

الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 The Legislative Role of the Executive Branch in Light of the 2016 Constitutional Amendment

د. أونيسي ليندة، أستاذة محاضرة (*)
جامعة خنشلة، الجزائر
الإيميل ounissi_1@hotmail.fr

تاريخ الاستلام: 2020/02/09 تاريخ القبول للنشر: 2020/03/09

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى إبراز الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الجزائر، كأحد أهم التحولات التي طرأت على إيديولوجية التوزيع الوظيفي في النظام السياسي، مما جعل من رئيس الجمهورية المحرك الأول للعملية التشريعية لحضوره الفعال في قلب العمل التشريعي، في حين تراجع دور ومكانة البرلمان إلى حد بعيد، هذه التطورات واكبتها الدساتير الجزائرية إلى غاية التعديل الدستوري 2016، الذي أبقى على اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية التي يمارسها مع الحكومة بواسطة ما يمتلكه من تقنيات دستورية. لنصل إلى نتيجة هامة أنه لا يمكننا أن نقر أبداً بوجود ديمقراطية حقيقية دون إصلاح هذا الخلل الدستوري عن طريق تعديل الدستور بإعطاء البرلمان سلطات حقيقية.

الكلمات المفتاحية: السلطة التنفيذية؛ الاختصاصات التشريعية؛ رئيس الجمهورية؛ الحكومة.

Abstract:

This article aims to highlight the legislative role of the executive branch in Algeria, as one of the most important transformations that have occurred in the ideology of job distribution in the political system, which made the President of the Republic the first driver of the legislative process for his effective presence at the heart of the legislative work, while the role and status of Parliament have largely declined. These developments were accompanied by the Algerian constitutions until the 2016 constitutional amendment, which kept the prerogatives of the president of the legislative republic that he exercised with the government, to reach an important result that we cannot acknowledge the existence of real

*د. أونيسي ليندة. ounissil@hotmail.fr

democracy without fixing this constitutional imbalance by amending the constitution.

key words : Executive branch ; Legislative Jurisdictions ;President of the Republic; Government.

مقدّمة:

إن من أدق القضايا في الأطر الدستورية والنظم السياسية هي العلاقات بين مؤسسات الدولة في إطار الفصل بين السلطات، الذي يعتبر أحد أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها فكرة الدولة القانونية وحجر الأساس في المذهب الديمقراطي الذي تستند عليه أنظمة دول الديمقراطيات المعاصرة، فعلى الرغم من قيام هذه النظم على أساس التعدد العضوي والتوازن الوظيفي بين مؤسساتها، فإن توزيع السلطات بين هذه الهيئات لا يتم نظريا وواقعا بصورة عادلة ومتوازنة، بل يحدث غالبا تمييز السلطة التنفيذية بقيادة الرئيس بمنحها اختصاصات واسعة ووظائف متعددة، على النحو الذي يجعل منها سلطة تسيطر وتهمين على ما عداها من سلطات، وهو الوضع الذي افرز اتساع وطغيان السلطة التنفيذية على باقي السلطات .

هذا التعاطف نلمسه على وجه الخصوص في الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كأحد أهم التحولات التي طرأت على إيديولوجية التوزيع الوظيفي في النظام السياسي، مما جعل من رئيس الدولة المحرك الأول للعملية التشريعية لحضوره الفعال في قلب العمل التشريعي، في حين تراجع دور ومكانة المؤسسة البرلمانية إلى حد بعيد إلى درجة اعتبارها هيئة استشارية ومؤسسة تابعة لما تمليه الحكومة .

واكبت الدساتير الجزائرية هذه التطورات إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، التي منحت لرئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية يمارسها مع الحكومة ، حيث نجد رئيس الجمهورية والحكومة يمارسان الوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان ويشاركان في نفس الوقت البرلمان في ممارسته لهذه الصلاحية بواسطة ما يمتلكه من تقنيات دستورية، وعليه يمكن بلورة الإشكالية المطروحة في التساؤل المحوري التالي: ما مدى تأثير التعديل الدستوري لسنة 2016 في الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الجزائر؟

إن الإجابة على هذا التساؤل يستلزم إتباع المنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص التعديل الدستوري 2006 والبحث في مدى تأثيرها في الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الجزائر .

والهدف من طرح هذا الموضوع هو إبراز الدور التشريعي لكل من رئيس الجمهورية والحكومة معا، من خلال دراسة مسألة تشريع رئيس الجمهورية نيابة عن البرلمان، و اشتراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي للبرلمان .

المبحث الأول: تشريع رئيس الجمهورية نيابة عن البرلمان

أعطى المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تجعل منه في حالات معينة المشرع الوحيد في المجال المخصص للسلطة التشريعية في غياب البرلمان كحله أو بين دوراته أو بتغييره في حالات معينة أيضا رغم وجوده ، لذلك سنناقش في هذا الصدد عنصرين هما كالآتي :

- التشريع في غياب البرلمان.
- التشريع بتغيير البرلمان.

المطلب الأول: التشريع في غياب البرلمان

إن هناك حالات يغيب فيها البرلمان فيتعذر عليه ممارسة سلطاته الدستورية، ونظرا لما قد يطرأ عند غيابه من ظروف تتطلب السرعة في مواجهتها، أعطى المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق إصدار أوامر لها قوة القانون خلال هذه الفترة، وقد أحاط هذه السلطة الاستثنائية بمجموعة من الضوابط والقيود التي تضمن في ظاهرها عدم تحويلها إلى سلطة تشريعية كاملة و مطلقة تنفرد بها السلطة التنفيذية، إلا أنها في الحقيقة تؤدي إلى العكس ، ويمكننا أن نبين ذلك كالآتي:

الفرع الأول: حالات التشريع خلال فترة غياب البرلمان

أولاً: التشريع في حالة حل البرلمان

يعد حق الحل الذي يتمتع به رئيس الجمهورية تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية، أي إنهاء نيابة المجلس الشعبي الوطني قبل مدته القانونية، ويترتب عليه وفقا لنص المادة 142 الفقرة الأولى من دستور 1996 المعدل سنة 2016 انتقال صلاحية التشريع بشكل مؤقت إليه، وهذا ما يشكل نوعا من الخطورة على الحياة الدستورية في الدولة¹.

وسبب حل المجلس الشعبي الوطني قد يعود إلى رفضه مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة 96 من تعديل 2016، والحل في هذه الحالة وجوبي ، كما قد يكون سبب هذا الحل تطبيق رئيس الجمهورية للمادة 147 من تعديل 2016 والتي تنص على: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها...."، أو إذا رفض طلب التصويت بالثقة التي بادرت به الحكومة حسب نص المادة 98 فيمكن لرئيس الجمهورية قبول

استقالة الحكومة أو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني حلا رئاسيا وبمجرد صدور قرار الحل يصبح المجلس الشعبي الوطني في حكم العدم ويفقد أعضاؤه صفة ممثلي الأمة فلا يمكنه أن يعقد اجتماعات أو يبادر أو يصادق على القوانين ، ويعتبر الحل إجراء خطيرا جدا له تأثيرات قوية على السلطة التشريعية سواء على المستوى السياسي أو القانوني، خاصة و أنه يعطي نوعا من الراحة السياسية للحكومة لأنها تبقى بعيدة عن أي إزعاج أو مراقبة من طرف الجهاز المنحل².

و آلية الحل البرلماني تثير سؤالاً مهما جدا يطرح على المؤسس الدستوري الجزائري، فعلى أي أساس يشرع رئيس الجمهورية في هذه الحالة مع وجود مجلس الأمة الغير منحل؟ والذي منحه تعديل 2016 حق المبادرة باقتراح القوانين .

و إذا كان نواب المجلس الشعبي الوطني المنحل لا يستفيدون من أي امتياز مرتبط بمهمتهم بمجرد صدور قرار الحل، فإن أعضاء مجلس الأمة الغير منحل لا يسري عليهم هذا المنع، فيضلون في وضعية قانونية لا تختلف عن التي كانوا يتمتعون بها قبل صدور قرار الحل في الغرفة الأولى، فهم يتقاضون مرتباتهم ويستفيدون من كل الامتيازات بما فيها الحصانة البرلمانية³.

إن نقل المؤسس الدستوري في هذه الحالة لاختصاص التشريع بهذا الشكل يعد غير منطقي لأن الأقرب إلى روح الديمقراطية و احترام الإرادة الشعبية أن يمارس سلطة التشريع المجلس الغير منحل.

ومن المسائل التي سكت عنها المؤسس الدستوري الجزائري لصالح السلطة التنفيذية وضعية مقترحات ومشاريع القوانين السابقة لإجراء الحل ، و التي بدأت إجراءاتها في البرلمان قبل قيام رئيس الجمهورية بإجراء الحل ، حيث تعتبر مشاريع ومقترحات القوانين المودعة لدى مجلس الأمة والتي يكون قد صادق المجلس الشعبي الوطني عليها في وضعية قانونية سليمة، ويمكن أن تعرف طريقها للإصدار في صيغتها التي تمت المصادقة عليها دون إجراء أي تعديل لها .

ثانيا: التشريع خلال العطلة البرلمانية

لقد عدلت هذه الحالة، لان دستور 1996 نص على التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان ، باعتبار هذا الأخير كان يجتمع في دورتين عاديتين وبينهما يشرع رئيس الجمهورية ، أما في تعديل 2016 أصبح للبرلمان دورة واحدة كل سنة مدتها عشر أشهر على الأقل ، وبالتالي يشرع رئيس الجمهورية في مدة شهرين أو اقل عن طريق الأوامر باعتبار أن هذه الدورة يمكن أن تكون أكثر من عشرة أشهر وذلك في حالة تمديدتها من الوزير الأول⁴ ، ويمثل انعقاد الدورات الاستثنائية مجالا من مجالات تدخل السلطة التنفيذية ، فإلى جانب طلب انعقادها من طرف ثلثي 2/3 نواب المجلس الشعبي الوطني

يمكن أن تنعقد أيضا بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء من هذا الأخير و لكن بناء على طلب من الوزير الأول⁵، ويشكل هذا توجيها للعمل التشريعي وفقا لما تتطلبه السياسة الحكومية .

الفرع الثاني: شكلية شروط التشريع خلال فترة غياب البرلمان

إذا كان المؤسس الدستوري قد خول السلطة التنفيذية صلاحية إصدار أوامر لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير أثناء غياب البرلمان ، و ترك لها نوع من السلطة في تقدير ملائمة أو عدم ملائمة استعمال تلك الرخصة التشريعية الاستثنائية الممنوحة لها ، فإنه قد وضع مجموعة من الشروط و القيود التي تمنع استغلال استعمال تلك الرخصة التشريعية الاستثنائية الممنوحة لها بوضعه لمجموعة من الشروط والقيود التي تحول دون تحول تلك السلطة الاستثنائية إلى سلطة كاملة ومطلقة تهيمن بها على المجال المخصص للبرلمان⁶، ولكن تعديل 2016 أضاف شروط أخرى تتمثل في :

1-لقد نصت المادة 142 من التعديل الدستوري على أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في مسائل عاجلة رغم أن هذا الشرط لم يكن منصوص عليه بطريقة صريحة، ومفاده انه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال مخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر ، فذلك يعد استثناء وليس قاعدة عامة تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة والمستعجلة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة⁷ ، والتي تقضي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة الظروف ولا تحتمل التأخير إلى غاية عودة البرلمان من العطلة أو انتخاب مجلس شعبي جديد.

2-كما أضافت المادة 142 السابقة الذكر شرط آخر وهو أخذ رأي مجلس الدولة في التشريع عن طريق الأوامر، وهو شرط مأخوذ من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ولكن يبقى هذا الشرط استشاري بالنسبة لرئيس الجمهورية ولكنه شرط إلزامي يتعين احترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس إلى إصدار الأوامر.

3-لقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء ولقد نصت عليه كل الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1976، ولكنه في حقيقة الأمر لا يمثل قيد على رئيس الجمهورية ، لأنه هو رئيس مجلس الوزراء ، كما انه مجرد إجراء شكلي يوجي بمشاركة الوزراء في اتخاذ هذه الأوامر التي هي بمثابة ثمرة إجماع لكل الجهاز الحكومي وليس فقط ناتج عن إرادة الرئيس وحده⁸.

4- يجب أن تعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له ، الذي يصوت عليها بدون مناقشة حسب المادة 37 من القانون العضوي رقم 16 / 12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما

وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁹، حيث انه لا يناقش التشريع الرئاسي ولا يعدله فالدستور قيد سلطة البرلمان من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة في أول دورة له.

إن عدم فعالية القيود الدستورية الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر خلال هاتين المرحلتين لا يدعم وحده تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية فقط بل عدم إدراج الأوامر الرئاسية ضمن المواضيع الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري تدعم هذا التفوق أيضا .

المطلب الثاني: التشريع بتغيب البرلمان

إذا كان هناك من يرى بأن إصدار رئيس الجمهورية للأوامر لا يمكن انتقاده على أساس أنه اعتداء على الوظيفة التشريعية للبرلمان انطلاقا من أن ممارسته لهذه الصلاحية كان نتيجة غياب البرلمان و عليه لا يوجد ما يمنع من تدخل السلطة التنفيذية لتغطية هذه الحاجة التشريعية عن طريق الأوامر¹⁰، فإن السلطة التنفيذية لا تمارس دائما الوظيفة التشريعية بسبب غياب البرلمان فقط و إنما تستطيع أن تمارسها و هو قائم و موجود ، و هذا عن طريق ثلاث وسائل منحها الدستور لرئيس الجمهورية تتمثل الأولى في التشريع أثناء الحالة الاستثنائية أما الثانية فتتمثل في التشريع الاستثنائي والمعاهدات بالإضافة إلى الأوامر المالية .

الفرع الأول: التشريع أثناء الحالة الاستثنائية

نصت المادة 107 في فقرتها الأولى من التعديل الدستوري 2016 على أن يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اشترط على رئيس الجمهورية استشارة جهات معينة لتقييد سلطته التقديرية في إعلان هذه الحالة ممثلة في رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري كما اشترط أيضا الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء إلا أن هذه الاستشارة لا يمكن أن تتعدى كونها إجراء شكلي .

و يستأثر رئيس الدولة في إطار الحالة الاستثنائية طبقا للفقرة 03 من المادة 107 دائما بجميع السلطات أثناء مدة هذه الحالة انطلاقا من العبارة المذكورة في هذه الفقرة و المتمثلة في أن يتخذ رئيس الجمهورية كل الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية .

أما الفقرة الرابعة من هذه المادة فقد جاءت لتمنع أي تأويل للمادة 107 من نفس الدستور و تؤكد بشكل واضح و صريح سلطة رئيس الجمهورية في التشريع نيابة عن البرلمان ، و يعتبر هذا تغيبا

ظاهرا و مباشرة لمؤسسة البرلمان مع أن هذا الأخير يستطيع أن ينعقد أثناء هذه الحالة و بدون دعوة من رئيس الجمهورية مادامت الفقرة الرابعة من المادة 107 توجب انعقاده .

الفرع الثاني : التشريع الاستفتائي

يعتبر التشريع الاستفتائي من أهم الآليات الدستورية التي تشكل تدخلا سافرا للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في المجال الوظيفي للسلطة التشريعية ، فقد نصت المادة 91 الفقرة 10 من التعديل الدستوري 2016 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء و هو ما يبين سلطة هذا الأخير المطلقة في اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي ، و عبارة "القضايا ذات الأهمية الوطنية " تتصف بالعمومية التي توحى بأن التشريع هو أحد أوجه هذه القضايا ، بالإضافة إلى عدم وجود حدود إجرائية و عدم وجود قائمة تحدد مواضع الاستفتاء أيضا أدت إلى أن يستعمل رئيس الجمهورية هذه السلطة ليمارس بها كل أنواع الاستفتاء أما الاستفتاء الذي أجري في الجزائر حول قانون استعادة الوثام المدني فإن رئيس الجمهورية قد عرضه على الاستفتاء الشعبي بعد أن صادق عليه البرلمان .

إن نتائج الاستفتاء لا تعكس دائما الإرادة الحقيقية للشعب ، و لا تعبر في غالب الأحيان عن اتجاهات كل الأفراد في الدولة لأن هناك مواضع اقتصادية و سياسية بالغة الخطورة و التعقيد لا يمكن للأفراد بإدراكهم البسيط مقارنة مع نواب البرلمان أن يحكموا عليها ، و لا يمكن أن نتصور بأن الهيئة الانتخابية تقبل دائما بأعداد كبيرة على هذا النوع من الاستفتاءات ، فقد تمتنع شرائح كبيرة من المشاركة فيها فلا تصبح هذه الاستشارة سوى تعبير عن آراء فئات محدودة من الشعب¹¹ .

و نتيجة لهذه العيوب كان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يحدد مجالات معينة يستبعدها من هذه السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ، فلا يتم اللجوء إليه إلا في حالات الضرورة القصوى و وفقا لإجراءات مشددة لكي لا تصادر الديمقراطية بواسطة التوظيف السيئ للتشريع الاستفتائي كوسيلة لإضفاء المشروعية الشعبية على الحكم الفردي¹² .

الفرع الثالث : التشريع عن طريق المعاهدات الدولية

أما بالنسبة للتشريع عن طريق المعاهدات الدولية، فقد أسند للرئيس باعتباره مقرر وضابط السياسة الخارجية للأمم والمختص كأصل عام بإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، وهو ما يخوله اختصاصا تشريعيًا له أهمية معتبرة؛ لأنه بمجرد إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها حسب الإجراءات المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون¹³ وتستوجب اتخاذ كل التدابير الضرورية لتفعيلها داخليا، بما في ذلك سن قوانين جديدة وإلغاء القوانين التي تخالفها أو تعرقل تطبيقها، "وتخول كل مواطن التذرع بها أمام الجهات القضائية فلئن كان" التنازع بين الدستور

والاتفاقيات الدولية كان مجرد افتراض نظري، فإنه اليوم ونظرا لتنامي وتنوع نقاط الالتقاء والتقارب بين النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الدستوري تحول التنازع بين القانون الدولي والدساتير الوطنية من مسألة نظرية إلى موضوع كلاسيكي¹⁴.

الفرع الرابع: إصدار قانون المالية بموجب أمر

تفيد الدساتير عادة البرلمان بالتصويت على مشروع قانون المالية المقدم من قبل الحكومة بمدة زمنية معينة و إذا لم يصادق عليه في هذه المدة توضع أحكام هذا المشروع موضع التنفيذ عن طريق أمر صادر عن رئيس الجمهورية و بهذه الطريقة ستنفرد السلطة التنفيذية بقانون المالية منذ تحضيره إلى غاية تنفيذه رغم وجود مجلسي البرلمان و هو ما يعتبر تغييرا له رغم حضوره كمؤسسة دستورية قائمة و تمارس سلطاتها بشكل منتظم وفقا للدستور و القانون .

و قد نصت المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 في فقرتها 9 و 10 على أن ".....يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.....".

وباعتبار قانون المالية من القوانين العضوية فإنه يشترط لإقراره الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة حسب نص المادة 141 من تعديل 2016، رغم ذلك لم يشكل قيادا على رئيس الجمهورية بحكم سيطرته على الأغلبية البرلمانية ، كما تشترط الفقرة الثانية من المادة 141 رقابة مطابقة قانون المالية مع الدستور وهي رقابة سابقة وإجبارية ، ورغم ذلك فالرئيس يتعدى كل هذه القيود بحكم مركزه المتفوق على البرلمان في النظام السياسي الجزائري .

المبحث الثاني: المجال التشريعي ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

حدد المؤسس الدستوري الجزائري مجالات لا يستطيع البرلمان أن يصدر قوانين خارج نطاقها وبالمقابل تمتد سلطة رئيس الجمهورية لتشمل بقية الميادين الغير محصورة عن طريق السلطة التنظيمية¹⁵ ، و بذلك يتحول رئيس الجمهورية إلى مشرع أساسي أما البرلمان فيصبح مشرع استثنائي و لم يكتفي المؤسس الدستوري بحصر مجال القانون فقط بل أعطى للسلطة التنفيذية الفرصة لتمير مشاريعها القانونية على حساب اقتراحات نواب الشعب و ساعدها على عرقلة إجراءات التشريع و تطوير البرلمان و محاصرته، لذلك سنناقش في هذا الإطار عنصرين يتمثل الأول في أن

رئيس الدولة طرف أساسي في العملية التشريعية للبرلمان أما العنصر الثاني فيتمثل في مشاركة الحكومة للبرلمان في العملية التشريعية.

المطلب الأول رئيس الدولة طرف أساسي في العملية التشريعية للبرلمان

سوف نحاول في هذا المطلب معالجة سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين والاعتراض

عليها كما يلي:

الفرع الأول : إصدار القوانين

يعتبر الإصدار وسيلة من الوسائل التي يشارك من خلالها رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية ، فهو يشكل التقنية التي تكتمل بها العملية التشريعية و بدونه لا يمكن للقانون الذي صادق عليه البرلمان أن يخرج إلى حيز الوجود، و يعتبر رئيس الجمهورية هو صاحب سلطة إصدار القانون ، حيث نصت المادة 144 من الدستور في فقرتها الأولى على أن "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

إن تقييد المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بأجال الإصدار لا يعتبر ضمانا كافية لصالح الهيئة النيابية لأنه لم ينص على الآثار التي تترتب عن مضي مدة الإصدار ، فيمكن لرئيس الجمهورية أن يقطع هذه الأجال باستعماله لحقه في طلب القراءة الثانية أو حقه في إخطار المجلس الدستوري ، لكن الإشكال يثور عند انقضاء المدة دون استعمال هاذين الحقين ، هذا ما يجعل امتناع رئيس الجمهورية عند إصدار القانون وفوات المدة المحددة أمرا واقعا وهذا ما يعرف بالامتناع المطلق¹⁶ ، كما لم يقرر المؤسس الدستوري جزاء عدم الإصدار الرئاسي للقانون، مما يجعل مسألة الالتزام معلقة على إرادة الرئيس ، لذلك كان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يعيد للبرلمان اعتباره عن طريق النص على أحكام مماثلة لما جاءت به المادة 51 من دستور 1963 حيث نصت على أنه إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المنصوص عليه دستوريا فإن رئيس المجلس الوطني هو من يتولى إصدارها .

الفرع الثاني: حق طلب المداولة الثانية (حق الاعتراض الرئاسي)

يعتبر طلب المداولة الثانية سلطة تقليدية لرئيس الجمهورية، تم تكريسها في كل الدساتير الجزائرية كعمل يدخل ضمن صلاحياته في المجال التشريعي وهو يملك بمقتضى هذه السلطة إيقاف القانون الذي صادق عليه البرلمان،¹⁷ وذلك بطلب من المجلس الشعبي الوطني مداولة ثانية له، مع افتراضية لأغلبية مشددة وهي 3/2 أصوات النواب لإمكان التغلب على اعتراض الرئيس ، ونستدل بما نصت عليه المادة 145 من التعديل الدستوري 2016 على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

من خلال هذا النص نلاحظ أن المؤسس الدستوري، لم يحصر تعامل رئيس الجمهورية في هذه المسألة مع نواب المجلس الشعبي الوطني بل أضاف أيضا في تعديل 2016 أعضاء مجلس الأمة وهو بمثابة تأكيد للغرفة الثانية وللغاية التي أنشأت لأجلها .

إن اشتراط المؤسس الدستوري لنسبة تصويت أعلى من نسبة تصويت المداولة الأولى (الأغلبية البسيطة) يعتبر قيد على أعضاء البرلمان يستحيل تحقيقه ، وهذا وحتى لو فرضنا تحقق النصاب ، فإنه لا يوجد نص يلزم رئيس الجمهورية بإصدار النص الذي اقره المجلس الشعبي الوطني بعد المداولة الثانية ، مما يفيد أن طلب إجراء المداولة الثانية للقانون هو وسيلة تأثير في يد رئيس الجمهورية للضغط على البرلمان¹⁸ ، كذلك لم ينص التعديل الدستوري 2016 إمكانية رفض المجلس الشعبي الوطني لطلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية ، ولا حتى إمكانية عدم الرفض ، وعلى هذا الأساس تتمتع السلطة التنفيذية برقابة مسبقة على التشريع البرلماني ، لان الهدف من طلب المداولة الثانية هو حمل المجلس الشعبي الوطني على إعادة النظر فيما اعترض عليه.

المطلب الثاني: مشاركة الحكومة للبرلمان في العملية التشريعية

أثبتت البرلمانات الحالية بأنها لم تعد قادرة على تأدية وظيفتها التشريعية على أحسن وجه نتيجة التطور الذي عرفته المجتمعات من تقدم علمي و تكنولوجي ، إضافة إلى اتساع العلاقات و تشعبها مما يتطلب دراية كافية لمعالجتها و سرعة كبيرة لتنظيم مختلف ميادينها و هو ما فتح المجال أمام الحكومة لتمارس الوظيفة التشريعية و ذلك بحكم قربها من الإدارات و الأفراد¹⁹ ، و مشاركة الحكومة للبرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية هو تجسيد للعلاقة الوظيفية بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و تأكيد أكثر للتدخل السافر للحكومة في عمل البرلمان، لذلك سنتعرض لعنصرين يتعلق الأول بمبادرة الوزير الأول بالتشريع أما العنصر الثاني فيتعلق بهيمنة الحكومة على الإجراءات التشريعية .

الفرع الأول : مبادرة الوزير الأول بالتشريع

إن حق المبادرة بالتشريع هو العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع و يحدد موضوعه و مضمونه²⁰ ، بمعنى المدخل الوحيد لأي إجراء يرمي إلى وضع نصوص قانونية وبدونها يتعذر وضع أو إضافة نصوص قانونية وقد أعطت كل الدساتير الجزائرية حق المبادرة لرئيس الجمهورية والنواب في دستور 1963²¹ وحق المبادرة بالقوانين لرئيس الجمهورية فقط في دستور 1976²² و قد نص المشرع الدستوري الجزائري على اشتراك الوزير الأول مع البرلمان في عملية المبادرة بالتشريع حيث جاء في

نص المادة 119 الفقرة الأولى من الدستور المعدلة سنة 2008 بأنه " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين....". أما في ظل التعديل الدستوري الأخير فقد نصت المادة 136 منه على: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليه في المادة 137 أدناه "، أما المادة 137 من التعديل الدستوري والمضافة حديثا، فقد حددت المجالات التي يمكن ل(20)عضوا من مجلس الأمة أن يقدموا مبادرة باقتراح القوانين، التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي ، نظرا للطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة الذي يتشكل ثلثي أعضائه من قبل المجالس المحلية المنتخبة على درجتين ، مما يؤهلها لأولوية النظر في هذه المسائل ²³ . ولعل سبب استبعاد رئيس الجمهورية من هذا الاختصاص هو حماية مركزه الدستوري واستبعاد مسؤوليته السياسية، لأن " إيداع مشروع قانون يحمل اسم رئيس الجمهورية من شأنه أن يعرض مركز هذا الأخير للنقد المباشر من قبل البرلمان، أثناء مناقشة مبادرته بالتشريع، ومثل هذا الافتراض كان غير وارد في نظام الحزب الواحد، لكن الوضع اختلف بسبب تبني نظام التعددية الحزبية²⁴، إلا أن دور الرئيس في هذا المجال لا يمكن إنكاره أو إغفاله لأسباب عديدة أهمها: أن مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء ، الذي تعود رئاسته لرئيس الجمهورية وبالتالي فإن الضغط والتأثير الذي يمارسه الرئيس لا يستهان به وأن موافقته على مشاريع القوانين التي يتم عرضها في هذا المجلس تعد شرطا وجوبيا لاستكمال بقية الإجراءات التشريعية، كما أن للرئيس سلطة تقديرية في الموافقة على مضمون مشروع القانون أو رفضه²⁵.

لقد استحوذت السلطة التنفيذية في الجزائر بقيادة الرئيس سلطة المبادرة بالقوانين ، كما أن تأثير الحكومة واسع في هذا المجال إلى درجة أن أغلبية التشريعات في الجزائر هي ذات مصدر حكومي²⁶.

الفرع الثاني: هيمنة الحكومة على الإجراءات التشريعية

أولا : التفوق الحكومي في إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان

يعرف جدول الأعمال على انه ذلك العمل الحكومي البرلماني الذي يحدد النشاط الرسمي للبرلمان خلال الدورة التشريعية²⁷، كما يعرف أيضا أنه البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة²⁸، فهو يتضمن مجموعة من المواضيع المحددة في الزمان لمناقشتها بالتدرج في جلسة البرلمان العامة ، وقد أشرك المشرع الحكومة في إعداد جدول الأعمال من خلال المادة 15 من القانون العضوي رقم 12/16 التي جاء فيها بأن " يجتمع مكتبة الغرفتين وممثل الحكومة في مقر

المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

فالمواضيع التي يجب مناقشتها والتصويت عليها برلمانيا تقرها الحكومة وليس البرلمان، بذلك يمكن استبعاد اقتراحات القوانين وتأجيل دراستها. بل إن المادة 16 من القانون العضوي رقم 12/16 مكنت الحكومة من استعجال دراسة مشاريع قوانين معينة. هذا إلى جانب مشاركة الحكومة في ضبط جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تطبيقا لأحكام المادة 17 من القانون العضوي رقم 12/16. وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حول للوزير الأول صلاحية طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

و انطلاقا من هذه النصوص يمكننا أن نقول أن السلطة التنفيذية تتدخل إلى حد كبير في العمل البرلماني، حيث تشارك في إعداد جدول الأعمال ولها الأولوية في ضبط البرامج وترتيب كل المسائل التي يحتويها، كما يظهر تفوقها أيضا من خلال توجيهها طلبات تسجيل المشاريع، فان هذه الطلبات تحظى بامتياز الأولوية في جدول الأعمال ويكون لها السبق في التسجيل على كل المقترحات ذات المصدر البرلماني، هذا الوضع يجعل من غرفتي البرلمان في موقف ضعيف وفي حالة خضوع شبه تام للحكومة التي يمكن لها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه²⁹، كما تنفرد السلطة التنفيذية بحق وضع وتحديد جدول أعمال الدورات غير العادية، من خلال ما تقدم فان الامتياز الذي منحه المشرع الجزائري للحكومة في وضع جدول الأعمال هو وسيلة تستعمله الحكومة لإدارة العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها³⁰ ويظهر ذلك من خلال قدرتها على تضخيم جدول وعدم وضع موازنة بين العمل المراد انجازه ومدة الدورة يؤدي ذلك إلى التأجيل، إن لم نقل استبعاد كل المقترحات البرلمانية التي تتنافى وسياستها وبرمجة فقط ما يتماشى مع مخطط عملها.

ثانيا: تحكّم الحكومة في اللجنة المتساوية الأعضاء

يحق للحكومة حضور جلسات البرلمان المتعلقة بدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين و التصويت عليها، لكن تحكّم الحكومة يظهر أكثر قوة في مرحلة مهمة جدا قد تطرأ على العملية التشريعية للبرلمان و هي إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول القانون الذي هو معروض للمناقشة و المصادقة فتكون من صلاحيات الوزير الأول أن يطلب اجتماع لجنة متساوية الأعضاء³¹ تتكون من أعضاء الغرفتين و هذا لاقتراح نص يتعلق بالأحكام التي هي محل خلاف³²، و تقوم الحكومة بعرض هذا النص على كل غرفة للمصادقة عليه كما تظهر أكثر قدرة الحكومة على التحكّم

في هذه الوضعية في نص الدستور عند عدم إمكانية إدخال أي تعديل على القانون موضوع الخلاف إلا بموافقة الحكومة وهذا وفقا لما نصت عليه الفقرة السادسة من المادة 138.

وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه³³، و إما أن تختار الحكومة السبيل الثاني لحل الخلاف المستمر بسحب النص فإن قررت انتهاج هذا السبيل يقع عليها التزام سلمي بسيط هو عدم إخطار المجلس الشعبي الوطني.

خاتمة:

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

- 1-شكلية القيود المفروضة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية سواء القيود المتعلقة بغياب البرلمان أو تلك المتعلقة بالحالة الاستثنائية، أو تلك المتعلقة بالأخذ بالرأي الاستشاري لمجلس الدولة.
- 2-احتفظت السلطة التنفيذية بموجب التعديل الدستوري 2016، بقيادة رئيس الجمهورية بمساهمته في التشريع عن طريق الوزير الأول، الذي منحت له أولوية المبادرة بالقوانين لضمان إشراكه في العملية التشريعية وتقاسمه لها مع البرلمان.
- 3-الإبقاء على سلطة رئيس الجمهورية في إدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون، فهو وحده من يحق له حق الاعتراض على القوانين وإعادة قراءتها مرة ثانية من طرف البرلمان بشروط أكثر صرامة، وله امتياز إدخال القانون حيز التنفيذ بإجرائي الإصدار والنشر.
- 4-تأكيد المؤسس الدستوري في تعديل 2016، حق رئيس الجمهورية في ممارسة الاختصاص التشريعي بشكل مباشر عن طريق التشريع بأوامر.
- 5-استحوذت السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية على حق إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تخلف البرلمان عن إصداره خلال الأجل القانونية، مما يجسد أولوية السلطة التنفيذية في المجال المالي، إلى جانب هيمنتها على جدول أعمال البرلمان إعدادا وترتيبيا وضبطا.
- 6-إن الدور التشريعي الممنوح للسلطة التنفيذية في الجزائر أدى إلى زيادة عدد مشروعات القوانين التي تعرض على البرلمان ذات المصدر الحكومي، وبالتالي قلّت مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان وأصبحت السلطة التنفيذية الهيئة المختصة بالاقترح والإعداد لكافة القوانين التي تصدر في الوقت الحالي أما عملية عرضها على البرلمان فهو مجرد إجراء لاستفتاء متطلبات الدستور فقط وان كان ذلك لا يحصنها من رقابة القضاء الدستوري.

7- تزايد عدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة بالمقارنة بمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان ما هو إلا نتيجة طبيعية ومنطقية لهيمنة السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي الذي يعد من صميم عمل البرلمان، بل ووضعه في مركز تبعية للحكومة الأمر الذي يعتبر إهدار للنظام النيابي القائم على اعتبار البرلمان هو الممثل للإرادة الشعبية وأيضاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يهدف إلى خلق التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية، والاتجاه نحو نظام تركيز السلطة الجديد المعقلن في قبضة رئيس الجمهورية الذي احتل مركز الصدارة من بقية السلطات .
ومن خلال ما تقدم يمكن أن نقترح:

إن المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2016 عمل على تقوية السلطة التنفيذية ومنحها سلطات واسعة في مجال التشريع خصوصاً رئيس الجمهورية، وإضعاف البرلمان وتقليص دوره التشريعي، ولهذا يجب إصلاح هذا الخلل الدستوري عن طريق تعديل الدستور بإعطاء البرلمان سلطات حقيقية باعتباره قناة من قنوات المشاركة الشعبية في تسيير السلطة، وتدعيم حضوره في مجال المبادرة التشريعية والتقليل من هيمنة المشاريع الحكومية على حساب اقتراحات القوانين، لكي نقر بوجود ديمقراطية حقيقية في الجزائر .

الهوامش:

- 1- خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997، ص 210.
- 2- عبد الحميد الزويج، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، المغرب، 2001، ص 317.
- 3- عبد الحميد الزويج، نفس المرجع، ص 223.
- 4- انظر: المادة 135 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 2016، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 2016/03/07.
- 5- انظر: المادة 135 الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري 2016
- 6- محسن خليل، القانون الدستوري والديساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، 1996، ص 924.
- 7- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص 362.
- 8- أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، مصر، 2013، ص 61
- 9- أنظر: نص المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50، صادرة في 28 أوت 2016.
- 10- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 314.
- 11- عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس، سنة 1987، ص 470-471.
- 12- سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الدار البيضاء الطبعة الأولى، العدد 25، سنة 2001، ص 200.

- ¹³- تنص المادة 150 من التعديل الدستوري 2016 على الآتي: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون."
- ¹⁴-حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2015/2016، ص 143-144.
- ¹⁵-تنص المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون."
- ¹⁶-ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014/2015، ص 207.
- ¹⁷-عمر حلبي فهي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، مصر، ص 105.
- ¹⁸-وهي تعد الوسيلة الوحيدة في النظام الدستوري الأمريكي باعتبارها استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتمده الدستور الأمريكي، ويعتبر اعتراض الرئيس على قانون صادق عليه الكونغرس مصدر قوة مميزة له، وقد يشترط الدستور في المداولة الثانية نفس النسبة التي اشترطها الدستور الجزائري وهي أغلبية 2/3 أعضاء مجلس الكونغرس
- انظر بالتفصيل: اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحق سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص 421.
- ¹⁹- Jean Cotteret ; le pouvoir législatif en France, L G D J ,paris1962,p88.
- ²⁰-عمر حلبي فهي، مرجع سابق، ص 10
- ²¹-تنص المادة 36 من دستور 1996 على: "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة باقتراح القانون"
- ²²-تنص المادة 148 من دستور 1976 على: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية"
- ²³-خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل (دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016)، مجلة المجلس الدستوري، صادرة من المجلس الدستوري الجزائري، العدد 06، 2016، ص 81.
- ²⁴-عبد الله بوقفة، علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2001، ص 280.
- ²⁵- أحمد وافي وبكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، ص 92.
- ²⁶- في الفترة التشريعية السابعة (2012/2017) صادق المجلس الشعبي الوطني على 64 قانون ولا يوجد من بينها ولا قانون واحد ناتج عن مبادرات النواب
- انظر بالتفصيل: حصيلة الفترة التشريعية السابعة (2012/2017) الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان على الموقع الإلكتروني <http://www.mcrp.gov.dz>
- ²⁷-سعید بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، 1988، ص 351.
- ²⁸-عادل الطبطباتي، جدول أعمال البرلمان دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03، السنة العاشرة، سبتمبر 1986، ص 37.
- ²⁹-عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 39.
- ³⁰-Philippe Ardant ,institutions politiques et droit constitutionnel,14^{ed}, LGDJ, paris,2002 p551.

- ³¹- تعد اللجنة المتساوية الأعضاء هيئة تقنية مشكلة من أعضاء غرفتي البرلمان، وظيفتها الأساسية هي اقتراح نص يتعلق بالحكم أو الأحكام محل اختلاف بين غرفتي البرلمان، مع الإشارة إلى أن هذه اللجنة تستطيع " حل الخلافات البسيطة فقط بينا لغرفتين. أما الخلافات الجوهرية والمعقدة فتتكفل الحكومة بحلها بآلية السحب
- ³²- انظر: المادة 138 الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري 2016
- ³³- انظر المادة 138 الفقرة السابعة من التعديل الدستوري 2016.