

مستجدات العمل التشريعي بعد المراجعة الدستورية

الدكتور: سامي عبد السلام

الاستاذ: فتحي عكوش

جامعة زيان عاشور

المركز الجامعي بأفلو

ملخص:

تضمنت المراجعة الأخيرة للدستور أحكاما جديدة تتعلق بالعمل التشريعي، سواء على مستوى العمل الأساسي للسلطة التشريعية من خلال الإجراءات والدور الجديد لغرفتي البرلمان، لاسيما ما تعلق بمجلس الأمة من أحكام جديدة وزيادة في الصلاحيات ومهام مستحدثة منحت له بدور مضاف في العمل التشريعي، أو على مستوى عمل ودور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي الذي شملته تعديلات بخصوص هذا الدور وفق أحكام التعديل الدستوري.

Résumé

Il comprenait la dernière révision de la Constitution des nouvelles dispositions relatives au travail législatif, à la fois sur le travail de base du niveau d'autorité législative à travers les procédures et le nouveau rôle des deux chambres parlementaires, en particulier celles qui ont trait à l'Assemblée nationale des nouvelles dispositions et une augmentation des pouvoirs innovants et les fonctions qui lui sont accordés un rôle ajouté dans le travail législatif, ou au niveau du travail et le rôle du pouvoir exécutif dans le domaine législatif, qui a été inclus des amendements concernant ce rôle conformément aux dispositions de l'amendement constitutionnel, qui est un domaine de recherche qui, à travers l'évolution du travail législatif après avoir adressé la révision constitutionnelle.

مقدمة:

مع المراجعة الدستورية الأخيرة التي شملت بشكل عام مختلف ما تضمنه الدستور الجزائري، وذلك ما يظهر ابتداء بما تم ادراجه في الديباجة واعتمادها بشكل أساسي في مجال تطبيق أحكام ما تضمنه الدستور، وبذلك فإن المراجعة الدستورية أفرزت مستجدات عديدة، لا سيما منها ما تعلق بتنظيم عمل السلطات في الدولة، من خلال أحكام جديدة منحت لبعض السلطات صلاحيات جديدة وسعت من مهامها، لا سيما السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الأخير.

إن ما تضمنته المراجعة الأخيرة أدرجت أحكاما تتعلق بالعمل التشريعي الذي تقوم به السلطة التشريعية أساسا، بالإضافة إلى عمل السلطة التنفيذية في مجال التشريع، بما أدرج به من صلاحيات ومهام جديدة منحت للغرفة الثانية لمجلس الأمة بدور مضاف في العمل التشريعي، سواء منها ما تعلق بمجال المبادرة بالقوانين، أو بما أضحى يميز نشاط الغرفتين من خلال عرض المبادرة بالقوانين للمناقشة والمصادقة عليها، وهو ما يشكل مجال البحث فيه من خلال التطرق لمستجدات العمل التشريعي في ظل الأحكام الجديدة بعد التعديل الدستوري، هذا ما يدفع إلى التساؤل عن مضمون التعديلات الدستورية في مجال العمل التشريعي بعد المراجعة الدستورية؟.

من خلال هذه الورقة البحثية سنحاول التطرق للمستجدات الواردة على العمل التشريعي بعد التعديل الدستوري الأخير، من خلال قراءة في عمل السلطين التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي وفق الأحكام الدستورية الحالية، حيث قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول: عمل الغرفتين في ظل الأحكام الجديدة

المبحث الثاني: تعديلات على دور للسلطة التنفيذية

المبحث الأول: عمل الغرفتين في ظل الأحكام الجديدة

إن من بين أهم ما ورد في الأحكام الدستورية بعد التعديل¹ ما يتعلق بعمل غرفتي البرلمان، لا سيما في تغيير نمط الدورتين واعتماد دورة واحدة للبرلمان مع اشتراط ووجوب المشاركة الفعلية²

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، (ج . ر) العدد 14 لسنة 2016.

² المادة (116) والتي تنص على أنه: " يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده.

بالإحالة لتنظيم هذه الأحكام للنظام الداخلي لكل غرفة، كما تضمنت المراجعة الأخيرة تعديلات في بعض الإجراءات التشريعية من خلال المبادرة بالقوانين، أو من خلال إيداع المبادرة أمام البرلمان، والتي كانت قبل التعديل تعرض على المجلس الشعبي الوطني، ليمسها بعض التعديل النسبي في مجالات محددة (المطلب الأول)، كما شملت الأحكام الجديدة منح صلاحيات جديدة لمجلس الأمة في العمل التشريعي، مما وسع مجال نشاطه من خلال الدور الجديد المضاف (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكريس نسبي لعمل المجلس الشعبي الوطني

على ضوء الملاحظات المقدمة على الأحكام المتعلقة بنشاط أعضاء ونواب البرلمان في ظل دستور 1996 وقبل التعديل الأخير¹ وأمام تبني نظام المجلسين (المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة)² نصت المادة (2 و1/119) منه على أنه: " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا"، والتي أثارت نقاشا حول مسائل منها حتمية اعتماد أسلوب الاقتراح الجماعي، والتساؤل عن منح حق الاقتراح، هل هو للغرفة الأولى أم الثانية، أم معاً، ولذلك عند تصفح مواد الدستور قبل التعديل الأخير، وخاصة نص المادة (98) من الدستور³ قبل المراجعة الدستورية.

وبالنظر إلى مجال المبادرة بالقوانين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، ودون الخوض في دور أعضاء مجلس الأمة الذي سنأتي عليه لاحقا، فإن ما جاء به نص المادة (136) من الدستور حاليا يحمل نفس الأحكام السابقة التي نصت عليها المادة (119 سابقا)، حيث نجد المؤسس الدستوري لازال محافظا على أسلوب الاقتراح الجماعي والتقييد العددي بـ 20 نائبا، مع اشتراط ارفاق الاقتراح بعرض أسبابه وتحرير النص في شكل مواد، وألا يكون نظير لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في

ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب".

¹ - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري.

² - عرف التعديل الأخير تغييرا في نمط العملية التشريعية والتي حدد بدورة واحدة بدلا من نظام الدوريتين الذي كان معتمدا سابقا، وفق المادة (1/135) التي تنص على أنه: يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشر (10) أشهر على الأقل، وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر.

³ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد - تلمسان -، الجزائر 2011/2012، ص 230.

البرلمان، أو تم سحبه، أو رفضه من أقل من سنة، كما يجب تبليغ اقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة لتبدي رأيها فيها خلال أجل لا يتجاوز شهران، وإذا لم تبد رأيها عند انقضاء الأجل، يحيل المجلس الشعبي الوطني الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته، مع العلم أن الاقتراح البرلماني لا يعرض على مجلس الوزراء ولا يؤخذ بشأنه رأي مجلس الدولة.¹ كما لا يمكن أن تنصب المبادرة البرلمانية إلا على موضوع من الموضوعات المحفوظة للبرلمان بموجب الدستور، وإذا لم تحترم هذا الشرط فإن الحكومة تستطيع أن تدفع بعدم القبول.²

إن مسألة إيداع النص على المجلس الشعبي الوطني ابتداء قبل المرور إلى مجلس الأمة، وهي القاعدة التي ظل معمولا بها قبل التعديل، ورد عليها استثناء يتعلق بمجالات محددة تودع فيها المبادرة بالقوانين على مكتب مجلس الأمة ابتداء، خلافا للقاعدة العامة ثم تودع بعدها على مكتب المجلس الشعبي الوطني.

غير أن الأحكام الحالية المتعلقة بالمبادرة بالقوانين تشكل تعديلا نسبيا على العمل التشريعي، وبخاصة على إيداع المبادرة القوانين على مجلس الشعبي الوطني، بحيث جاء مجال إيداع المبادرة بالقوانين على مجلس الأمة محدودا في ثلاث مجالات حصريا، ودون المساس بالمبادرة القوانين العضوية التي تعرض بذلك على المجلس الشعبي الوطني، أين لم تعدل المادة السابقة التي ظلت محتفظة بنفس المضمون، ولم يغير سوى ترتيب المادة (123) تبعا للأحكام الدستورية الجديدة³، فباستثناء المجالات المخصصة لمجلس الأمة فإنه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁴، فالأحكام المتعلقة بعمله مكرسة بموجب الأحكام الحالية في مجال العمل التشريعي.

فإذا نظرنا بذلك إلى مجال العمل التشريعي للمجلس الشعبي الوطني نجد أن هناك تكريسا لنفس الأحكام، من خلال ذكر المواضيع التي يتدخل فيها البرلمان لم يخرج التعديل الدستور عن هذه

1 - وليد شريط، إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)، مجلة المجلس الدستوري، العدد 03، الجزائر 2014، ص 97-98.

2 - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، العدد 10 الجزائر 2013، ص 99.

3 - راجع المادة (141) من الدستور.

4 - المادة (2/137) من الدستور.

القاعدة، تاركا ما يخرج من نطاق التشريع لمجال التنظيم، فميدان التشريع غير محدد بما ورد في المادة (122) من مواضع وإنما امتدت إلى غير ذلك من المواضع التي يتطلب الدستور تنظيمها بقانون، وما يؤكد ذلك وفق لرأي الأستاذ سعيد بوالشعير ما ورد في نص المادة (125) سابقا حاليا (143) بأن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، فلو كان ميدان التشريع محدد على سبيل الحصر في هذه المادة لاكتفى المؤسس الدستوري بالقول بأن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في الميادين غير المحددة في المادة (122)، أو كل المسائل التي لم تدرج ضمنها تدخل في المجال التنظيمي.¹

والجدير بالذكر أن الدساتير السابقة على دستور 1996 لم تتضمن أي إشارة إلى القوانين العضوية، فدستور 1996 أخذ فكرة القوانين العضوية لأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية، وحدد مجالاتها على سبيل الحصر في المادة (123 سابقا) وهو ما كرسته المراجعة الأخير في نص المادة (141)، ويستنتج من محتوى هذه المادة كسابقها أن هناك مجالات أخرى وفق مضمون عبارة) إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور (...)، وباستقراء لأحكام الدستور توجد مجالات متعلقة بتحديد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة، تنظيم حالة الحصار وحالة الطوارئ تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة... الخ، وهي المواضع التي تجيز تنظيمها بواسطة قوانين عضوية وتحدد مجالاتها على سبيل الحصر، تعتبر كلها مكملة لأحكام الدستور في المجالات الدستورية الهامة والمهجورة لها.²

المطلب الثاني: دور جديد مضاف لمجلس الأمة

حظي دور مجلس الأمة باهتمام بعد الأخذ بنظام الغرفتين في دستور 1996، وبعد المراجعة الأخيرة للدستور تم إدراج أحكام جديدة تتعلق بدوره ودور أعضائه من خلال النص على منح الحق في المبادرة بالقوانين (الفرع الأول)، كما أن من بين أهم ما جاء في التعديلات هو النص على مجال

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة-، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة ثانية مزيّدة ومنقحة، الجزائر 2013، ص 113.

² - شريط وليد، إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان، مرجع سابق، ص 89-90.

إيداع مشاريع قوانين على مجلس الأمة (الفرع الثاني)، من ضمن جملة التعديلات الجديدة التي شملت أيضا بعض الأحكام الأخرى.

الفرع الأول: الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة

منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بموجب التعديل الدستوري صلاحيات جديدة، كما منح امكانية اعضائه بالمبادرة بالقوانين وذلك بشكل صريح¹، بعدما كان مضمون نص المادة (98) قبل التعديل ينص على أن: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

وحول هذا النص إذا كان غامضا إلا أن الدستور ميز في مواطن عديدة بين التشكيلتين باستعمال كلمتي النواب والأعضاء، ومن هنا أوجد المفارقة بين الغرفتين بمقتضى أحكام المواد (103) إلى (112) من الدستور، وبذلك فإن أعضاء مجلس الأمة ليس لهم الحق في المبادرة بالتشريع، فلو أراد المؤسس الدستوري عقد الاختصاص لكلا الغرفتين لتضمنت المادة (119) عبارة: لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان على السواء حق المبادرة بالقوانين²، وهذا ما تم مراجعته من خلال التعديل الأخير لينص المؤسس الدستوري صراحة على إمكانية مشاركة أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، حيث نصت المادة (136) على أنه: " 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 عليها في المادة 137 أدناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ".

وبالتالي فقد وضع هذا النص في فقرته الأولى حدا للنقاش السالف الذكر من خلال منح الحق لأعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين، الأمر الذي لم يكن متاحا قبل ذلك إلا لنواب المجلس الشعبي الوطني.

¹ - تنص المادة (1/136) على أنه: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

² - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 230.

يضاف إلى ذلك ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة المشار إليها أعلاه: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"، وذلك للتعديل الذي حصل بخصوص إيداع مشاريع القوانين، حسب الحالة لإمكانية عرضها على مكتب مجلس الأمة دون إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهي حالة مستحدثة في المسائل المحددة بموجب المادة (137).¹

الفرع الثاني: إيداع مشاريع قوانين على مجلس الأمة

يعد إدراج الأحكام المتعلقة بمجال إيداع المشاريع المتعلقة بالقوانين من بين أهم الأحكام التي استحدثت بخصوص العمل التشريعي، فبذلك أورد المؤسس الدستوري استثناء على القاعدة العامة التي بمقتضاها تودع جميع مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهو دور مستحدث مضاف إلى مجلس الأمة، من خلال الاستثناء المقرر في المادة (137) من الدستور، التي تنص على أن: " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

وهو الاستثناء المقرر في المجالات المحددة التي منح فيها مجلس الأمة صلاحية النظر فيها ابتداء من خلال إيداعها لدى مكتبه، وبالتالي تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في مسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري.²

ولم ينص المؤسس الدستوري على الحالة التي يكون فيها إقتراح القوانين في المسائل المستثناة من وجوب إيداعها على المجلس الشعبي الوطني، المودعة لدى مجلس الأمة بعدم النص على أن المبادرة من نواب أو أعضاء القوانين في المسائل المستثناة تدع لدى مكتب مجلس الأمة، بنفس ما نص عليه بخصوص إيداع الوزير الأول لمشاريع القوانين وبالتالي فإنه يؤخذ القياس على ذلك وفقا للاختصاص

¹ - تنص الماد (1/137) من الدستور على أنه: " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة".

² - المادة (138) من الدستور لجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

المستحدث لمجلس الأمة ابتداء في المسائل المستثناة من وجوب عرضها لدى الغرفة الأولى، حيث أنه وفق نص المادة (2/137) فإنه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني. إن من ضمن جملة التعديلات الجديدة التي شملت مجال عمل مجلس الأمة وأعضائه ما تضمنه نص المادة (4/138)، وكذا نص المادة (141) بعد تعديل بعض أحكام المادتين (120 و123)¹، بخصوص المصادقة على القوانين العضوية بأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة²، ومجال المصادقة على القوانين العادية بالأغلبية أعضائه الحاضرين³ وغلق النقاش حول دور الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة.

المبحث الثاني: تعديلات على دور السلطة التنفيذية

يشمل عمل السلطة التنفيذية من خلال الدستور المشاركة في العمل التشريعي، وذلك من خلال السلطة المخولة لرئيس الجمهورية بواسطة التشريع بأوامر، هذا المجال المخول لرئيس الجمهورية ومع التعديل الدستوري الأخير، سواء من خلال عمل الغرفتين أو من خلال عمل السلطة التنفيذية، عرف مراجعة يبدوا من خلالها تقليص سلطة رئيس الجمهورية نوعا ما في هذا المجال (المطلب الأول)، كما عرف أيضا تعديلا على بعض تدخل السلطة التنفيذية، منها في مجال حل الخلاف بين الغرفتين في حال حدوثه، وفي مجال دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وهي أحكام عرفت تعديلات عليها، ضمن مجمل التعديلات الدستورية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التشريع بأوامر وفق الأحكام الجديدة

¹ - في مجال المصادقة فإن المادة (120) من دستور 1996 المعدل والمتمم، (ج.ر) العدد 76 لسنة 1996، وقبل التعديل الأخير كانت تنص في فقرتها الثالثة على أنه: " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه ".
كما تضمن نص المادة (123) في الفقرة قبل الأخيرة : " تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة ".

² - المادة (141) من الدستور.

³ - حيث تنص المادة (138) من الدستور لجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، في فقرتها الرابعة على أنه : " وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية ".

يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجال المخصص بمقتضى الدستور للسلطة التشريعية وقد اختلف الأمر فيما يخص منح هذه السلطة الاستثنائية من دستور لآخر، فإذا كان دستور 22 نوفمبر 1976 يعترف بموجب المادة (153) منه لرئيس الجمهورية بحق التشريع بأوامر فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، فإن دستور 23 فبراير 1989 قد تخلى عن هذا الطريق، إذ لم يبق لرئيس الجمهورية وفقا له غير أعمال سلطته التنظيمية في حدود المجال المخول له بمقتضى الدستور أما دستور 08 سبتمبر 1963 فكان بدوره يعترف بمقتضى المادة (58) منه بحق رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر، لكنه قيد هذا الحق بوجود حصوله على تفويض من المجلس الشعبي الوطني ولمدة محددة.¹

أما في دستور 1996 فإن أحكامه ونصوصه تبين بوضوح أن رئيس الجمهورية يشترع بأوامر بصفة صريحة ومباشرة بدون الرجوع إلى البرلمان للمطالبة بتفويض له، فحق التشريع بأوامر هو ثابت لرئيس الجمهورية بحيث لا يجوز لغيره ممارسته كما لا يجوز له تفويضه.²

وطبقا للمادة (124) من دستور 1996 قبل التعديل الأخير، فإن لرئيس الجمهورية أن يشترع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويقتضي هذا النص التفرقة بين وضع عادي تماما حيث يكون المجلس الشعبي الوطني قائما، ووضع استثنائي نوعا ما تمثله حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، يشترع خلاله رئيس الجمهورية بأوامر يبتدئ منذ إعلان حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، ويبقى مفتوحا طالما بقيت هذه الحالة قائمة، وفي مثل هذا الوضع الاستثنائي يصبح الأمر الوسيلة الوحيدة في كل الميادين التي تعود طبقا للدستور للسلطة التشريعية، والأوامر المتخذة في الحالتين يمكنها أن تشمل أي ميدان من الميادين الخاصة بالسلطة التشريعية كما حددها الدستور، وهذا سواء تعلق الأمر بميدان لا يوجد تشريع سابق بشأنه، أم بميدان سبق تنظيمه بقوانين أو أوامر فيأتي الأمر الجديد ليلغي أو يعدل النصوص السارية المفعول في هذا الميدان.³

¹ عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، الجزء 37- رقم 02، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1999، ص 14.

² - رداة نورالدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة-، الجزائر 2006/2005، ص 08.

³ - عبد المجيد زعلاني، مرجع سابق، ص 15.

لكن الأوامر تخضع لشرط أساسي نصت عليه المادة (2/124) من الدستور، التي طبقا لها يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، ويكمل هذا الشرط الجزء المتضمن في الفقرة الثالثة من النص المذكور والتي بمقتضاها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، وهكذا وتطبيقا للشرطين سالفين الذكر فإن الأمر المتخذ من طرف رئيس الجمهورية لا تستمر حياته بعد الدورة الأولى للبرلمان اللاحقة لتاريخه إذا لم يتم عرضه عليه للموافقة عليه، وبطبيعة الأمر تترتب نفس النتيجة إثر التصويت بعدم الموافقة من طرف البرلمان¹، فالدستور أقر بصريح العبارة أن التصويت على الأمر الرئاسي يكون بدون مناقشة، لكنه سكت على تقدير الإجراء القانوني المناسب في حالة تصويت سلمي على أمر رئاسي من قبل إحدى الغرفتين²، وبالنظر فإنه بذلك عدم الوصول إلى المصادقة أي اعتبار أن البرلمان لم يصادق.

أما مجال التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية بموجب نص المادة (4/142) في الحالة المذكورة في المادة (107) بعد التعديل الدستوري، فإن مضمون هذه المادة من الدستور حاليا، يحمل تقريبا نفس أحكام المادة (93) سابقا، باستثناء النص على استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة³، فطبقا للمادة (4/124) قبل التعديل لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، المذكورة في المادة (93 سابقا)، ولا تخضع الأوامر في هذه الحالة لشرطي وجوب عرضها على البرلمان وموافقة هذا الأخير عليها ولا تتأثر بالنتيجة المترتبة على عدم توفرهما، كل ما هنالك أن هذه الأوامر يجب أن تدخل ضمن مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة (93 سابقا) المشار إليها، أي أن تكون مبررة وفقا لهذه الفقرة وإلا عدت غير دستورية، كما أن سريانها من حيث الزمان يجب ألا يتجاوز فترة الحالة الاستثنائية، وطبقا للفقرة الخامسة من المادة (93 سابقا) من الدستور يتوقف العمل بكل الإجراءات الاستثنائية التي استوجبتها، وتعد لاغية باعتبارها قوانين مؤقتة⁴.

¹ - نفس المرجع، ص 15-16.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة مزيدة ومنقحة، الجزائر 2009، ص 198-201.

³ - راجع المادة (107) من الدستور.

⁴ - عبد المجدي زعلاني، مرجع سابق، ص 16.

أما بموجب الأحكام الجديدة فإن مجال التشريع بأوامر عرف إعادة مراجعة وذلك تبعا للتعديلات المتعلقة بتنظيم السلطة التشريعية، من خلال إعادة تنظيم عمل البرلمان في دورة واحدة بدلا عن الأحكام السابقة التي من خلالها عرف نظام الدورتين، وبذلك تأثر مجال الزماني للتشريع بأوامر من جهة، إضافة إلى النص على أن التشريع بأوامر يكون في المسائل العاجلة، وذلك في الحالات العادية، وهي أحكام جديدة تنظم مجال التشريع بأوامر المخصص لرئيس الجمهورية، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة (142) من الدستور بعد التعديل، والتي جاء نصها كما يلي:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، بعد برأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

المطلب الثاني: دور الحكومة في العمل التشريعي بعد التعديل

بموجب ما خوله الدستور فإن للسلطة التنفيذية دور في العمل التشريعي الذي نجد فيه وجود مشاركة الحكومة في ذلك، دون الاقتصار على مجال المبادرة القانونية، فلها حضور في دراسة القوانين في اللجان، وهو ما تضمنه القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة والبرلمان¹، حيث يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، والاستماع إليهم بناء على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة، حسب الحالة².

ومن المسائل التي نجد فيها دور للسلطة التنفيذية ما يتعلق بالخلاف الذي قد يحدث بين غرفتي البرلمان وهي الحالة التي نظمها المؤسس الدستوري في المادة (120) قبل التعديل الدستوري، التي كانت تنص في هذا المجال على أنه: " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من

¹ - القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (ج.ر) العدد 50 لسنة 2016.

² - المادة (26) من القانون العضوي رقم 16-12.

رئيس الحكومة، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص".¹

بعد المراجعة الدستورية الأخير ومن مجمل التعديلات أورد تعديلات بخصوص أحكام حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في المادة (138) وفق التعديلات المقترحة على المادة (120) من الدستور، الواردة في وثيقة تعديل الدستور²، والتي كانت: " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

وتنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما.

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 عليه.

ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة".

وهي التعديلات التي أخذ بها في النص المادة (138) من الدستور بنفس الأحكام³ والتي يبرز من خلالها تحديد الأجل الذي يطلب من خلاله الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء المتكونة من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. والأجل الذي تنهي اللجنة نقاشاتها في المحدد أقصاه خمسة عشر (15) يوما، بعد

¹ - المادة (120) من دستور 1996 المعدل والمتمم .

² - المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور، نص الدستور الساري المفعول مع التعديلات المقترحة، رئاسة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجزائر 2015.

³ - راجع المادة (138) من الدستور .

الملاحظات التي سجلت على عدم تحديد الميعاد استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل الوزير الأول وتركه مفتوحا.¹

إن الخلاف بين الغرفتين المقصود ليس الذي يكون بسيطا، كأن يكون خلافا حول الصياغة اللغوية، أو ترتيب المواد أو التبويب...، إنما المقصود الذي يكون حول مسائل جوهرية، إذ أنه يوجد فيه تباين في وجهة النظر حول مسألة معينة، وبالتالي فإن هذه الوضعية التي تعبر بصدق عن الخلاف الحقيقي، حيث أن لكل مجلس رؤية تختلف عن الرؤية المتبناة من مجلس لآخر²، مع العلم أن الاختلاف المجلسين حول الأمر الرئاسي لا يتطلب دستوريا إنشاء لجنة متساوية الأعضاء، كما عليه الحال بالنسبة للقانون العادي أو العضوي أو المالي، لأنه غير جائز إدخال أي تعديل على الأمر الرئاسي.³

في الخلاف الجوهري بين المجلسين نميز بين عدة احتمالات، أن تكون المادة أو المواد محل الخلاف أساسية في النص فالأحكام التي تتضمنها جوهرية ورئيسية بحيث أنه إذا فصلت عن النص فقد محتواه، أو أن تكون المادة أو المواد محل الخلاف تتضمن أحكاما ثانوية أو غير ذات تأثير يذكر في النص، وبالتالي فإن فصل هذه المادة أو المواد عن باقي الأحكام لا يغير في جوهر ومضمون النص وعليه فإنه من غير المنطقي التسوية بين الحالتين، إذ أن وضع هاتين الحالتين على قدم المساواة يؤدي إلى إفراغ آلية التسوية الخلاف أي اللجنة المتساوية الأعضاء من محتواها.⁴

إن المؤسس الدستوري تبنى نظام اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء كآلية لسد أي خلاف، فلم يأخذ بنظام الذهاب والإياب، عملا بأحكام الدستور⁵ وذلك بموجب نص المادة (138) التي نصت على أنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء

1 - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 105.

2 - سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق قسم القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر 2010/2009، ص 33.

3 - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 201.

4 - سالمى عبد السلام، نفس المرجع، ص 34.

5 - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 188.

تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً.¹ وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة 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.

ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقاً للفقرة السابقة.² في هذا الصدد ودون الخوض أكثر في مجال الخلاف بين الغرفتين³ نلاحظ أن المؤسس الدستوري منح الوزير الأول اختصاصاً يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان، ومن ثم يؤثر في إنتاج التشريع، على أساس أن اللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بطلب من الوزير الأول ومن هذا المنطلق فهو يتمتع بسلطة تقديرية، وهو الذي يبلغ رئيس أي غرفة عن طريق طلب يتضمن إمكانية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ الإعلام وفق الأحكام الدستورية الجديدة، في مقابل هذا يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أن المؤسس الدستوري استخدم عبارة تجتمع بمعنى أن أمر بالاجتماع عندما يكون خلاف وهذا الاجتماع يكون بطلب من الوزير الأول بمعنى آخر أن الدستور يلزم الوزير الأول بأن يطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة وقوع خلاف، فدوره ينتهي عندما يطلب اجتماع اللجنة، وبالتالي فهو ليس عضواً فيها، فمهمته تقتصر على تحريك الآلية، وبهذا الأسلوب تظل تقارير المجلسين في الذهاب والإياب، وفي حالة الفشل يلجأ إلى اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء، وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة بعد قراءة جديدة من طرف غرفتي البرلمان أن تطلب من الغرفة الأولى الفصل نهائياً.⁴

كما أن الملاحظ أنه مع الأحكام الجديدة فإنه يتعين على اللجنة المتساوية الأعضاء احترام الأجل المحدد بخمسة عشر (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي نقاشاتها

1 - المادة (5/138) من الدستور.

2 - المادة (7/138) من الدستور.

3 - للمزيد في ذلك راجع: شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق.

4 - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 189-190.

فيه¹، حيث لم يعد الأجل مفتوحاً، وتعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة²، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين فهنا يبرز من جديد دور السلطة التنفيذية حيث يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، ويأخذ المجلس الشعبي الوطني هنا بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الذي صوت عليه، ويكون ذلك بيد الحكومة، فإذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني وفق هذه الأحكام السابقة يسحب النص³، وبالتالي يبرز تدخل السلطة التنفيذية في هذا المجال، إضافة إلى دورها في حضور أشغال اللجان الدائمة في إطار عمل اللجان البرلمانية، وكذا ما تضمنه نص المادة (135)⁴ بخصوص إمكانية الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية للبرلمان لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، وكذلك للوزير الأول أن يطلب باستدعاء من رئيس الجمهورية أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية، هذا الأخير الذي يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، وذلك في إطار الصلاحيات المخولة دستورياً للسلطة التنفيذية وفق إطار المشاركة في الأعمال التشريعية.

خاتمة:

من خلال النظر في مضمون التعديلات الدستورية الأخيرة في مجال العمل التشريعي، أي في إطار صناعة التشريع، فإن هناك عدة نقاط تم مراجعتها، من خلال العمل المنوط بالسلطة التشريعية، سواء من خلال اعتماد دورة واحدة للبرلمان بدل نظام الدوريتين، مدتها عشرة أشهر على الأقل، وإعادة تنظيم عمل المجلسين وعلاقتها بالحكومة حيث صدر القانون العضوي الخاص بذلك، لا سيما بعد التعديل الهام الذي مس عمل مجلس الأمة وأعضائه، من خلال النص على مجال إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب هذا الأخير، بشكل تستثنى فيه مشاريع القوانين المودعة لديه من وجوب إيداعها

1 - المادة (5/138) من الدستور.

2 - المادة (6/138) من الدستور، والأحكام المتعلقة بهذه الفقرة هي نفسها الأحكام التي كان معمول بها بموجب نص المادة (120) قبل التعديل، حيث لم تعد الأحكام المتعلقة بها.

3 - المادة (7/138) من الدستور.

4 - المادة (4/3/2/135) من الدستور.

لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى منح أعضائه بصفة مباشرة وصرحة إمكانية المبادرة بالقوانين.

أما بخصوص دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، فإن مجالها لم يخل من مجال المراجعة الدستورية، حيث تم إعادة تنظيم مجال التشريع بأوامر المخول لرئيس الجمهورية تبعا لذلك، في حالة الشعور للمجلس الشعبي الوطني والعطل البرلمانية، والنص على أن يكون التشريع بأوامر في مسائل عاجلة، بما يعزز دور البرلمان في مجال التشريع، وتحديد الآجال في المراجعة الأخيرة ومن بينها الأجل المحدد لدور للحكومة في حال حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، إضافة إلى دورها في العمل التشريعي على مستوى اللجان البرلمانية في حضور أشغال اللجان الدائمة لكل غرفة في البرلمان.

قائمة المراجع:

الكتب:

- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة-، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة ثانية مزيدة ومنقحة، الجزائر 2013.

- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، طبعة مزيدة ومنقحة، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2009.

الرسائل والمذكرات:

- سامي عبد السلام: آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر 2010/2009.

- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان- الجزائر 2012/2011.

- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة- الجزائر 2006/2005.

المقالات والمدخلات:

- عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، الجزء 37- رقم 02، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1999.

- مسعود شيهوب: المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر 2013.

- وليد شريط، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر(دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)، مجلة المجلس الدستوري العدد 03، الجزائر 2014.

النصوص القانونية :

- الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، ج ر العدد 76 لسنة 1996.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري (ج.ر) العدد 14 لسنة 2016.

- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة (ج.ر) العدد 50 لسنة 2016.

المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور:

المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور، نص الدستور الساري المفعول مع التعديلات المقترحة، رئاسة الجمهورية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجزائر 2015