

الهيمنة الحكومية على قانون الدوائر الانتخابية البرلمانية

Government dominance of the Parliamentary Constituencies Act

*ط.د. شبل يوسف
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
youcef.chebel@univ-msila.dz
أ.د. والي عبد اللطيف، أستاذ التعليم العالي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
abdellatif.ouali@univ-msila.dz
مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة
والتنمية الإدارية

تاريخ النشر: 2022/06/10	تاريخ القبول: 2022/05/26	تاريخ الارسال: 2021/12/19
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص :

تنظم الدوائر الانتخابية في الانتخابات البرلمانية المتمثلة في انتخابات المجلس الشعبي الوطني وانتخابات ثلثي أعضاء مجلس الأمة بموجب قانون عادي، ومن المفروض أن يختص البرلمان بإعداد قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي يحدد نوعية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في ظل مبدأ التوازن بين السلطات والقانون رقم 16-12 الذي ينظم العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة يؤكد على تفوق الحكومة في إعداد قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية من حيث المبادرة بمشروع القانون وترتيبه في جدول أعمال البرلمان وكذا في الإجراءات التشريعية التي يمر بها مشروع القانون إلى غاية إصداره.

الكلمات المفتاحية: الانتخاب ؛ الدائرة الانتخابية ؛ البرلمان ؛ الحكومة

Abstract:

Electoral districts in the parliamentary elections, including the elections of the People's National Assembly and two-thirds of the Council of the Nation members, are organized according to ordinary law. The Parliament is supposed to be dedicated to preparing the electoral district Act defining these elections. However, the 2020 constitutional amendment, which determines the quality of applying the principle of separation of powers under the principle of balance of

*المؤلف المرسل: شبل يوسف

powers, and Act No. 16-12, which regulates the functional relationship between parliament and the government, emphasize the government' excellence in the preparation of the act on the establishment of parliamentary constituencies in terms of initiating and arranging the draft law on the parliament's agenda, as well as the legislative procedures in which the draft law goes through.

Keywords: Election; Electoral district; Parliament ; Government.

مقدمة:

اسند الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات صلاحية تقسيم الدوائر الانتخابية في الانتخابات التشريعية المتمثلة في انتخابات المجلس الشعبي الوطني وانتخابات مجلس الأمة إلى السلطة التشريعية من خلال تنظيمها بواسطة قانون عادي، فإن إعداد قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية يمر في إعداد كباقي القوانين العادية التي يصدرها البرلمان، إلا أنه لا يمكن الكلام عن علاقة البرلمان بالحكومة في ميلاد قانون تقسيم الدوائر الانتخابية دون التطرق إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر الضمانة الأساسية ضد الاستبداد في الأنظمة الدستورية المعاصرة لأنه يقضي بعدم اعتداء سلطة على أخرى غير أن تطبيقه يختلف من نظام إلى آخر فيقوم على الفصل الشبه المطلق بين السلطات في نظام الرئاسي والفصل المرن في الأنظمة البرلمانية التقليدية أو المتطورة الذي يقضي بوجود علاقة التعاون بين السلطة والتشريعية دون الإخلال بمبدأ التوازن بينهما، ولقد نص المشرع الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 على وجود علاقة تعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية مع الإخلال بمبدأ التوازن، وتشكل السلطة التنفيذية في النظام الجزائري من هيئتي الحكومة ورئاسة الجمهورية، ويستعمل لفظ الحكومة على رئيس الوزراء والوزراء في الأنظمة البرلمانية وتشكل في النظام الرئاسي من الرئيس والوزراء كما تدل على نظام الحكم في الدولة، أما في نظام الجزائري تتكون من الوزير الأول والوزراء ووضعها تحت سلطة رئيس الجمهورية من الناحية العضوية والوظيفية مما أثر في العلاقة بينها وبين البرلمان وهذا ما نص عليه القانون العضوي الذي ينظم عمل غرفتي البرلمان وعلاقتهما بالحكومة، إذ منح المؤسس الدستوري بموجب النصوص الدستورية وقواعد القانون العضوي رقم 12-16 الحكومة من ممارسة أعمال السلطة التشريعية والتدخل في مراحل إعدادها حيث تأثر المشرع الدستوري بنظام الفرنسي لسنة 1985 الذي جعل الوظيفة التشريعية مقسمة بين البرلمان

والحكومة، ومن هنا نطرح الإشكالية التالية ما مدى هيمنة الحكومة في إعداد قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية في النظام الجزائري؟ وللإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا المنهج التحليلي الذي يعتمد على تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع وفق الخطة الآتية.

المبحث الأول: سيطرة الحكومة على المبادرة بمشروع قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية
المبحث الثاني: تحكم الحكومة في اجراءات قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية
المبحث الأول: سيطرة الحكومة على المبادرة بمشروع قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية
يسري على المبادرة بمشروع قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية ما يسري على مشاريع القوانين بصفة عامة، فتعتبر المبادرة بمشاريع القوانين أول مراحل ميلاد النص القانوني ولأهميتها أعطى التعديل الدستوري لسنة 2020 المجال الأكبر فيه للحكومة على حساب السلطة التشريعية، ثم يلها جدول أعمال البرلمان الذي بواسطته يمارس البرلمان العمل التشريعي من خلال ترتيب الذي تعده الحكومة.

المطلب الأول: دور الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين

تعتبر مرحلة المبادرة أول المراحل سن القوانين، وهي حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من طرف البرلمان كما هي حق دستوري مخول للسلطتين (التنفيذية والتشريعية) أو السلطة التشريعية فقط،¹ ونص التعديل الدستوري لسنة 2020 على ممارسة السلطة التشريعية من قبل البرلمان وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها،² وبالرجوع إلى كل الدساتير الجزائرية نجدها تنقل نفس الأحكام في منح ممارسة حق المبادرة، حيث نص دستور 1963 على منح رئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بالقوانين حسب المادة 36 منه، وأما دستور 1976 نصت المادة 148 يمارس حق المبادرة كل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني، ثم التعديل الدستوري لسنة 1989 نص على المبادرة لكل من رئيس الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني وتنقل نفس الأحكام المتعلقة بممارسة حق المبادرة إلى التعديل الدستوري لسنة 1996 كذلك في تعديله لسنة 2016، ثم نصت المادة 143 من التعديل الأخير كالتالي "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".³ ويلاحظ كل الدساتير الجزائرية أعطت حق المبادرة بالقوانين إلى السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وهذا راجع إلى نوع تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات المرن الذي يطبق في الجزائر أو بالأحرى

إلى مسألة التوازن بين السلطات، هل يطبق بصورة التعاون والتوازن بين السلطات أم بصورة تفوق الجهاز الحكومي في المبادرة بالقوانين.

وتعزيز وجود الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين جعلت من البرلمان لم يكون في المستوى المنشود وأصبح دوره محصوراً في المصادقة فقط، سوف نستعرض مبررات منح الحكومة حق المبادرة إضافة إلى ذلك القيود التي ترد على البرلمان في عدة نقاط:

1- مبررات ممارسة الحكومة حق المبادرة بمشاريع القوانين:

- يرجع السبب الرئيسي في تراجع دور البرلمان في مجال التشريع إلى الأزمة الاقتصادية الكبرى التي عرفها العالم عام 1929 التي استطاعت السلطة التنفيذية مواجهتها وجعلت من البرلمان عاجزاً على سن قوانين لمواجهةها.⁴

- تحوز على طاقات بشرية وتقنية تجعلها تملك كل المعطيات والامكانيات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة وتمكنها من تطبيق برنامج عملها لتجسيد أهداف السياسة العامة التي تتم بواسطة القوانين.⁵

- تعقد نشاطات الدولة انتقلت الوظيفة التشريعية من البرلمان إلى السلطة التنفيذية.⁶
- الاقتراح البرلماني يفقد جدية الأفكار والدراسة وحسن الصياغة لانعدام الكفاءة اللازمة والتخصص الفني.⁷

2- القيود الشكلية:

- تدخل السلطة التنفيذية غير المباشر في تشكيلة البرلمان كاستدعاء الهيئة الناجبة والنظر في طعون نتائج الانتخابات التشريعية من قبل المحكمة الدستورية الذي يؤثر على إرادة ممثلي الشعب في الوصول أصلاً،⁸ كذلك تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية،⁹ وكذلك ما أثبتته الممارسة أن رئيس مجلس الأمة يكون من الثلث المعين من طرف السلطة التنفيذية.

- تشترط أحكام المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 على قابلية اقتراح القوانين للمناقشة إذا قدمها عشرون نائباً أو عشرون عضواً.¹⁰

- يتحقق الشرط المنصوص عليه في المادة 19 من القانون أعلاه التي تلزم أن يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب ويحرر نصه في شكل مواد.

- إلزامية تبليغ الحكومة بالاقترحات البرلمانية المقبولة لإبداء رأيها فيها خلال شهرين.¹¹

3- الشروط الموضوعية:

- إلزامية تطابق اقتراح القانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان في الميادين المخصصة له دستوريا ثلاثون مجالا المنصوص عليها في المادة 139، إضافة إلى المجالات المخصصة له للقوانين العضوية في دستور في المجالات ستة المحددة بموجب المادة 140 وتؤكد الفقرة الأولى كل من المادة 139 و140 أن تعداد المجالات تشريع للبرلمان جاء على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر لأن العبارة وردت كالتالي يشرع البرلمان في الميادين الثلاثون المحددة في المادة 139 وفي الميادين المخصصة له بموجب نصوص أخرى من الدستور كذلك بالنسبة للقوانين العضوية يشرع البرلمان بالقوانين العضوية في المجالات الستة المحددة في المادة 140 وفي الميادين أخرى مخصصة له بموجب نصوص الدستور ونصت المادة 124 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات على تحديد الدوائر الانتخابية للانتخابات التشريعية،¹² ثم نصت المادة 2 والمادة 6 من الأمر رقم 02-21 المتعلق بتحديد عدد المقاعد وتسمية الدوائر في الانتخابات المجلس الشعبي الوطني وانتخابات مجلس الأمة على تحديد الدوائر الانتخابية يكون وفق الحدود الإقليمية للولاية¹³ حسب القانون رقم 84-09 المعدل بالأمر 03-21 المتضمن التنظيم الاقليمي للبلاد، ثم نصت المادة 144 من التعديل الدستوري الأخير على "إيداع مشاريع القوانين التي تتعلق بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة." وسبب منح التشريع في مجال التنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لمجلس الأمة لأنه يتشكل عن طريق انتخاب غير مباشر من ثلثي أعضاء المجالس المحلية وتعيين الثلث الآخر من الشخصيات الوطنية والكفاءات وبالتالي يكون الأجدر في المبادرة بمشاريع القوانين في هذا المجال، وفي الوقت نفسه يعتبر قيذا على أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين في هذا المجال فقط، ويجسد هذا القيد عدم التوازن بين غرفتي البرلمان في منح المبادرة وبالتالي هناك علاقة بين التقسيم الاقليمي للبلاد وتحديد الدوائر الانتخابية المتعلقة بالانتخابات التشريعية وتنص المادة 121 من التعديل الدستوري على تعيين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الأمة وتؤكد الممارسة على أن رئيس مجلس الأمة يكون من هذا الثلث وبالتالي يلاحظ أن الحكومة هي التي تهيمن على مشروع قانون الدوائر الانتخابية التشريعية.

- نصت المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على عدم قبول أي اقتراح قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمونه أو نتيجة الزيادة في النفقات العمومية إلا إذا كان يهدف في زيادة الإيرادات أو توفير مبالغ في فصل آخر من النفقات، ومن خلال هذه مضمون هذه

المادة فرق المؤسس الدستوري بين المبادرة بمشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طبقا للمادة 143 وعندما يبادر أعضاء البرلمان بمشاريع القوانين تسمى اقتراح وليس مبادرة وهذا يؤكد على تفوق الحكومة على أعضاء البرلمان في المبادرة بمشاريع القوانين.

- لا يقبل مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهرا.¹⁴
- احتكار الحكومة لقانون المالية واكتفى المؤسس الدستوري في المادة 138 من الدستور المعدل بالمصادقة عليه.

المطلب الثاني: دور الحكومة في إعداد وترتيب جدول الأعمال

يعد جدول الأعمال أهم النشاط البرلماني، غير أن المؤسس الدستوري لم يعرفه ولن يتطرق إلى محتواه وإنما اكتفى بالإشارة إليه في المادة 147 من الدستور، وحتى المشرع العادي سلك نفس المسلك في القانون العضوي الذي ينظم عمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

يعرف دوجي جدول الأعمال "ذلك العمل الذي يحتوي على مجموعة المواضيع التي تكون محل نقاش في جلسة معينة".¹⁵ يحتوي جدول الأعمال طبقا للمادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة،¹⁶ والمادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني¹⁷ على النقاط التالية:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية، أو مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي طبقا للمادة 144 من الدستور.
- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها.
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.
- اقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 144 من التعديل الدستوري.
- الأسئلة الشفوية.
- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور والقانون العضوي رقم 12-16.

يتجسد دور الحكومة في إعداد جدول الأعمال الذي يعتبر مفتاح العمل الشكلي للبرلمان ويقول في هذا الأستاذ أردون "أن تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله، وإما لخضوعه".¹⁸

حيث نجد المشرع أخضع أولوية ترتيبه للحكومة في المادتين 15 و 17 اللتان نصا على ترتيب جدول الأعمال تبعا للأولوية المتخذة من قبل الحكومة، ويضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها.¹⁹ وهذا راجع لأهميته بالنسبة للدورة ككل أو لكل جلسة.²⁰ يرجع تفوق الحكومة في إعداداته وترتيبه لأنه يكيف بالعمل الفني لجدولة وترتيب أعمال البرلمان، لأن طبيعة وشروط عمله تجعل مسألة تنظيمه صعبة من الناحية الفنية والسياسية،²¹ وبما أن قانون تحديد الدوائر الانتخابية يعد ذات أهمية سياسية يجب من الناحية سياسية أن تسيطر وتهيمن عليه الحكومة ويجدول في جدول أعمال البرلمان حسب الترتيب الذي تضعه الحكومة.

إضافة إلى ذلك لم يكتفي المؤسس الدستوري بمنح الأولوية للحكومة في أثناء الإعداد، بل أكد بموجب المادة 138 في التعديل الدستوري لسنة 2020 المعدل للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة إمكانية طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، يوحى من هذه المادة لن يحدد زمن تمديد الدورة التي ربطها بدراسة موضوع لم يدرس وإلى مسألة أهمية موضوعها، ولن يحقق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في عدم منح طلب التمديد لأعضاء البرلمان، ويمكن أن يجتمع البرلمان باستدعاء من طرف رئيس الجمهورية بطلب الوزير الأول في دور غير عادية وتختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله وقد يكون مشروع قانون الدوائر الانتخابية أحد النقاط المتضمنة في جدول الأعمال التي استدعي البرلمان من طرف الوزير الأول من أجلها.

إن التفوق الحكومي في جدول أعمال البرلمان يبرزه العدد الضئيل من القوانين ذات الأصل البرلماني، والعدد الكبير من القوانين ذات الأصل الحكومي،²² وتتمثل انعكاساته في النقاط التالي:

- ترتيب جدول الأعمال وفقا لأولوية الحكومة يكشف تدخلها في أدق تفاصيل العمل البرلماني.
- قد تؤدي لاستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدخالها أو تأجيلها في جدول الأعمال هذا يشكل سلبا لسلطة التقديرية التي يتمتع بها ممثلي الشعب.

- وضع جدول الأعمال بهذه الصفة من شأنه خلق الامتعاض عند البرلمانيين والاحساس بعدم الجدوى من الحضور والمناقشة،²³ وهذا تؤكد الممارسة العملية.

ويلاحظ على الدساتير الجزائرية كلها لم تقر أصلا بدور الحكومة في إعداد جدول الأعمال، لكن التفوق الحكومي أقر في الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية، وهذا من أجل منح امتيازاً في تحديد جدول الأعمال للحكومة دون تكريسه دستوريا.²⁴

المبحث الثاني: تحكم الحكومة في اجراءات قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية
نتطرق في دراسة هذا المبحث إلى الإجراءات التي يمر بها ميلاد القانون بصفة عامة وقانون الدوائر الانتخابية التشريعية بصفة خاصة بعد مرحلة المبادرة التي تبدأ بالإجراءات التي تقوم بها السلطة التنفيذية ثم الإجراءات التي تتخذها السلطة التشريعية.

المطلب الأول: إجراءات الحكومة في المسار التشريعي لقانون تحديد

الدوائر الانتخابية البرلمانية

منح المشرع الدستوري الحكومة تقديم مشاريع قوانين والتي يكون من ضمنها مشروع تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية وفق النقاط التالية:

1- صياغة مشروع القانون من قبل الحكومة:

يعد المشروع التمهيدي للقانون من قبل الوزارة المعنية أو لجنة خاصة، ثم يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة مرفقا بتقرير عرض الأسباب ودوافع التي جعلت الوزارة تعد عنها مشروع قانون، وكذا الآثار التي يخلفها، ثم توزع الأمانة العامة للحكومة على كل الوزارات لإبداء رأيها وملاحظاتها في المشروع، ثم يعرض على اجتماعات الحكومة لدراسة.²⁵

وإذا تعلق الأمر بمشروع قانون ذات بعد عام يخص الوظيفة العمومية تكلف المديرية العامة للوظيفة العمومية بتحضيره، أو تكلف الأمانة العامة للحكومة بتحضير مشاريع قوانين ذات بعد العام لا يندرج في اختصاص أي وزارة أو في حالة الضرورة السياسية تفرض على الوزير الأول.²⁶

2- رأي مجلس الدولة:

نصت الفقرة الثانية من المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 كالآتي "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة." ثم نصت المادة 2 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم على إلزامية إخطار

مجلس الدولة بمشاريع القوانين من طرف الأمين العام للحكومة، نصت المادة 4 على أن "يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر".²⁷ وإرسال كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة إلى مجلس الدولة،²⁸ وفي هذه الحالة نميز بين حالتين عندما تؤكد الحكومة على استعجالية المشروع:

الحالة الأولى: حالة إذا لم يكن مشروع القانون استعجاليا يتداول مجلس الدولة في هذه الحالة طبقا للمادة 36 من القانون العضوي رقم 18-02 في المجال الاستشاري وعلى شكل لجنة استشارية ويمكن مشاركة الوزراء أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعهم.

الحالة الثانية: حالة إذا كان مشروع القانون استعجالي تنص المادة 38 من القانون العضوي سالف ذكرها على دراسة اللجنة الاستشارية في أقصر الآجال لمشاريع القوانين التي ينبه الوزير الأول على استعجاليتها.

رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين من طرف الحكومة كإجراء إلزامي لكن من حيث الاستشارة هو تصويب نقائص المشروع لتدعيم هيمنة الحكومة على العمل البرلماني وما يؤكد ذلك حضور الوزراء في أشغال اللجنة الاستشارية.

3- عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء:

تنص المادة 143 من الدستور أن يعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء الذي يتأهله رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الدولة من أجل مناقشة مضمون المشروع ويمكنه من خلال ذلك إجراء تعديلات جوهرية عليه وقد يرفضه ولا يملك الوزير الأول الاعتراض على ذلك،²⁹ لأن مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة لا يمكن أن يعرضها على البرلمان إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها، ويلاحظ على المؤسس الدستوري لم يحدد مدة الدراسة للمشروع على مستوى مجلس الوزراء الذي يتأهله رئيس الجمهورية ويحدد جدول أعماله فإنه يستطيع يتباطأ في عقد اجتماعه وقد يتسبب في تعطيل عمل الحكومة.

4- إيداع مشاريع القوانين لدى البرلمان:

نصت الفقرة الأخيرة من المادة 143 من التعديل الدستوري على إيداع الوزير الأول مشاريع القوانين بعد عرضها على مجلس الوزراء وخص المشرع الدستوري الوزير الأول أو

رئيس الحكومة بإيداع مشاريع القوانين لدى البرلمان دون رئيس الجمهورية حتى لا يتعرض هذا الأخير للنقد المباشر من قبل البرلمان أثناء المناقشة.³⁰

الإيداع يكون حسب مجال مشروع القانون اذا كان في المجال المنصوص عليه في المادة 144 السابق الإشارة إليها المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم وتقسيم الإقليمي يكون الإيداع على مستوى مجلس الأمة، أما في باقي المجالات المخصصة في المادة 139 المذكور أعلاه تكون على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني: الإجراء البرلماني في المسار التشريعي لقانون تحديد

الدوائر الانتخابية البرلمانية

تنصب دراسة هذا المطلب في الإجراءات التي تتم من قبل البرلمان على مشروع القانون والتي تتمثل في الدراسة ثم المصادقة وفي حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان يحال مشروع النص إلى اللجنة متساوية الأعضاء.

بعد إيداع الوزير الأول أو رئيس الحكومة مشروع القانون وقبول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة لاقتراحات القوانين وعدم رفضها من طرف الحكومة يحال المشروع إلى اللجنة المختصة لدراسة والفحص بصفة معمقة.

تعتبر مهمة دراسة القانون من صلب نشاط اللجان الدائمة للبرلمان لأنها الأكثر تخصص واطلاع بالعمل البرلماني فهي بمثابة المخابر التشريعية وتتداول في مجال اختصاصها حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها وكل المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها.³¹

تشارك الحكومة في أعمال اللجان الدائمة بناء على تبليغ طلب رئيس الغرفة إلى الحكومة من أجل الاستماع ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أعمال اللجان الدائمة والاستماع إليهم بموجب طلب الحكومة يوجه إلى رئيس كل غرفة حسب الحالة، ويعرض ممثل الحكومة نص المشروع المتضمن اقتراح القانون المصوت عليه في الغرفة الأخرى.³²

ويحق للجنة المختصة وللحكومة والنواب المجلس الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات وتعديلات على مشروع قانون أو اقتراح لكن هذا كفله المشرع بجملة من القيود والشروط ونصتا المادتين 61 و71 من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان على شروط قبول تعديلات والتي يجب أن يكون:

- من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة أو عشرة نواب أو أعضاء مجلس الأمة.

- أن يكون معللا ويخص مادة من المواد.
- أن يوقع تعديل النواب من طرف جميع أصحابه.
- يجوز في كل هذه المراحل للحكومة سحب مشاريع قوانين كذلك بالنسبة لأصحاب الاقتراحات في أي وقت قبل التصويت عليه.
- حضور الحكومة في مرحلة المناقشة والتصويت.
- تدخل الحكومة على مستوى البرلمان من خلال مناقشة واقتراح قوانين وتصويت عليها، وفي حالة إثارة الخلاف بين الغرفتين أثناء تصويت والمصادقة.
- 1- دور الحكومة في المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين.

تقوم دراستنا على بيان نقاط تحكم الحكومة في مرحلة التصويت والمناقشة.

تدرس مشاريع القوانين وفقا لإجراء التصويت مع المناقشة العامة أو التصويت مع المناقشة المحدودة.

تنص المادة 145 من الدستور على كل مشروع قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة، وتنصب المناقشة على مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أو الذي صادق عليه مجلس الأمة وتعرض الحكومة على كل غرفة النص الذي صوتت عليه، ويتم التصويت على مشاريع واقتراح القوانين إما التصويت مع المناقشة العامة، وإما التصويت بالمناقشة المحدودة.³³

1-1 التصويت مع المناقشة العامة:

يعتبر هذا التصويت ذلك الاجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين ويجري في مرحلتين متتاليتين، تكون المرحلة الأولى بالمناقشة العامة، والثانية المناقشة مادة مادة، يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، أما في اقتراح القانون يكون الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص، ويمكن تناول كلمة من قبل ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون.³⁴

ويمكن للممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة، ويكون توقيف الجلسة وجوباً بناء على طلب ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.³⁵ ومن خلال المناقشة مادة مادة وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد هذه التدخلات يعرض للتصويت كالتالي:³⁶

- تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما.
- تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة حسب الحالة في حالة انعدام تعديل اللجنة أو حالة رفضه.
- مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي.

وبعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت.

2-1 التصويت مع المناقشة المحدودة:

قد يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجل الأمة حسب الحالة التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ولا يفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررهما ومندوب أصحاب التعديلات.³⁷

ويلاحظ على المواد المتعلقة بالتصويت والمناقشة يتساوى طلب التصويت اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون الذين يعدوا جزء من البرلمان مع طلب ممثل الحكومة في كل مراحل التصويت.

2- المصادقة:

تبدأ المناقشة في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى بالاستماع إلى ممثل الحكومة ثم إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص وتأخذ اللجنة المختصة وممثل الحكومة الكلمة بناء على طلب كل منهما.³⁸

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على إثر المناقشات إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات وإما الشروع في مناقشته مادة مادة، ويؤخذ القرار فيه بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة، وتصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الأخرى ويمكن لرئيس خلال المناقشة مادة مادة يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة،³⁹ وفي حالة عدم وجود أحكام محل خلاف يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المادة 138 من الدستور.

3- سيطرة الحكومة في حل الخلاف بين الغرفتين

أثناء التصويت والمصادقة على القوانين من قبل غرفتي البرلمان يطرح نظام الغرفتين في البرلمان مشكلة الخلاف الذي يمكن أن يقوم بينهما، وتختلف الدساتير في كيفية حل الخلاف هناك من يأخذ بنظام الذهاب والإياب بشكل مستمر، أما الطريقة الثانية تتمثل في نظام الذهاب والإياب مع إعطاء الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين وهناك طريقة تتمثل في استخدام نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في استمرارية الخلاف.⁴⁰

تنص الفقرة الخامسة من المادة 145 من التعديل الدستوري في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء الغرفتين لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء على اعتراض أعضاء مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه نواب المجلس الشعبي الوطني أو اعتراض النواب على النص الذي صوت عليه

مجلس الأمة، وتجتمع في أجل 15 يوما تدرس اللجنة متساوية الأعضاء الأحكام محل خلاف التي أحيلت إليها وتنتهي نقاشاتها في أجل 15 يوما ويمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة ويبلغ تقريرها إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها،⁴¹ ثم تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن ادخال أي تعديلا عليه إلا بالموافقة الحكومة.

وعند استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا ويأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء اذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه،⁴² صياغة النص تؤكد سيطرة الحكومة على عدم حدوث خلاف ونصت بعبارة "في حالة حدوث خلاف" أفادت توقع الخلاف وتحكم فيه بالوزير الأول أو رئيس الحكومة الذي له الحرية في تقدير الخلاف بين الغرفتين وعدم طلب اجتماع اللجنة

الخاتمة:

بناء على دراسة موضوع الهيمنة الحكومية على اعداد قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية في حالة انعقاد البرلمان وليس في حالة شغوره، نخلص إلى أن المشرع الدستوري عند تنظيمه إلى العلاقة الوظيفية بين الحكومة والسلطة التشريعية لم يحتكم إلى مبدأ الفصل بين السلطات في ظل مبدأ التوازن بين السلطات وإنما غلب عليها الطابع السياسي في اعداد هذا القانون، لهذا خرجنا بالنتائج العامة والاقتراحات التي تسري على قانون تحديد الدوائر الانتخابية البرلمانية كالتالي:

- سيطرة الحكومة على المبادرة التشريعية لأن أكثر القوانين تصدرا بناء على مشاريع قوانين.
- جعل الدوائر الانتخابية البرلمانية ضمن مجالات القانون العادي وليس من مجالات القانون العضوي، من الأفضل تنظيمها بقانون عضوي وليس عادي.
- ضعف اقتراحات القوانين بسبب عدم كفاءة أعضاء البرلمان بغرفتيه مع تحديد عددهم لاقتراح القوانين، مع تجنب الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية، وفي حالة حل المجلس الشعبي الوطني يمارس رئيس الجمهورية التشريع بأوامر وأكدت الممارسة أن جل قوانين الدوائر الانتخابية البرلمانية تصدر بأوامر.

- عدم التوازن بين غرفتي البرلمان على المستوى العضوي من حيث تشكيلة المجلس الشعبي الوطني بالانتخاب مع تدخل السلطة التنفيذية فيه، أما مجلس الأمة يتدخل رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضائه مع انتخاب رئيسه من الثلث المعين هذا ما أثبتته الممارسة، كذلك هيمنة مجلس الأمة على مشاريع القوانين التي تتعلق بالتقسيم الاقليمي للبلاد الذي في ظله تحدد الدوائر الانتخابية البرلمانية.

- عدم تعريف جدول الأعمال وتحديد محتواه في دستور أو القانون العضوي المنظم للعلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وإعطاء الحكومة الأولوية في ترتيب جدول أعمال البرلمان مع تقدير الحكومة على استعجالية مشاريع القوانين من عدمه، وبالتالي تؤثر هذه السيطرة في دراسة مشروع قانون الدوائر الانتخابية التشريعية.

- مساهمة الحكومة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللجان الدائمة مع حضور أعضاء في أشغالها.

- مساهمة الحكومة في المناقشة والتصويت مع تقييد حق تعديل مشاريع القوانين بعشرة أعضاء من غرفتي البرلمان.

- صياغة المواد المتعلقة بالمبادرة وجدول الأعمال وتصويت والمناقشة تعطي الأولوية للوزير الأول والحكومة من حيث الترتيب في صياغتها.

- تحكم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان الذي له الحق يطلب اجتماع لجنة متساوية الأعضاء، ويحضر أعضاء الحكومة لأشغالها وعدم إقرار حق التعديل لأعضاء غرفتي البرلمان إلا بموافقة الحكومة اثناء الخلاف.

الهوامش:

¹ بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص. 115، 116.

² المادة 114 من المرسوم الرئاسي رقم 20 - 442 المؤرخ في 20 ديسمبر 2020، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، عدد 82.

³ المرسوم الرئاسي رقم 20-442.

⁴ مسراتي ديلة، لزررق عائشة، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2016، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، عدد 2، 2018، 289.

- ⁵ مكناس نريمان، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية - الجزائر-المغرب-تونس، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2015، ص 37.
- ⁶ المرجع نفسه، ص 38.
- ⁷ ربوح ياسين، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، عدد 15، 2017، ص 226.
- ⁸ المادة 191 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442.
- ⁹ مادة 121 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442.
- ¹⁰ القانون رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية المؤرخة في 28 أوت 2016، عدد 50.
- ¹¹ المادة 24 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ¹² أمر رقم 01-214 المؤرخ في 10 مارس 2021، الذي يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية المؤرخة في 10 مارس 2021، عدد 17.
- ¹³ أمر رقم 02-21 المؤرخ في 16 مارس 2021، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية المؤرخة في 16 مارس 2021، عدد 19.
- ¹⁴ المادة 23 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ¹⁵ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص، ص 115، 116.
- ¹⁶ النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية المؤرخة في 22 أوت 2017، عدد 49.
- ¹⁷ النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 جويلية أوت 2000، عدد 46.
- ¹⁸ خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 38.
- ¹⁹ القانون العضوي رقم 12-16.
- ²⁰ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 38.
- ²¹ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 116.
- ²² ربوح ياسين، المرجع السابق، ص 232.
- ²³ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 41.
- ²⁴ شبل بدرالدين، بولحية شهيدة، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 286.
- ²⁵ عبد اللاوي زينب، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة 1، باتنة، 2017، ص 179.
- ²⁶ ربوح ياسين، المرجع السابق، ص، ص 226، 227.
- ²⁷ القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية المؤرخة عدد 37، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 18-02 المؤرخ في 4 مارس 2018، الجريدة الرسمية المؤرخة في 7 مارس 2018، عدد 15.
- ²⁸ المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 أوت 1998، عدد 64.
- ²⁹ عبد اللاوي زينب، المرجع السابق، ص 180.
- ³⁰ ربوح ياسين، المرجع السابق، ص 228.
- ³¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 43.
- ³² المادة 26 و 27 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ³³ المادة 32 و 36 من القانون العضوي رقم 12-16.

- ³⁴ المادة 32 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ³⁵ المادة 34 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ³⁶ المادة 34 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ³⁷ المادة 35 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ³⁸ المادة 36 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ³⁹ المادة 39 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ⁴⁰ المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-16.
- ⁴¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص، ص 48، 49.
- ⁴² المادة 93 و 95 من القانون العضوي رقم 12-16.