

## الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر



الدكتور/ ياسين ريوح

أستاذ بجامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر



### ملخص:

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ أساسيا في أي نظام سياسي حتى يمنع الاستبداد وتكريس السلطة في يد واحدة، فإن ذلك لا يمنع وجود علاقات وظيفية بين السلطات، أهمها التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي.

إذا كان البرلمان هو صاحب السيادة في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها فإن ما يمكن ملاحظته جليا هو التفوق الحكومي في جل الإجراءات التشريعية بالجزائر، بدءاً من سيطرة الحكومة على المبادرة بالقوانين، إذ أن معظم النصوص القانونية كانت عن طريق مشاريع قوانين من طرف الحكومة، في حين تكاد تنعدم اقتراحات القوانين من طرف النواب، كما يظهر التفوق الحكومي في جدول أعمال غرفتي البرلمان، من خلال أن أولوية المشاريع الحكومية، كما يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاله، أضف إلى ذلك أنه لا يمكن لأية غرفة أن تضبط جدول أعمال جلساتها إلا باستشارة الحكومة.

كما تتدخل الحكومة بقوة في باقي الإجراءات التشريعية، سواء خلال دراسة النصوص القانونية على مستوى اللجان الدائمة، أو خلال المناقشة أو التصويت، أو في فض الخلاف بين غرفتي البرلمان، إذ أن الحكومة ممثلة في الوزير الأول هي من لها حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور اجتماعاتها، أضف إلى ذلك أنه لا يمكن لغرفتي البرلمان تعديل النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة.

### **Abstract:**

*If the principle of separation between powers is a fundamental principle in any political system in order to prevent tyranny and consecration of power in one hand, this does not prevent the existence of functional relationships between the authorities, the most important of them the cooperation between the legislative and executive powers in the legislative field.*

*If the Parliament is sovereign in the preparation of legal texts and voting upon them, it is so clear to see the superiority of the government in most*

*legislative procedures in Algeria, starting from the control of the government to initiate laws, as most legal texts were by bills from the government, while no law is barely proposed by the House of Representatives, as the government superiority could be seen also in the agenda of the two parliamentary chambers Through the government projects' priority, the government can also underline the urgent aspect of the law that had been deposited its projects, As well as no chamber can adjust its agenda of their meetings only by consulting the government.*

#### مقدمة:

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات قد ظهر في الماضي كسلاح ضد السلطة المطلقة للملوك، فإنه يجد أيضاً ما يبرره في العصر الحديث وذلك للحيلولة دون اعتداء أية سلطة على أخرى، وبالتالي فهو يعد ضماناً ضد التعسف والاستبداد وأداة لصيانة الحقوق والحريات، ومن شأنه أيضاً منع الاستبداد الناجم عن تركيز السلطة في يد واحدة.

يقضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة وظيفة خاصة بها، حيث تتولى السلطة التشريعية وظيفة سن القوانين، وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذها، أما السلطة القضائية تتولى الفصل في النزاعات التي تحدث أثناء التطبيق، مع وجود مظاهر للتعاون والرقابة المتبادلة حسب طبيعة النظام السياسي.

رغم أن البرلمان صاحب السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، إلا أن غالبية الدساتير جعلت وظيفة التشريع مجالاً مشتركاً ومظهراً للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويرجع السبب الرئيسي لتراجع المجالس النيابية في الأساس إلى الأزمة الاقتصادية العالمية الكبرى سنة 1929، أين استطاعت السلطة التنفيذية وحدها أن تواجه جميع المشاكل التي خلفتها هذه الأزمة، بعدما تبين عجز البرلمان في مواجهة هذه المشاكل، ذلك أن البرلمان أصبح ضعيفا وغير قادر على سن القوانين، مما أدى إلى تقليص سلطات البرلمان التشريعية، وقد أجرى الإتحاد الدولي للبرلمان مؤتمراً حول ذلك أيام 29 إلى 31 جانفي 1987، ونص في بيانه الختامي "يجمع المشاركون على تسجيل أن التطور الاقتصادي والاجتماعي وكذا الرؤيا الجديدة لمسؤولية الدولة قد زادت بشكل كبير من حجم وتعقيد المشاكل التي تعترض السلطات العمومية في كل البلدان، سواء كانت ذات اقتصاد مركزي أو مخطط أو اقتصاد السوق، وسواء كانت متقدمة أو في طريق النمو، وقد اتفقوا على أن هذا العامل يعود إلى تقوية السلطة التنفيذية، التي بإرادتها وخبرتها تمتلك أكثر من البرلمان الوسائل الضرورية للتحكم في المادة موضوع التشريع" (1).

إن القواعد الدستورية الحديثة التي تنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تؤكد الدور الكبير للحكومة في العمل التشريعي، يقابله ضعف البرلمان في هذا المجال، فهذا التهميش الذي طال المؤسسة التشريعية نجد سنده في الدستور الفرنسي لسنة 1985، وباعتبار الجزائر متأثرة بالنظام الفرنسي فقد جعل الدستور العملية التشريعية مقسمة بين البرلمان

والحكومة، وعليه سنحاول في هذه الدراسة الإجابة على الإشكالية التالية: إلى أي مدى تساهم الحكومة في الإجراءات التشريعية بالجزائر؟

سيتم التركيز في هذه الدراسة على مساهمة الحكومة في العمل التشريعي دون رئيس الجمهورية، لأن هذا الأخير دوره كبير وواضح في ذلك، سواء من خلال تعديل الدستور أو التشريع بأوامر أو التشريع بمراسيم رئاسية أو الاعتراض التوقيفي على النصوص القانونية أو المصادقة عليها، في حين تدخل الحكومة في العمل التشريعية يقتصر على الإجراءات التشريعية التي تكون بمعية البرلمان، سواء خلال المبادرة بالقوانين أو في جدول أعمال البرلمان أو دراستها وفحصها على مستوى اللجان الدائمة أو أثناء المناقشة والتصويت أو في اللجنة المتساوية الأعضاء عند الخلاف بين غرفتي البرلمان، لذلك سنتطرق في هذه الدراسة إلى مبحثين أساسيين:

### المبحث الأول: التحكم الحكومي في المبادرة التشريعية.

المطلب الأول: سيطرة التشريع الحكومي (مشاريع القوانين).

المطلب الثاني: ضعف وتقييد اقتراحات القوانين.

### المبحث الثاني: تأثير الحكومة على توجيه أعمال البرلمان.

المطلب الأول: التحكم في جدول أعمال البرلمان وفي اللجان الدائمة.

المطلب الثاني: الحضور القوي للحكومة في مرحلة المناقشة والتصويت.

## المبحث الأول

### التحكم الحكومي في المبادرة التشريعية

تعتبر مرحلة المبادرة بالقوانين هي أول مراحل سن القوانين، ويرى مورييس دوفرجيه "أن المبادرة هي حق إيداع نص قانون أو موازنة أو قرار ... بهدف المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان"<sup>(2)</sup>، أما روبير كولار فيرى "أن المبادرة بالقوانين هي الحكم، ومن يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم"، في حين يعتبرها محمد كامل ليلي: "جزءا من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم بدونها، مما يجعل المبادرة عنصرا أساسيا في التشريع"<sup>(3)</sup>، أما سعيد بو الشعير فقد عرف المبادرة بأنها "حق دستوري مخول للسلطتين التنفيذية أو التشريعية أو السلطة التشريعية فقط، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان، بغرض المناقشة والتصويت عليه كما هو أو بإدخال تعديلات عليه"<sup>(4)</sup>.

إذا كان الدستور قد نص على أن السلطة التشريعية يمارسها البرلمان، الذي له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، فإن المبادرة بالقوانين حق مشترك بين النواب والوزير الأول، إذ تنص المادة 136 دستور 1996 المعدل والمتمم لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، "فإذا كانت من طرف الحكومة تسمى "مشروع قانون"، وإذا كانت من طرف النواب تسمى "اقتراح قانون".

## المطلب الأول: سيطرة التشريع الحكومي (مشاريع القوانين)

إن السلطة التنفيذية لا تتقاسم مع البرلمان المبادرة بالتشريع فحسب، بل تتفوق عليه، فالمشروع الحكومي والاقتراح البرلماني ليسا على قدر المساواة، بمعنى أن الاقتراح البرلماني يفتقد جدية الأفكار وعمق الدراسة وحسن الصياغة لانعدام الكفاءة اللازمة والتخصص الفني، وهذا ما يفقده الأفضلية والقبولية.

وبالمقابل يسيطر التشريع الحكومي (مشاريع القوانين) لما تحوزه الحكومة من طاقات بشرية وفنية، إذ تملك كل المعطيات والإمكانات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة من قوانين تمكنها من تطبيق مخطط عملها، لأن القوانين هي الأداة الفعالة لتجسيد أهداف السياسة العامة، عن طريق تحويلها إلى ميدان التنفيذ مباشرة، نتيجة لما تتصف به من خاصية الإلزام والنفاذ عند اكتمال ميلادها<sup>(5)</sup>، ولعل هذا هو أحد الأسباب التي تفسر ظاهرة طغيان عملية سن القوانين من قبل الحكومة، فعلى غرار سائر الأنظمة الدستورية في العالم، تدهورت الوظيفة التشريعية للبرلمان، فتكاد تنعدم اقتراحات القوانين من طرف النواب رغم أن صلاحية وضع القوانين يعود أصلا للبرلمان، وهذا التخلي أو التدهور هو نتيجة لعدة عوامل —بالإضافة لما سبق — منها اللجوء للتشريع الموازي من طرف رئيس الجمهورية والممثل أساسا في السلطة التنظيمية والأوامر، وضعف تكوين النواب، وعدم تحكّمهم في المسائل التقنية، وابتعادهم عن القاعدة الانتخابية، بالإضافة إلى الشروط القانونية الشكلية والموضوعية المقيدة لحق النائب في اقتراح قوانين.

ولا تصطدم الحكومة في ممارسة حق المبادرة بمشاريع قوانين بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها، ما عدا بعض القيود الشكلية البسيطة، والتي تطرق لها القانون العضوي رقم 99-02 السابق الذكر، كضرورة إرفاق مشروع القانون بعرض أسباب، وأن يكون نصه محررا في شكل مواد (المادة 20)، كما لا يقبل مشروع قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا (المادة 24).

أما إجراءات المبادرة بمشاريع قوانين فتتمثل في أربع (04) محطات أساسية، هي صياغة مشروع القانون من طرف الحكومة، أخذ رأي مجلس الدولة، ثم عرضه على مجلس الوزراء، وأخيرا إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة.

### 1- صياغة مشروع القانون من طرف الحكومة:

إن الدستور حول الحكومة تقدم مشاريع قوانين، ويكون ذلك باسم الوزير الأول، وعادة يتم إعداد المشروع التمهيدي للقانون من طرف الوزارة المعنية أو لجنة خاصة تنشأ لهذا الغرض، ثم يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة، مرفقا بتقرير يقدم المشروع، يحتوي على عرض الأسباب والدوافع التي جعلت الوزارة تبادر بتحضير مشروع النص، وكذا على الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية التي يخلفها، إضافة إلى كل التفاصيل التي يريد الوزير المعني تقديمها، بغية حمل الوزير الأول على المصادقة عليه<sup>(6)</sup>، ثم تقوم الأمانة العامة للحكومة بتوزيعه على مختلف الوزارات لأخذ رأيها وملاحظاتهما في المشروع، ثم يعرض مشروع القانون في اجتماعات الحكومة لدراسته وإثرائه.

وعندما يتعلق الأمر بمشروع قانون ذي بُعد عام يخص تنظيم الوظيفة العمومية، تكلف المديرية العامة للوظيفة العمومية بتحضيره، فهي التي تعد مشاريع النصوص المتعلقة بوضعية مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة والهيئات

العامة الخاضعة لنظام الوظيفة العمومية، أما الأمانة العامة للحكومة فتكلف من جانبها بتحضير المشاريع ذات البعد العام التي لا تعود أصلاً إلى اختصاص المديرية العامة للوظيفة العمومية ولا إلى اختصاص أحد القطاعات الوزارية، أو في حالة ما إذا بادر الوزير الأول استثناءً بتحضير نص عندما تقتضي الضرورة السياسية ذلك.

## 2- أخذ رأي مجلس الدولة:

تنص الفقرة الثالثة من المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة". إن هذا الإجراء لم يكن موجوداً في دستور 1989، لأن تلك الفترة اتسمت بأحادية الجهاز القضائي، ولكن دستور 1996 استحدث ثنائية الجهاز القضائي، قضاء عادي يفضل في النزاعات العادية يتكون من محكمة ابتدائية مجلس قضائي ومحكمة عليا، وقضاء إداري يفصل في النزاعات الإدارية يتكون من محكمة إدارية ومجلس دولة، هذا الأخير له دور استشاري ودور قضائي.

فوفقاً للمادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 29 أوت سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله<sup>(7)</sup>، والمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت سنة 1998، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة<sup>(8)</sup>، يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، الذي يبدي رأيه بشأنها، وهنا نميز بين حالتين:

### الحالة الأولى:

إذا لم يكن مشروع القانون استعجالياً، فإن مجلس الدولة يتداول في شكل جمعية عامة يرأسها رئيس مجلس الدولة، وتضم نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة (05) من مستشاري الدولة، مع إمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو تعيين من يمثلهم في الجلسات للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل، وهذا ما نصت عليه أحكام المواد 35، 36 و 37 من القانون العضوي رقم 98-01.

### الحالة الثانية:

وهي الحالات التي ينبه الوزير الأول على استعجالها، فيحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة المشكلة من رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة (04) من مستشاري مجلس الدولة على الأقل، يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، ويقدم مذكراته وفقاً لنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 98-01. وتتخذ مداولات الجمعية العامة واللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، ويدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة.

إن المؤسس الدستوري بموجب المادة 03/136 أعطى لمجلس الدولة صلاحية دراسة مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، وهنا نتساءل عن طبيعة الرأي الذي يصدره مجلس الدولة؟

إن طلب رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين وجوبي، تخلفه يكون سبباً لرفض القانون، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي رقم 98-261، وأكدته رأي المجلس الدستوري بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

فإجراء عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة إلزامي، أما رأيه فهو استشاري، لأن الأخذ به من عدمه، يخضع للسلطة التقديرية للحكومة، لعدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك.

ويبرز دور مجلس الدولة في إبداء رأيه من ناحيتين شكلية وموضوعية، فشكلاً ينظر في مدى صحة ووضوح ودقة أسلوب النص، والنقائص الموجودة فيه، والتناقض الموجود بين مواده، والذي قد يفضي إلى إحداث أوضاع شاذة تنشئ منازعات صعبة<sup>(9)</sup>، وفي الموضوع تنصب دراسته على شرعية ونظامية أحكام المشروع، كما يمكن له لفت انتباه الحكومة إلى أن بعض أحكام المشروع تندرج في المجال التنظيمي، ويمكن أن تتوسع الدراسة أحياناً إلى الملاءمة<sup>(10)</sup>.

### 3- عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء:

تبين المادة 01/136 بأن الوزير الأول هو صاحب الاختصاص في المبادرة بمشاريع القوانين، إلا أن الدستور في نفس المادة 3/136 يلزم عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، أين يكون القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يترأس هذا المجلس، حيث يمكنه رفض المشروع أو إجراء تعديلات جوهرية عليه، وأمام هذه السلطة، فإن الوزير الأول لا يملك رداً على ذلك، إذ ليس بمقدوره تقديم مشاريع قوانين أمام البرلمان دون عرضها على مجلس الوزراء ودون موافقة رئيس الجمهورية عليها<sup>(11)</sup>، ولعل هذا ما يترجم بقاء تحكيم رئيس الجمهورية في زمام المبادرة بالتشريع، رغم أن النص الدستوري لا يصرح إلا بالوزير الأول كطرف مشارك للنواب في ممارسة هذا الحق<sup>(12)</sup>.

كما نلاحظ بأن الدستور لم يحدد مدة معينة لدراسة مشروعات القوانين على مستوى مجلس الوزراء، وبما أن رئيس الجمهورية يترأسه ويحدد جدول أعماله، فإنه يستطيع أن يتباطأ في عقد اجتماعه، وهذا قد يتسبب في تعطيل عمل الحكومة، التي تحتاج باستمرار إلى القوانين، خاصة في الحالات الاستعجالية، لتنفيذ برنامجه والنهوض بالمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يشرف عليها، والمسؤول أمام البرلمان في تقصيره بالنهوض بها، وبهذا يملك رئيس الجمهورية سلطة حقيقية تمكنه من شل النشاط الحكومي<sup>(13)</sup>.

### 4- إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني:

تنص المادة 03/136 من دستور 1996 "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني"، فإذا حظي مشروع القانون بالموافقة فالوزير الأول يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

وقد خص الدستور الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة دون رئيس الجمهورية، حتى لا يعرض هذا الأخير مركزه للنقد المباشر من قبل البرلمانين أثناء مناقشة مشاريع القوانين<sup>(14)</sup>.

إن مشاريع القوانين التي توضع لدى مكتب غرفتي البرلمان تحظى تلقائياً بالقبول وتتداول حولها اللجان المختصة، لأن الدستور والقانون العضوي لغرفتي البرلمان والنظام الداخلي لهما لم يورد أي قيد بشأنها، كما لم يشر إلى أي ضابط أو شرط قانوني يخول مكتب المجلس أن يعترض على مشاريع القوانين، ما عدا الشروط القانونية السالفة الذكر، والمتمثلة أساساً في:

- أن يندرج موضوع مشروع القانون في مجال التشريع المخصص للبرلمان.
- احترام الإجراءات المذكورة في المادة 136 من الدستور (رأي مجلس الدولة ثم عرضها على مجلس الوزراء).
- أن يكون مشروع القانون مرفقاً بعرض أسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد (المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02).

- أن لا يكون مضمونه نظيراً لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهر (المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02).

فعدا هذه الشروط الشكلية البسيطة، فإنه لا يجوز إطلاقاً لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أن يرفض مناقشة أو إدراج مشروع قانون ضمن جدول أعماله، لأنه غير مخول سياسياً ولا حتى قانونياً بأن يقيم مدى قابلية مشروع قانون أقره مجلس الوزراء<sup>(15)</sup>.

دوراته، أو بين إذن مما سبق، يتضح أن المؤسس الدستوري أقر أولوية مشاريع القوانين على اقتراح القوانين سواء كان البرلمان عاقدا دورات البرلمان، إذ تستطيع الحكومة طلب دورة غير عادية لتمرير مشروع قانون معين، وبذلك أصبحت الحكومة تتحكم في المبادرة التشريعية، وبالمقابل نلاحظ ضعف الاقتراح البرلماني.

### المطلب الثاني: ضعف وتقييد اقتراحات القوانين

يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني وفقاً لنص المادة 119 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 المبادرة بالقوانين دون أن يكون لأعضاء مجلس الأمة نفس الحق، ولكن مع التعديل الدستوري 2016 أصبح بإمكان أعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات قوانين في بعض المجالات.

وقد أخذ النظام السياسي الجزائري من أول دستور بحق النواب في اقتراح القوانين، وهذا أمر طبيعي لأن الاختصاص الأصيل للبرلمان هو التشريع، على خلاف بعض الدول التي أعطت للبرلمان دوراً استشارياً في ذلك، كما هو معمول به في دستور الإمارات العربية المتحدة<sup>(16)</sup>.

إن اقتراحات القوانين تشهد ضعفاً ملحوظاً، إن لم نقل تكاد تنعدم، ففي العهدين البرلمانيين السابقتين (1997-2007) من مجموع 120 قانون تم التصويت عليها يوجد فقط قانونين كانا بموجب اقتراح قانون من طرف النواب، والأسباب متعددة ومتنوعة، منها القيود الشكلية والموضوعية التي فرضتها النصوص القانونية، والمتمثلة أساساً في:

#### 1- الشروط الشكلية:

- اشتراط تقديم اقتراح القانون من طرف 20 نائب أو عضو (المادة 02/136 من الدستور)، وهو ما يشكل عائقاً على نشاطات النواب والأعضاء في المجال التشريعي، نظراً لما يتطلبه ذلك من وقت لإقناع بعضهم بالاقتراح، على خلاف الولايات المتحدة الأمريكية، إذ يمكن لعضو واحد من أحد مجلسي الكونغرس أن يقترح قانوناً.

لقد أدى التطور الدستوري الجزائري إلى الانتقال من المبادرة الفردية إلى المبادرة الجماعية، حيث لم يشترط دستور 1963 نصاباً معيناً لمبادرة النواب، بل اكتفى بالنص على هذا الحق لصالحهم، إذ نصت المادة 01/36 منه "لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بتقديم القوانين"، كما نصت المادة 40 من نظام المجلس الوطني "يودع اقتراح القانون من قبل النائب المبادرة ويتضمن توقيعه ومصوغاً في شكل مواد قانونية ومرفقاً بمذكرة إيضاحية"<sup>(17)</sup>، أما الدساتير الأخرى 1976، 1989، و1996 فقد حددت النصاب القانوني بعشرين (20) نائباً.

ورغم تكريس دستور 1996 لثنائية السلطة التشريعية، إلا أن حق اقتراح القوانين بقي حكراً على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، على خلاف الدستور الفرنسي الذي يعقد الاختصاص للمجلسين معاً ودون تقييد عددي<sup>(18)</sup>، إلى غاية تعديل 2016 الذي أعطى أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح قوانين.

- أن يكون اقتراح القانون مرفقاً بعرض أسباب، ونصه محرراً في شكل مواد.  
- أن لا يكون مضمونه نظيراً لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهر.

- وجوب تبليغ الحكومة بالاقترحات البرلمانية المقبولة لإبداء رأيها فيها، خلال أجل لا يتجاوز شهرين (02)، وهي مدة طويلة نسبياً قد تؤدي إلى تأخير دراسة المبادرات بسبب تأخر الحكومة<sup>(19)</sup>، وإذا لم تبد الحكومة رأيها في تلك الآجال، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته<sup>(20)</sup>.

- وجوب قبول مكثي غرفتي البرلمان لاقتراحات القوانين، وهذا ما يستشف من نص المادة 01/25 من القانون العضوي رقم 99-02 "يلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله"، على خلاف مشاريع القوانين التي تكون مقبولة آلياً.

## 2- الشروط الموضوعية:

تتمثل الشروط الموضوعية لقبول اقتراح قانون فيما يلي:

- ضرورة ورود اقتراح القانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان، أي ضمن مجالات القانون العادي والقانون العضوي، أي في المجالات المحددة في المادتين 140 141 من الدستور، أما اقتراحات أعضاء مجلس الأمة فتكون في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي حسب المادة 137 من دستور 1996 المعدل والمتمم<sup>(21)</sup>.

- عدم قبول اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها) المادة 139 من دستور 1996 المعدل والمتمم)، ويكاد يجمع الباحثون أن هذا الشرط يجمد نهائياً المبادرة البرلمانية، حيث يستحيل تقريباً وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية، خاصة إذا تعلق الأمر بالدولة وتسييرها، لذا فإن النواب أو الأعضاء لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي اقتراح قانون أن يمر إلا إذا لم تعارضه الحكومة<sup>(22)</sup>، ويرى الأستاذ شاندرناغور André

Chandernagor أن هذا الشرط يعد بحق "مقصلة" لعدم فيها اقتراحات القوانين، في حين ذهب الأستاذ قوشار Guichard أن هذا القيد المالي يمثل حماية للبرلمانات من المبادرات البرلمانية الديموقراطية<sup>(23)</sup>. بالإضافة إلى ضعف البرلمان في الميدان المالي، فهو يعرف تدخلاً ضيقاً في مجالي الدفاع والخارجية، فبالنسبة لميدان الدفاع، ورغم نص المادة 26/140 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أن البرلمان يشرع في مجال القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، إلا أنه ولكون قطاع الدفاع من القطاعات السيادية التي تحتفظ فيها الدولة بكامل سلطاتها، فإن مسألة تنظيمها عموماً تعود لمن له سلطة قيادة السياسة العامة للدولة وتوجيهها وقت السلم ووقت الحرب، أي رئيس الجمهورية، فهو من يجوز سلطة التعيين في الوظائف العسكرية، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو من يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

أما فيما يخص مجال الخارجية، فرئيس الجمهورية يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، ويحتفظ بالسلطة الكاملة في تقرير السياسة الخارجية للأمم وتوجيهها، أما دور البرلمان في ميدان الخارجية فهو منحصر أساساً في المادتين 140 و 149 من دستور 1996، إذ جعلت هذه الأخيرة البرلمان يتدخل حصرياً في عدد معين من المعاهدات دون التطرق للأنواع الأخرى<sup>(24)</sup>.

وتبعاً لما سبق نجد أن الحكومة تتمتع بحق مبادرة غير مقيد، مقابل التقييد الشكلي والموضوعي المفروض على النواب والأعضاء، هذا ما جعل الدور التشريعي للبرلمان يتضاءل، إن لم نقل شبه منعدم، ذلك أن جل القوانين الصادرة عن البرلمان مبادراتها كانت عن طريق الحكومة (مشاريع قوانين). بالإضافة إلى تحكم الحكومة في المبادرة بالقوانين، فهي تؤثر على توجيه أعمال البرلمان، وهذا ما سنتطرق له في المطلب الثاني.

## المبحث الثاني

### تأثير الحكومة على توجيه أعمال البرلمان

تمتلك الحكومة وسائل عدة للتأثير في الوظيفة التشريعية وتوجيه عمل البرلمان، من خلال التحكم في جدول الأعمال، والمساهمة في دراسة ومناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين، والتحكم في اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان.

#### المطلب الأول: التحكم في جدول أعمال البرلمان وفي اللجان الدائمة

تتفوق الحكومة على النواب في العمل التشريعي من خلال تحكمها في جدول أعمال البرلمان ومساهمتها في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى اللجان الدائمة.

#### 1- التحكم في جدول أعمال البرلمان:

يعد التحكم في جدول الأعمال أحد أهم الوسائل التي تؤثر من خلالها الحكومة في العمل التشريعي، حيث يؤدي دوراً كبيراً في إضعاف المبادرة البرلمانية، فجدول الأعمال هو البرنامج الذي يتضمن المواضيع التي يشتغل عليها البرلمان بالمناقشة لمدة تختلف من نظام سياسي لآخر، إلا أن أغلبها أصبح يعترف للحكومة بحق مراقبة وتوجيه عمل البرلمان.

يظهر التفوق الحكومي في المبادرة التشريعية في جدول أعمال غرفتي البرلمان، من خلال أن الأولوية للمشاريع الحكومية، إذ يضبط مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة، المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني، جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، ويمكن لهذه الأخيرة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجالية، وعندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية، كما لا يمكن لأية غرفة أن تضبط جدول أعمال جلساتها إلا باستشارة الحكومة.

ويمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين (02) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

كما يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ويترتب على السحب توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة، ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال<sup>(25)</sup>.

وباستقراء نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يكون تحديد جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني قبل 07 أيام على الأقل من تاريخ الجلسة، على اعتبار أن تبليغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى النواب والحكومة يتم سبعة (07) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية، وفيما يخص مجلس الأمة ووفقا لنص المادة 53 من نظامه الداخلي، فتحديد جدول أعمال جلساته يتم قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة المعنية<sup>(26)</sup>.

إن التفوق الحكومي في جدول أعمال البرلمان يبرزه العدد الضئيل من القوانين ذات الأصل البرلماني، والعدد الكبير من القوانين ذات الأصل الحكومي، ويزيد الهوة بين الحكومة والبرلمان وتتمثل أهم انعكاساته فيما يلي:<sup>(27)</sup>

- تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة، يكشف أن تدخل الحكومة يمتد حتى إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني، وكما ذهب الأستاذ قويشار Guichard أن الحكومة من خلال هذا الحق تؤثر البرلمان على طريقتها، وبالتالي يفقد الكثير من الحرية في ممارسته سيادته.
- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد تؤدي لاستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدخالها ضمن جدول الأعمال، أو حتى تأجيلها، وهذا يشكل سلباً للسلطة التقديرية التي يجب أن يتمتع بها ممثلي الشعب.
- وضع جدول الأعمال بهذه الصفة من شأنه خلق الامتعاض لدى البرلمانيين والإحساس بعدم الجدوى من الحضور والمناقشة، وربما هذا ما تؤكد المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات أو حتى الحضور والاكتفاء بمطالعة الجرائد.
- نظرا لأن دورات البرلمان محدودة، وعلى اعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول أعمال تجنباً للفوضى وعدم اضطراب جلسات البرلمان، فهذا الأخير يكون مضطرا لمسيرة الحكومة في كل النقاط التي تسطرها، طالما لا يوجد مخرج آخر، وفي هذا وعلى حد تعبير الأستاذ موران M.Morin إعدام لمبدأ الاستقلالية الذاتية للبرلمان.
- نخلص مما سبق أن الحكومة في إطار تحكمها في جدول أعمال البرلمان لا تكفي بإعطاء الأسبقية لمشروعاتها، بل أن مقترحات القوانين التي يتقدم بها البرلمانيون لا يمكن إدراجها ضمن جدول الأعمال إلا بعد موافقة الحكومة على ذلك، الأمر الذي يجعل في إمكانها أن تستبعد من المناقشة كل اقتراح قانون لا ترغب فيه، وقد تقبل بعض الاقتراحات، إلا أنها ترتبها في

آخر جدول الأعمال، فبذلك قد لا تتاح الفرصة لمناقشتها بسبب فترة انعقاد دورات البرلمان، وازدحام جدول أعماله في غالب الأحيان<sup>(28)</sup>.

وتستمر سيطرة الحكومة على الإجراءات التشريعية إلى مراحل متقدمة، إذ تلعب دورا كبيرا في دراسة النص على مستوى اللجان الدائمة المختصة وعلى مستوى المناقشات العامة.

## 2- المساهمة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللجان الدائمة:

بعد إيداع الحكومة لمشاريع القوانين وقبول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لاقتراحات القوانين، وعدم رفضها من طرف الحكومة، يحيل رئيسي غرفتي البرلمان النص إلى اللجنة المختصة لدراسته وفحصه بصفة معمقة.

تدخل مهمة دراسة القانون في صلب نشاط اللجان الدائمة للبرلمان باعتبارها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصاً، وإطلاعا بالعمل البرلماني، فهي بمثابة المخابر التشريعية، إذ تتداول في إطار اختصاصاتها حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها، وحول كل المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها<sup>(29)</sup>.

وتظهر مشاركة الحكومة في أعمال اللجان الدائمة جلياً في حق هذه الأخيرة أن تستمع، في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وفي هذا الإطار يبلغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى الوزير الأول، ومن جهة أخرى يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين، حسب الحالة، وهذا ما نصت عليه المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02.

كما يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصاً مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها<sup>(30)</sup>.

وبعد دراسة وفحص وتحليل النص القانوني في اللجان الدائمة، وإثرائه بالنقاش، والاستماع لممثل الحكومة وأعضائها، واستشارة كل اختصاصي خبير في الموضوع، وعقد جلسات لذلك، تقوم اللجنة بتحرير تقريرها التمهيدي حول المشروع، تبدي فيه ملاحظاتها وآراءها وخلاصتها والتعديلات المقترحة، ويرفع هذا التقرير إلى مكتب المجلس، ويرسل إلى الحكومة ويوزع على النواب، ويسجل موضوع مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال جلسات المجلس.

تعد اللجان الدائمة التقرير التمهيدي في أجل لا يتجاوز الشهرين (02) من تاريخ الشروع في الدراسة، وإلا تم تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة.

لا يمكن أن تسجل مشاريع أو اقتراحات القوانين في جدول الأعمال، ما لم توزع التقارير الخاصة بها ثلاثة (03) أيام على الأقل قبل تاريخ الجلسة، ويستثنى من هذا مشروع قانون المالية.

يملك رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ونوابهما حق حضور جلسات اللجان دون التمتع بحق التصويت، وتصح مناقشات اللجان مهما كان عدد الحاضرين فيها، على أن عملية التصويت لا تصح إلا بحضور أغلبية

الأعضاء، وفي حالة العكس تعقد جلسة ثانية بعد 24 ساعة على أقل تقدير، ليتم فيها التصويت بأغلبية الأعضاء الحاضرين مهما كان عددهم<sup>(31)</sup>.

كما يحق للجنة المختصة ونواب البرلمان والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته.

وبعد إدراج مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال البرلمان، تأتي مرحلة المناقشة والتصويت.

### المطلب الثاني: الحضور القوي للحكومة في مرحلة المناقشة والتصويت:

تتدخل الحكومة في مرحلة المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان من خلال مساهمتها في مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين والتصويت عليها، والتحكم في الخلاف على مستوى الغرفتين.

#### 1- مساهمة الحكومة في المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين:

للمصادقة على النص القانوني يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، وتنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتميئة الإقليم والتقسيم الإقليمي. تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

إن كلاً من الحكومة والبرلمان مجبران على التكيف مع التغييرات التي أتى بها التعديل الدستوري 2016 فيما يخص العمل التشريعي، إذ منح أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين، وعليه وجب تعديل القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وفي انتظار صدور هذا التعديل سنكتفي بالتطرق للإجراءات التشريعية السارية المفعول حالياً.

تم مناقشة النص القانوني في الجلسات العلنية للمجلس، ويتم التصويت عليه حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة، ويقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت.

إن التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة الذي يقدم عرضاً عن مشروع القانون المقترح أمام النواب، ثم مقرر اللجنة المختصة، الذي يعرض على النواب ملخص تقرير اللجنة التي قامت بفحص المشروع، ويتلو على مسامع أعضاء المجلس الملاحظات والتعديلات المقترحة، ثم يفتتح رئيس الجلسة باب المناقشة العامة، ويتدخل النواب حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ليدلوا بأرائهم ويطرحوا أسئلتهم التي يجيب عنها ممثل الحكومة، وغالبا ما يكون الوزير المعني قطاعه بالأمر.

أما في مناقشة اقتراح القانون، فيشرع بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص، كما يمكن لممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررهما ومندوب أصحاب اقتراح التعديل، بناء على طلبهم، تناول الكلمة متى شاؤوا<sup>(32)</sup>.

وفي كلا الحالتين سواء كان النص مشروع قانون أو اقتراح قانون، بعد المناقشة العامة تسجل المداولات في محاضر الجلسات، ويعاد النص إلى اللجنة المختصة التي تحرر، على ضوء المناقشات وتدخلات الحكومة والنواب والتعديلات المقترحة، التقرير التكميلي بحضور ممثل الحكومة أو يسجل غيابه، ثم تعقد بعد ذلك جلسات علنية، يتلى فيها أولاً التقرير التكميلي للجنة، ثم يفتح بعدها باب المناقشة للمصادقة على النص القانوني، ويقرر المجلس الشعبي الوطني إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، ويبت المجلس الشعبي الوطني فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع.

ويمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقدم تعديلاً شفوياً خلال المناقشة مادة مادة، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر على فحوى النص يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل. كما يكون توقيف الجلسة وجوباً، بناء على طلب ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

يتدخل خلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد هذه التدخلات يعرض للتصويت:

- تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضها.
- تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.
- مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها المتتالي. كما يمكن للرئيس خلال المناقشة مادة مادة، أن يعرض للتصويت جزءاً من النص، في حالة عدم إدخال أي تعديل عليه. وبعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت<sup>(33)</sup>.
- قد يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ولا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة، وخلال المناقشة مادة مادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررهما، ومندوبو أصحاب التعديلات طبقاً لنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02.

إذا كان اللجوء لهذا الشكل من التصويت بطلب من اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، فلا إشكال لأن هذه الأطراف تعد جزءاً من البرلمان، ولكن طلب الحكومة التصويت مع المناقشة المحدودة يشكل مساساً باستقلالية البرلمان خاصة وأن النصوص القانونية لم تحدد الحالات التي يمكن فيها للحكومة طلب مثل هذا الإجراء مع العلم

أن جلسة التصويت مع المناقشة المحدودة لا يتدخل فيها إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوبو أصحاب التعديلات<sup>(34)</sup>.

بعد التصويت على النص في المجلس الشعبي الوطني، يرسله رئيس هذا الأخير إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بذلك ( المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02)، وبذلك تبدأ الإجراءات التشريعية في مجلس الأمة، والعكس صحيح عندما تبدأ الإجراءات التشريعية في مجلس الأمة، إذ يتم إرسال النص المصوت عليه من طرف هذا الأخير إلى المجلس الشعبي الوطني.

تباشر المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم تسجيلهم المسبق، وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص، كما يمكن للجنة المختصة وممثل الحكومة أخذ الكلمة بناء على طلب كل منهما. يقرر مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات، إما المصادقة على النص كامله، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة، ويأخذ مجلس الأمة قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المحال عليها الموضوع.

كما يمكن لمكتب مجلس الأمة أن يقرر المصادقة مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المحال عليها الموضوع<sup>(35)</sup>.

بعد مناقشة مجلس الأمة للنص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، يصادق عليه بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية<sup>(36)</sup>.

كما يظهر تحكم الحكومة في توجيه أعمال البرلمان في تقييد حق النواب في إدخال تعديلات على النص التشريعي والامتياز المعطى لتعديلات الحكومة، فإذا كان تعديل اقتراحات ومشاريع القوانين حقا مشتركا بين أعضاء البرلمان والحكومة، إلا أن القانون أعطى لهذه الأخيرة الحق في أن تعترض على التعديلات التي لا تعرض أولاً على اللجنة المختصة، وبذلك تتمكن السلطة التنفيذية من رفض التغييرات التي يطالب بها البرلمان خلال المداولات، في حين أن الحكومة تكون حرة في اقتراح ما تشاء من التعديلات دون أن يحد من سلطتها أي شرط أو قيد<sup>(37)</sup>.

ويشترط في تسجيل تعديلات النواب أن تكون مقدمة من قبل عشرة (10) نواب، وإلا تم رفضها، ويعتبر هذا الشرط قاسياً يعيق دور ممثلي الشعب في تعديل المبادرات القانونية المقدمة أمامهم<sup>(38)</sup>، وعلى العكس ففي الكونغرس يكفي تقديمه من قبل عضو واحد أمام المجلس الذي ينتمي إليه، هذا ما يؤثر على أحزاب المعارضة، والتي عادة ما تكون قليلة التمثيل، أما الأحزاب التي تشكل الأغلبية فتستطيع تجاوز هذا القيد، كما يجب أن يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه، ويودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

في حين نجد عدم إمكانية أعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات، إذ هم ملزمون بمناقشة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة مخالفة أحكامه تحدث لجنة متساوية الأعضاء، ولكن بعد التعديل الدستوري 2016 أصبح

بإمكان أعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات فيما يخص اقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

وفي المقابل زودت الحكومة بامتيازين هامين، يتمثلان في إمكانية تقديمها لتعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة، إضافة إلى إمكانية توقيف الجلسة وجوباً في حالة تأثير التعديل المقدم شفهيّاً على فحوى النص، من جراء اختلاف وجهات النظر بين الحكومة والنواب، بحيث تصبح مشاريع القوانين مهددة بتغيرات جذرية بعد إصرار النواب على تعديلاتهم، ويفهم من ذلك أنه في حالة قيام المجلس الشعبي الوطني بدوره بكل سيادة في مجال التشريع، ونجاحه في إدخال تعديلات جوهرية على مشروع القانون قيد الدراسة أو المناقشة لديه، فإن الحكومة يمكن أن ترد عليه بسحب هذا المشروع نهائياً، وإمكانية إصداره بعد ذلك في شكل أمر رئاسي.

كما يظهر تفوق الحكومة في العمل التشريعي في أولوية تعديلات الحكومة في التصويت عليها، إذ تعرض للتصويت، خلال المناقشة مادة مادة، أولاً تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، ثم تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، ثم تعديلات النواب في حالة انعدام تعديل اللجنة أو رفضه.

هذا التسلسل يسمح للحكومة بالتموقع الفعلي في قلب العمل التشريعي، من خلال أخذها لفكرة عامة عن كافة التعديلات المقدمة، ومراقبتها للاتجاه العام الذي تسير عليه التعديلات، ومن ثمة اختيار كفتها عن طريق تقديمها لتعديلات أخرى بإمكانها المحافظة على مضمون نص المشروع المقدم من طرفها، أو تعديل اقتراح القانون المقدم من النواب بما يخدم نظرتها وسياستها العامة<sup>(39)</sup>.

ويظهر الامتياز الحكومي في الإجراءات التشريعية كذلك في حالة وجود خلاف بين غرفتي البرلمان في المناقشة والتصويت على نص قانوني، وهذا ما سنتطرق له في النقطة الموالية.

## 2- التحكم الحكومي في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان (اللجنة المتساوية الأعضاء):

يطرح نظام الغرفتين وعلى عكس نظام الغرفة الواحدة مشكلة الخلاف الذي يمكن أن يقوم بين غرفتي البرلمان، وقد اختلفت التجارب الدستورية في كيفية حل هذا الخلاف، فهناك من تستخدم نظام الذهاب والإياب بشكل مستمر إلى حين الوصول إلى حل كالمكسيك، وهناك من تلجأ إلى نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين، كما توجد طريقة أخرى تتمثل في استخدام نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف<sup>(40)</sup>.

أما في الجزائر، فنص المادة 05/138 من الدستور وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع، بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

فالواضح أنه إذا اعترض أعضاء مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، أو في الحالة العكسية، يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، التي عليها الاجتماع خلال الخمسة عشر (15) يوماً الموالية

لتاريخ تبليغ الطلب، كما عليها أن تنهي نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً (المادة 5/138 من دستور 1996 المعدل والمتمم)، مع العلم أن عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة هو (10) أعضاء.

تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء على كل نص قانوني بالتناوب، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة، ويعقد الاجتماع الأول للجنة بدعوة من أكبر أعضائها سنأً، ثم تنتخب مكتباً لها من بين أعضائها، يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين (02)، ويكون الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، أما نائب الرئيس فينتخب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، وينتخب مقرر لكل غرفة، وهذا طبقاً لأحكام المادة 90 من القانون العضوي رقم 02-99.

تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغالها، كما يمكنها أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها، ثم تقترح اللجنة نصاً حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف، ويبلغ تقرير اللجنة إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها، ثم تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان بدءاً بالمجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، إذ تبث كل غرفة أولاً في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله، ولا يمكن إدخال أي تعديل على النص المقترح إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه. أما إذا لم تحظر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك يسحب النص<sup>(41)</sup>.

كان هناك اختلاف بين الدستور الجزائري قبل تعديل 2016 (المادة 120) والدستور الفرنسي (المادة 45) من الدستور الفرنسي في هذا الخصوص، فيأخذ هذا الأخير بنظام الذهاب والإياب بين الغرفتين، حيث في حالة عدم الاتفاق على مشروع أو اقتراح قانون بعد ثلاثين، يقوم الوزير الأول بعقد اجتماع مشترك مع عدد متساوٍ من أعضاء كل من المجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) للوصول إلى اتفاق في الموضوع، وفي حالة استمرار عدم الوصول إلى اتفاق بين المجلسين، يكون للوزير الأول أن يطلب من الجمعية الوطنية حسم الموضوع<sup>(42)</sup>، أما في الجزائر قبل التعديل الأخير ففي حالة استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان يسحب النص.

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 138) فقد تم الأخذ بالإجراءات المعمول بها في فرنسا، إذ في حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي في الموضوع.

يظهر التحكم الحكومي جلياً في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النقاط التالية:

- الحكومة ممثلة في الوزير الأول هي من لها حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.
- إمكانية أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء.
- لا يمكن لغرفتي البرلمان تعديل النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة.

كشفت التجربة العملية أن اللجوء للجنة المتساوية الأعضاء ليس التزاماً بالمعنى الحقيقي للكلمة، بل صلاحية بيد الوزير الأول، له حرية تقدير اللجوء إليها من عدمه، وربما ما حدث بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء خير دليل على تحكم الوزير الأول في تحريك آلية فك الخلاف بين غرفتي البرلمان<sup>(43)</sup>، لذا لا بد من تحديد أجل معين للوزير الأول لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فواته يؤدي لانعقادها بقوة القانون، وهذا ما تم الأخذ به في التعديل الدستوري الأخير 2016، إذ تم إلزام الوزير الأول بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل خمسة عشر (15) يوماً، والتي عليها أن تنهي نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً.

### الخاتمة:

إن دراسة موضوع التفوق الحكومي في الإجراءات التشريعية بالجزائر سمح بالخروج بالنتائج التالية:

- تسيطر الحكومة على المبادرة التشريعية في الجزائر، ذلك أن جل القوانين تصدر بناء على مشاريع قوانين.
- تشهد اقتراحات النواب ضعفاً كبيراً، والأسباب متنوعة، منها لجوء رئيس الجمهورية للتشريع الموازي المتمثل أساساً في السلطة التنظيمية والأوامر، وضعف تكوين النواب، وعدم تحكّمهم في المسائل التقنية والفنية، وابتعادهم عن القاعدة الانتخابية، بالإضافة إلى الشروط القانونية الموضوعية المقيدة لحق النائب في اقتراح قوانين، كعدم قبول أي اقتراحات لها أثر مالي، وضرورة موافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني على هذه الاقتراحات، ووجوب تبليغها للحكومة لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين.
- يظهر تفوق الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان من خلال ترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة، وإمكانية إدراج مشروع قانون في جدول أعمال الدورة الجارية، لما تقوم الحكومة بإيداع هذا المشروع أثناء الدورة مع الإلحاح باستعجالته، كما لا يمكن لأية غرفة أن تضبط جدول أعمال جلساتها إلا باستشارة الحكومة.
- المساهمة الحكومية في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللجان الدائمة، من خلال حق هذه الأخيرة في الاستماع إلى ممثل الحكومة، وللوزراء، كلما دعت الضرورة، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة والاستماع إليهم، بناء على طلب الحكومة.
- مساهمة الحكومة في المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين، من خلال تقييد حق النواب في إدخال تعديلات، والامتنياز المعطى لتعديلات الحكومة، وإمكانيتها تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة، وإمكانيتها توقيف الجلسة وجوباً في حالة تأثير التعديل الشفوي على فحوى النص، بالإضافة إلى طلب الحكومة التصويت مع المناقشة المحدودة.
- تحكّم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، إذ أن حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء معطى للحكومة ممثلة في الوزير الأول، وإمكانية أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة، وعدم إمكانية غرفتي البرلمان إدخال تعديلات على النص إلا بموافقة الحكومة.

## التهميش:

- (1) فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي: دراسة قانونية مقارنة، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1 2010، ص 215، 216 .
- (2) بن صفي علي، "تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري"، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003)، ص 125.
- (3) إسماعيل البدري، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة دار النهضة العربية، 1993، ص 434 .
- (4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة: دار الهدى، ط3، 1993، ص 125.
- (5) طاهر تواتي، "ثانية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري: إشكالية التوازن بين السلطة والمسؤولية من 1999 إلى 2004"، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006/2007)، ص 75.
- (6) عمر نجيب عادل عبد العزيز، "الوضع القانوني لرئيس الحكومة في دستور 23 فبراير 1989"، (مذكرة ماجستير، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، 1995 - 1996)، ص 107.
- (7) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 29 أوت سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله"، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 30 أوت سنة 1998.
- (8) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 أوت سنة 1998، تحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة"، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 30 أوت سنة 1998.
- (9) علي بن صفي، مرجع سابق، ص 128.
- (10) عمر تامري، "سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري"، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005، 2006)، ص 33 .
- (11) زينب عبد اللاوي، "توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996"، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2003 - 2004)، ص 59.
- (12) عمر تامري، مرجع سابق، ص 33.
- (13) زينب عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 59، 60.
- (14) زينب عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 60.
- (15) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة - فقها - تشريعا)، عين مليلة، دار الهدى، 2010، ص 86.
- (16) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، الجزائر، دار هومة، 2002، ص 75.
- (17) عمر تامري، مرجع سابق، ص 34.
- (18) BERNARD Chant Ebout, **droit constitutionnel et science politique**, Paris: Armond Colin, 16 édition, 1999, p577.
- (19) - ليلية قلو، "العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية: دراسة مقارنة بين النظام الجزائري والنظام الولايات المتحدة الأمريكية"، (كلية الحقوق، جامعة البلديّة، سبتمبر 2010)، ص 61.
- (20) المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق، ص 14.
- (21) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري"، الجريدة الرسمية، العدد رقم 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس سنة 2016، ص 25.
- (22) ليلية قلو، مرجع سابق، ص 62.
- (23) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية، 2007، ص 29.
- (24) نفس المرجع، ص 30.
- (25) أنظر: المواد من 16 إلى 26 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق، ص 13-14.
- (26) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 39، 40.
- (27) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 41.
- (28) ليلية قلو، مرجع سابق، ص 69.
- (29) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 43.

- (30) المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- (31) بوجمعة لونيس، "الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997"، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، 2006)، ص 16.
- (32) أنظر المواد: 29، 31، 32، و33 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق، ص 14، 15.
- (33) أنظر المواد 34، 35، و36 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق، ص 15.
- (34) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 47.
- (35) المادتين 39 و 41 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق، ص 16.
- (36) المادة 4/138 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص 26.
- (37) ليلة قلو، مرجع سابق، ص 70.
- (38) نصر الدين معمري، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب (الجزائر، العدد 04، 2004)، ص 27.
- (39) ليلية قلو، مرجع سابق، ص 72.
- (40) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 48-49.
- (41) انظر المادة 138 الفقرات من 5 إلى 8 من دستور 1996 المعدل والمتمم، ص 26.
- (42) زينب عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 64، 65.
- (43) أودع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء من طرف الحكومة السيد أحمد أو يحي في 17 ديسمبر 1997 بالمجلس الشعبي الوطني، ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، حيث تم التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى في 12 جانفي 1999، ثم أحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه بتاريخ 16 مارس 1999 وتحفظ على خمس (05) مواد، ليبقى القانون الأساسي للقضاء معلقا حتى 03 سبتمبر 2002، أين أعرب رئيس الحكومة عن نيته في حل هذا الخلاف، وقام باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة يوم الأربعاء 11 سبتمبر 2002 لدراسة المواد محل الخلاف.