعمل الصادر على اللجنة المتساوية الأعضاء⁽³⁾.

(2) عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 34.

(1) أنظر: لزهارى بوزيد، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور 1996، مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، 2004، ص 48/ كذلك: رأي المجلس الدستوري رقم 4/ر.ن.د.م.د/ 98 المتعلق بمدى مطابقتة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، حيث أبعد أعضاء مجلس الأمة عن ممارسة هذا الحق في إطار الجلسات العامة دون أن يجرمهم من ذلك خارج ذلك الإطار/ أكثر تفصيل: سعاد عمير، المرجع السابق، ص 172.

(2) المواد: 39، 40 من القانون العضوي 02/99.

(3) أكثر تفصيل: لزهارى بوزيدي، المرجع السابق، ص 80.

إضافة إلى أن إقرار المجلس الدستوري في رأيه السابق حول عدم أحقية مجلس الأمة في تعديل النص المعروض عليه، إلا في إطار اللجنة مما يعني أن كل تعديل ضمن اللجنة⁽⁴⁾ المتساوية الأعضاء أمر مقبول ، أما خارجها فهو ليس كذلك⁽⁵⁾، فنقول بأن المشرع حول حق الاعتراض إلى سلطة تعديل ضمنية.

المطلب الثاني: أداء البرلمان الجزائري في حق المبادرة للفترة التشريعية 2012/2007

بناء على الاختصاصات الدستورية والقانونية التي يتمتع بها البرلمان الجزائري، والتي تم التطرق إليها بالشرح والتفصيل في المطلب الأول.

سوف نحاول في هذا المطلب الثاني الكشف على مستوى الأداء البرلماني في مجال الاختصاص التشريعي بالإعتماد على المؤشرات التي تتناسب مع هذه الدراسة، والمتمثلة أصلا في الاختصاصات الموكلة له في هذا الميدان.

سأعتمد على الإحصائيات العددية والتقارير لرصد وتحليل هذا الأداء من أجل معرفة وتحصيل فعالية كفرع أول، ثم النظر في دراسة أهم الأسباب والعوامل التي ساهمت في تقلص الدور التشريعي للبرلمان، وبالتالي الإجابة على التساؤل الذي يطرح نفسه، هل البرلمان فعلا أصبح مجرد غرفة تسجيل القوانين؟ في فرع ثاني أم هل هناك ما يبرز التكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لتعزيز وتكريس دولة الحق والقانون؟

الفرع الأول: حصيلة المقترحات المقدمة للفترة 2012/2007 ودور البرلمان في صياغتها

لقد حددت الصلاحيات التشريعية البرلمان الجزائري ونظمت من خلال نصوص الدستور والقانون العضوي 02/99 إلى جانب القوانين الداخلية للغرفتين، وتحددت وفق ذلك بثلاث مجالات:

1. حق اقتراح القوانين المنظم من خلال المادة 119 من الدستور
2. حق المناقشة والتصويت عليها
3. حق اقتراح تعديل مشاريع أو مقترحات القوانين المعروضة على البرلمان.

وقد تقاسمت كل من الحكومة والبرلمان بغرفتيه هذه المراحل الإجرائية التي ينتج عنها في الأخير إصدار القانون.

فبعد الدراسة النظرية لمختلف مراحل العملية التشريعية، سنحاول دراسة مركز البرلمان في هذا المجال، والذي لا يترجمه سوى المنتج التشريعي.

(4) خليل حمدان، المرجع السابق، ص 183.

(5) راجع: سعاد عمير، المرجع السابق، ص 183.

في هذا الفرع تمت الاستعانة بحصيلة رقمية تبين، حالة المشاريع والمقترحات المقدمة برسم الفترة التشريعية السادسة (2007-2012) إضافة إلى بداية الفترة التشريعية السابعة 2013.

هذا للتعرف على وضعية الإنتاج التشريعي من طرف البرلمان، من جهة أخرى الإجابة عن مدى قوة أو ضعف البرلمان الجزائري في أداء مهامه التشريعية؟

لتقديم صورة واضحة عن دور البرلمان في تقديم المقترحات في إطار التشريع سيتم الاستعانة بجداول إحصائية تبين من خلالها، مساهمة البرلمان في العملية التشريعية سواء على مستوى عدد المبادرات التي سجلت لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو على مستوى عدد النصوص التشريعية التي صادق عليها البرلمان.

ثم التطرق إلى الحصيلة العددية لعدد المبادرات بتعديل المشاريع والاقتراحات من طرف هذا الأخير، وأهمية ذلك في استرداد البرلمان لشرعيته في العملية التشريعية.

في ذلك، سنعتمد على أسلوب النماذج لدراسة دور البرلمان خلال مراحل صناعة التشريع، إلا أنه وكحصيلة أولية⁽¹⁾ للفترة التشريعية 2012/2007 فإن البرلمان صادق على مجموع 73 مشروع قانون منها 10 مشاريع قوانين عضوية و 18 أمر، كما سجلت هذه الفترة 2154 تعديل على مجموع المشاريع التي طرحت أمام البرلمان وقد تدخل لمناقشة هذه المشاريع 3085 نائب خلال 180 جلسة، إضافة إلى إيداع 24 اقتراح قانون لمختلف التشكيلات السياسية، منها حزب العمال الذي اقترح مشروع يعدل القانون المتعلق بعلاقات العمل، ومشروع يعدل القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وكذا حركة مجمع السلم التي اقترحت مشروعاً يخص تعديل قانون العقوبات.

(1) الموقع الإلكتروني للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان: www.mrp.gov.dz

كذلك: الجرائد الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني:

- دورتي ربيع وخريف 2007، عدد 14-15-16-17-18-19-21-22-23-25-32-36-40-42-43-44-47-49-52-54-55.
- دورتي ربيع وخريف 2008، عدد 78-80-82-91-93-102-103-104-59-60-63-64-65-66-69-70-74.
- دورتي ربيع وخريف 2009، عدد 122-123-126-127-132-139--144.
- دورتي ربيع وخريف 2010، عدد 163-167-170-183-190-192-195-150-154-158-160-162.
- دورتي ربيع وخريف 2011، عدد 238-235-229-225-220-219-2015-206-205-289-283-277-243-250-254-
- 263-264-266-269-271-275-276..
- دورتي ربيع وخريف 2012، عدد 34-35-03.
- دورتي ربيع وخريف 2013، عدد 56-45-58-43-64-68.

الموقع الإلكتروني: www.apn.dz

وقد بلغ عدد جلسات البرلمان في دوراته التسع 303 جلسة، إضافة إلى جلسة، ضمنت غرفتيه مجتمعين يوم 2008/11/12 خصصت للمصادقة على التعديل الجزئي للدستور الذي اقترحه رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 176.

أما عن الفترة اللاحقة والمتمثلة في بداية سنة 2013 فقد سجل حسب إحصائيات الحصيلة التشريعية مجموع 12 مشروع قانون، ومنها عدد 02 أمرين رئاسيين، ولم يسجل أي إقتراح قانون مصدره البرلمان.

أولا: على مستوى المجلس الشعبي الوطني(1)

تجدر الإشارة إلى أنه تم الإعتماد على نماذج فقط لمشاريع القوانين المقدمة للدراسة على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

الفترة التشريعية	الدورات	اسم المشروع	مصدر المشروع	تاريخ المشروع	اللجنة	تاريخ عرض الوزير أمام اللجنة	تاريخ المناقشة العامة	تاريخ التصويت على المشروع
الفترة التشريعية السادسة 2007 – 2012	دورة الربيع 2007	مشروع القانون المعدل و المتمم الأمر رقم 07-97 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات	وزارة الداخلية و الجماعات المحلية	28 يونيو 2007	لجنة الشؤون والقانونية و الإدارية و الحريات	07 يوليو 2007	11 و 12 يوليو 2007	14 يوليو 2007
		مشروع قانون يتضمن الإجراءات المدنية والإدارية	وزارة العدل	05 ديسمبر 2006	لجنة الشؤون والقانونية و الإدارية و الحريات	30 أكتوبر 2007	06 جانفي 2008	15 جانفي 2008
		مشروع قانون يعدل و يتمم القانون 99-05 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1419 الموافق 4 ابريل سنة 1999 و المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي المعدل	وزارة التعليم العالي	28 فبراير 2007	لجنة التربية و التعليم العالي و البحث و العلمي و الشؤون الدينية	09 سبتمبر 2007	10 ديسمبر 2007	13 جانفي 2008
	دورة الخريف 2007	مشروع قانون يتضمن قانون المالية لسنة 2008	وزارة المالية	26 سبتمبر 2007	لجنة المالية و الميزانية	04 أكتوبر 2007	من 27 أكتوبر إلى الأربعاء 31 أكتوبر 2007	14 نوفمبر 2007
		مشروع قانون يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر و إقامتهم بها و تنقلهم فيها	وزارة الداخلية و الجماعات المحلية	17 أكتوبر 2007	لجنة الشؤون والقانونية و الإدارية و الحريات	12 مارس 2008	09 أفريل 2008	04 ماي 2008
دورة الربيع 2008								

(1) الموقع الإلكتروني للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان

27 ماي 2008	05 ماي 2008	31 مارس 2008	لجنة المالية والميزانية	22 مارس 2008	وزارة المالية	مشروع قانون يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية	
2008/09/17	/	2008/09/15	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	2008/09/06	عرضه السيد وزير العلاقات مع البرلمان	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 08-03 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 المعدل للقانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.	دورة الخريف 2008
21 جاتفي 2009	12 جاتفي 2009 ودراسة التعديل يوم: 17 جاتفي 2009	28 ديسمبر 2008	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	13/09/2008	وزارة العدل	مشروع قانون يعدل و يتمم الأمر رقم 155-66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتعلق بقانون العقوبات.	
09/03/2009	/	2009/08/30	لجنة النقل و المواصلات والاتصالات السلكية و اللاسلكية	2009/08/19	وزارة النقل	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 09-03 المؤرخ في 22 يوليو 2009 ، المعدل و المتمم للقانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 غشت سنة 2001 و المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها.	
21 سبتمبر 2010	/	15 سبتمبر 2010	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	09 سبتمبر 2010	وزارة العدل	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 16-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 غشت سنة 2010، الذي يتمم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.	دورة الخريف 2010
14 نوفمبر 2010	من 02 إلى 07 نوفمبر 2010	07 أكتوبر 2010	لجنة المالية و الميزانية	03 أكتوبر 2010	وزارة المالية	مشروع قانون يتضمن قانون المالية والميزانية لسنة 2011	
20 جاتفي 2011	يومي 16 و 17 جاتفي	06 و 27 و 28 ديسمبر 2010 و 2011	لجنة المالية و الميزانية	18 أكتوبر 2010	وزارة المالية	مشروع قانون يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008	
13 مارس 2011	/	06 مارس 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	03 مارس 2011	وزارة العدل	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق 23 فبراير سنة 2011 والمتضمن رفع حالة الطوارئ	دورة الربيع 2011
13 مارس 2011	/	06 مارس 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	03 مارس 2011	وزارة العدل	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-02 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432	

						الموافق 23 فبراير سنة 2011 الذي يتم الأمر رقم 155/66 المؤرخ 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية		
24 ماي 2011	16 ماي 2011.	09 ماي 2011.	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.	24 فيفري 2011	وزارة العدل.	مشروع قانون عضوي يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله		
24 ماي 2011.	16 ماي 2011.	09 ماي 2011.	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.	24 فيفري 2011	وزارة العدل.	مشروع قانون عضوي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها.		
03 جويلية 2011.	16 جوان 2011.	25 ماي 2011.	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.	11 ماي 2011	وزارة العدل.	مشروع قانون يعدل الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966، والمتضمن قانون العقوبات		
03 جويلية 2011.	16 جوان 2011.	25 ماي 2011.	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	11 ماي 2011	وزارة العدل.	مشروع قانون يعدل ويتمم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.		
02 نوفمبر 2011	04 و 05 أكتوبر 2011	15 سبتمبر 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	04 سبتمبر 2011	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	مشروع قانون عضوي يتعلق بنظام الانتخابات.	دورة الخريف 2011	
03 نوفمبر 2011	13 أكتوبر 2011	14 سبتمبر 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	04 سبتمبر 2011	وزارة العدل.	مشروع قانون عضوي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.		
06 ديسمبر 2011	23 و 24 نوفمبر 2011	30 أكتوبر 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	29 سبتمبر 2011	وزارة الداخلية والجماعات المحلية.	مشروع قانون عضوي يتعلق بالأحزاب السياسية		
14 ديسمبر 2011	28 و 29 نوفمبر 2011	16 أكتوبر 2011	لجنة الثقافة والاتصال والسياحة.	25 سبتمبر 2011	وزارة الاتصال.	مشروع قانون عضوي يتعلق بالإعلام.		
15 مارس 2012	/	11 مارس 2012	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	26 فيفري 2012	وزارة العدل	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق 13 فبراير سنة 2012، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 05-01 المؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 6 فبراير 2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.	دورة الربيع 2012	

15 مارس 2012.	/	08 مارس 2012.	لجنة المالية والميزانية.	27 فيفري 2012.	وزارة المالية.	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03/12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق 13 فبراير سنة 2012، والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012.			
2012/11/11	و 24، 23، 22، 21 أكتوبر 2012	2012/10/04	لجنة المالية والميزانية	27/09/2012	وزارة المالية	مشروع قانون يتضمن قانون المالية لسنة 2013.	دورة الخريف 2012		
02 جويلية 2013	و 24 جوان 23 2013	08 جوان 2011 و 24 مارس 2013	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	جانفي 09 2011	وزارة العدل	مشروع القانون المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.	دورة الربيع 2013		
2013/12/17	04 و 05 ديسمبر 2013	2013/10/22	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	2013/10/02	وزارة العدل	مشروع قانون يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات.	دورة الخريف 2013	2013	
2014/01/20	07 و 08 جانفي 2014	2013/10/24	لجنة الثقافة والاتصال والسياحة	2013/10/03	وزارة الاتصال	مشروع قانون يتعلق بالنشاط السمعي البصري			

ثانيا: على مستوى مجلس الأمة(1)

حاولت التركيز على مشاريع القوانين التي تمت المصادقة عليها من قبل الغرفة الأولى وحولت على

مستوى مجلس الأمة للمناقشة والتصويت على النحو التالي:

الفترة التشريعية	الدورات	اسم المشروع	القطاع المعني/ مصدر المشروع	تاريخ تصويت المجلس ش و	اللجنة	تاريخ عرض الوزير أمام اللجنة	تاريخ المناقشة العامة	تاريخ التصويت على المشروع
الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	دورة الربيع 2007	مشروع القانون المعدل و المتمم الأمر رقم 07-97 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتمم القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات	وزارة الداخلية و الجماعات المحلية	14 يوليو 2007	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات	15 يوليو 2007	16 يوليو 2007	17 يوليو 2007
		مشروع قانون يتضمن قانون المالية لسنة 2008	وزارة المالية	12 نوفمبر 2007	لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية	20 نوفمبر 2007	21 نوفمبر 2007	24 نوفمبر 2007
	دورة الخريف 2007	مشروع قانون يعدل و يتمم القانون 99- 05 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1419 الموافق 4 ابريل سنة 1999 و المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي المعدل	وزارة التعليم العالي	13 جانفي 2008	لجنة التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي و الشؤون الدينية	19 جانفي 2008	21 جانفي 2008	26 جانفي 2008
		مشروع قانون يتضمن الإجراءات المدنية والإدارية	وزارة العدل	15 جانفي 2008	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان	21 جانفي 2008	22 جانفي 2008	26 جانفي 2008
		مشروع قانون يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها.	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	/	لجنة الشؤون القانونية و حقوق الإنسان	11 ماي 2008	13 ماي 2008	28 ماي 2008
	دورة الربيع 2008	مشروع قانون يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 و المتضمن الأملك الوطنية	وزارة المالية	/	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية	11 جوان 2008	21 جوان 2008	23 جوان 2008

www.mrp.gov.dz

(1) الموقع الإلكتروني للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

www.mailiselouma.dz

www.apn.dz

دورة الخريف 2008		دورة الخريف 2009		دورة الخريف 2010		دورة الربيع 2011	
24 سبتمبر 2008	/	22 سبتمبر 2008	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان	/	عرضه السيد وزير العلاقات مع البرلمان	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 08-03 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 المعدل للقانون 01-01 المتعلق ببعضو البرلمان.	
28 جانفي 2009	26 جانفي 2009	24 جانفي 2009	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان	/	وزارة العدل	مشروع قانون يعدل و يتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتعلق بقانون العقوبات.	
2009/09/14	/	08 سبتمبر 2009	لجنة التجهيز و التنمية المحلية.	/	وزارة النقل	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 09-03 المؤرخ 22 يوليو 2009 المعدل و المتمم للقانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 غشت سنة 2001 و المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها.	
17 أكتوبر 2010	/	14 أكتوبر 2010	لجنة الشؤون القانونية والإدارية و حقوق الإنسان	/	وزارة العدل	نص قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 غشت سنة 2010، الذي يتمم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.	
14 نوفمبر 2010	من 02 إلى 07 نوفمبر 2010	22 نوفمبر 2010	لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية	/	وزارة المالية	نص قانون يتضمن قانون المالية لسنة 2011.	
20 جانفي 2011	بومي 16 و 17 جانفي 2011	06 و 27 و 28 ديسمبر 2010	لجنة المالية و الميزانية	18 أكتوبر 2010	وزارة المالية	مشروع قانون يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008.	
16 مارس 2011	/	14 مارس 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية و حقوق الإنسان	/	وزارة العدل	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق 23 فبراير سنة 2011، و المتضمن رفع حالة الطوارئ.	
16 مارس 2011	/	14 مارس 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية و حقوق الإنسان.	/	وزارة العدل	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-02 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق 23 فبراير سنة 2011، الذي يتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966، و المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.	

دورة الخريف 2011						
15 جوان 2011	13 جوان 2011	06 جوان 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.	/	وزارة العدل.	مشروع قانون عضوي يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
15 جوان 2011	13 جوان 2011	06 جوان 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.	/	وزارة العدل.	مشروع قانون عضوي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها.
24 نوفمبر 2011.	20 و 21 نوفمبر 2011.	14 نوفمبر 2011.	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.	/	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	مشروع قانون عضوي يتعلق بنظام الانتخابات.
24 نوفمبر 2011.	23 نوفمبر 2011.	17 نوفمبر 2011.	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.	/	وزارة العدل	مشروع قانون عضوي يحدد كميّات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
22 ديسمبر 2011	19 ديسمبر 2011	15 ديسمبر 2011	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.	/	وزارة الداخلية والجماعات المحلية.	مشروع قانون عضوي يتعلق بالأحزاب السياسية.
22 ديسمبر 2011	21 ديسمبر 2011	19 ديسمبر 2011	لجنة الثقافة والإعلام و الشبيبة والسياحة.	/	وزارة الاتصال.	مشروع قانون عضوي يتعلق بالإعلام.
21 مارس 2012	/	19 مارس 2012	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية	/	وزارة المالية	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03/12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق 13 فبراير سنة 2012، والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012.
2012/11/21	19 و 20 نوفمبر 2012	2012/11/18	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية	/	وزارة المالية	مشروع قانون يتضمن قانون المالية لسنة 2013.
02/10/2013	30/09/2013	08/09/2013	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان	/	وزارة العدل	مشروع قانون يتضمن تنظيم مهنة المحاماة.
2014/01/09	2014/01/07	23/12/2013	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية	/	وزارة العدل	مشروع قانون يعطل ويتم الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات.
29/01/2014	27/01/2014	21/01/2014	لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة	/	وزارة الاتصال	مشروع قانون يتعلق بالنشاط السمعي البصري
دورة الخريف 2012						
دورة الخريف 2013						

الفترة التشريعية السابعة 2012-2017

ثالثا: استرجاع البرلمان حقه في المبادرة بالتعديل⁽¹⁾

عدد التعديلات المسحوبة	عدد التعديلات المرفوضة	عدد التعديلات المقبولة	عدد تعديلات النواب	مشروع القانون	الدورة
01	01	00	01	مشروع القانون العضوي المتعلق بتأجيل الانتخابات لتجديد المجالس البلدية والولاية المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر 2002 والانتخابات الجزئية لـ 24 نوفمبر 2005.	2012/2007
21	04	23	48	مشروع القانون المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها	
00	07	00	07	مشروع القانون المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات	
02	02	00	02	مشروع القانون المتضمن القواعد الخاصة بالوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها	

إن الملاحظة الأساسية التي تبينها هذه الأرقام والإحصائيات هي ضعف وهشاشة المبادرة التشريعية لبرلمانية سواء من حيث عدد المبادرات أو من حيث التي تصل إلى مرحلة المصادقة النهائية عليها.

فقد تم تقديم النواب بعدد ضئيل من الإقتراحات في الفترة التشريعية 2007-2012 وسنة 2013 ولم يعبر منها إلى اللجان المختصة أي إقتراحا، ولم يصدر منها أي نص للتطبيق، هذا ما يؤكد ضعف بل عدم قدرة المجلس على اقتراح القوانين فيما لو قورنت بحصيلة مشاريع القوانين المقدمة من طرف السلطة التنفيذية، سواء المشاريع الحكومية، أو استعمال الأوامر الرئاسية وهذا ما سنتناوله في المطلب الموالي.

وعليه، نتساءل حول أسباب هذا الضعف، رغم أن الدستور أكد على أحقية هذه السلطة في اقتراحها للقوانين، فمن هو المساهم الحقيقي في ذلك، هل هي اللجان؟، أم البرلمانيون أنفسهم، أم السلطة التي خصها الدستور للحكومة في مقاسمتها واستحواذها على المجال التشريعي؟

(1) راجع: وفاء بوطيغان، المرجع السابق، ص 45.

- كذلك: الجرائد الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني لدورات:

- دورة ربيع 2007، العدد 18.
- دورة خريف 2007، العدد 54.
- دورة ربيع 2008، العدد 63 و 69.
- دورة خريف 2008، العدد 104.
- دورة ربيع 2009، العدد 123.

وعليه، فإن جميع مقترحات القوانين المقدمة من طرف النواب، لا ترى النور ولا تحال على اللجان الدائمة لدراستها، حيث يقوم مكتب المجلس بعرقلتها، إما بعد إرسالها أصلا للحكومة أو عدم عرضها على اللجان المختصة بعد رد الحكومة.

وقد علق الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في حصة للإذاعة الأولى، "أن دور البرلمان التشريعي والرقابة، ولعل دوره الرقابي أهم من التشريعي، وعن سبب عدم مبادرة النواب البرلمانيين تقديم إقتراحات و قوانين، قال خذري: "أن ذلك مكفول لهم من طرف الدستور كما هو مكفول للحكومة وأن الأمر لا يحتاج إلا لأن يصادف 20 برلمانيا على مسودة المشروع لتتم دراسته وعرضه على الحكومة التي تجيب على الإقتراح في مدة أقصاها شهرين، إلا أن الأمر يتعلق بإنتاج القانون، وهو عمل فني تقني يحتاج إلى خبرة قانونية ومعطيات ومعلومات وتقديرات تكون كبنك معطيات للنائب..."

وأضاف أن: "الإقتراحات القانونية تبقى شحيحة حتى في الدول المتقدمة وعلى البرلمانيين الإستعانة بمساعدين تشريعيين أو خبراء يساعدهم على القيام بالإقتراحات الخاصة بمشاريع..." وهو اعتراف صريح يؤكد نسبية أو بالأحرى ضعف الأداء البرلماني في مجال اقتراح القوانين وتبرير الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان هذا الضعف في الأداء بأن القوانين تحتاج إلى دقة في المعطيات وآليات فنية وتقنية لا يمكن للنواب الإلمام بها.

ومع ذلك، فقد عرفت السنتين 2008 و 2009 من الفترة التشريعية 2007-2012 تقديم اقتراحات قوانين من طرف البرلمان الجزائري بعدد، 03 اقتراحات قوانين لسنة 2008 و 05 أخرى في سنة (1) 2009.

(1) الجريدة الرسمية للمناقشات:

ما يلاحظ على هذه الاقتراحات، أنها لم ترى النور، ولم يصادق عليها فمنها من عرض على الحكومة واللجنة إلا أنه لم يعرض للمناقشة بتاتا، بل نسجل عدم وضعها في جدول الأعمال الخاصة بالدورات من بين الاقتراحات سندرس اقتراح⁽¹⁾ قانون يعدل القانون 09/01 المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات خاصة وأن نفس المشروع قدم من طرف الحكومة لاحقا⁽²⁾.

فإقتراح القانون السالف الذكر، تمت دراسته من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني في 28 ماي 2008 ثم أحالته على الحكومة، ليوضع في جدول أعمال دور الخريف 2009 لمناقشته والمصادقة عليه، لكن لم تتم مناقشة إلى يومنا هذا ولم يوضع أصلا ولا في جدول أعمال لاحقا.

في حين تمت الدراسة والمناقشة والمصادقة على نفس مشروع القانون الذي مصدره الحكومة وأصدر بتاريخ 25 فيفري 2009، وعليه فقد تم:

- إيداع المشروع، بتاريخ 13 سبتمبر 2008.
- عرض المشروع أمام اللجنة المختصة بتاريخ 28 سبتمبر 2008.
- المناقشة بتاريخ 12 جانفي 2008.
- التصويت من طرف المجلس الشعبي الوطني كان بتاريخ 2008/01/21.
- التصويت من طرف مجلس الأمة كان بتاريخ 2008/01/28.

ما نرصده في ظل هذا النموذج من الإقتراح تأكيد أولوية مشاريع الحكومة وإستعجالها من خلال الفترة القصيرة التي تمت خلالها المصادقة على المشروع.

أما عن مرحلة المناقشة والتصويت، من خلال الجداول المرفقة سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة فإن جميع مشاريع القوانين حظيت بمناقشة عامة أي لم تستعمل فيها المناقشة المحدودة،

(1) أنظر: وفاء بوطيغان، المرجع السابق، ص 19.

(2) المواقع الإلكترونية:

وحسب إطلاعنا في الجرائد الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني وإحصائيات المعروضة من طرف الوزارة المكلفة بتنظيم العلاقة مع البرلمان.

فإن وتيرة التشريع تختلف بين دورة وأخرى فنجد دورات ممثلة بمشاريع القوانين وأخرى تنهى أحيانا فارغة.

كما لمسنا أن دورة كل خريف، موجهة أساسا لمناقشة مشروع قانون المالية لكل سنة، حيث تتخذ الإجراءات منحى سريع لا يعكس أهمية وخصوصية هذا القانون، خاصة وأنه مقيد بفترة زمنية تفرض على البرلمان إحترامها.

وقد برزت مساهمات النواب في إثراء هذه المشاريع من خلال الإقتراحات التعديلات العديدة والمناقشات من جميع الأطياف السياسية الممثلة في البرلمان، مما يؤكد أهمية قانون المالية ومحاولة النواب التدخل لإسترجاع نوع من السيادة عليه.

حيث اختلف النواب في تقدير حجم التعديل حسب كل قانون وآخر من حيث أهميته، وعدد مواده. فهناك مشاريع قوانين حظيت باقتراح تعديلات كثيرة في حين اقتصر البعض منها على تعديل أو تعديلين.

إن القراءة في هذه الحصيلة التشريعية تؤكد كذلك على سيطرة الحكومة على جدول الأعمال للدورات.

فرغم أحقية المجلس الشعبي الوطني بضبط جدول الأعمال بعد استشارة الحكومة إلا أن هذه الأخيرة استخدمت حقها في ترتيب الأولويات وبالتالي، التحكم في ضبط الجدول.

إضافة إلى أنه وخلال الجلسة العلنية التي يتلى فيها جدول الأعمال فإنها تتميز بعدم إلتزام الحكومة بالجدول في بعض الأحيان، مما أدى إلى اضطراب في البرمجة خاصة وأن هناك من الدورات ما أدرج في جدول أعمال قائمة طويلة من مشاريع القوانين ذات أهمية تحتاج إلى تمعن وتركيز ودقة في المعلومات، وصعوبة دراستها عمليا في لآجال المحددة قانونا وذلك ليس صدفة، وإنما تعمد الحكومة في برمجة هذا النوع من المشاريع لإرباك البرلمان ودفعه إلى عدم التركيز في دراسته للنص، أما فيما يخص مختلف النصوص القانونية التي صدرت من البرلمان خلال الفترة التشريعية السادسة وبداية الفترة التشريعية السابعة تعلقت أساسا بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، خاصة منها ما تضمن إصلاحات سياسية، اقتصادية، إدارية، ...

فجاءت معظم مجالات هذه النصوص هامة، مما أدت إلى استقطاب اهتمام النواب من خلال تقديمهم للعديد من التعديلات.

وفي الأخير، نعرج على صلاحيات وسلطة الغرفة الثانية من خلال المراحل التي خولها إياها الدستور في مجال التشريع فنجد بالفعل، ثبت عدم أحقيتها في اقتراح القوانين، حيث كانت سلطة الاقتراح منفردة، خاصة

بالغرفة الأولى، إضافة إلى إقصائها من حقها في التعديل وهذا كله راجع إلى اعتماد المشرع أسلوب الذهاب دون الإياب، مما فرض اتخاذ النص القانوني مسار وحيد يبدأ من الغرفة الأولى ليحط الرحال بالغرفة الثانية لغرض المناقشة والتصويت.

فمجلس الأمة، حسب الإحصائيات المقدمة، سجل جميع مناقشاته للنصوص المعروضة عليه وفق ما نص عليه الدستور والقانون العضوي 02/99 إضافة إلى القوانين الداخلية في الآجال القانونية المحددة وبطبيعة الحال تمت مصادقته على مجمل النصوص دون تقديم أي اعتراض عليها، وهذا ما لم يفعل اللجنة المتساوية الأعضاء لأنه، من خلال الإحصائيات لم ينتج أي خلاف بين الغرفتين، يستلزم تدخل الحكومة لحله في مجلس اللجنة المتساوية الأعضاء.

والكثير من الباحثين القانونيين، فسروا الأسلوب المنتهج من طرف مجلس الأمة، بتبعيته للحكومة من خلال الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، إضافة إلى تحديد المشرع لنصاب 3/2 أعضاء للتصويت، وأصبح واضحا التكريس الفعلي لتبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.

حيث يتضح من خلال العرض طبيعة العلاقة غير المتوازنة بين التشريع والتنفيذ واستحواذ الحكومة على كل مراحل التشريع، فكانت مشاريع القوانين مهيمنة على الجانب التشريعي.

الفرع الثاني: محدودية الدور التشريعي للبرلماني

رغم أنه، من الصعب معرفة المقياس الحقيقي والفعلي للنصوص القانونية التي من المفروض إنتاجها في كل دولة، باختلاف درجة تقدمها واحتياجاتها والظروف المحيطة بها.

إلا أنه، يمكن تحديد وقياس مدى فعالية الأداء التشريعي للبرلمان من خلال تفعيل الاختصاصات الممنوحة له في الدستور، والوقوف على درجة ونسبة نجاح البرلمان في أداء عمله التشريعي السيادي ومعرفة مجمل العوامل والأسباب التي تساهم في ذلك.

وعليه، سوف نجعل مضمون هذا الفرع التطرق بالشرح والدراسة للعوامل التي أدت إلى وصف البرلمان الجزائري بأنه قاعة لتسجيل القوانين، فهل يا ترى، نرجع أسباب هشاشة البرلمان الجزائري إلى الحكومة، أو النص الدستوري أم البرلمان نفسه؟

وعليه، فإن السلطة التشريعية لم تحافظ على مكانتها كممثل حقيقي للإدارة الشعبية، وتفقهق الدور التمثيلي لها، مع بروز سيطرة وهيمنة السلطة التنفيذية في الحياة السياسية.

فبالبحث في الأسباب الحقيقية لهذا التقصير، تفرض علينا التطرق إلى العوامل التي أدت إلى تفوق السلطة التنفيذية في هذا المجال والتي سنتناولها في المبحث الثاني بالتفصيل وننظر في الأسباب الخاصة بضعف البرلمان بغرفتيه خاصة وأن نفس الأسباب التي تفوقت وهيمنت من خلال السلطة التنفيذية على العملية التشريعية، تعتبر في الأصل السبب الرئيسي لضعف الأداء التشريعي للبرلمان.

أولاً: غرفة ثانية لإضعاف المجلس الشعبي الوطني

لم يترك المشرع الدستوري الجزائري الأمور للصدفة، بل كرس ما يعرف بـ "صمام الأمان" من خلال 3/1 ثلث أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾، واشترط مصادقة ثلاثة أرباع 3/4 من أعضائه على القوانين⁽²⁾.

حيث تمثلت المهمة الحقيقية لمجلس الأمة الوقوف بالمرصاد للمجلس الشعبي الوطني في حالة مصادقة حزب معارض على اقتراح قانون لا يخدم مصلحة وبرنامج السلطة التنفيذية.

فالتلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، يكفي لتوقيف الإقتراح المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني خاصة إذا تواجدت نسبة مسبقاً لسحب النص تنتج عن استمرار الخلاف بين الغرفتين⁽³⁾.

حيث أن المؤسس الدستوري تعمد "نقل الصراع المحتمل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى صراع داخلي في البرلمان نفسه مما يفقد المجلس الشعبي الوطني فعاليته، وبالتالي التقليل من دوره وإضعاف السلطة التشريعية"⁽⁴⁾.

ثانياً: ضعف النواب

كما أشارت الدراسة أن العملية التشريعية، هي عملية في الأصل تقنية وتحتاج إلى الكثير من الخبرة والدراية والكفاءة في جميع المجالات.

(1) السعيد أوصيف، مرجع سابق، ص 153.

(2) المادة 3/120 من الدستور 1996 المعدل 2008.

(3) المادة 122، المصدر نفسه/ السعيد أوصيف، المرجع نفسه، ص 153.

(4) راجع، عيسى طيبي، المرجع السابق، ص 171.

إلا أن ما يميز النواب، هو فقدانهم للقدرة العملية والخبرة والمعلومة الصحيحة والدقيقة في مواجهة السلطة التنفيذية التي تتمتع بقدر أوفر من الإمكانيات المادية والخبراء المتخصصين لإقتراح أي مشروع قانون.

فالميدان التشريعي يحتاج إلى مختصين أكثر منها إلى رجال يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية و فقط.

حيث ثبت أن الدور التشريعي خاصة للبرلمان يتأثر مباشرة بعامل الانضباط الحزبي وسينعكس سلبا وإيجابا على مستوى التعددية البرلمانية.

فقد أثبتت التجربة التعددية الحزبية في الجزائر، عن تحكم وتأثير خطير للأحزاب السياسية على حرية النائب وترجيح المصالح الحزبية على حساب المصالح الشعبية، فالنظام الحزبي سيؤثر بدوره على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال درجة الفصل بين السلطات، وذلك وفق علاقات معقدة، إذ يقول "ديفرجي" في هذا الموضوع، "تتعلق درجة الفصل بنظام الأحزاب أكثر مما تعلق بالأحكام التي تنص عليها الدساتير⁽¹⁾.

فازدياد تركيز السلطة ترتبط بامتلاك الحزب الأول للأكثرية البرلمانية والحكومية، الى جانب تأثير النظام الحزبي على النظام التفاعلي بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية لكن من الناحية الإجرائية ليس هناك علاقة ترابطية بين التجزئة في النظام الحزبي وفاعلية وأداء المؤسسة التشريعية البرلمانية، نظرا لعدة عوامل منها:

الهندسة الإنتخابية المفرطة في التحيز والمصممة بهدف عزل المعارضة السياسية وتقوية نظام الحزب المهيمن الحاكم وهو إعادة إنتاج النظام الواحد.

إضافة إلى بروز واستفحال ظاهرة غياب البرلمانيين، حيث أصبحت مشاريع القوانين تناقش ويصوت عليها بمقاعد فارغة أعطت صورة سيئة عن جدية البرلمانيين، حيث أصبح مظهر الغياب سلوك عادي ومتجذر لدى البرلمانيين في غياب روادع قانونية إلزامية، كقيلة بضبط الحضور⁽²⁾.

(1) أنظر: عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 31.

(2) أنظر: عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني في التجارب العربية، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2012، ص 03.

مما أدى إلى سيطرة الحكومة من خلال الحزب الحائز على أغلبية المقاعد البرلمانية، وفي ذلك يكفي للموافقة على نص تشريعي أن تكون عدد الأصوات الإيجابية أكثر بواحد على الأقل من الأصوات السلبية إذا ما تعلق الأمر بالقوانين العامة⁽³⁾.

ثالثا: القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي

لقد تضمن القانون العضوي 02/99 والأنظمة الداخلية للبرلمان على العديد من الآليات والامتيازات لصالح السلطة التنفيذية وهذا ما اعتبره الكثير من الباحثين، تنازل صريح عن الصلاحيات التشريعية.

خاصة وأن هذه الآليات مكنت فعليا الحكومة من السيطرة والتدخل الصارخ في العملية التشريعية من خلال أسلوب الإستعجال⁽¹⁾ الذي يسمح لها بترتيب جدول الأعمال وحسب برنامجها ووفد مخطتها وبالتالي التحكم في إعداد جدول الأعمال، رغم أن المشرع كرس دورا لمكتبي الغرفتين في إعداد جدول الأعمال وأشرط لذلك استشارة الحكومة⁽²⁾.

وما يؤكد فرضية سيطرة الحكومة على العملية التشريعية هو نص المادة 55⁽³⁾ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي أولى اهتماما كبيرا، بترتيب مشاريع القوانين واسبقيتها في الدراسة على اقتراحات القوانين.

رابعا: دور مجلس الدولة والمجلس الدستوري

خولت المادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور الجزائري 96 المعدل 2008 وكذا مواد متفرقة من القانون العضوي 01/98⁽⁴⁾ لمجلس الدولة التدخل في صناعة القانون و المساهمة في العملية التشريعية عن طريق

(3) أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار النهضة، الجزائر، 2009، ص 295.

(1) المرجع السابق، ص 05.

(2) المادة 17 من القانون العضوي 02/99.

- نص المشرع الدستوري الفرنسي على ذلك من خلال نص المادة 48 من الدستور الفرنسي، المصدر السابق.

(3) حيث تنص المادة 55 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن: "يبلغ تاريخ المجلس وجدول أعمالها إلى النواب والحكومة سبعة (07) أسام على الأقل قبل الجلسة العلنية يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين.

- الاقتراحات"

(4) المواد: 04، 12، 36، 39 من القانون العضوي 01/98، مؤرخ في 30 ماي 1998 متعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير أعماله، ج ر عدد 37، مؤرخة في 01 جوان 1998.

دوره الإستشاري، الذي ينصب على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة دون الإقتراحات ذات المصدر البرلماني.

إن نص المادة 119 توجي بأن مجلس الدولة يقدم الإستشارة حول مشاريع القوانين التي تحيلها الحكومة، حيث يعتبر رأي مجلس الدولة استشاري وغير ملزم للحكومة إلا أنه يعمل على لفت انتباه الحكومة إلى النقائص المرافقة للنص التشريعي. وعليه فظاهر النص يوحي أن مهمته لا تتعدى تقديم الآراء ذات الطابع الاستشاري من خلال الإقتراحات والتعديلات التي يراها ضرورية، إلا أن في الحقيقة تعتبر هذه الآلية وسيلة لتعزيز وتمتين المشروع الحكومي، وذلك بتصحيح ما يشوبه من عيوب قبل عرضه على البرلمان مما يزيد من ضمانات تمريره⁽¹⁾، وقد تأكد دور مجلس الدولة، لصالح السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال الرأي⁽²⁾ رقم 98/6 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتعلق بالإخطار الذي قدمه رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري عن مدى دستورية القانون العضوي 01/98 وكذلك المادة 124 من الدستور 1996، والذي كان ينص في الأساس على أن المهمة الاستشارية لمجلس الدولة تتعدى مشاريع القوانين إلى إبداء الرأي حول الأوامر الرئاسية والمراسيم التنظيمية، إلا أن الرأي رقم 98/06 ضيق من الإختصاص الاستشاري لمجلس الدولة على عكس ما هو معمول به في الأنظمة المقارنة⁽³⁾.

هذا وتعتبر المهمة التي أسندت للمجلس الدستوري جد واضحة من خلال مراقبته لمدى دستورية الأعمال التشريعية والتنفيذية، وذلك بعد إخطاره من الهيئات المؤهلة لذلك، لتعلن عن دستورتها أم عدم دستورتها⁽⁴⁾.

(1) راجع: خليل حمدان، المرجع السابق، ص 12.

(2) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري - مجلس الدولة -، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004، ص 184.

(3) المرجع نفسه، ص 184.

- حيث تلزم المادة 38 من الدستور الفرنسي الحكومة عرض مشروع الأوامر على مجلس الدولة قبل إصدارها للتأكد من عدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها في المرتبة وسلامة صياغتها.

أنظر: عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 111.

(4) أنظر: محمد منير حساني: مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، سنة 2010، ص 53.

غير أنه باستقراء المواد المنظمة لعمل المجلس الدستوري ومواد الدستور، نجد أن المشرع عمل على الحد من إستقلالية هذا المجلس خاصة وأن هذا الأخير لا يتدخل تلقائيا بل ينتظر إخطاره من الجهات المخولة له ذلك، وقد حددتها المواد 165 و 166 من الدستور ذلك:

- حيث تعود سلطة الإخطار بالنسبة للقوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان حصريا لرئيس الجمهورية وبالتالي إحتكار السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لذلك.

- أما فيما يتعلق بالقوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات فقد خص المشرع كل من رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين بمهمة الإخطار بشأنهما.

ما يلاحظ على هاتين الآليتين:

1. التحكم الواضح لرئيس الجمهورية في عملية المراقبة الدستورية، من خلال امتياز امتلاك سلطة الإخطار بالنسبة للقوانين العضوية والأنظمة الداخلية للغرفتين من جهة، وإشراكه فيما يتعلق بالقوانين والمعاهدات والتنظيمات، والمساهمة بذلك بصد جميع العراقيل التي تحول دون تنفيذ برنامجه السياسي عن طريق إصدار القوانين، إلى جانب أنه يحول دون تغيير ملامح النظام الدستوري من خلال عدم إخطاره للمجلس الدستوري بشأن القوانين العضوية التي قد تمس بمكانته الدستورية ويتوقف إجراء التشريع عند هذا الحد، فلا يصدر بذلك القانون لأن رئيس الجمهورية قرر وقفه وبالتالي يعدم رئيس الجمهورية النص الذي قد لا يتناسب مع برنامجه⁽¹⁾.

في حين ارجعت "المكانة السامية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين ناتجة عن أن مهمة رئيس الجمهورية أسمى من مهمة المجلس الدستوري، لأن هذا الأخير يكلف بالسهر على إحتزام الدستور، أما رئيس الجمهورية فهو حامي الدستور بنص المادة 70 منه⁽²⁾، مما يعني أنه يختص بحمايته ضد كل التجاوزات بما فيها المجلس الدستوري نفسه، وهذا ما يفسر عدم خضوع الأوامر الرئاسية للرقابة الدستورية."

2. عدم استقلالية البرلمان في وضعه لنظامه الداخلي بكل سيادة، واعتبار أن أي تدخل في ذلك من أية جهة تعتبر انتقاص من تلك السيادة، فرقابة المجلس الدستوري لها، إضافة إلى إحتكار رئيس الجمهورية آلية الإخطار بشأنها ساهم بشكل جلي في تحديد وضبط المكانة التي يحتلها البرلمان في النظام الدستوري والسياسي للدولة، وكان أهم تأثير أحدثه المجلس الدستوري على البرلمان الجزائري في رأيه المتعلق بالنظام الداخلي

(1) راجع: دلال لوشن، المرجع السابق، ص 279.

(2) المرجع نفسه، ص 290.

لمجلس الأمة سنة 1988 والذي إرتتى فيه أن مجلس الأمة ليس له الحق في التعديل، الشيء الذي جمده منذ ذلك الحين إلى اليوم وأبعده عن العمل التشريعي⁽³⁾.

المبحث الثاني: العملية التشريعية ودور السلطة التنفيذية فيها

لقد جاءت مختلف النصوص الدستورية مكرسة لمبدأ سيادة الشعب عن طريق ممثليه، وأن البرلمان وحده هو السيد في إعداد القوانين والتصويت عليها.

غير أن المشرع تراجع عن تبنيه مبدأ سيادة البرلمان حيث أضحى العمل التشريعي مجالا مشتركا، تتقاسمه كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية عن طريق العديد من الآليات القانونية، فأصبحت للسلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة الحق في تحضير العمل التشريعي وإعداده إلى غاية نشره في الجريدة الرسمية من خلال تدعيمها بجميع الوسائل لتمكينها من ذلك، بل ذهب في الكثير من الأحيان إلى تغليب سلطتها خاصة في المجال المالي.

وعليه، سأحاول في هذا المبحث الثاني معرفة هل المبادرة فعلا حق دستوري للبرلمان، وممارسة فعلية للحكومة؟ من خلال تقسيمه إلى مطلبين:

المطلب الأول: الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بمشاريع القوانين.

وفي مطلب ثان: تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي.

(3) الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، العدد 01، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، سنة 2013، ص 14.

المطلب الأول: الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بمشاريع القوانين

إن القراءة الواضحة لنصوص الدستور وكذا القانون العضوي 02/99 والنظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، توضح وبصفة صريحة تدخل الحكومة في العملية التشريعية بداية من أهم المراحل وهي المبادرة إلى غاية نشره في الجرائد الرسمية.

ورسمت هذه الخطوط العريضة لسلطة الحكومة في هذا المجال بداية من المادة 119 من الدستور، التي تقر للحكومة أحقيتها القانونية والدستورية في المبادرة بمشاريع القوانين.

وعليه ستكون الدراسة وفق ما يلي:

الفرع الأول: دور الحكومة في مراحل التشريع.

الفرع الثاني: احتكار المبادرة في المجال المالي.

الفرع الأول: دور الحكومة في مرحلتي المناقشة والتصويت على القوانين

لم يكتفي المشرع الدستوري الجزائري، على تكريس حق الحكومة في المبادرة لمشاريع لقوانين، بل ذهب إلى أكثر من ذلك، إذ امتدت صلاحيات الحكومة في المجال التشريعي إلى المشاركة والمساهمة في المراحل المتقدمة من العملية، من خلال تواجدها عند تقديم النص القانوني للدراسة والفحص ثم المناقشة إنتهاء بالتصويت.

لقد سبق الذكر، أنه بعد مرحلة المبادرة بالقوانين، توضع مشاريع النصوص القانونية على مستوى اللجان المختصة لغرفتي البرلمان للقيام بدراستها وفحصها، وهذا وفق ما نصت عليه المادة 27 من القانون العضوي رقم 02/99⁽¹⁾.

ويتمثل عمل اللجنة المختصة أساسا في تقديم تقرير حول مدى صلاحية النص للمناقشة، أو اقتراح تعديلات على المبادرات المقدمة ومن ثمة إعادة صياغتها ضمن تقريرها التمهيدي في أجل لا يتجاوز الشهرين يبدأ من تاريخ الشروع في الدراسة.

ونظرا للدور المهم الذي تقوم به اللجان المختصة في دراسة مشاريع القوانين، فإن المادة 27 من القانون العضوي 02/99 جاءت لتؤكد تفوق الحكومة⁽¹⁾ مرة أخرى وذلك بالترخيص لها في حضور جلسات أشغال اللجان مما يمكنها من المساهمة في الإطلاع على اقتراحات النواب، وبالتالي تعديلها بما يتوافق وبرنامجها، قبل طرحها للمناقشة والتصويت، كما يعطيها الفرصة لتحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات⁽²⁾.

إذ سيكشف هذا الحضور المصير المتوقع للمبادرة، وبالتالي تصبح الحكومة مزودة بوسيلة للتهرب من معارضة البرلمان وتقويت الفرصة على انتقاداتهم التي حضروها داخل اللجنة المختصة أو خارجها⁽³⁾. وهذا إقرارا لنص المادة 22 من القانون العضوي، وذلك قبل إدراجه في جدول الأعمال الخاص باللجنة المختصة.

هذا وقد تلجأ الحكومة إلى طريقة أخرى لإصدار النص المسحوب خاصة إذا كان من المكان بأهميته في البرنامج الحكومي، وذلك عن طريق إصداره كأمر رئاسي⁽⁴⁾.

كما تبرز مواد القانون العضوي 02/99 دور الحكومة وأولوياتها في ترتيب جدول الأعمال الخاص بالدورة التشريعية.

(1) سعاد عمير، المرجع السابق، ص 95.

(1) عامر ثامري، المرجع السابق، ص 100.

(2) يمكن للجان الدائمة وفي إطار جدول أعمالها وصلاحياتها أن تستمع إلى كل من ممثل الحكومة وإلى أعضاء الحكومة بطلب يقدمه رئيس الغرفة المعنية إلى الحكومة.

(3) عامر ثامري، المرجع نفسه، ص 105.

(4) المرجع نفسه، ص 105.

فالمادة 16 من القانون العضوي 02/99 نصت على ما يلي: "يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

"فتحديد جدول الأعمال يظهر كإجراء شكلي، لكنه في الحقيقة مهم ورئيسي لأنه يعد مفتاح النشاط البرلماني وهو يشكل رزمة المواضيع التي تركز عليها الحياة البرلمانية، كما ذهب "أردون" أن تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه"⁽⁵⁾.

إن استقراء نص المادة السابقة الذكر، يعطينا صورة واضحة عن أولوية الحكومة في ترتيب جدول أعمال الدورة رغم اشتراكها مع مكتبتا الغرفتين إلا أن القانون سارع في آخر فقرة للمادة، بالتأكيد على أن الحكومة هي الوحيدة المالكة لحق التصرف في ترتيب أولوية الأعمال وبالتالي "حددت الطرف الفاعل في العملية صاحب الفصل في ذلك..."⁽¹⁾

كما يمكن إرجاع هذا التفاضل في مكانة الحكومة في العملية التشريعية من خلالها حقها في ترتيب جدول الأعمال من خلال نص المادة 17⁽²⁾ من القانون العضوي إلى الصفة الاستعجالية للمبادرة الحكومية حيث أكد المشرع الجزائري على إعطاء الحكومة الصيغة القانونية التي تجعلها متفوقة دائما على البرلمان في العملية التشريعية.

فبمجرد التصريح باستعجال مشروع القانون المبادر به، يجعله من أولويات الترتيب ضمن جدول أعمال الدورة.

(5) عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 38.

(1) عامر ثامري، المرجع السابق، ص 103.

(2) المادة 17 من القانون العضوي 02/99: "يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجالته".

(3) المادة 118 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 : "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما سيتفق البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله"

- المادة 2/4، 3 من القانون العضوي 02/99: "يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة"

كما استأثرت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لعملية ترتيب جدول الأعمال وفقا لما نص عليه الدستور في المادة 118، والمادة 04 الفقرة 2 و3 من القانون العضوي 02/99، من خلال طلب عقد دورة غير عادية⁽³⁾.

وما نلاحظه في نص المادة، فسح المجال للسلطة التنفيذية عن طريق قطبيها لتحديد جدول الأعمال في دورة غير عادية، واشترط ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني لنفس الغرض، وهذا ما يجعل السلطة التنفيذية هي المسيطرة والمتحكمة في زمام أمور ضبط جدول أعمال الدورة بما يتماشى وسياستها وتنفيذا لبرنامجها، واعتبارا كذلك إلى أنها هي الأكثر إطلاعا بالواقع والأكثر قدرة على تحديد الأولويات الواجب تنظيمها، وعليه فدورها فني يضمن فعالية العمل التشريعي .

هذا من جهة ، لتأكد كل مواد الدستور والقانون العضوي والقوانين الداخلية للغرفتين تفوق الحكومة في العملية التشريعية رغم اشتراك البرلمان في ذلك، وبرأيي يعود هذا التفوق إلى ضعف البرلمان بنوابه، خاصة من خلال نصوص القانون العضوي 02/99 والقوانين الداخلية التي أبت إلا أن تكون لمصلحة الحكومة على حساب البرلمان، وبالتالي تم إقرار هذا التفوق عن طريقها.

إن الحق الدستوري المسلم به لصالح الحكومة في مشاركتها للبرلمان في اقتراح القوانين جعل الحكومة تتمتع بنفس الحق في المبادرة بحق التعديل.

وبالتالي السماح لها، مجددا في إضفاء عدة تنقيحات وتعديلات خاصة باقتراحات القوانين المقدمة من طرف البرلمان، مما يساعدها في ضبط هذا الاقتراح وفق متطلبات سياستها.

حيث من خلال القانون العضوي 02/99 لم يوضع أي شرط قانوني بخصوص هذا الحق، على العكس فقد تم تحديد نصاب توافر 10 نواب بالنسبة للمبادرة بالتعديل ذات المصدر البرلماني.

لقد تطرقت في المبحث الأول من هذا الفصل إلى مرحلتي المناقشة والتصويت، وعليه حاولت في هذا المبحث الثاني الخاص بتفعيل الإختصاصات التشريعية للحكومة ابتداء من حقها في المبادرة إلى غاية إصدار القانون، التركيز على أهم المراحل التي كانت فيها الحكومة تحتل المكانة الأولى في تنظيمها واستئثارها.

كما تجدر بنا الدراسة التطرق إلى تدخل الحكومة بصفة قانونية في تسوية الخلاف بين الغرفتين عن طريق اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء.

وم تكريس ذلك من خلال نص المادة 120 من الدستور حيث إنحصرت مهام الوزير الأول في إستدعاء هذه اللجنة بغرض فض النزاع المطروح وتسويته حسب السلطة التقديرية له، إلى جانب تمتعه بحق ما إذا كان تصنيف هذا الخلاف جوهرى أم بسيط.

كما يلتزم بعرض اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه⁽¹⁾، بل أكثر من ذلك، فله (حق سحب النص بسبب انعدام الوفاق والتوازن بين اتجاهي أعضاء الغرفتين البرلمانيين واستحالة التقائهما).

فبعد إجراءات المناقشة والتصويت محل اشتراك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ممثلة في الحكومة، تأتي مرحلة الإصدار وهي مرحلة تعتبر حkra على السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية.

حيث إختلف الفقه حول تصنيف هذه المرحلة، هل هي عمل تشريعي يعترف بموجبه أن القانون قد اكتملت إجراءاته، أم أنه عملا تنفيذيا يكتمل بمجرد موافقة البرلمان عليه، أم أن القانون عملا من نوع خاص، وأنه يكتمل منذ إقراره من البرلمان، ويحوز قوته التنفيذية، والإصدار لا يضيف شيئا للقانون ولا لقوته التنفيذية فهو ليس سوى إقرار بموافقة البرلمان على القانون بالطرق الدستورية السلمية⁽¹⁾ وجاء المشرع الدستوري الجزائري في هذه المرحلة، مؤكدا مرة أخرى توسع نطاق دائرة اختصاص السلطة التنفيذية في مشاركتها في العملية التشريعية، إلى مراحل متقدمة منها، بل يظهر احتكار رئيس الجمهورية لسلطة إصدار القوانين ونفاذها، من بعد موافقة البرلمان عليها في مرحلة لا تقل أهمية عن المراحل الأخرى، بل تعتبر هذه المرحلة بمثابة شهادة ميلاد القانون المبادر به.

فالإصدار، مبدأ دستوري يسمح لرئيس الجمهورية بوضع القانون محل النفاذ⁽²⁾ وقد نظمته المشرع الدستوري من خلال نص المادة 126 التي منحت لرئيس الجمهورية مدة 30 يوما لإصدار القانون، بداية من تاريخ تسلمه إياه، مع إمكانية وقف هذا المعيار سبب إخطار رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي

(1) أنظر: شريف كايس، القانون العضوي رقم 02/99 بين النص والممارسة، مداخلة لليوم الدراسي حول القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 09 مارس 99، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يوم 23 أكتوبر 2001، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة النشر، ص42، ص 43.

(1) راجع: عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص 44.

(2) راجع: حميد مزياي، المرجع السابق، ص 114.

(3) عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 64/ حميد مزياي، المرجع نفسه، ص 114.

الوطني أو رئيس مجلس الأمة للمجلس الدستوري للفصل في مدى دستورية هذا القانون فإن من واجب رئيس الجمهورية أن لا يمتنع عن إصداره، وأن يقوم بذلك في مدة معقولة جدا حتى لا يبقى القانون خاملا بلا نفاذ، لأن إبقاؤه دون إصدار يشكل اعتداء جسيما من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان إلى درجة أن بعض الأنظمة المقارنة تعتبره خيانة عظمى⁽³⁾.

غير أنه، قبل الإصدار فإن لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على النص بطلب مداولة ثانية، بحيث يطلب إعادة إرجاع النص إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة التصويت عليه وهذا بعد تسبيب طلب إجراء المداولة الثانية أي تقديم الأسباب التي دفعته لطلب القراءة الثانية واعتراضه على النص التشريعي، بغرض إعادة تصحيحه وهذا خلال ثلاثين يوما من إقراره، وإلا أعد ذلك تنازلا صريحا عن حقه في إستعمال طلب المداولة الثانية، حيث يعاد إلى الغرفة الأولى لإعادة التصويت عليه، بالأغلبية.

إن عدم حصول القانون على موافقة ثلثي 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني تؤدي مباشرة إلى إلغاء النص⁽¹⁾ واعتباره كأن لم يكن وهذا ما تضمنه نص المادة 02/25 من القانون العضوي 02/99.

الفرع الثاني: احتكار المبادرة في مجال التشريع المالي

أثر انبثاق ما يعرف "بالعقلنة البرلمانية"⁽²⁾ التي عدلت صلاحيات عديدة كانت في الأصل حكرا على الجمعيات النيابية، وبرز دور السلطة التنفيذية كشريك أساسي في إنتاج القوانين، وبالأخص مشروع قانون المالية الذي انفردت أغلب الحكومات في العالم بصياغته، قبل أن تقوم بعرضه على البرلمان.

(1) لعل أبرز مثال يستحق الذكر بخصوص هذه المسألة، قد حدث في عهد رئيس الجمهورية الأسبق الشاذلي بن جديد، هذا الأخير طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون الإعلام لسنة 1989، الذي كان قد صوت عليه نواب المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ساحقة، لكن في المداولة الثانية صوت عليه بالرفض، وبأغلبية ساحقة كذلك، وبالتالي ألغي النص" أنظر: المرجع نفسه، ص 13.

- المادة: 02/25 من القانون العضوي 02/99.

- "جدير بالذكر أن دستور 96 على غرار سابقه دستوري 1976 و 1989 لم يتضمن الإشارة إلى أي جزء يترتب على عدم احترام رئيس الجمهورية لأجل ثلاثين 30 يوما المقررة للإصدار، خلافا لدستور 1963 الذي منح سلطة الإصدار لرئيس المجلس الشعبي الوطني، إذا تخلف رئيس الجمهورية عن القيام بذلك خلال العشر (10) أيام الممنوحة له لذلك".
- للتفصيل أكثر: سعاد عمير، المرجع السابق، ص 119.

(2) العقلنة البرلمانية هي: "استغلال مجموع التقنيات الدستورية للحد من سيادة البرلمان وقد أدت هذه العقلنة إلى تراجع دور البرلمان لصالح الجهاز التنفيذي" أنظر أكثر تفصيلا: عليان بوزيان، المرجع السابق، ص 04.

في هذا، انتهج المشرع الجزائري نفس الطريقة المستعملة في النظام الدستوري الفرنسي، من منطلق أن النشاط المالي يمثل الأساس والبنية المركزية لنشاط الدولة، والمحقق للتوازن الاقتصادي والمالي لها.

فقد عمل دستور 1958 الفرنسي، كأحد الدساتير الحديثة على أن يكون إعداد الميزانية وموازنتها من عمل السلطة التنفيذية، وقصر دور البرلمان في صدها، على مجرد إقرارها من حيث المبدأ ودون التدخل في تفاصيلها بالتعديل زيادة أو نقصا، كما وضع قيودا على أعضاء البرلمان في اقتراح ما يتصل بالمسائل المالية، وذلك لما قد لوحظ في ظل الدساتير القديمة من إسراف أعضاء البرلمان في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية، وما صاحب إعداد الميزانية وموازنتها من دقة وتعقيدات في الوقت الحاضر.

فجاءت المادة 40 منه مؤكدة كبح البرلمان في إعداد الميزانية، والمتمثلة في عدم قبول الإقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كانت نتيجة الموافقة عليها تخفيضا في الإيرادات العامة، وإنشاء أو زيادة في المصروفات العامة⁽¹⁾.

أولا: المبررات القانونية

لقد جاءت النصوص القانونية المنظمة لمبادرة الحكومة بمشاريع القوانين المالية واضحة وجليّة المعالم سواء من خلال القانون العضوي 02/99 أو النص الدستوري، فرغم منح الفقرة السادسة من المادة 123 من دستور 96 البرلمان سلطة التشريع في المجال المالي، إلا أن صاحب الاختصاص الأصلي في هذا المجال هي السلطة التنفيذية حيث يظهر ذلك من بداية المادة 24 الفقرة 02 من القانون العضوي 02/99، التي أكدت أن مبادرة قانون المالية اختصاص أصيل للحكومة وأن دور البرلمان فيها، لا يتعدى المصادقة عليها، وقد قيدت هذا الإجراء الأخير بالقيود الزمني وهذا ما نصت عليه المادة 120 في فقرتها الأخيرة بحيث لا يجب أن تتجاوز 75 يوم مقسمة على النحو التالي:

- 47 يوم للمجلس الشعبي الوطني، و 20 يوم لمجلس الأمة و 08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين، وإلا سيتم إصدار القانون بموجب أمر رئاسي له قوة القانون.
فباعتبار أن قوانين المالية ما هي إلا ترجمة حقيقة لبرنامج الحكومة إلى أرقام مالية، فلقد أسندت مهمة تحضير مشروع قانون المالية إلى الحكومة ومصالحها الإدارية لعدة مبررات نذكر أهمها⁽²⁾:

(1) عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص 38.

(2) رايح شامي، المرجع السابق، ص 151.

- أن الحكومة تملك من الإمكانيات البشرية والفنية ما يمكنها من العمل على الموازنة بين نفقات مؤسسات الدولة وبين الإيرادات المتوقعة مما (يلزم الدقة إلى أقصى حد حتى لا تتفاجأ الدولة ...) أثناء التنفيذ بغير ما توقعته الحكومة، فينتج عن ذلك آثار سيئة كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد⁽³⁾.

- إن العملية إذن هي من صميم عمل الإدارة العام. لهذا، فالحكومة هي التي يقع عليها عبء الإعداد بما لها من أجهزة متشعبة ومتغلغلة في البلاد بأكملها، وهي الأقدر على تحديد الحاجيات التي يتطلبها المجتمع.

إلى جانب عدم اختصاص النواب بالشأن المالي وافتقارهم إلى بنك معلوماتي من جهة وكفاءة علمية عالية⁽⁴⁾، تطلبها العملية التشريعية فإن وظيفتهم اقتصرت على مناقشتها والتصويت عليه.

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري في طيات المادة 121 من الدستور أقر صراحة الترخيص للنواب بتقديم اقتراحات لقوانين المالية إلا أنه سارع وتدارك الأمر من خلال إضفاء بعض من الشروط على هذا الترخيص والتي اعتبرها البعض تعجيزية ومعتمدة لكبح سلطة البرلمان في هذا الاختصاص.

إلا أن رأي "عبد الله بوقفة" جاء مخالفا لذلك⁽¹⁾ حيث اعتبره وضع جد طبيعي، لأن "مبدأ التحديد في اعتقادنا قائم على أساس منطقي مؤداه أن لا تتضمن الميزانية أعباء مالية جديدة، فتضطر الحكومة إلى اتخاذ قرارات غير شعبية، ترفع الضرائب أو الزيادة في الأسعار، وبالطبع السواد العام لا يحبذ مثل هذه الأعباء العامة"، فالمشرع الجزائري أعصى أعضاء المؤسسة النيابية الحق في المساهمة في صياغة مشاريع المالية من خلال التقدم باقتراحات وتعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة بالمالية ومناقشتها مع الوزير المعني شريطة الالتزام والتقييد بأحكام المادة 121 من الدستور.

وتتلخص أهم مراحل المصادقة على قانون المالية في نفس المراحل التي يصادق بها على القانون العادي، فالمناقشة والتي تتميز بحضور الحكومة في كل مراحلها، يعقبها التصويت في المجلس الشعبي الوطني ثم المناقشة والتصويت على مستوى مجلس الأمة مع احترام القيد الزمني المخصص لكل غرفة لغرض التصديق⁽²⁾.

إلا أنه ما يميز هذه المراحل هو إضفاء الصفة الإلزامية على المصادقة من طرف البرلمان والمحددة بالمعيار الزمني لـ 75 يوم وأنه في حالة عدم المصادقة من طرف هذا الأخير يجبر رئيس الجمهورية على

(3) عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 159.

(4) عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 85.

(1) المرجع نفسه، ص 87.

(2) المواد: 7/120 من الدستور 1996 المعدل سنة 2008، المواد 44، الفقرة 2 و 3 و 4 من القانون العضوي رقم 02/99.

إصداره عن طريق الأمر الرئاسي وهي ترجمة صريحة لرغبة المؤسس الدستوري في الإسراع في المناقشة والتصويت ثم المصادقة وهذا يعكس ضعف الرقابة البرلمانية لمثل هذا المشروع الخاص بالموازنة العامة للدولة.

وعلى هذا الأساس حتى وإن حددت مواد الدستور ومواد القوانين العضوية أجل 75 يوم للمصادقة على قانون الميزانية، فأولوية هذا النوع من القوانين وارتباطه بمبدأ السنوية فرض وجوب صدوره بشكل دوري، فلا يمكن تصور سنة مالية دون وجود قانون مالية، وتحديد السياسة العامة للدولة جعلت المشرع يرخص لرئيس الجمهورية بإصداره بأمر رئاسي وهذا ما يضيف تفوق السلطة التنفيذية وحكراها في إصدار قوانين المالية.

ثانيا: قانون المالية التكميلي والاعتمادات

يعتبر قانون المالية التكميلي هو الإستثناء على القاعدة الأصلية والتي يعتمد فيها على قوانين المالية كوسيلة لبلوغ الأهداف الاقتصادية الكبرى وتحقيق البرنامج المسطر وفق حصيلة أرقام دقيقة تترجم من خلالها إستعمال مختلف الإيرادات والنفقات.

فقانون المالية التكميلي هو عبارة عن تقنية سد الثغرات والنفائص خاصة إذا ثبت عدم تحكم الحكومة في ضبط مختلف الميزانيات السنوية للدولة.

فبالإضافة إلى المبررات الاقتصادية والمالية والتي قد تحدث عدم التوازن بين التقديرات التي يتضمنها قانون المالية سواء كانت إيرادات أو نفقات وبين واقع عملي قد ينفي الصحة عن بعض هذه التقديرات، مما يستوجب تعديل الميزانية السنوية بقانون تكميلي بما يتوافق وواقع الفترات المتبقية لتنفيذ قانون المالية والتي غالبا تتجاوز السنة (06 أشهر)⁽¹⁾.

هناك من أرجع أسباب اعتماد الحكومة لقانون المالية التكميلي إلى (دواعي سياسية، تهدف بالأساس إلى تمرير بعض النقاط التي كان البرلمان قد حال دون مرورها في قوانين المالية، وخصوصا عند لجوء رئيس الجمهورية لإصدار هذا القانون بأمر، وهذا ما حدث مع قانون منع استيراد الخمر ، الذي رفضه البرلمان وتم

(1) رايح شامي، المرجع السابق، ص 157، ص 158.

رفع الرسوم الخاصة باسترداد مثل هذه المواد، فتم اللجوء لقانون المالية التكميلي لإعادة الأمر إلى ما كان عليه⁽²⁾.

وفي هذا، يقدم مشروع التعديل الخاص بقانون المالية على شكل قانون تكميلي أمام غرفتي البرلمان مع ضرورة تسبب وتقديم المبررات لهذا التعديل لتتم مناقشته والتصويت عليه ثم المصادقة، بنفس الإجراءات المعهودة.

ففي حصيلته رقمية تبين فيها أن اللجوء إلى قانون المالية التكميلي أصبح أسلوبا مفضلا تلجأ إليه الحكومة، فالسنوات المالية لا تكاد تكون خالية من مشروع لقانون المالية التكميلي⁽³⁾.

لقد أثبت الواقع العملي أن معظم التقديرات السنوية فيما يخص المجال المالي والمعهود به للحكومة، ورغم المجهودات المبذولة من طرف هذه الأخيرة لإعداد الميزانية الصحيحة والدقيقة للسنة المقبلة، فإن الحكومة تلجأ في أغلب الأحيان إلى تصحيح الميزانية والحصول على إعتمادات جديدة أو تحويلها وتجميعها دون مناقشة على مستوى البرلمان إذ يتطلب فقط إصدار نص تنظيمي بتحويل أو نقل الإعتماد بناء على قرار وزير المالية.

وهذا ما نصت عليه المادة 32 من القانون 84/17 أنه: "يمكن تعديل إعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات السير خلال السنة المالية، بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها".

لقد حاول المشرع الجزائري التخفيف من حدة سيطرة الحكومة في مجال التشريع المالي، وهذا بفرضه في المادة 1/160 من الدستور، تقديم الحكومة عرض لكل غرفة من البرلمان عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان لكل سنة مالية، إلا أن المادة تبقى حبر على ورق، والممارسة الميدانية أثبتت أن (الحكومات المتتالية من سنة 78 لم تقدم إلا أربعة قوانين تسوية الميزانية بين 81 و 87 المتعلقة بسنوات 78 و 81، وبالتالي لم يكن لوجود مجلس الأمة أي دور يذكر في تقديم مشروع لقانون تسوية الميزانية)⁽¹⁾.

(2) لوناسي بوجمعة، المرجع السابق، ص 125.

(3) "1997: قانون مالية تكميلي يتماشى مع مبادئ ترشيد النفقات

1998: قانون مالية تضمن 8 مواد ناتج عن تدهور الجباية البترولية، وتضمن زيادات استهدفت الميزانية، التجهيز، ... وعام

2000 الرامي إلى ترقية الاستثمار، وسنة 2001 ضمن برنامج الانعاش الاقتصادي"

إضافة إلى الكوارث الطبيعية المتمثلة في زلزال 2002 وكذا التقلبات الجوية 2001.

أكثر تفصيل أنظر: عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 166.

أنظر كذلك: لوناسي بوجمعة، المرجع السابق، ص 124، ص 125.

(1) أنظر: رابح شامي، المرجع السابق، ص 134.

ويبرر "جبار" تقييد السلطة التشريعية في المجال المالي إلى تكاثف المبررات والأسباب الإقتصادية والسياسية، والفنية التي لا يستطيع البرلمان الإلمام بها خاصة وأن هناك من الأسباب ما سوف يؤثر حتما على المصلحة العامة وهذا بالنظر إلى التشكيلة البشرية السياسية المكونة للبرلمان، والخوف من طغيان المصلحة الحزبية⁽²⁾.

المطلب الثاني: تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي

إن امتلاك كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية عددا من الوسائل الدستورية التي تمكنها من التأثير في عمل الأخرى، كان نتاجا للمفهوم الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات وتغيير دور الدولة الذي فرض ضرورة التعاون بين السلطتين، فتعمق بذلك مفهوم هذه السلطة التنفيذية في إقتراح القوانين في فرع أول وبروز ظاهرة التشريع عن طريق الأوامر في فرع ثان.

سنبين من خلال هذا المطلب مركز السلطة التنفيذية بشقيها المزدوج في العملية التشريعية، وهل أصبحت بالفعل المشرع الثاني في الوظيفة التشريعية؟

الفرع الأول: الامتيازات الحكومية في مجال المبادرة

يظهر جليا من خلال الجداول الإحصائية المقدمة في المطلب الأول تفوق الجهاز الحكومي في مختلف مراحل العملية التشريعية فالقراءة الدقيقة للأرقام المقدمة وأنواع المشاريع المقترحة وتدخلات الحكومة إنما تدل على المساهمة الفعالة للحكومة في المجال التشريعي، وتخلى السلطة التشريعية عن جزء كبير من مهمتها للحكومة.

(2) أكثر تفصيل: لوناسي مزياني، المرجع السابق، ص 134.

كذلك:

DJEBBAR.A : « la loi et le règlement dans la constitution du 28-11-1996 », In IDARA, N° 01/1999, P 12.

فعلى مستوى المبادرات الحكومية وجدنا أن كل المبادرات ذات مصدر حكومي خلال الولاية التشريعية 2007-2012 وسنة 2013، وهذا ما يفسر تفوق الحكومة في هذه المرحلة.

بالإضافة إلى نجاحها في تمرير جميع مشاريع القوانين المعروضة على البرلمان بغرفتيه للمصادقة عليها، والدليل على ذلك مصادقة البرلمان على عدد كبير من مشاريع تدرج كلها ضمن مخطط لتنفيذ برنامج الحكومة والذي هو في الحقيقة برنامج رئيس الجمهورية.

ويعود هذا التفوق أصلا لمجموعة من الضمانات الدستورية والقانونية ساهمت بشكل أو بآخر في تكريس ذلك وهي:

أولا: حق الأولوية والترتيب

لقد خول المشرع الدستوري للحكومة كما سبق شرح ذلك بالتفصيل في الفصل الأول، التدخل في العمل التشريعي من خلال حقها في التحكم في ضبط جدول الأعمال⁽¹⁾ للدورات والأولوية في ترتيبه الأمر الذي يجعلها قادرة على إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه، وبالتالي "التدخل في أدق تفاصيل العمل البرلماني وكما ذهب "قوشيار Guichards" أن الحكومة من خلال هذا الحق تؤثت البرلمان على طريقتها والبرلمان يفقد الكثير من الحرية في ممارسة سيادته"⁽¹⁾ مما يؤدي إلى تعطيل الاقتراحات التي لا ترغب في تمريرها أو التي لا تخدم برنامجها السياسي.

كما كرست مواد القانون العضوي 02/99 آلية الاستعجال التي تستطيع من خلال إعادة ترتيب جدول الأعمال بكل حرية وحسب برنامجها والنموذج التالي يؤكد ذلك⁽²⁾:

الغرفة	الدورة	المشروع	القطاع المعني	تاريخ التصويت	اللجنة المختصة	تاريخ عرض الوزير أمام اللجنة	تاريخ المناقشة العامة	تاريخ التصويت على المشروع
على مستوى المجلس الشعبي الوطني	دورة الخريف 2007 في الفترة التشريعية السادسة على	مشروع قانون يعدل القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 غشت 2005 و	وزارة الموارد المائية	22 سبتمبر 2007	لجنة الإسكان و التجهيز و الري و التهيئة العمرانية	03 أكتوبر 2007	16 أكتوبر 2007	30 أكتوبر 2007

(1) جدول الأعمال: "برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات داخل جلسات البرلمان العامة"، راجع: خليل حمدان، المرجع السابق، ص 28.

(1) راجع: عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 41.

(2) الحصيلة التشريعية للوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، سنة 2007.

						المتعلق بالمياه) (مستعجل)	مستوى المجلس الشعبي الوطني	
26 ديسمبر 2007	24 ديسمبر 2007	03 نوفمبر 2007	لجنة التجهيز والتنمية المحلية	/	وزارة الموارد المائية	مشروع قانون يعدل القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 غشت 2005 و المتعلق بالمياه) مستعجل)	دورة الخريف 2007 في الفترة التشريعية السادسة على مستوى مجلس الأمة	على مستوى مجلس الأمة

فمن خلال الطرح المقدم نجد أن المشاريع بصفة الاستعجال لا تتعدى مدة دراستها والمصادقة عليها الشهر الواحد من تاريخ إيداعها على عكس اقتراحات القوانين التي تصدم دائما بمهلة الشهرين الممنوحة للحكومة لإبداء رأيها فيه.

والغريب في الأمر، هو نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أسبقية وأولوية المشاريع ذات المصدر الحكومي، ليؤكد مرة أخرى تنازله عن اختصاصه التشريعي لصالح الحكومة.

ثانيا: التحكم في دورات البرلمان

على خطى المشرع الفرنسي إستعمل المشرع الجزائري آليات لعقلنة البرلمان منها تحديد الفترات الزمنية التي يمارس فيها عمله والمعروفة بدورات البرلمان سواء كانت العادية أو الغير عادية إلا أن ذلك بالنسبة للمشرع الجزائري ساهم وبشكل كبير في تحديد النشاط البرلماني (خاصة في مجال التشريع) وذلك بتحديد مدة 08 أشهر في السنة وترك باقي المدة ليشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وهي المحددة بين دورتي البرلمان أو حالة شغوره.

إضافة إلى أن تمديد العمل⁽¹⁾ بالدورات يعود أصلا إلى الحكومة مناصفة مع الهيئة التنسيقية المحددة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بالمادة 07 منه، حيث جاء نص المادة 02/118 من الدستور مؤكدا امتياز وتفوق السلطة التنفيذية، ممثلة في الحكومة ورئيس الجمهورية على جهاز السلطة التشريعية فيما يخص مجال التشريع، عندما قرر منح رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حق طلب دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية مقارنة بالشرط الشكلي والذي اعتبره قيد للمجلس الشعبي الوطني والمتمثل أساسا في 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الأمر المستحيل الحدوث عمليا، بحكم التركيبة المختلفة سياسيا للمجلس.

(1) حدد المشرع أطول وأقصى أجل بخمسة أشهر وفق نص المادة 05 من القانون العضوي رقم 02/99.

ثالثا: امتياز الحكومة في حضور اللجان الدائمة

على عكس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، خول القانون العضوي 02/99 للحكومة حضور جلسات اللجان الدائمة، إما بدعوة منها أو بطلب من الحكومة وهذا ما يفسر تعمد المشرع إلى فسح المجال لها، للتحكم أكثر في مسيرة المشاريع أو الاقتراحات المعروضة، خاصة وأن هذا الإجراء سمح لها بدراسة مسبقة لتلك المشاريع بما يخدم برنامجها، وإضفاء تعديلات عليه، مما يجعلها تتحكم في مصير معظم المشاريع، والتهرب من معارضة الحكومة بسحبها مسبقا وبذلك تمريرها مرة أخرى باستعمال أسلوب الأمر الرئاسي.

رابعا: حق رفض المقترحات خارج مجال القانون المحدد

فنص المادتين: 7/120 و 122 من الدستور جاء واضحا في هذا المجال ونص على أنه يتم بقوة القانون رفض المواد العمومية أو التعديلات الرامية إلى تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات أي كل ما يمس الجانب المالي فهو حكر على الحكومة ولا يحق للبرلمان اتخاذه سبيلا للتشريع فيه.

هذا وقد سايرت المادة 120 من الدستور، هذا المطلب من خلال تأكيدها على أولوية مشروع قانون المالية الذي يعتبر المنفذ الأساسي بالنسبة لبرامج الحكومة وهذا عن طريق تحديد آجال المصادقة عليه، أو منح الرئيس إصداره بأمر.

كما يبرز إحتكار الحكومة للمجال المالي، من خلال مشاريع قوانين تسوية الميزانية، فرغم أنه يعتبر صلاحية دستورية مخولة للمجلس هدفها الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية، وتكريس مبدأ الشفافية ورشادة صرف المال العام، وتمثل في نفس الوقت التعاون المفروض بين السلطتين بخدمة الصالح العام إلا أن الحكومة، خلال جميع الفترات التشريعية لم تلتزم بتقديم مشروع تسوية المالية، وما يفسر ذلك هو عدم النص على إجراء لمخالفة ذلك، وبالتالي الضغط عليها لتقديمه.

خامسا: إمتيازات الحكومة المادية التقنية

لعل، أكثر تبريرات وتعليلات تفوق الحكومة في مجال التشريع خاصة المالي منها، هو مبرر إمتلاك الحكومة لأكبر قدر ممكن من الوسائل المادية والتقنية التي تخول لها التفوق على السلطة التشريعية. فالأجهزة المتخصصة للحكومة عبر جميع المجالات تسهل من عمل الحكومة بتزويدها بالمعلومات الدقيقة التي تحتاجها في ذلك، غير أن الملاحظ عكس ذلك، خاصة في مجال التشريع المالي والذي يبرز عدم دقة المعلومات التي تقدمها الحكومة، وهذا ما تؤكد القوانين التكميلية، التي لا تكاد أن تخلو أي دورة منها. إضافة إلى اعتماد أسلوب أو آلية تحويل الاعتمادات بكثرة، مما يدل على انتفاء صفة الدقة للحكومة.

سادسا: حق الفيتو لرئيس الجمهورية

إن حق الإعتراض الرئاسي الذي منحه المشرع الدستوري الجزائري لرئيس الحكومة يحد من صلاحيات البرلمان التشريعية بشكل واضح فيحدد مصير القانون على إستعمال الرئيس لهذا الحق.

فالقانون، يصبح غير قابل للإصدار ويحول للقراءة الثانية أي طلب مداولة ثانية وبالتالي يستعمل هذه الآلية لإعادة توجيه البرلمان بما سيساير برنامجه، فالرئيس يعتبر في هذه المرحلة جهة رقابة إلى جانب رقابة المجلس الدستوري الذي خوله القانون صراحة، مراقبة دستورية القوانين وبالتالي يدعم مركز السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في هرم النظام السياسي الجزائري.

والسؤال الذي يطرح بقوة في هذه الآلية، حول انتهاج المشرع لأسلوب الاعتراض في حين أن الممارسة العملية، تثبت أن البرلمان لم يكن ولن يكون بالقوة التي تهدد السلطة التنفيذية في يوم من الأيام خاصة وأن الرئيس له أن يدعم مكانته في ذلك عن طريق مجلس الأمة (الثلاث المعين) لهذا الغرض وتجنب اللجوء إلى آلية الاعتراض أصلا.

الفرع الثاني: تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية

لقد أخذ دور السلطة التنفيذية بالتنامي على حساب السلطة التشريعية، ويظهر هذا التنامي جليا في الأدوات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية حتى يتمكن من التأثير على العملية التشريعية بمراحلها المختلفة، الأمر الذي يجعلها سلطة تشريعية عادية على الرغم من وجود السلطة الأصلية ولم يعد مقتصرًا على الظروف الاستثنائية التي كانت سببا في نشأة هذا النوع من التشريع.

أولا: الأوامر أداة تشريعية يختص بها رئيس الجمهورية⁽¹⁾

الأوامر الرئاسية هي الآلية الصريحة التي تبنهاها المؤسس الدستوري الجزائري، وأصبحت من خلالها السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية تتقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان وهذا بالفعل ما نصت عليه المادة 124 من الدستور الفقرة الأولى: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان"، وبهذا حدد المشرع الجزائري حالتين اثنتين يمارس فيهما رئيس الجمهورية حقه

(1) لقد انتهج المؤسس الدستوري الجزائري، وتبنى نفس النهج الذي اتبعه المؤسس الدستوري الفرنسي في إقرارهما لأسلوب الأوامر في حالات معينة تعرض على البرلمان للمصادقة، وقد نصت عليه المادة 38 من الدستور 58. فقد تضمن دستور 1963 الجزائري هذا الأسلوب ثم أعيدت صياغتها في دستور 1989 سبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات، ليقرها في دستور 96 المعدل سنة 2008 بصفة صريحة وواضحة تطبيقا لنص المادة 124. أنظر أكثر تفصيل: رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستر، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2005، ص 02.

في التشريع عن طريق الأوامر، بقوة القانون مباشرة وبصفة صريحة من دون الحاجة إلى التفويض⁽²⁾ المسبق من البرلمان وهذا في الظروف العادية، كما يدعم مركز رئيس الجمهورية في هذا الإختصاص في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .

وعليه يمكن أن نحدد الحالات التي يتخذ فيها رئيس الجمهورية الأوامر الرئاسية كتقنية وأداة لممارسة سلطته التشريعية على النحو التالي:

- 1- حالة غياب المجلس الشعبي الوطني.
- 2- بين دورتي البرلمان.
- 3- الحالات الاستثنائية المحددة بالمادة 93 من الدستور.
- 4- عدم المصادقة على قانون المالية خلال المدة التي حددها الدستور⁽³⁾.

لقد اختلف الفقه الدستوري حول الطبيعة القانونية⁽¹⁾ للأوامر التشريعية فذهب الرأي الأول إلى اعتماد المعيار الشكلي في تحديده للطبيعة القانونية للأوامر، من خلال النظر إلى الجهة المصدرة لتلك الأوامر. وبالتالي اعتبارها ضمن مجال الأعمال الإدارية بما أنها تصدر عن السلطة التنفيذية.

في حين اعتمد البعض المعيار الموضوعي والذي يدخل الأوامر في صنف الأعمال التشريعية لأنها تدخل في إطار الوظيفة التشريعية، ولا تهم الجهة التي قامت بإصدارها حتى إذا كانت تنظيمية إلا أن موافقة البرلمان عليها ترقبها لمرتبة التشريع.

وتكتسب الأوامر الصفة التشريعية منذ صدورها تأكيدا لما جاء في نص المادة 124: "... أن يشرع بأوامر..." أي رئيس الجمهورية له حق التشريع، بموجب الدستور⁽²⁾ وبكل حرية وبدون قيد إلا القيد الشكلي المتمثل في الموافقة على الأوامر من قبل البرلمان، واتخاذها في مجلس الوزراء.

(2) Voir : Pierre Pactat ; **Institutions politiques et droit constitutionnel**, 16 ème édition, année 1996, P55.

(3) راجع المادة 120 من الدستور 1996 المعدل سنة 2008.

(1) أنظر: عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 57.

(2) أنظر: السعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1984، ص 306.

تجدر الإشارة في هذا المقام أن الدستور الجزائري لم يعترف للوزير الأول بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، بل جعلها حكرا على رئيس الجمهورية فقط. واعتبرها سلطة شخصية خولها الدستور له، بصفة صريحة ومباشرة دون أن يشاركه فيها أحد، على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي⁽³⁾.

وباعتبار أن هذا الإجراء هو خروج عن الأصل العام، ويمس مباشرة بالحقوق والحريات الفردية، ارتئ المشرع الجزائري أن يحيطه بمجموعة من الشروط، منها الموضوعية (الشرط الزمني) والشكلية، فباستقراء المادة 124 من الدستور نجد أن المشرع الجزائري ألزم رئيس الجمهورية بضرورة إتخاذ الأوامر في الحالات التالية:

أ- شرط حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

اعتبر الفقه أن توفرها بين الحالتين يدخلان ضمن الإطار الزمني المسموح خلاله لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر.

ويقصد من حالة شغور البرلمان هي غياب البرلمان لسبب أو آخر، وبالتالي يترتب عنه جمود الحياة النيابية، وعليه لزوم ضمان المشرع لهذا الشغور الذي قد يمس باستقرار وأمن الدولة. مما جعل المشرع يسلم بوجود تولى سلطة أخرى لمهام السلطة التشريعية.

وتتمثل حالات شغور البرلمان فيما يلي⁽¹⁾:

- ما بين الفترتين التشريعتين، وهو ما نصت عليه المادة 113 من الدستور وتحدد ما بين انتهاء الفترة التشريعية القديمة وانتخاب مجلس جديد.

- حل المجلس الشعبي: ويكون إما باللجوء لتطبيق نص المادة 129 من الدستور والتي تتضمن إمتلاك رئيس الجمهورية حق حل المجلس وإعادة انتخابه من جديد في أجل أقصاه 3 أشهر.

- كما يمكن اللجوء إلى تطبيق نص المادة 82 و 84 من الدستور اللتان يلجأ من خلالهما رئيس الجمهورية إلى أسلوب الحل وهذا في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة المقدمة من طرف الحكومة في مرحلة أولى، ورفض المصادقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية.

ب- فيما بين دورتي انعقاد البرلمان:

يقصد بدورتي البرلمان، دورتا الخريف والربيع من كل سنة والمحددة بأربعة أشهر لكل دورة على الأقل وفي ذلك، رخص المشرع لرئيس الجمهورية، اتخاذ الأوامر الرئاسية ما بين الدورتين العاديتين للمجلس، أي

⁽³⁾ Voir : Charles Debbasch : « les ordonnances de l'article 16 de la constitution », J.C.P N° 1702, année 1992, P 170.

⁽¹⁾ راجع: نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 47، ص 48.

خلال الأربعة أشهر المتبقية فيصدر أوامر لها صفة القانون ويتم العمل بها وتنفيذها فتتسبب الإلتزامات والمراكز القانونية، وتحدث تغييرات في المجتمع على مستوى هيئاته ومؤسساته وأفراده. (2).

ج - في الظروف الإستثنائية:

"الظروف الاستثنائية يمكن التعبير عنها بأنها ظروف غير عادية، تؤثر على سير المؤسسات الدستورية، وتعتبر تهديدا قد يصيب المؤسسات في الدولة وحرمة التراب الوطني ويزعزع استقرارها وأمنها(3).

ويرجع تقدير حالة الضرورة إلى رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور ومؤسسات الدولة وفق ما حددته نصوص الدستور الخاصة بذلك، حيث تختلف حالات الخطورة هذه بحسب تأثيرها على الحريات العامة، فالهدف الأصلي من هذا الإجراء هو مواجهة الظروف الخاصة والتي تخرج عن نطاق القانون العادي وتعجز سلطات البرلمان عن اتخاذ المواقف السريعة والحاسمة حسب ما تقتضيه هذه الظروف الاستثنائية، وحسب السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فهو المقرر الوحيد لبدائها ونهايتها وفق ما جاء في نص المادة 93 من الدستور.

فالرئيس هنا، ملزم باتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمعالجة الوضعية وتجميد البرلمان لكي لا يصدر أي تشريع أو يعدل ما اتخذته رئيس الجمهورية.

أما عن الشرط الشكلي ف جاء حسب معظم باحثي القانون الدستوري أنها فعلا شكلية، من حيث أن:

1- اشتراط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء:

وفقا لنص المادة 77 من الدستور فإن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس مجلس الوزراء بل تنص المادة على أكثر من ذلك، فالرئيس هو المشرف على أعمال المجلس، كما أن أعضائه تابعين من حيث التعيين والعزل لرئيس الجمهورية، فالرئيس هو المهيمن والمستحوذ على سلطة القرار والتوقيع في هذا المجلس، وبالتالي فإن اشتراط المشرع أن تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء لا تشكل أي عائق أو قيد أمام رئيس الجمهورية بل بالعكس تماما، الرئيس حر على مستوى مجلس الوزراء.

2- مصادقة البرلمان على الأوامر:

باستقراء نص المادة 124 من الدستور نجد أن المشرع الدستوري استوجب عرض الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية على البرلمان لابداء رأيه بالقبول أو الرفض وهذا في أول دورة له.

(2) المرجع نفسه، ص 48.

(3) راجع، صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 211.

واختلف الباحثون حول أحقية البرلمان في مناقشة الأوامر المعروضة عليه، إلا أن المادة 38 من القانون العضوي 02/99 جاءت وحسنت الأمر ونصت على أنه لا يحق للبرلمان مناقشتها بل المطلوب منه التصويت فقط، وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري⁽¹⁾، إضافة إلى أن المشرع لم يعالج الحالة الجزائية على مخالفة رئيس الجمهورية عدم عرض أوامره على البرلمان للمصادقة عليها، وبالتالي لم يرتب الجزاء على ذلك.

فمن خلاله وجد رئيس الجمهورية في المادة 93 من الدستور مجالا خصبا لممارسة العمل التشريعي والحلول محل البرلمان في ممارسة إختصاصه الأصيل.

وللوقوف أكثر على حجم ونوع الأوامر الرئاسية الصادرة، ندرج الجدول الإحصائي الثاني، ونحاول تحليل كيفية إستعمال هذا النوع من التشريع ومبرراته:

1- على مستوى مجلس الشعبي الوطني:

نورد فيما يلي بعض النماذج الخاصة بالأوامر التشريعية لدورات المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾:

الدورة	الأمر	الإيداع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني	اللجنة المختصة	الإحالة إلى اللجنة المختصة	العرض على اللجنة المختصة	التصويت على مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر
دورة ربيع 2007	الأمر رقم 01/07 يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.	07/مارس 2007	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	/	15 مارس 2007	26 مارس 2007
دورة خريف 2007	الأمر رقم 03/07 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007	01 أوت 2007	لجنة المالية والميزانية	27 أوت 2007	30 أوت 2007	03 سبتمبر 2007
دورة ربيع 2008	الأمر رقم 01/08 يتم الأمر رقم 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصصتها	09 مارس 2008	لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط	10 مارس 2008	26 مارس 2008	07 أبريل 2008

(1) رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د. 99 المؤرخ في 1999/02/21 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة لرسومية، رقم 15، مؤرخة في 09/03/08.

(1) الموقع الإلكتروني للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

17 سبتمبر 2008	15 سبتمبر 2008	07 سبتمبر 2008	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	06 سبتمبر 2008	الأمر رقم 03/08 يعدل القانون رقم 01/01 المتعلق بعضو البرلمان	دورة خريف 2008
03 سبتمبر 2009	30 أوت 2009	24 أوت 2009	لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية	19 أوت 2009	الأمر رقم 03/09 يعدل ويتمم القانون رقم 14/01 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق ويلاقتها وأمنها	دورة خريف 2009
21 سبتمبر 2010	16 سبتمبر 2010	16 سبتمبر 2010	لجنة المالية والميزانية	14 سبتمبر 2010	الأمر رقم 01/10 المتضمن قانون المالية التكميلي	دورة خريف 2010
21 سبتمبر 2010	15 سبتمبر 2010	12 سبتمبر 2010	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	09 سبتمبر 2010	الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته	دورة خريف 2010
24 ديسمبر 2012	12 ديسمبر 2012	06 نوفمبر 2012	لجنة الصحة والشؤون الإجتماعية والعمل والتكوين المهني	2012/09/25	الأمر رقم 76-106 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون المعاشات العسكرية	دورة 2013

على مستوى مجلس الأمة⁽¹⁾:

التصويت على مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر	العرض على اللجنة المختصة	الإحالة إلى اللجنة المختصة	اللجنة المختصة	الأمر	الدورة
15 أبريل 2007	09 أبريل 2007	02 أبريل 2007	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان	الأمر رقم 01/07 يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.	دورة ربيع 2007
09 سبتمبر 2007	08 سبتمبر 2007	03 سبتمبر 2007	لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية	الأمر رقم 03/07 يتضمن قانون المناجم	دورة خريف 2007
13 ماي 2008	10 ماي 2008	05 ماي 2008	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية	الأمر رقم 01/08 يتم الأمر رقم 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها	دورة ربيع 2008
24 سبتمبر 2008	22 سبتمبر 2008	18 سبتمبر 2008	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان	الأمر رقم 03/08 يعدل القانون رقم 01/01 المتعلق بعضو البرلمان	دورة خريف 2008

(1) الموقع الإلكتروني للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

دورة خريف 2009	الأمر رقم 03/09 يعدل ويتمم القانون رقم 14/01 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها	لجنة التجهيز والتنمية المحلية	06 سبتمبر 2009	08 سبتمبر 2009	1 سبتمبر 2009
دورة خريف 2010	الأمر رقم 01/10 المتضمن قانون المالية التكميلي	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية	22 سبتمبر 2010	23 سبتمبر 2010	17 أكتوبر 2010
	الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان	22 سبتمبر 2010	14 أكتوبر 2010	17 أكتوبر 2010
دورة 2013	مشروع قانون يتضمن قانون المالية لسنة 2013.	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية	18 نوفمبر 2012	19 و 20 نوفمبر 2012	21 نوفمبر 2012

إن ما تبرزه هذه الورقة البحثية للجدول الإحصائي، هو الخروج عن الأصل العام، للأوامر باعتبارها استثناء.

حيث ما نلاحظه أنه لا تخلو أي فترة بين الدورتين من أمر رئاسي فقد صدر عن رئيس الجمهورية عدد 07 أوامر رئاسية تمت المصادقة عليها للفترة التشريعية 2012/2007 وسنة 2013.

هذا الحجم الكبير للأوامر، يدل مرة أخرى على:

- السيطرة المحكمة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على العملية التشريعية.
- انتفاء سيادة البرلمان بغرفتيه لمناقشة الأوامر والإكتفاء حسب الدستور بالمصادقة بالقبول أو الرفض.
- مع العلم أنه لم يتجرأ البرلمان على فض أي أمر رئاسي عرض عليه خلال الدراسة المقررة.
- كل الأوامر إلتزم فيها بالمجال الزمني المحدد، والوحيد المتوفر في هذه الفترة، وهو ما بين دورتي البرلمان وأن جميع هذه الأوامر، صدرت خلال هذه الفترة الزمنية، ولم تخرج عن الإطار الزمني المحدد قانونا.
- الإلتزام بعرض مشروع الأوامر الرئاسية على البرلمان في أول دورة له تلي صدور كل أمر.

وعن أحد الكتاب الأمريكيين القول في تفسيره للدستور أنه "سيتبين أن أي مادة فيه تمنح الرئيس جزء من السلطة التشريعية" وهو ما يمكن أن ينطبق على الدستور الجزائري الذي صمم بطريقة تجعل لرئيس الجمهورية مكانة و سلطة تأسيسية تملك حق تعديل الدستور وتعليقه، مما يعني أيضا وضع تعديل القوانين وإلغائها"⁽¹⁾.

(1) راجع، لوثن دلال، المرجع السابق، ص 55.

وان⁽²⁾: "ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع لا تجد أساسها في التاريخ السياسي فقط، ولا يمكن أن تفسر هذه المكانة بما ورثه من عهد الملوك، لأن ذلك قد زال منذ تأسيس الأنظمة الديمقراطية الحديثة، بل أن تطور الدولة المعاصرة وتغير مكانتها بين مؤسسات الدولة باختياره مباشرة من طرف صاحب السيادة جعله ممثلاً أولاً للإرادة الشعبية" وهذا ما سمح له في ممارسة الوظيفة التشريعية كسلطة أصلية ووجد تبريراته السياسية والقانونية لذلك.

ثانياً: الإستفتاء آلية تشريعية تسمو على القانون البرلماني

مرة أخرى خرج المشرع الجزائري عن القاعدة الأصلية لسيادة البرلمان في الإختصاص التشريعي. وخول لرئيس الجمهورية (الرجوع للشعب لأخذ رأيه أي موضوع عام سياسي أو دستوري أو قانوني بصفته صاحب السيادة)⁽¹⁾. وهي سلطة شخصية خولها الدستور لرئيس الجمهورية يستخدمها متى يشاء وكيفما يريد حتى لتعديل المبادئ المكرسة في الدستور، رغبة منه في حمايتها من التغييرات السريعة والعشوائية⁽²⁾. وعليه فالمشرع الدستوري جعل هذه الآلية، حكراً على رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور، فاللجوء إليها يقصي حتى ممثل الشعب بالنيابة.

(2) المرجع نفسه، ص 51.

(1) المرجع نفسه، ص 100.

كذلك: المادة 87 من الدستور 1996 المعدل سنة 2008 "كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء ..."

(2) راجع: عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 67.

فنصت المادة 07 من الدستور في فقرتها الرابعة على أن: "الرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، وسأيرتها المادة 77 من الدستور في فقرتها العاشرة حيث أضافت: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء"⁽¹⁾.

نستنتج من نص هذه المادة، أن موضوع الإستفتاء غير محدد، حيث يمكن أن يتضمن العديد من القضايا وبالتالي قد يكون النص المعروض على الشعب للاستفتاء نصوصا دستوريا ما تعلق منه بالقواعد الدستورية إما نصوصا تشريعية ويتضمن مجال القوانين العادية العضوية أو يشمل قضايا سياسية⁽²⁾.

(1) اللجوء إلى الاستفتاء عبر تطور مراحل النظام السياسي الجزائري وصوت من خلالها الشعب بنعم أو لا في:

- 01 جويلية 1962: الاستفتاء حول تقرير المصير.
 - 20 سبتمبر 1962: الاستفتاء حول المجلس الناشئ وصلاحياته.
 - 08 سبتمبر 1966: الاستفتاء حول الدستور.
 - 27 جوان 1976: الاستفتاء حول الميثاق الوطني.
 - 19 نوفمبر 1976: الاستفتاء حول الدستور.
 - 16 جانفي 1986: الاستفتاء حول الميثاق الوطني.
 - 03 نوفمبر 1988: الاستفتاء حول تعديل الدستور.
 - 23 نوفمبر 1989: الاستفتاء حول الدستور.
 - 28 نوفمبر 1996: الاستفتاء حول الدستور.
 - 16 سبتمبر 1999: الاستفتاء حول قانون الوثام المدني.
 - 29 سبتمبر 2006: الاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.
- (2) Jean Pierre Camby : « **le référendum et le droit** », RDP ? N°1, Année 2001, P 04.
- (3) المادة 177 من الدستور 1996 المعدل والمتمم 2008.

وما يهمننا في الدراسة هو الاستفتاء الذي يخلق تشريعا موازيا للتشريع الموجود أصلا والمتمثل في استفتاء تعديل الدستور وفق حق المبادرة الممنوحة له في المادة 174 من الدستور والتي تنص على أن الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب".

غير أن سلطة المبادرة لتعديل الدستور⁽³⁾ يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية وثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين، ويبقى حق عرضه للاستفتاء الشعبي آلية شخصية يحتكرها رئيس الجمهورية.

يظهر جليا، من خلال استقراء المادة 177 من الدستور، اتباع المشرع الدستوري الجزائري لأسلوبين فيما يخص التعديل الدستوري.

إما بعرضه على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره من قبل البرلمان بعد التصويت عليه من قبل الغرفتين⁽¹⁾، أو عرضه على البرلمان مجتمع بغرفتيه وذلك بعد أن يكون المجلس الدستوري قد أبدى رأيه بالموافقة على التعديل، وبأن التعديل لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق الإنسان وحررياتهم، ولا بالمبادئ الدستورية للمؤسسات.

وفي هذه الحالة أشترط المشرع نصاب (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان⁽²⁾

عند تسليط الضوء على الفترة التشريعية 2012/2007 وكذا السنة 2013، نجد أن رئيس الجمهورية لم يتخذ أسلوب الاستفتاء في عرضه للمبادرة بالتعديل الدستوري لـ 2008 بل طبق نص المادة 176 من الدستور بشرط تحقق نصاب 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان بعد رأي المجلس الدستوري دون الحاجة إلى عرضه للاستفتاء.

وتمثلت أهم مراحل العملية التشريعية الخاصة بالتعديل الدستوري في ما يلي:

- في تاريخ الاثنين 5 ذي القعدة 1427 هـ الموافق لـ 3 نوفمبر 2008م تحت رقم 08/119، درس مجلس الوزراء ووافق على مشروع القانون المتضمن تعديل الدستور، وفي نفس اليوم أخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بشأن هذا المشروع لإبداء رأيه.

- في تاريخ 9 ذي القعدة 1429 هـ الموافق لـ 7 نوفمبر 2008 م، إجتمع المجلس وأبدى رأيه رقم 08/01 ر.ت.د/م د المتعلق بمشروع التعديل الدستوري.

(1) المواد: 174، 175، 176، 177 من الدستور 1996 المعدل سنة 2008.

(2) المادة 176، المصدر نفسه.

- في تاريخ 10 ذي القعدة 1429 هـ الموافق لـ 8 نوفمبر 2008م وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 357/08 تم إستدعاء البرلمان.
- بتاريخ الأحد 11 ذي القعدة 1429 هـ الموافق لـ 9 نوفمبر 2008 م، واصلت اللجنة البرلمانية المشتركة بحضور رئيس المجلس الشعبي الوطني التي يترأسها أكبر الأعضاء سناً، وبعد مناقشة لجنة الأعمال بعد الاتفاق على توسيع تشكيلها لتحقيق الفعالية في أعمالها واصلت الأشغال بسلسلة من الإجتماعات استمعت في إحداها إلى رئيس الحكومة -سابقاً- الذي قدم عرضاً للمشروع.
- في يوم الأربعاء 13 ذي القعدة 1429 هـ الموافق لـ 11 نوفمبر 2008 م، انعقدت اللجنة العلنية حيث عرض مقرر اللجنة المختصة مشروع النظام الداخلي الذي أعدته اللجنة البرلمانية المشتركة والذي يحتوي على 17 مادة، وصوت عليه أعضاء الغرفتين المجتمعتين.
- طبقاً للمادة 9 من النظام عرض رئيس الحكومة مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، بعدها تلا مقرر اللجنة البرلمانية المشتركة تقريرها وعقب ذلك صوت أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين على المشروع -دون مناقشة- بتوافر النصاب القانونية للتصويت.

خلاصة الفصل الثاني:

في هذا الفصل، حاولت الوقوف على الإطار القانوني والدستوري للإختصاص التشريعي للبرلمان وإبراز مدى فاعلية البرلمان في ممارسته لهذه الاختصاصات خاصة وأنه لم يعد الوحيد في هذا الميدان، وأصبح يتقاسم مع السلطة التنفيذية، بل في الكثير من الأحيان سجلنا هيمنة هذه الأخيرة وسيطرتها على العملية التشريعية.

فالمشرع الجزائري حاول تمكين البرلمان من اختصاصات تشريعية عبر النص في مختلف المواد على سيادته في ذلك.

وعند الدراسة الإحصائية والتحليلية في واقع عمل هذه المؤسسة تم استنتاج ما يلي:

تفوق وأولوية المبادرة الحكومية وبالمقابل وضع قيود على المبادرة ذات المصدر البرلمان من خلال عامل الأغلبية البرلمانية، مما قد يضعف كثير قدره وحرية النواب في ممارسة حقهم الدستوري، بل الأكثر من ذلك تعود واعتماد البرلمانيين على اقتراحات مشاريع الحكومة مما جعل الأمر بمثابة عرف مكتسب لصالح الحكومة، وهو دليل قاطع على الضعف الذي يعاني منه أغلبية البرلمانيين سواء على المستوى التكويني أو البنوي، مما أثر مباشرة على تقييد مجال المناقشة والتصويت، حيث تعتبر الشروط والإجراءات التي حددت في مواجهة حق التعديل وإقصاء الغرفة الثانية من حق الاقتراح والتعديل بمثابة مظهر من مظاهر إضعاف للبرلمان وهذا حماية للمشروع الحكومي خاصة وأن هذه الأخيرة ليست مقيدة ولها أولوية التعديل والتدخل في كل مراحل الإجراءات التشريعية بشكل فعال، إلى جانب تحديد مجال تدخل البرلمان في العملية التشريعية، خاصة فيما يخص الاختصاصات المالية، حيث أظهرت الدراسة عدم إمكانية البرلمان اقتراح مشروع قانون المالية، نظرا لتحكم الحكومة في المعطيات المعلومات وامتلاكها للموارد والإمكانات هذا من جهة، من جهة أخرى، عمد المشرع الجزائري إلى تدعيم هذا التفوق التنفيذي من خلال استحواذ وتمتع رئيس الجمهورية بمجموعة من السلطات الواسعة والتي تبرز تفوقها على السلطة التشريعية منها، الإستفتاء الشعبي وآلية التشريع عن طريق الأوامر.

إلى جانب حق الاعتراض من خلال طلب إجراء قراءة ثانية والحق المعترف به لرئيس الجمهورية حق التعديل الدستوري.

نلخص في آخر هذه الدراسة إلى تحكم السلطة التنفيذية في عملية التشريع عموماً، بحيث أصبحت الحكومة هي الأصل والبرلمان هو الاستثناء.

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
(أ - ح)	المقدمة العامة
(10 - 46)	الفصل الأول : تحديد المفاهيم الأساسية والاختصاص التشريعي للبرلمان
10	تمهيد
11	المبحث الأول : الإطار المفاهيمي
12	المطلب الأول : مفهوم الأداء البرلماني
12	الفرع الأول : مفهوم الأداء
12	- المعنى اللغوي لمصطلح الأداء
13	- المعنى الاصطلاحي للأداء
16	- مفهوم تقييم الأداء
17	الفرع الثاني : مفهوم البرلمان
17	- تعريف البرلمان
19	- البرلمان في الجزائر
21	المطلب الثاني: مفهوم الاختصاص التشريعي
21	الفرع الأول : مفهوم الاختصاص
21	- المعنى اللغوي للاختصاص
22	- المعنى الاصطلاحي للاختصاص
22	الفرع الثاني : مفهوم التشريع
22	- تعريف التشريع
24	- أنواع التشريع وصوره
26	المبحث الثاني : التشريع اختصاص أصيل للبرلمان
27	المطلب الأول : مفهوم مجال التشريع
27	الفرع الأول : تعريف مجال التشريع
30	الفرع الثاني : معيار توزيع الاختصاص بين القانون والتنظيم
30	- المعيار المادي
30	- معيار تدرج القواعد القانونية
30	- المعيار الشكلي
32	المطلب الثاني : نطاق ممارسة البرلمان لسلطة التشريع
33	الفرع الأول : نطاق التشريع بقوانين عادية
33	- مجال القانون وفقا لنص المادة 122
38	- مجالات أخرى تنظم بقوانين
40	الفرع الثاني : القوانين العضوية مجال إضافي للبرلمان
41	- تحديد مجال القانون العضوي وفقا لنص المادة 123
44	- مجال القوانين العضوية في مواد متفرقة من الدستور الجزائري

46	خلاصة الفصل الأول
(48 - 108)	الفصل الثاني : تقييم الأداء البرلماني في مجال الاختصاص التشريعي
48	تمهيد
49	المبحث الأول : سلطة البرلمان في المبادرة باقتراح القوانين
50	المطلب الأول : تفعيل الاختصاصات ذات الطابع التشريعي للبرلمان من خلال الدستور
50	الفرع الأول : الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين
51	- الاقتراح مقتصر على المجلس الشعبي دون مجلس الأمة
53	- الشروط القانونية للاقتراح والمبادرة البرلمانية
54	- مرحلة المناقشة والتصويت
59	الفرع الثاني : حدود المبادرة بالتعديل
62	المطلب الثاني : أداء البرلمان الجزائري في حق المبادرة للفترة التشريعية 2012/2007
62	الفرع الأول : حصيلة المقترحات المقدمة للفترة 2012/2007 ودور البرلمان في صياغتها
64	- على مستوى المجلس الشعبي الوطني
68	- على مستوى مجلس الأمة
71	- استرجاع البرلمان حقه في المبادرة بالتعديل
75	الفرع الثاني: محدودية الدور التشريعي للبرلمان
76	- غرفة ثانية لإضعاف المجلس الشعبي الوطني
76	- ضعف النواب
78	- القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي
78	- دور مجلس الدولة والمجلس الدستوري
81	المبحث الثاني : العملية التشريعية ودور السلطة التنفيذية فيها
82	المطلب الأول : الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بمشاريع القوانين
82	الفرع الأول : دور الحكومة في مرحلتها المناقشة والتصويت على القوانين
87	الفرع الثاني : احتكار المبادرة في مجال التشريع المالي
88	- المبررات القانونية
90	- قانون المالية التكميلي والاعتمادات
92	المطلب الثاني : تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي
92	الفرع الأول : الامتيازات الحكومية في مجال المبادرة
92	- حق الأولوية والترتيب
94	- التحكم في دورات البرلمان
94	- امتياز الحكومة في حضور اللجان الدائمة
94	- حق رفض المقترحات خارج مجال القانون المحدد
95	- إمتيازات الحكومة المادية التقنية
95	- حق الفيتو لرئيس الجمهورية
96	الفرع الثاني : تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية
96	- الأوامر أداة تشريعية يختص بها رئيس الجمهورية
104	- الإستفتاء آلية تشريعية تسمو على القانون البرلماني
108	خلاصة الفصل

(112 -110)	الخاتمة العامة
(121-114)	قائمة المراجع
(125 -123)	الفهرس

تهدف هذه الدراسة إلى طرح إشكالية ما مدى فعالية الأداء البرلماني في مجال الاختصاص التشريعي ، انطلاقا من المادة 98 من الدستور التي تنص على : « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه» .

وذلك بالتركيز على واقع الأداء البرلماني مقارنة بالاختصاصات الممنوحة له في النصوص الدستورية والقانونية والتطرق إلى مجمل العوائق التي تحول دون أدائه المهمة التشريعية على أكمل وجه. ولقد فرضت طبيعة الموضوع انتهاج نماذج متعددة من المناهج ، ومنها المنهج التاريخي عند عرض مراحل نشأة وتطور البرلمان كما لجأت إلى استعمال المنهج التحليلي الوصفي من خلال التطرق إلى المؤسسة البرلمانية الجزائرية وتحليل الإنتاج التشريعي لتقييم أدائها.

وتم التوصل إلى قصور دور البرلمان في المجال التشريعي ، وهشاشة أدائه مقارنة بالاختصاصات الممنوحة له في النصوص الدستورية والقانونية خاصة وان هذا الأخير لم تعد المشرع الوحيد في العملية وأصبحت تشاركه السلطة التنفيذية في ذلك، بل كانت المهيمن في الكثير من الأحيان.

Résumé

Notre recherche vise à poser la problématique de l'efficacité de la performance parlementaire dans le domaine de la compétence législative et ce, en se basant sur l'article 98 de la constitution. Nous nous sommes focalisé sur la réalité de la performance en comparaison avec les compétences lui ont été assignées dans les textes constitutionnels et juridiques en abordant les contraintes bloquant l'exercice de ses fonctions.

La nature du sujet nous a incités à adopter un choix méthodologique varié, notamment la méthode historique en défilant la genèse du parlement, la méthode analytique-descriptif en abordant l'institution parlementaire algérienne et en analysant le rendement législative pour évaluer sa performance.

Le résultat auquel nous avons abouti atteste l'échec du parlement dans sa mission législative et la vulnérabilité de sa performance, en comparaison avec les compétences lui ont été mandées dans les textes constitutionnels et juridiques, sachant que ce dernier n'est plus le seul législateur, le pouvoir législatif prends part dans l'opération aussi.

Abstract

Our study aims at questioning the efficiency of Parliament performance efficiency at the level of legislative competence. The 98 bill of the Constitution was scrutinized in order to check the reality of these competences, when contrasted with the prerogatives assigned by the judiciary and constitutional texts; thus, unveiling the obstacles Parliament's plain functions.

Various methodological topics were available as to the nature of the research scope. The historical method reviewed the Parliament's genesis. Furthermore, the descriptive analytical method was used to evaluate the Algerian legislative Parliament as an institution as well as its outputs.

The study revealed the evidence that the Algerian Parliament failed in fulfilling its legislative mission. The vulnerability of its performance, as compared to its law and constitution prerogatives, was dismissed. This especially true, knowing that legislative power is not essentially judiciary, the Parliament remains the real legislative power.