



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة العربي التبسي - تبسة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



الميدان: الحقوق والعلوم السياسية  
شعبة: الحقوق  
التخصص: قانون إداري

مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة المهتر في الحقوق  
تخصص: قانون إداري

بعنوان:

# نظام التشريع في دستور 2020 دراسة مقارنة

إشراف الأستاذة

د. موسى نورة

من إعداد الطالبة:

• جداي حياة

أمام لجنة المناقشة المكونة من السادة:

رئيسا	أستاذ محاضر (جامعة العربي التبسي تبسة)	د. غريب بوخالفة
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضراً (جامعة العربي التبسي تبسة)	د. موسى نورة
مناقشا	أستاذ محاضر (جامعة العربي التبسي تبسة)	د. يحي بدائية

السنة الجامعية: 2021/2020

الكلية لا تتحمل أي مسؤولية  
على ما يرد في هذه المذكرة من آراء

في القانون الإنسان مذنب عندما ينتهك حقوق الآخرين ...  
وفي الأخلاق مذنب إذا كان يفكر في القيام بذلك ...

إيمانويل كانت

الفقيه:

# شكر وعرافان

الحمد لله الذي نفتح بحمده الكلام و الحمد لله الذي حمده أفضل ما جرت به الأرقام، الحمد لله الذي أعانني على إتمام هذا البحث، عسى أن يمثل فائدة لغيرنا. ولا يسعني إلا أن اسجد لله شكراً وحمداً على توفيقه لي، واذكر لأهل الفضل عليا بعد الله سبحانه كل جميل وحسن صنيع.

ليس ثمة تعبير أقوى تأثيراً من كلمة شكر نقولها اعترافاً بالجميل، حيث أتوجه بخالص الشكر والتقدير والعرافان إلى الأستاذة الفاضلة **الدكتورة موسى نورة** على قبولها الإشراف على هذا العمل والسهر عليه حتى ظهوره في هذا الشكل، وعلى ما أسدقني من نصح وتوجيه وإرشاد، خلال إعداد هذا العمل.

كما لا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر ووافر الامتنان إلى كل من ساهم بالتشجيع أو السؤال أو المساعدة قبل وأثناء إعداد العمل.

# إهداء

إلى من يقدر شعله العلم ويمجد جده المعرفة ويناضل دوماً ويجاهد، للنهوض بقيمة  
الحرف وعمق الكلمة اهدي ثمرة جهدي وحصيلة مشواري المتواضع:  
بداية اهدي هذا العمل إلى الأب الجسور رمز الصبر والمصابرة عنوان التجلد والتحدي  
الذي طال ما ضحى بكل ما في وسعه ليرى النجاح تاجاً على رأسي أبي  
إلى من أقرأ دوماً في عيونها الحاجات والتوسلات أن واصل المشوار إلى الأم التي  
علمتني من دون أن تنسى بحرف أن الحياة عقيدة وجهاد أمي الحبيبة.  
إلى كل إخوتي وأخواتي بلا ل و محي الدين و هشام و عبد الرحمان و ابن أخي قصي  
وصديقتي بوزيدي دنيا و أول أمينة إلى كل من هم في ذاكرتي و ليسوا في مذكرتي،  
وكل من عرفتهم في مشواري الجامعي أهدي هذا العمل.

الطالبة: جداي حياة

## قائمة المختصرات والرموز

1. ط: طبعة
2. د.ط: دون طبعة
3. د.د.ن: دون دار نشر
4. د.ت.ن: دون تاريخ نشر
5. د.ب.ن: دون بلد نشر
6. ص: صفحة
7. ج.ر: الجريدة الرسمية
8. د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية

# مقدمة

تعد الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، و اكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة كان و ليد تطورات تاريخية – لا مجال لذكرها - مكنتها من أن تصبح المشرع باسم الشعب.

لكن و لأسباب متعددة تضاعف الدور التشريعي للبرلمانات فاسحا المجال للتدخل الحكومي بالتشريع، بل وأضحى ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة، منها البحث عن الفاعلية، بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، و كذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه.

بل وأكثر من ذلك أن التدخل الممارس من السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي كان له علاقة مباشرة بالظروف الاستثنائية التي قد تمر بها أي دولة، ذلك أن التجربة دلت على عجز البرلمان في حل المشاكل المستعصية خاصة تلك التي طبعته القرن العشرين لا سيما الحربين العالميتين، ومن هنا ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل.

لكن هذا التدخل في المجال التشريعي لم يعد يقتصر على الظروف الاستثنائية بل أمتد إلى الحالة العادية فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان وكبديل عنه أحيانا أخرى، و بذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة.

والمقصود بالعمل التشريعي في هذه الدراسة هو سلطة سن القواعد القانونية التي لا يقرها إلا البرلمان بمعنى أن البحث سيكون في إبراز وسيلة تحدد جانبا من دور السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان.

تعد مهمة التشريع اختصاصا مشتركا بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك وفقا لما هو منصوص عليه في الدستور، وبالتالي فإن صناعة التشريع في واقع التجربة الجزائرية يعطي لكليهما آليات وصلاحيات في مجال صناعة التشريع، ومن خلال ذلك تبدو وتظهر جودة النصوص القانونية، والتي تمر بمراحل إعدادية ومناقشة

ومصادقة تهيئ لصدورها وفقا لما يشترطه القانون، ومراعاة لجودة النصوص القانونية التي كلما كانت واضحة تساهم في إبعاد الغموض وتعدد التفسيرات لها، إن جودة النصوص القانونية ينبغي أن تعكس متطلبات ومستجدات الواقع وذلك من خلال مضمونها ومحتواها، من خلال معالجتها لمختلف الميادين، وهو أهم ما ينتظر من خلال تحيينها وتطويرها لمواكبة المستجدات وفق ما يتطلبه الحكم.

إنه وفي نطاق العمل التشريعي في بلادنا فإنه لا يمكن القول باستئثار المؤسسة التشريعية لوحدها بمجال التشريع، إذ أن المؤسس الدستوري ربط مهمة التشريع بين المؤسستين التشريعية من جهة وهي التي مهمتها الأصلية، والمؤسسة التنفيذية، ووضع أسس العملية التشريعية وضوابطها حسب ما جاء به التعديل الدستور لسنة 2020. و من أجل تحديد نجاعة الوظيفة التشريعية يجب حصر مجالاتها، وتحديد طبيعة عملها، ومقاربتها من أوجه مختلفة، اعتبارا إلى أن تحقيق التوازن بين السلطات داخل المجتمع مرهون ليس فقط بنشيب البرلمان، وجلس البرلمانين على مقاعدهم، وإجراء الانتخابات، وإصدار القوانين، وإنما متوقف على مدى قدرة المؤسسة التشريعية على المساهمة في تفعيل وظائفها وتطوير أدوات عملها، وتعزيز مكانتها ضمن المؤسسات الدستورية القائمة، وتأكيد وجودها من خلال إسهاماتها النوعية في تطوير الديمقراطية البرلمانية وتفعيل آليات التشريع وهي أمور مرتبطة في نظرنا بطبيعة وواقع العمل التشريعي، وبكيفية تجاوز السلبات التي تؤدي في غالب الأحيان إلى الركود التشريعي وأيضا إلى عدم جودة العمل التشريعي وكذا مواكبته للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يعيشها المجتمع.

**أولاً: أهمية الدراسة**

لهذه الدراسة أهمية علمية وأخرى عملية يمكن توضيحها في ما يلي:

**01- من الناحية العلمية**

تكمن في الوقوف عند حقيقة السيادة التشريعية للبرلمان باعتباره هيئة منتخبة تمثل الشعب، وساحة تنافس بين مختلف التيارات السياسية والتعرف على الطرق المتبعة في إصدار التشريع وتحديد مدى تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية.

**02- من الناحية العملية**

هي التعرف على طرق صناعة التشريع ودوره في بناء دولة القانون التي تحترم فيها الحريات الفردية و الجماعية وتعزيز الديمقراطية.

**ثانياً: أسباب اختيار الموضوع**

هناك أسباب ذاتية وأخرى موضوعية في اختيار الموضوع نبينها في ما يلي:

**01- أسباب موضوعية**

محاولة التعرف على ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 في المجال التشريعي وما هي الاختصاصات التشريعية التي منحت للبرلمان، والرغبة في معرفة من هي السلطة التي لها الصلاحيات التشريعية.

**02- أسباب ذاتية**

باعتباري طالب حقوق أود التعرف على خبايا البرلمان الذي يعد من المؤسسات الدستورية للدولة ومن مميزاته انه صاحب السيادة التشريعية ويستمد منها الشعب كونه الوحيد القادر على التعبير بصدق عن إرادة الشعب و في هذه الدراسة أردت أن أتعلم وأقيم مدى سيادة البرلمان في إعداد التشريع وحدود تدخل السلطة التنفيذية في إعداد التشريع في ظل العهد الجديد للدولة الجزائرية.

**ثالثاً: الإشكالية وتقسيمات البحث**

إن المشرع الدستوري الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2020، قد أرسى جملة من التعديلات التي تخص ممارسة الوظيفة التشريعية، بداية باعترافه لمجلس الأمة بالحق في التشريع نتيجة المطالب الكثيرة من طرف الباحثين في القانون الدستوري، كذلك نجده

قد حاول أن يقلص من دور رئيس الجمهورية للتدخل في العمل التشريعي بموجب نظام الأوامر، وذلك من خلال تقليص مدة العطلة البرلمانية من جهة، ومن جهة أخرى إعادة تنظيم جزئي لنظام الأوامر، وعلى هذا الأساس يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما هي آثار وانعكاسات أحكام التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 على تنظيم العملية التشريعية؟

ومن أجل تفصيل الدراسة استلزم تقسيمها إلى فصلين، الأول تناول التشريع كاختصاص أصيل للبرلمان في مبحثين الاختصاص التشريعي للمجلس الشعبي الوطني من خلال المبحث الأول والاختصاصات التشريعية لمجلس الأمة في المبحث الثاني. أما الفصل الثاني فتناولنا فيه الاختصاصات التشريعية (الاستثنائية) للسلطة التنفيذية، وقسم هذا الفصل إلى مبحثين في الأول نتعرض إلى الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، والاختصاصات التشريعية للحكومة من خلال المبحث الثاني.

### رابعاً: منهج الدراسة

بهدف الإجابة عن الإشكالية السابقة اتبعت المنهج المقارن والمنهج التحليلي والوصفي

### خامساً: الدراسات السابقة

إن هذا الموضوع تناولته دراسات كثيرة في إطار الدراسة المتخصصة المستقلة أو في إطار مواضيع دراسة المؤسسات التشريعية، نذكر منها:

- تو نصير إبراهيم، آليات العملية التشريعية في النظام القانوني الجزائري، دراسة

مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة أحمد دراية - أدرار، 2019-2020

- حمدان خليل، الإجراءات التشريعية وفقاً لدستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية

الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2010-2011

- قريش ضرار، آليات التشريع في التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر في

الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، جامعة زيان عاشور الجلفة، السنة الجامعية

2016/2017،

## الفصل الأول

# التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

يشكل المجلس الشعبي الوطني بمعية مجلس الأمة غرفتي البرلمان الجزائري الذي يأخذ بنظام الغرفتين أو ما يعرف في التجارب البرلمانية المعاصرة بالنظام "البيكاميرالي"<sup>1</sup>.

و نلاحظ أن المعالجة الدستورية التي حكمت نشاط الهيئة التشريعية عرفت تطورا كبيرا كان القصد من ورائه إعطاء المؤسسة التشريعية مكانتها اللائقة ضمن المؤسسات الممثلة للسيادة الوطنية، وهو ما يفسر استبدال عبارة الوظيفة التشريعية بالسلطة التشريعية مثلما كان عليه الحال في الفصل الثاني من دستور 1989<sup>2</sup>، وهو ما كرسه دستور 1996<sup>3</sup>، مع ما لعبارة "السلطة" من دلالات ظاهرة.

هذا على مستوى التنصيب لكن ما مدى السلطة التي يتمتع بها البرلمان في العملية التشريعية ؟ على الأقل بوصفها اختصاصه الأصيل وهذا ما تحاول الدراسة أن تكشف لنا عنه بين التنصيب الدستوري وواقع الحال.

وانطلاقا من تمتع البرلمان بهذه السلطة والسيادة المنصوص عليها دستوريا في مجال التشريع، سنحاول في هذا الفصل أن نتطرق بالدراسة لمختلف مراحل عملية إعداد القوانين على مستوى البرلمان الجزائري.

من خلال كل ما تقدم ذكره قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، الصلاحيات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني (المبحث الأول) والصلاحيات التشريعية لمجلس الأمة (المبحث الثاني).

---

1- لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، أكتوبر 2002 ، ص 21 و ما بعدها

2- المادة 92 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر باستفتاء شعبي في 23 فبراير 1989، ج.ر عدد 09 ، المؤرخة في 01 مارس 1989

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 ، ج.ر، عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963

## المبحث الأول:

### الصلاحيات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني

يعتبر المجلس الشعبي الوطني عنوانا بارزا من عناوين السيادة الوطنية انطلاقا من كون أعضائه منتخبين مباشرة من الشعب، ومن هنا تمت تسميتهم نوابا للشعب وممثلين لإرادته.

وانطلاقا من تمتعه بصلاحيات تشريعية سنحاول في هذا المبحث دراسة المبادرة التشريعية في (المطلب الأول) ، والمناقشة والتصويت في (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: المبادرة بالتشريع

إن مصطلح التشريع راجع إلى السلطة المختصة التي تصدره، والتشريع كمصدر أصلي للقانون هو عبارة عن مجموعة من القواعد العامة الملزمة المجردة التي تضعها السلطة المختصة بذلك في الدولة بهدف تنظيم العلاقات وسلوك الأفراد في المجتمع، كما أن التشريع يطلق عليه اسم القانون المكتوب لأنه يتضمن قواعد قانونية مدونة على شكل وثيقة.

#### الفرع الأول : مفهوم التشريع

تعد عملية التشريع من أهم الوظائف المخولة للبرلمان كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال إعداد القوانين و المصادقة عليها<sup>1</sup>، بما يعكس تطلعات الشعب في مجال تنظيم الحياة العامة للمجتمع في مختلف نواحيه.

و لذا تعتبر عملية المبادرة بالتشريع أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني.

<sup>1</sup>- المادة 114 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442

المؤرخ في 2020/12/30، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة

2020، ج.ر عدد 82 المؤرخة في 2020/12/30

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

وقد عرفت بكونها: "ذلك العمل الذي يرسم الأسس للتشريع الذي تناط بمضمونه و في ذات الوقت يحدد موضوعه"<sup>1</sup>.

و يعرف الأستاذ دو فرجي "Duverger" المبادرة بأنها "حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة و التصويت عليه من قبل البرلمان"<sup>2</sup>. يختص المجلس الشعبي الوطني بوصفه الغرفة الأولى للبرلمان بعملية المبادرة بالتشريع ويصادق عليها بأغلبية أعضائه في القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة للأعضاء للحاضرين في القوانين العضوية كما نصت عليه المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

و لا بد للإشارة هنا إلى أن أهمية هذه العملية بوصفها اختصاصا أصيلا للبرلمان فرض تنظيمها و ضبط شروطها و اطر ممارستها بما يكفل سيرها الحسن. من جهة أخرى أدت أهمية عملية المبادرة بالتشريع لتوسيع مجال المتدخلين فيها ليشمل السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة، إضافة إلى البرلمان و هذا على خلفية اتجاه معظم الدساتير المعاصرة لجعل المبادرة بالتشريع اختصاصا مشتركا بين كل من السلطة التشريعية و التنفيذية<sup>3</sup>.

و من ثم يعرف ما تقدمه الحكومة بإسم مشاريع القوانين "Projet de Loi" أو لائحة بقانون في تجارب برلمانية أخرى كما هو الحال في مجلس النواب بالأردن، و على نحو آخر يدعى ما يودع بهذا الخصوص من طرف النواب اقتراحات القوانين "Proposition de Loi"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 1966، ص 477

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، سنة 2002، ص 128

<sup>3</sup> - قريش ضرار، آليات التشريع في التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص الدولة

والمؤسسات، جامعة زيان عاشور الجلفة، السنة الجامعية 2016/2017، ص 8

<sup>4</sup> - قريش ضرار، نفس المرجع، ص 9

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

من هنا كان لزاما على كل من الحكومة و النواب أن يعملوا على تحقيق التوازن و ضمان الانسجام و التعاون في أداء هذه المهمة، بما يجعل من عملية المبادرة بالتشريع عملية تكاملية.

هذا من الزاوية النظرية إلا أننا بالعودة إلى واقع الحال من خلال التجربة العلمية للبرلمان الجزائري نرى أن قيام الحكومة بالمبادرة التشريعية عبر مشاريع القوانين أصبح قاعدة عامة، و أضحت اقتراحات القوانين استثناء نادر الحدوث على تلك القاعدة العامة<sup>1</sup>. يتمتع نواب المجلس الشعبي الوطني بحق التشريع بما يجسد السيادة المكفولة دستورا لممثلي الشعب في مجال التشريع و التي جاءت في الفصل الثالث من الباب الثالث من التعديل الدستوري لسنة 2020.

### الفرع الثاني : شروط ممارسة التشريع

غير أن ممارسة هذا الحق تخضع لشروط شكلية و موضوعية حددها الدستور في المادتين 143 و 145<sup>2</sup>، و كذا القانون العضوي رقم 16-12<sup>3</sup> المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة و النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وهي كالاتي:

1- يشترط في كل موضوع أو اقتراح قانون كي يكون مقبولا أن يفرغ في شكل مواد يجب أن يراعي فيها الصياغة القانونية مع التبويب و العنونة اللازمتين<sup>4</sup>، كما جاء به أحكام نص المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>1</sup> - نذير عميرش، مكانة السلطة التشريعية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة

العلوم الإنسانية الصادرة عن كلية الحقوق بجامعة الإخوة منتوري قسنطينة، عدد 51 طبعة جوان 2019، ص 144

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون -

المستجد، جسور للنشر والتوزيع، 2021، ص 117

<sup>3</sup> - القانون رقم 16-12 المؤرخ في 25/08/2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة،

وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50 مؤرخة في 28/08/2012

<sup>4</sup> - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، عدد 04،

سنة 2004، الجزائر، ص 42

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

2- كما يشترط أن يرفق اقتراح القانون بعرض الأسباب تبعا لما نصت عليه المادة 12 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد للعلاقة الوظيفية بين الغرفتين و بينهما و بين الحكومة.

3- يشترط لقبول اقتراحات القوانين للمناقشة أن تقدم مرفقة بتوقيعات عشرين نائبا على الأقل ثم يتم إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني كما جاء في المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 و المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

يضاف للشروط الشكلية السابق ذكرها مجموعة من الشروط الموضوعية هي:

1- لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها<sup>1</sup>.

من المهم أن نشير هنا إلى أن أحكام هذه المادة قد أثارت الكثير من الجدل لدى أساتذة القانون الدستوري و مختلف الفعاليات السياسية الوطنية و منها:

أ- أنها ضابط أساسي و قيد الهدف منه تجنب المبادرات الفوضوية أو الديماغوجية السياسية " فبعض النفقات تكون لأهداف شعبية برلمانية<sup>2</sup>."

و بالتالي يهدف هذا المبدأ لعدم تمكين النائب عن طريق المبادرة باقتراح مالي أن يأتي بأعباء إضافية سواء على حسن نية أو غير ذلك، مما يؤدي بالحكومة لاتخاذ قرارات غير شعبية كرفع الضرائب أو زياد في الأسعار، على أن الحكومة " تغض الطرف عن الاقتراحات والتعديلات التي لا تسبب ضررا كبيرا للخزينة العامة وغالبا ما يحصل ذلك للمحافظة على العلاقة مع البرلمان<sup>3</sup>."

1- المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق

2- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب الصادرة عن المجلس

الشعبي الوطني، عدد2 لسنة 2006، ص 71

3- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص122

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

ب- يذهب قسم آخر من رجال القانون الدستوري إلى اعتبار أن هذا الشرط ليس سهلا على النواب ضمانه والتقيد به، ومن هنا فهو يقيد نهائيا المبادرة البرلمانية لاستحالة وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية خصوصا إذا ما تعلق بالدولة و تسييرها.

لذا يرى أصحاب هذا الرأي أن النواب لا يستطيعون المبادرة بالتشريع إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي اقتراح قانون أن يمر ما لم تغض الحكومة الطرف عنه<sup>1</sup>.

2- لا يقبل أي اقتراح قانون نظير اقتراح يجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ اقل من اثني عشر شهرا (12) تبعا للمادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12.

3- يجب تبليغ الحكومة باقتراحات القوانين لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين، والملاحظ أن هذه المدة طويلة نسبيا حيث يؤدي إلى تأخر عرض اقتراحات القوانين التي بادر بها النواب على اللجنة المختصة بالمجلس الشعبي الوطني هذا في حالة قبولها، و في حالة عدم إبداء رأيها في أجل شهرين تعرض على لجنة مختصة<sup>2</sup>.

على العكس من هذا نجد أن الحكومة و استنادا إلى مبرر الاستعجال تملك الأولوية في ضمان التسجيل الآلي و الفوري لمشاريع القوانين في جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الوطني دون المرور على سلسلة الإجراءات التي تخضع لها مبادرات النواب عند اقتراح القوانين، ناهيك عن حق الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة للبرلمان ما يمكنها من التأثير في قرارات هذه اللجان<sup>3</sup>.

4- تودع اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس خلال انعقاد الدورة و يتولى المكتب دراستها و البت فيها شكلا، بمعنى أن " المبادرة بالتشريع بحاجة إلى شهادة ميلاد من قبل مكتب الغرفة الأولى"<sup>4</sup>، أي أن اعتراف المكتب يضي عليها خصوصية المبادرة التشريعية.

1- لمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق بجامعة قسنطينة، 1991، ص 438

2- المادة 24 الفقرة 03 من القانون رقم 16-12 المؤرخ في 25/08/2016، مرجع سابق

3- نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 47

4- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 129

### المطلب الثاني: المناقشة و التصويت

تنص المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 على أنه ".... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"، ويفهم من هذه المادة أن سلطة مناقشة المبادرة التشريعية هي سلطة مخولة لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، حيث ذهب البعض إلى القول بان المؤسس الجزائري أعطى مجلس الأمة كامل الصلاحيات في المجال التشريعي<sup>1</sup>.

لكن المشكل يظهر في نص الفقرة الثالثة من هذه المادة "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بالأغلبية"، التي تحصر العملية التشريعية في المجلس الشعبي الوطني فقط، ويقتصر دور مجلس الأمة على تزكية ما تمت المصادقة عليه من طرف الغرفة الأولى.

### الفرع الأول: المناقشة

يودع مكتب المجلس الشعبي الوطني مشاريع و اقتراحات القوانين على مستوى اللجان المختصة لدراستها و التصويت عليها، ثم تعرض بعد ذلك على مستوى الجلسات العامة للمجلس لدراسة التعديلات المقترحة، ثم التصويت على المبادرات التشريعية والمصادقة عليها.

### أولا: المناقشة على مستوى اللجان المختصة

يقوم رئيس مكتب المجلس الشعبي الوطني بإيداع مشاريع واقتراحات القوانين على اللجان المختصة لدراستها و إعداد تقارير تمهيدية بشأنها، ويصادق على تلك المشاريع و الاقتراحات بأغلبية أعضاء اللجنة<sup>2</sup>.

ويمكن للجان المختصة عند دراستها لتلك النصوص الاستعانة بالخبراء، كما يمكن أن تستمع في إطار أعمالها إلى ممثل الحكومة، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال

1- بوزيد لزهاري، مداخلة بعنوان دراسة تحليلية، في الملتقى الوطني حول "إشكالية المادة 120 من دستور 1996"، المنعقد يومي 06 و 07 ديسمبر 2004 المقام تحت رعاية و تنظيم الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، مقال غير منشور، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، ص 144 و ما يليها.

2- فريش ضرار، مرجع سابق، ص 12

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين، حسب الحالة، أي سواء كانت المناقشة على مستوى لجان المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى لجان مجلس الأمة، كما يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته.

و حضور الحكومة ضروري لمراقبة عمل اللجان البرلمانية، ليس من اجل شرح المبادرة فحسب، بل خشية أن تمس مشاريعها تعديلات لا تتوافق مع طموحات الحكومة ورغباتها، لذا منحت الحكومة سلطة أخرى ، تتمثل في إمكان سحب مشاريع القوانين قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

جاء في المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12 "مع مراعاة أحكام الفقرة 08 من المادة 138 من الدستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>.

كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها، و يعلم مجلس الأمة و الحكومة بذلك.

يترتب على السحب توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة، و لا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال<sup>2</sup>.

---

1- يقصد بالمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، دستور الجمهورية الجزائر لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996 ج.ر عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج.ر عدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج.ر عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، وبالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المنشور في ج.ر عدد 14 المؤرخة في 07/03/2016.

2- على سبيل المثال: خلال الفترة التشريعية الممتدة ما بين 1998 إلى غاية 2000 ، سحبت النصوص التالية:  
- مشروع قانون محدد لكيفيات بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية، حيث أودع بتاريخ 16/12/1997 و سحبتة الحكومة بتاريخ 11/07/1998، <http://www.apn.dz/ar> يوم 22/03/2021 على الساعة 08.45  
- مشروع قانون المعدل و المتمم للأمر المتعلق بالإجراءات المدنية الذي أودعته الحكومة بتاريخ 26/04/1998 وتم سحبه بتاريخ 25/04/1999. <http://www.apn.dz/ar> يوم 22/03/2021 على الساعة 08.45  
- مشروع قانون متمم للأمر المتضمن القانون المدني المودع بتاريخ 10/03/1999 وتم سحبه بتاريخ 25/04/1999 <http://www.apn.dz/ar> يوم 22/03/2021 على الساعة 08.45

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

تسمح هذه المادة للحكومة بان تسحب النص الذي تتخوف من كثرة التعديلات فيه، و بالتالي استعمالها وسيلة قانونية أخرى تمكن النص من الظهور إلى الوجود في الصيغة التي تريدها. و تتمثل هذه الوسيلة في الأوامر<sup>1</sup>، أما إذا وافقت الحكومة على إبقاء النص، فيعرض المشروع على الجلسة العامة.

و بعد إعداد اللجنة تقاريرها التمهيدية حول النصوص المدروسة توزعها على النواب، قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ الجلسة، باستثناء مشروع قانون المالية، ثم تعمل على تسجيل المشروع أو اقتراح القانون في جدول الأعمال الخاص بجلسات المجلس.

### ثانيا : المناقشة على مستوى الجلسات العامة

في حالة إذا ما كان النص مشروع قانون، يقدم ممثل الحكومة النص و يتم الاستماع إليه في الجلسة، ثم يتم الاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة، لتبدأ إجراءات تسجيل المتدخلين مع احترام ترتيب المسجلين حسب الأسبقية.

أما إذا كان النص اقتراح قانون من النواب، يتم الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح و ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة ثم المتدخلين حسب ترتيبهم.

تتم المناقشة العامة للنص، ثم مناقشته مادة مادة، و يكون النقاش بين الوزير المعني أو أصحاب اقتراح القانون من جهة و بين النواب من جهة أخرى، مع تحديد المدة الزمنية لكل تدخل حسب عدد المتدخلين.

ويمكن لممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب الاقتراح القانون، أن يقدم شفويا تعديلات خلال المناقشة مادة مادة.

إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة، أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة، لتمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجاتها

---

<sup>1</sup> - هذا ما حصل مثلا بالنسبة للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حي أعلن رئيس الحكومة و رئيس المجلس الشعبي الوطني تسجيل مشروع القانون في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، لكن لم نكن نعلم أن رئيس الجمهورية اصدر ذلك القانون بموجب أمر رقم 06-12 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

بخصوص التعديل، ويكون توقيف الجلسة وجوبا، بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون<sup>1</sup>.

### ثالثا : التعديلات على المبادرات القانونية

إن المشاركة في العملية التشريعية تكون أيضا عن طريق إدخال التعديلات على اقتراحات ومشاريع القوانين المعروضة على المجلس الشعبي الوطني، بل إن التعديلات كانت ولا تزال وسيلة تملكها البرلمانات للضغط على الحكومة المستحوذة على أغلبية المبادرات التشريعية.

إلا أن الحكومة تملك أيضا حق التعديل سواء على المبادرات المعروضة من قبل النواب، أو على تعديلات النواب أو على التعديلات التي تقدمها اللجان المختصة، مع الإشارة إلى أن حق التعديل مخول للنواب فقط دون أعضاء مجلس الأمة حسب ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020.

و تنص المادة 128 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: " يحق للجنة المختصة و نواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته"

و هذا ما أكدته المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>، حيث تقدم التعديلات على مشاريع و اقتراحات القوانين من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع، أو عشرة (10) نواب، يجب أن تكون التعديلات معللة و بإيجاز وأن تخص مادة أو مواد من النص، أولها علاقة مباشرة إن تضمنت إدراج مادة إضافية.

وتوقع تعديلات النواب من قبل جميع أصحابها، و تودع في اجل ثلاث (03) أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة.

يستخلص مما سبق، أن حق النواب في تقديم تعديلاتهم مقيد بمدة زمنية معينة وهي

<sup>1</sup> - المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق

<sup>2</sup> - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الموقع الرسمي

<http://www.apn.dz/ar/plus-ar/textes-fondamentaux-sur-le-pouvoir-legislatif-ar/358-2014-02-24-15-09-44>، يوم 22/03/2021 على الساعة: 08.49

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

ثلاثة (03) أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة، وذلك خلافا للحكومة واللجنة المختصة التي يمكن لها أن تقدم تعديلات في أي وقت تشاء قبل التصويت على مادة معينة<sup>1</sup>.  
و يتدخل مكتب المجلس الشعبي الوطني لقبول التعديل أو رفضه، ففي حالة رفض التعديل، يكون ذلك بقرار مغل، و يبلغ إلى مندوب أصحابه، أما في حالة قبول التعديل، فتحال التعديلات على اللجان المختصة وتبلغ الحكومة، وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>، وبعد ذلك تعرض تلك التعديلات للمناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني يتدخل خلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة<sup>3</sup>، وبعد هذه التدخلات تبدأ مرحلة التصويت.

### الفرع الثاني : مرحلة التصويت

سواء كان الاقتراح من جانب أعضاء البرلمان أو من جانب الحكومة، فإنه لكي يصبح قانونا، لا بد أن يوافق عليه البرلمان، و تتم إجراءات التصويت وفقا للقواعد التي تحكم سير العمل البرلماني أي طبقا للأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية.

و إذا كانت الأنظمة الداخلية للغرفتين البرلمانيتين هي التي تحدد الإجراءات التي يتعين إتباعها للموافقة على مشروعات القوانين، فإن الدساتير تتضمن عادة بعض الأحكام الرئيسية المتعلقة بالنصاب، الحضور، الأغلبية الواجبة... الخ.

بعد المناقشة العامة، تعرض المبادرات القانونية للتصويت بترتيب معين يسمح للحكومة بأخذ فكرة عن كافة التعديلات المقترحة، ومن ثم التصرف إزاءها بما يحفظ للحكومة تواجدتها الفعال خلال مختلف مراحل سير العمل التشريعي.

وتتبع عملية التصويت الترتيب التالي:

- تعديل الحكومة أو تعديل أصحاب اقتراح قانون.

<sup>1</sup> - جاء في نص المادة 78 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها. "

2- المادة 78 الفقرتان 6 و 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق

3- المادة 35 من القانون العضوي رقم 12-16، مرجع سابق

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

- 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<sup>1</sup>.

كما يمكن لرئيس المجلس خلال المناقشة مادة مادة، أن يعرض للتصويت جزءا من النص، في حالة عدم إدخال أي تعديل عليه<sup>2</sup>.

وتستطيع الحكومة تقديم تعديلات في أي وقت تشاء، مما يسمح لها بتكوين فكرة حول التعديلات المقدمة من قبل النواب، وكذا المقدمة من قبل اللجنة المختصة والخروج بحل توافقي بين الحكومة و النواب عن طريق تقديم تعديلات أخرى ، أما إذا كان التعديل المقدم يؤثر كثيرا على مضمون النص و الهدف الذي أرادت الحكومة تمريره على المجلس، فيمكن لها أن تطلب إيقاف الجلسة أو أن تسحب النص قبل التصويت عليه<sup>3</sup>، إلا أن استعمال الحكومة هذه الوسائل، سيظهر خاصة في حالة ما إذا كانت لأغلبية البرلمانية، بسبب انتمائها غير مساندة لها<sup>4</sup>.

### أولا: شروط صحة التصويت

باختلاف المناقشات في المجلس الشعبي الوطني و التي تصح مهما كان عدد النواب الحاضرين، فان صحة التصويت تقتضي حضور أغلبية النواب.

وفي حالة عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل واثنتي عشرة (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا ولا يمكن أن تكون إلا بمراقبة واحدة للنصاب في الجلسة الواحدة.

1- المادة 35 من القانون العضوي رقم 12-16، مرجع سابق

2- المادة 36 من القانون العضوي رقم 12-16، نفس المرجع

3- المادة 21 من القانون العضوي رقم 12-16، نفس المرجع

4- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل الدكتوراه الدولة في

القانون، جامعة تيزي وزو، سنة 2006 ، ص3

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

نجد أن المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنظمة لإجراءات صحة التصويت لم تفرق بين النصاب القانوني لعدد النواب عندما يكون موضوع المبادرة قانونا عضويا وعندما يكون موضوعها قانونا عاديا.

فإن نص هذه المادة يمكن تطبيقه في حالة ما إذا كانت هذه المبادرة تتعلق بمواضيع القانون العادي، أما إذا كان موضوعها قانونا عضويا، فإن التصويت يجب أن يكون بالأغلبية المطلقة للنواب في جميع الحالات، و ذلك احتراماً لنص المادة 145 الفقرة 04 من الدستور الذي جاء فيه: "... تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب"، فلم يحسم الدستور موضوع النصاب الواجب توافره بالنسبة للقانون العادي، فكان من الضروري تنظيم القانون رقم 16-12 هذه النقطة، وأيضاً تنظيم إجراءات التصويت بالنسبة للقوانين العضوية<sup>1</sup>.

### ثانياً: أساليب عملية التصويت

تتبع عملية التصويت ثلاث أساليب وهي: التصويت مع مناقشة عامة، التصويت مع مناقشة محدودة، ثم التصويت بدون مناقشة، ويعتبر التصويت مع مناقشة عامة هو الإجراء العادي للتصويت، أما التصويت مع مناقشة محدودة أو بدون مناقشة، فيعتبران وسيلتين تستعملهما السلطة التنفيذية لفرض سيطرتها وامتيازاتها في ممارسة العمل التشريعي، إن لم نقل السلطة التشريعية.

### 01- التصويت مع المناقشة العامة

إن التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة<sup>2</sup>.

فإذا انصبت المناقشة على مشروع القانون، يشرع بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

أما إذا انصبت المناقشة على اقتراح قانون، يشرع بالاستماع إلى مندوب أصحاب

<sup>1</sup> - ما نلاحظه من القوانين المنظمة لموضوع مراحل من القواعد التشريعية، خاصة القانون العضوي رقم 16-12 لم يتعرض و لو مرة واحدة لعبارة القوانين العضوية أو القوانين العادية، كان المشرع تناسى أن دستور 1996 المعدل قد فرق بين آليتين للتشريع و هما القانون العضوي و القانون العادي.

<sup>2</sup> - المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12 ، مرجع سابق

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص، ويتناول الكلمة ممثل الحكومة بناء على طلبه، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها و مندوب أصحاب اقتراح القانون.

ويقرر المجلس الشعبي الوطني اثر المناقشات، أما التصويت على النص بكامله، وأما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، و يبيت المجلس الشعبي الوطني فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع<sup>1</sup>.

### 02- التصويت مع المناقشة المحدودة

طبقا لنص المادة 32 من القانون العضوي رقم 99-02<sup>2</sup>، فإن التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي للعمل البرلماني، أما التصويت مع المناقشة المحدودة، فهو إجراء استثنائي يقرره مكتب المجلس الشعبي الوطني، و ذلك بناء على طلب الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، فلا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة. و يعتبر هذا الإجراء مساسا بالسيادة التشريعية للبرلمان.

و خلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة و مندوب أصحاب اقتراح القانون، و رئيس اللجنة المختصة أو مقررها و مندوب أصحاب التعديلات<sup>3</sup>.  
وبما أن أغلبية المبادرات التشريعية تتمثل في مشاريع القوانين، فإن اللجوء لهذا الأسلوب سيستعمل أكثر من قبل الحكومة، و ينتج عن استعماله السلب من النواب مهمتهم الأساسية وهي مناقشة النص بالكامل، و يؤدي تطبيق هذا الأسلوب إلى تفادي السلطة التنفيذية أية مواجهة يمكن أن تتعرض لها داخل المجالس البرلمانية<sup>4</sup>.

1- المادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12 ، مرجع سابق

2- القانون رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 مؤرخة في 09/03/1999

3- المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 ، مرجع سابق

4- إن تحديد العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية يكون أساسها، إما وحدة الانتماء الحزبي أو حالة معايشة.

### 03- التصويت بدون مناقشة

إن تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة مقتصر على الأوامر الرئاسية فقط، حيث لا يمكن تقديم أي تعديل فيها، حيث يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة<sup>1</sup>.

وكان هذا الإجراء، قبل دستور 1996، ممتدا إلى اقتراحات ومشاريع القوانين، حيث يمكن للحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع أن تطلب التصويت بدون مناقشة على مشروع قانون أو اقتراح قانون، ويقدم الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يعرضه على اجتماع رؤساء اللجان للموافقة<sup>2</sup>.

ويعتبر التصويت بدون مناقشة إجراء من الإجراءات التي تحد من سلطة البرلمان في التشريع، و القول بان اقتصار هذا الأسلوب في دستور 2016 ، على الأوامر الرئاسية، وسيلة لرد الاعتبار للنواب، أمر غير صحيح، وحدث أن قام رئيس الجمهورية بإصدار أمر رئاسي سنة 2001 في ظل افتتاح الدورة البرلمانية.

ويتيح أسلوب التصويت بدون مناقشة، هامشا كبيرا لتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بعيدا عن أي إمكان تعديل أو تغيير من قبل النواب، ومن هنا يمكن للحكومة أن تلجا لهذا الأسلوب لضمان عدم اعتراض النواب على مبادراتها القانونية، ويؤدي ذلك إلى فقدان البرلمان حقه الدستوري في تعديل النصوص القانونية بعد أن فقد، عمليا، سلطته في المبادرة بها<sup>3</sup>.

وهذا الأسلوب يمثل سلاحا في يد الحكومة، يسمح لها بتأطير الأغلبية البرلمانية المساندة لها، بكل قوة، ومن جهة أخرى يضيق الطريق أمام المعارضة.

1- المادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12 ، مرجع سابق

2- المادة 131 من القانون رقم 77-01 المؤرخ في 15/08/1977، المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي

الوطني، ج ر عدد 66 المؤرخة في 04/09/1977

3- لونيس بوجمعة، مرجع سابق، ص 23

## المبحث الثاني

### الصلاحيات التشريعية لمجلس الأمة

طبقا لنص المادة 114 من التعديل الدستوري الجزائري 2020 التي حددت تشكيلة البرلمان الجزائري، وسيادة هذا الأخير في إعداد القوانين والتصويت عليها، فإنه يمكن القول بأن المؤسس الدستوري أراد أن تمارس الوظيفة التشريعية من طرف غرفتي البرلمان على قدم من المساواة ابتداء من مرحلة المبادرة باقتراح القانون وصولا إلى مرحلة التصويت، و المصادقة، فلا يمكن لأي غرفة أن تستأثر بالعمل التشريعي بمفردها، بل إن الصناعة التشريعية ثمرة ذلك التوافق الدائم بين الغرفتين حول النص القانوني، وهذا هو المفهوم الظاهري الذي يستشف من نص المادة 114 السالفة الذكر.

كان المؤسس الدستوري الجزائري وبموجب نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد قيد أعضاء مجلس الأمة في مجال سلطة المبادرة باقتراح القوانين،

أما في التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 بموجب أحكام المادة 143 منه فقد منح حق المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، كما أن هذه المبادرات (مشاريع، واقتراحات القوانين) تعرض أولا على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ماعدا الاقتراحات في المجالات المنصوص عليها في المادة 144 التي تودع في مكتب مجلس الأمة كما لم تنص على حق أعضاء مجلس الأمة في تعديل النص الذي صوت عليه نواب المجلس الشعبي الوطني، فله أن يصادق، أو يرفض، وهذا ما يعد تناقضا حقيقيا بين النصوص الدستورية من جهة، و إخلالا بمبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان فيما يخص إعداد القوانين والتصويت عليها من جهة أخرى، لذا أردنا أن نسلط الضوء على نطاق العملية التشريعية على مستوى مجلس الأمة من حيث علاقته بسلطة المبادرة باقتراح القوانين في (المطلب الأول)، وإشكالات التصويت والمصادقة على النصوص القانونية في مجلس الأمة (المطلب الثاني) حسب ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020.

### المطلب الأول: اقتراح القوانين

من خلال قراءتنا لنص المادة 114 من الدستور الجزائري لسنة 2020 التي وردت في أعلى هرم المواد المنظمة للسلطة التشريعية، يتبين لنا من دون أدنى شك أن مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري يتمتع بسيادة إعداد القوانين، و التصويت عليها وهذا كاختصاص أصيل يتعلق بممارسته لعمله التشريعي، فالمادة سألقة الذكر تكلمت عن سيادة البرلمان حول الصفة التشريعية لمجلس الأمة بسبب الصياغة الظاهرية و العامة لنص المادة 114 من الدستور<sup>1</sup>، خاصة بعد أن كان قد أبعده المؤسس الدستوري مجلس الأمة من حق المبادرة باقتراح القوانين بصفة كلية من خلال دستور 1996 بموجب نصوص دستورية صريحة<sup>2</sup>، ليصبح هنالك تناقض بين بعض النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطة التشريعية، لكنه تراجع خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 ومنح حق المبادرة في اقتراح القوانين لمجلس الأمة بمعية المجلس الشعبي الوطني.

و لمناقشة علاقة مجلس الأمة الجزائري بالمبادرة باقتراح القوانين سنحاول التطرق إلى حدود سيادة مجلس الأمة الجزائري في مجال المبادرة بالقوانين (الفرع الأول)، ثم نتكلم عن أسباب إعادة سلطة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري الجديد (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - السعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائري، الجزء الأول، الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، ص 101

<sup>2</sup> - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني،

نشریات مجلس الأمة، الجزائري، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص 48

الفرع الأول: حدود سيادة مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين

نصت المادة 114 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 على أنه:  
"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني  
ومجلس الأمة.

كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"

فهذه المادة أعطت السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها للبرلمان بغرفتيه من اقتراح وتعديل ومصادقة، لأن مصطلح " لها " الوارد في نص المادة يعود على عبارة غرفتي البرلمان، بمعنى أن اللفظ الذي جاءت به المادة 114 لا يبرر تقسيم السيادة، هذه الأخيرة التي تعود على البرلمان ككل ابتداء من إعداد القانون وصولاً إلى التصويت عليها<sup>1</sup>.

لكن الرأي مازال منشطاً بين مؤيد ومعارض لفكرة إعادة قراءة المادة 114 من الدستور، فصياغة هذه المادة صريحة ولا يثير ظاهراً أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية، وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان الجزائري، وهو الأمر الذي تؤكد نصوص دستورية أخرى مثل نص المادة 139 التي نصت على أنه "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور..."، وكذا المادة 140 التي جاء فيها "يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية..."

خلاصة القول هو أن المؤسس الدستوري الجزائري منح أعضاء مجلس الأمة بصفة واضحة وصريحة سلطة المبادرة بالقوانين، وتنفيذها في مجال محدود وحصرها في نص المواد 139 و 140 من الدستور، مثلهم مثل أعضاء المجلس الشعبي الوطني في الغرفة الأولى.

<sup>1</sup> - رابحي شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011، ص 36

الفرع الثاني: أسباب إعادة سلطة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة في ضل التعديل الدستوري الجديد

تميزت الثنائية البرلمانية في الجزائر بجملة من الخصوصيات كان أبرزها على الإطلاق إبعاد الغرفة الثانية ( مجلس الأمة ) من سلطة المبادرة باقتراح القوانين بصفة كلية قبل التعديل الدستوري 2020، فاعلم الأنظمة الدستورية التي تبنت نظام الغرفتين تملك فيها الغرفة الثانية سلطة المبادرة بالقوانين مثلها مثل الغرفة الأولى، لكن هذا لا ينفى من أن هناك بعض الأنظمة البرلمانية لا تملك فيها الغرفة الثانية حق المبادرة مثل فرنسا في ظل دستور الجمهورية الرابعة (دستور) 1946 ، الدستور الهولندي الحالي، كما توجد بعض الدول التي لا تملك فيها الغرفة الثانية حق اقتراح القوانين في بعض المجالات بالذات كميدان المالية، و الضرائب، والنفقات، كما هو الحال في إنجلترا، و الولايات المتحدة الأمريكية<sup>1</sup>.

كل ما في الأمر أن هناك جملة من الأسباب حتمت على المؤسس الدستوري الجزائري إعادة سلطة المبادرة باقتراح القوانين لمجلس الأمة أهمها:  
أولاً: اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على مبدأ الاتجاهين في صناعة القانون، وذلك بإمكانية انطلاق المبادرة التشريعية من الغرفتين الأولى والثانية، طبقاً لأحكام المادة 118 من التعديل الدستوري 2020، فمادام أن الغرفتين تساهم بالمادة التشريعية فهذا يحتم على المؤسس الدستوري أن يمنح مجلس الأمة سلطة اقتراح القوانين.

ثانياً: إن المكانة التي أرادها المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الأمة داخل مؤسسات الدولة من حيث ضمان استمرارية هذه المؤسسات، و استقرارها، و كذا العمل على تحقيق التوازن داخل الهيئة التشريعية، و منع حدوث ما يسمى بالشغور أو الفراغ المؤسساتي، جعلت منه أن يكون فاعلاً في مسألة المبادرة بالقوانين.

ثالثاً: يبقى النائب في المجلس الشعبي الوطني، وعضو مجلس الأمة معرضاً للضغط نتيجة وعودهم الانتخابية التي قطعوها أمام هيئتهم الناخبة، مما يفترض أن تكون سلطة

<sup>1</sup> - حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، رسالة ماجستير تخصص

القانون الدستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2015، ص 42

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

اقترح القوانين مرتبطة بهم من اجل محاولة ترجمة تلك الوعود في شكل نصوص قانونية تعبر عن تطلعات الهيئة الناخبة.

**رابعاً:** حادثة التجربة الديمقراطية في الجزائر ودخولها عهد جديد بعد الأحداث الأخيرة منها حراك 22 فيفري 2019، هي التي حتمت أن تبقى كلا غرفتي البرلمان قريبة من مجال المبادرة بالقوانين.

**خامساً:** إن المؤسس الدستوري الجزائري منح مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين تحقيقاً للتوازن بين الغرفتين، و حادثة التجربة في الجزائر، فعندما منح المؤسس الدستوري الجزائري حق التعديل للمجلس الشعبي الوطني، منح في المقابل لمجلس الأمة حق المصادقة و حق الاختلاف و حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>1</sup>.

بعد أن تطرقنا إلى بعض المبررات المختلفة والتي بموجبها منح مجلس الأمة سلطة اقتراح القوانين، يمكن لنا القول أن المؤسس الدستوري الجزائري اعتمد ثنائية برلمانية بخصائص تجد مبررها في تلك الأسباب والظروف التي من أجلها تم استحداث مجلس الأمة الجزائري كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري، حيث أريد من هذه الغرفة غير القابلة للحل أن تلعب دوراً أساسياً في مجال العلاقة بين السلطات، سواء تعلق الأمر بعلاقتها مع الغرفة الأولى، أو بينها و بين الحكومة، وكذلك الحفاظ على استمرارية مؤسسات الدولة و تجنب حالات الشغور ( مثل ذلك الفراغ المؤسساتي الذي أحدثه دستور (1989).

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، مرجع سابق، ص101

### المطلب الثاني: إشكالات التصويت والمصادقة على النصوص القانونية في مجلس الأمة

لقد حاول المؤسس الدستوري الجزائري بمناسبة تنظيمه للسلطة التشريعية أن يحقق نوعا من التوازن بين غرفتي البرلمان لاسيما أثناء ممارسة الوظيفة التشريعية التي تشمل حق الاقتراح، المناقشة، التعديل والتصويت، وهذا ما يظهر جليا من خلال نص المادة 114 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، التي أكدت أن البرلمان هو صاحب السيادة في عملية إعداد القانون والتصويت عليه، بمعنى أن غرفتي البرلمان الجزائري تتمتعان بهذه السيادة على قدم من المساواة، فهذا يعني أن مجلس الأمة قبل أن يصادق على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني يستطيع أن ينظر فيها و يعدلها، وهذا هو موقف البعض من الفقه الدستوري الجزائري الذي يرى بان حق التعديل معمول به طبقا للدستور، لكنه غير مطبق بكيفية مرضية و جديّة، و إجراءاته لم توضع في النظام الداخلي لمجلس الأمة رغم أن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الغرفتين و الحكومة كرس هذا الحق و أحال إلى النظام الداخلي تفصيل هذه المسألة<sup>1</sup>.

كل ما في الأمر أن نواب المجلس الشعبي الوطني يملكون حق التعديل أثناء الجلسات العامة، دون أعضاء مجلس الأمة الذين لا يملكون سلطة التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، مما يعني حتما أن مجلس الأمة يتمتع بحق التعديل خارج إطار الجلسات العامة، وهذه من ضمن خصوصيات النظام البيكاميرالي في الجزائر الذي يعتمد مبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي دون الأخذ بنظام الذهاب، و الإياب الذي يمنح حق التعديل لكلا الغرفتين، وهذا يوحي بان العلاقة بين غرفتي البرلمان الجزائري لا زالت علاقة شكلية بعيدة عن نظام البيكاميرالي الحقيقي<sup>2</sup>.

فالمؤسس الدستوري عندما اعتمد مبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي على مستوى البرلمان، أي ذهب دون إياب انطلاقا من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس

1- لمين شريط، مرجع سابق، ص 33

2- العربي شحط عبد القادر و عدة جلول محمد، دعائم و خصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002 ، الاوراسي، الجزء الثاني، ص27

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

الأمة، يكون قد قلص من سلطة هذا الأخير في الحق من التعديل و جعلها تمارس في إطار خاص، أي في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، فداخل إطار هذا الأخير كل شيء مسموح لأعضاء مجلس الأمة لما يرونه من تعديلات، لذا سنحاول مناقشة حق الخلاف والملاحظات الكتابية التي يقدمها أعضاء مجلس الأمة للجنة المختصة بمناسبة دراسة النص على مستوى هذه الأخيرة في الفرع الأول، وعملية المصادقة على النصوص القانونية من خلال الفرع الثاني.

### الفرع الأول: حق مجلس الأمة في الخلاف حول النص القانوني والملاحظات الكتابية التي يقدمها أعضاؤه

لقد أعطى المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حق الخلاف مع مجلس الشعبي الوطني حول النص القانوني الذي صوت عليه هذا الأخير، لذا سوف نتطرق إلى الإجراءات المتبعة في ممارسة هذا الحق من طرف مجلس الأمة (أولا)، وذلك من أجل التعرف على دور المجلس في سلطة التعديل بموجب استعمال الحق في الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني حول النص القانوني الذي صوت عليه هذا الأخير (ثانياً)، والملاحظات التي يقدمها أعضائه (ثالثاً)

#### أولاً: إجراءات ممارسة حق الخلاف على مستوى مجلس الأمة الجزائري

طبقاً للفقرة الرابعة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>1</sup>، فإنه يجوز لمجلس الأمة أن يمارس حقه في الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني حول النص الذي صوت عليه هذا الأخير، و يحدث هذا الخلاف عندما لا يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه، فمجلس الأمة غير ملزم بالمصادقة على كل ما يأتيه من الغرفة الأولى فله أن يوافق و يصادق، و يمكنه أن يختلف، و يعارض، و لا يوافق، و يرفض، و لا يقع الحق في الخلاف إلا في مجلس الأمة بمناسبة المصادقة على النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني،

<sup>1</sup> - تنص المادة 145 الفقرة من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " ... في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من 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.

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

بمعنى أن مجلس الأمة هو صاحب الحق الأصيل في ممارسة الحق في الخلاف دون مشاركة أي جهة، و بدون اخذ رأي أي مؤسسة دستورية أخرى، و يستوي أن يكون هذا الخلاف على النص كله، أو على جزء منه، كما قد ينصب الخلاف على فقرة في مادة، أو حتى عبارة، أو مصطلح في مادة، أو فقرة<sup>1</sup>.

و بمجرد عدم مصادقة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني نصح أمام حالة خلاف المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة 145 من الدستور، و مادام أن مجلس الأمة يملك حق رفض ما تم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني فهذا يفترض منه أن يقوم بتقديم الأسباب، و اقتراح البدائل التي يراها ضرورية و ذلك في شكل مواد، أو مادة جديدة، أو تعديل عبارات تخص مادة، أو عدة مواد متعلقة بالأحكام محل الخلاف، و يكون ذلك بمناسبة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد كونها هي الجهة الدستورية الأولى المكلفة بتنفيذ القوانين، لكن من المنطقي أن تمنح هذه الصلاحية إلى غرفتي البرلمان لان عملية صنع القانون هي من المهام الأصيلة للبرلمان<sup>2</sup>.

وإذا توصلت اللجنة المتساوية الأعضاء لنص توافقي حول الأحكام محل الخلاف القائم بين الغرفتين يقوم رئيس المجلس الذي عقدت أشغال اللجنة بمقره بتبليغ الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ليتولى هذا الأخير عرض نص الصلح على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه<sup>3</sup>، و عملية المصادقة لا تتم بصورة تلقائية بل من حق كلا الغرفتين إدخال تعديلات على نص الصلح لكن بعد موافقة الحكومة<sup>4</sup>.

1- بوزيدي لزاهري، مرجع سابق، ص ص 57، 58

2- عبدالرحمان عزوي، "تعليق على المادة 120 من الدستور"، مجلة ملتقى المؤسسات، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الأول، جانفي 2006، ص 24 و ما يليها.

3- الفقرة الخامسة من نص المادة 145 للتعديل الدستوري 2020، مرجع سابق

4- الفقرة السادسة من نص المادة 145 للتعديل الدستوري 2020، نفس المرجع

### ثانيا: دور الخلاف في تفعيل سلطة التعديل على مستوى مجلس الأمة

طبقا لنص الفقرة الرابعة من المادة 145 السالفة الذكر فان مجلس الأمة غير مقيد بنوع الخلاف الذي يمكن أن يثيره حول النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، فهذه الفقرة تتكلم عن الخلاف بصفة مطلقة فهي لم تحصره في أن يكون مثلا جوهريا، أو أساسيا، أو يتعلق بالشكل، أو المضمون، و من ثم لا يمكن أن يمارس أي نوع من أنواع الرقابة في هذا المجال، فهو سيد الأمر في مسألة تحديد نوعية الخلاف<sup>1</sup>.  
و لقد ميز البعض من الفقه بين نوعين من الخلاف و هما الخلاف البسيط، والخلاف الجوهرى<sup>2</sup>.

#### 01- الخلاف البسيط

لا يثير الخلاف البسيط كأصل عام أي إشكال لأنه غالبا ما يتم تجاوزه بسهولة من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، و يرتبط هذا النوع من الخلاف عادة بمسائل تقنية متعلقة بالصياغة اللغوية، أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل، و لقد أثبتت التجارب السابقة أن أغلب الخلافات التي وقعت بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني كانت بسيطة، و متعلقة بمسائل تقنية تم تجاوزها بسرعة و سهولة مثل الخلافات التي ارتبطت بشأن القانون المتعلق بالطيران المدني، و القانون العضوي المتعلق بعضو البرلمان، وقانون الطاقة هذا الأخير الذي كان الخلاف بشأنه حول مادة واحدة، و ذلك في الصياغة اللغوية لعبارة وردت في المادة 41 منه، حيث كان نص المادة الأولى كالآتي:

"تخضع الأجهزة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني والمستعملة للكهرباء و الغاز و المواد البترولية المفرطة في استهلاك الطاقة وفق معايير الفاعلية الطاقوية إلى رسم خاص".

وبعد انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء ودراسة هذه المادة تم التوصل إلى اقتراح نص جديد للمادة و ذلك على النحو التالي:

1- بوزيدي لزهارى، مرجع سابق، ص 57،

2- طالب طاهر، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانتين، فعاليات المنتدى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الثاني، ص 73، 74

"تخضع الأجهزة المبيعة و المستعملة للكهرباء و الغاز و المواد البترولية ذات الاستهلاك المفرط للطاقة".

## 02- الخلاف الجوهري

هو خلاف شديد وحاد يقع بين الغرفتين البرلمانيتين بمناسبة دراسة نص تشريعي معين، فهو خلاف سياسي و استراتيجي مرجعيته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية، فهو خلاف ذو أبعاد إيديولوجية، و عادة ما يقع مثل هذا الخلاف في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين.

لقد وقع خلاف من هذا النوع بين غرفتي البرلمان الجزائري بشأن القانون المتضمن التنظيم القضائي الذي نص على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية فرفضه مجلس الأمة بعد أن صوت عليه المجلس الشعبي الوطني مبررا رفضه بعدم صلاحية مثل هذا الطرح للوضعية الراهنة للجزائر.

وقد كان الخلاف في هذا الشأن حول خمس(05) مواد رفض مجلس الأمة المصادقة عليها و هي المواد 24، 27، 34، 34 و 40، و بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تم إلغاء ثلاثة(03) مواد و هي: 34، 35 و 40، بينما تمت إعادة صياغة المادتين 24 و 27 اللتان كانتا تنصان كما يلي:

**المادة 24: "تنشأ محاكم تجارية و بحرية و محاكم عقارية و محاكم اجتماعية و محاكم لأحوال الشخصية".**

**المادة 27: "في دائرة اختصاص الجهات القضائية التي لا توجد بها محاكم تجارية بحرية أو عقارية أو اجتماعية أو أحوال شخصية".**

وطبقا للتوصيات التي قدمها مجلس الأمة في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي تمت المصادقة عليها من طرف غرفتي البرلمان تم حذف عبارة "الأحوال الشخصية"، و هذا ما يبرز الدور الفعال الذي يمكن أن يقوم به مجلس الأمة من خلال هذه التوصيات التي تعبر عن اتجاهاته وآرائه بمناسبة الخلاف الجوهري.

من خلال ما سبق يمكن القول بأن مجلس الأمة استطاع أن يؤكد بأنه قادر على تقديم البديل فيما اختلف فيه مع المجلس الشعبي الوطني مهما كان نوع الخلاف (بسيطا،

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

أو جوهريا)، كما استطاع أن يقنع اللجنة المتساوية الأعضاء بتوصيات تجسدت في شكل تعديلات استطاع أن يمارسها بطريقة مغايرة عن تلك التعديلات التي يمارسها نواب الغرفة الأولى ضمن الجلسات العامة، بمناسبة مناقشة مشاريع و اقتراحات القوانين المعروضة أمام المجلس الشعبي الوطني، فمجلس الأمة يتمتع بحق التعديل من خلال حقه في الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني، و في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء فقط مما يترك ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل تتم بصفة غير مباشرة<sup>1</sup>.

### ثالثا: الملاحظات الكتابية لأعضاء مجلس الأمة

لقد خول النظام الداخلي لمجلس الأمة لأعضاء المجلس حق تقديم ملاحظات كتابية حول النصوص التي أعدت اللجان المختصة تقريراً تمهيدياً بشأنها<sup>2</sup>، في أجل ثلاث أيام بعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص، و يجب أن تودع هذه الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبيت فيها شكلاً قبل إحالتها على اللجنة المختصة<sup>3</sup>.

لذا يمكن القول بأن هذه الملاحظات الكتابية التي يتقدم بها أعضاء مجلس الأمة للجنة المختصة حول النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، لهي اعتراف ضمني من طرف المشرع بحق مجلس الأمة في سلطة التعديل بطريقة غير مباشرة، فمن خلالها يمكن للمجلس أن يؤثر بموجب ملاحظات أعضائه الكتابية على التقرير التكميلي الذي تعده اللجنة المختصة حول النص، وهذا ما تؤكد الفقرة الرابعة من المادة 39 من القانون العضوي رقم 16-12، كما يمكن للجنة المختصة أن تستمع لأصحاب الملاحظات الكتابية ومن ثم فان تبني مثل هذه الملاحظات وقبولها من قبل اللجنة المختصة يعتبر طريقاً مضموناً يكفل لأعضاء مجلس الأمة تجسيد وجهة نظرهم بخصوص ما أحيل إليهم من نصوص قانونية من الغرفة الأولى، خاصة وأنهم لا يملكون تقديم تعديلات مباشرة أثناء المناقشة العامة على غرار نواب المجلس الشعبي الوطني كما

1- عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص301

2- المادة 63 الفقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر عدد 49 مؤرخة في 2017/08/22

3- المادة 63 الفقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، نفس المرجع

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

لا يستطيعون تقديم تعديلات مستقلة على مستوى اللجان حتى و لو كانوا أعضاء فيها لان عددهم قليل<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: المصادقة على النصوص القانونية

نصت الفقرة الأولى من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه:

" ... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه"

يفهم من نص هذه الفقرة أن حق المصادقة على النصوص القانونية اختصاص أصيل لمجلس الأمة يمارسه بصفة تالية مع الغرفة الأولى، فمجلس الأمة يصادق على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، مما يؤكد مرة أخرى من أن مجلس الأمة الجزائري هو كذلك يتعامل مع المبادرات التشريعية بشكل مباشر، لأن نص الفقرة الأولى من المادة 145 من التعديل الدستوري استعمل مصطلح "مشروع أو اقتراح موضوع" ليؤكد انه استخدم عبارة اقتراح أمام مجلس الأمة، لذا فهذا الأخير يتصدى لكل النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، و بأغلبية أعضائه، و من هنا يتبين لنا بان هناك شرطين أساسيين للمصادقة على النصوص من طرف مجلس الأمة الجزائري و هما:

#### 01- الشرط الأول

إن مجلس الأمة الجزائري يصادق على كل النصوص سواء التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني أو غيرها التي تقترحها الحكومة في مفهوم أحكام المادة 144 من التعديل الدستوري 2020، فأصبح يتعامل مع المبادرات بصفة مباشرة، وهذا تطبيقاً لمبدأ الاتجاه الثنائي الذي تميزت به البيكاميرالية الجزائرية الحديثة في مجال العمل التشريعي.

#### 02- الشرط الثاني

نصاب المصادقة على النصوص القانونية من طرف أعضاء مجلس الأمة هو أغلبية الحاضرين على القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة على القوانين العضوية، وهذا

<sup>1</sup> - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009 ص 179

## الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان

ما يسري على نصاب التصويت ضمن المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>، فالمؤسس الدستوري أراد أن يشارك الثلث الرئاسي في عملية التصويت و لا يمكن احتكار هذه العملية من طرف النواب المنتخبين فقط، بل يجب أن يحصل نص القانون على أكبر إجماع و اتفاق من طرف أعضاء مجلس الأمة، والسبب في ذلك هو الرغبة في إعطاء المجلس الشعبي الوطني الحرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشاريع و اقتراحات القوانين المعروضة عليه.

لا يمكن أن ننكر ذلك الدور الذي يمكن أن يلعبه مجلس الأمة في منعه لاحتكار العمل التشريعي من طرف المجلس الشعبي الوطني، وكذا العمل على تحقيق نوع من التوازن بين غرفتي البرلمان، وبالتالي لا يبقى مجلس الأمة مجرد غرفة لمرور جميع المبادرات التي يبادر بها النواب والحكومة، إلا أن هذا النصاب الذي اشترطه المؤسس الدستوري للمصادقة على النصوص القانونية من طرف مجلس الأمة لا يخلو من عدة سلبيات يمكن أن تؤثر على الإنتاج التشريعي، فإذا لم يتحقق هذا النصاب فإن ذلك ينعكس بالسلب على الدور الذي يمكن أن يلعبه المجلس الشعبي الوطني في مجال صناعة القانون، مما يفتح المجال للسلطة التنفيذية للتدخل عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، وكذا باقتراحاتها لمشاريع القوانين، و التشريع عن طريق الأوامر، و هذا ما ينعكس سلبا على الدور الذي يقوم به نواب الشعب وأعضاء مجلس الأمة في مجال التشريع، مما يؤدي حتما إلى تدهور المعيار التشريعي.

<sup>1</sup> - الفقرة الرابعة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق

### خلاصة الفصل الأول

تعد السلطة التشريعية من السلطات العامة في الدولة على غرار كل من السلطتين التنفيذية والقضائية، والحكم على مكانتها في أي نظام دستوري يستشف من جملة الأحكام الدستورية والقانونية والتنظيمية المحددة لصلاحياتها واختصاصاتها في مجال التشريع والرقابة على أعمال الحكومة خصوصا، ومدى فعاليتها وقدرتها على ممارستها، بعيد عن أي قيد لها، وهو ما يعمل المؤسس الدستوري عليه من خلال التطور الذي شهده النظام الدستوري الجزائري، بدءا من دستور 1963 ومرورا بدساتير 1976 و1989 و 1996 ووصولاً إلى التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 الذي خول لمجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين خلافا لما كانت عليه الدساتير السابقة.

## الفصل الثاني

### صلاحيات السلطة التنفيذية

#### في التشريع

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

قلص التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 من صلاحيات السلطة التنفيذية في الوقت الذي عزز مهام السلطة التشريعية بهدف تفعيل دور البرلمان في العملية السياسية. ويعتبر تقليص مركز رئيس الجمهورية في مجال التشريع وإعطاء الأغلبية البرلمانية مركزا قانونيا ممتازا في التعديل الدستوري الجديد مقارنة بدستور 2016، الذي يصب في مجال تعزيز موقع السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان الذي غيب وغاب في فترة ما عن الساحة السياسية الجزائرية ، ومن الواضح أن وثيقة التعديل سعت لتوفير كل الصلاحيات وتفعيل آليات الرقابة والتشريع لنواب البرلمان ، لاسيما فيما يخص مراقبة عمل الحكومة وإمكانية تعيين رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية وتقليص صلاحيات الرئيس في مجال التشريع.

وحسب أحكام المادة 103 التي تنص: "يقود الحكومة وزيرا أولا إذا أسفرت نتائج الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية ، ويقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت نتائج الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية ، تعتبر جزئية دستورية مهمة لتعزيز قوة السلطة التشريعية وإحداث نوع من التوازن مع السلطة التنفيذية.

وبخصوص تطبيق هذه المادة الدستورية واقعا ، فإلى عدم انتماء رئيس الجمهورية لأي حزب لا يشكل عائقا أمام تشكل أغلبية في البرلمان موالية له وتدعم برنامجه وهو ما سيمثل الأغلبية الرئاسية.

وفيما يخص مجال التشريع وتقليص صلاحيات الرئيس بعد إلغاء التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية ماعدا في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور أو حالة الشغور، فإلى عودة اختصاص التشريع في أغلب الحالات للبرلمان بعيدا عن إمكانية استغلال صلاحية التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية لتمرير بعض القوانين كما تم سابقا.

وعلى هذا الأساس تم تقسيم الدراسة في هذا الفصل إلى صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع من خلال المبحث الأول، والصلاحيات التشريعية للحكومة في المبحث الثاني.

## المبحث الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع

إن دور رئيس الجمهورية في الاختصاص التشريعي قد يبدو في صورة تعاون مع البرلمان، إلا أن هذا الدور قد تعلق مرتبته ليصل إلى حد سيطرته على هذه الاختصاصات وبصورة منفردة.

فرئيس الجمهورية، وبصفته ممثل الدولة داخل البلاد وخارجها، له سلطة إبرام المعاهدات الدولية، وما على البرلمان إلا أن يصادق على المعاهدات التي قام بإبرامها، ومن جهة أخرى يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق الاستفتاء الذي يعد حقا خالصا له يستعمله متى يشاء، كما يعد العنصر الأساسي في العملية التأسيسية لأنه الوحيد الذي بإمكانه تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور، و تبقى مبادرة النواب متوقفة على سكوته عنها.

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات التشريعية أضحت رئيس الجمهورية المتحكم الوحيد في مصير النصوص التشريعية، فإذا كان الهدف من إدراج حق الاعتراض هو تحقيق نوع من الرقابة على النص التشريعي من طرف السلطة التنفيذية بهدف تحقيق التوازن بين السلطتين، إلا أنه في الغالب ما يتم استعماله كأداة لتمرير النصوص التي تكون أكثر أهمية للسلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

و باعتبارها السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين حول الدستور للرئيس امتياز إدخال القانون حيز التنفيذ.

من خلال كل ما تقدم ذكره قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، سلطة رئيس الجمهوري في التشريع في المطلب الأول، والسلطة التنظيمية المستقلة للرئيس في إصدار القوانين من خلال المطلب الثاني.

<sup>1</sup> - سعاد عيادي، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية- دستور - 1996 مذكرة لنيل شهادة ماجستير حقوق في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2004/2005 ص 18

**المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع**

تعود سلطة سن القوانين وإعدادها في النظام الدستوري الجزائري، للسلطة التشريعية حيث نصت المادة 114 من الدستور على ما يلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. وبتفحص العديد من مواد التعديل الدستوري لسنة 2020 خاصة المادتين 139 و 140 منه، تظهر لنا المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية، و إن كان فقهاء القانون في الجزائر قد اختلفوا حول هذا التحديد، هل هو وارد على سبيل الحصر؟، أم على سبيل المثال؟

إلا أنه ونظرا للغياب الذي قد تشهده السلطة التشريعية في بعض الفترات، فقد جعل المؤسس الدستوري سلطة صنع القانون أثناء هذا الغياب من اختصاص رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

**الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر**

جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 84 على أن يجسد رئيس

الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية، يحمي الدستور ويسهر على احترامه، ...  
**أولا: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر**

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة، التي يمكن بواسطتها رئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون، ومن ثم التشريع في المجالات التي تختص بها أصلا السلطة التشريعية، حيث تنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 على ما يلي:

"الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة

<sup>1</sup> - المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق

يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه

الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في

بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في

المادة 98 من الدستور

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

إلا أنه وحتى لا تصبح هذه الوسيلة سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية، أحاطها

المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود، التي تستكشف من خلال قراءة المادة 142 سאלفة

الذكر، حيث نجد أن هذه السلطة مقيدة من الناحية الزمنية، الموضوعية والشكلية.

#### 01- من الناحية الزمنية

نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية

بموجب أوامر، و هو في حالة شغور المجلس الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية<sup>1</sup>.

فحالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتحقق إذا تم حله، و الحل نوعان، حل

وجوبي وتلقائي، فالحل الوجوبي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني

على برنامج الحكومة للمرة الثانية، تطبيقا للمادة 108 الفقرة 01 من الدستور التي تنص

على أنه: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني يحل وجوبا."

1- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 142 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية

للإدارة، العدد 02، لسنة 2000 ص 13، الذي أشار فيه إلى أن الجزائر قد شهدت قبل دستور 1996 صدور

بعض الأوامر والمراسيم التشريعية وهي:

- الأوامر الصادرة عن مجلس الثورة المنبثق عن أمر 10 جويلية 1965 أين كان رئيس الجمهورية يشرع بأوامر و

يتخذ في الجانب التنفيذي مراسيم.

- المراسيم التشريعية الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة ابتداء من 1992 و كذا عن رئيس الدولة بعد 1994

- الأوامر الصادرة عن المجلس الانتقالي المنبثق عن تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية بناء على أرضية الوفاق الوطني.

فهذه الأوامر و المراسيم التشريعية لم تكن تسمى قوانين لأنها لم تصدر عن سلطة تشريعية منتخبة،

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

أما الحل الاختياري، يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقاً للمادة 151 الفقرة 01 من الدستور، التي تنص على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو أنها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة"<sup>1</sup>.

و من ثم فلا يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع بأوامر، أثناء تواجد الغرفة الأولى.

أما بمجرد حلها ينتقل هذا الاختصاص البرلماني إلى الرئيس أو بالأحرى للهيئة التنفيذية، و من ثم تستحوذ هذه الأخيرة ممثلة في الرئيس على المجال التشريعي برمته<sup>2</sup>. وخير مثال على ذلك مؤخرًا قرار رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المؤرخ في 2021/02/21<sup>3</sup>، الذي صدر بعده القانون العضوي للانتخابات بموجب الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 2021/03/10 المتضمن القانون العضوي للانتخابات<sup>4</sup>، وبعدها تم استدعاء الهيئة الناخبة للانتخابات المجلس الشعبي الوطني<sup>5</sup> يوم 12 جوان 2021.

هذا عن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أما عن العطل البرلمانية، فحسب نص المادة 138 من الدستور نجد أن البرلمان يجتمع في دورة عادية كل سنة، و مدة كل الدورة 10 أشهر على الأقل، و هذا ما أكدته المادة 04 من القانون العضوي 12-16 سالف الذكر.

<sup>1</sup> - بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996،

رسالة ماجستير، جامعة سيدي بلعباس، السنة الجامعية، 2010/2011 ص 165

<sup>2</sup> - عبدالله بوقفة، مرجع سابق، ص 256

<sup>3</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المؤرخ في 2021/02/21 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد

14 مؤرخة في 2021/02/28

<sup>4</sup> - الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 2021/03/10، المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر عدد 17 مؤرخة

في 2021/03/10

<sup>5</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 21-96 المؤرخ في 2021/03/11 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء

المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 18 مؤرخة في 2021/03/11

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

فـرئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بأوامر في العطل البرلمانية، مما يعني أن المجال الزمني المتاح فيه للرئيس للتشريع بأوامر هي مدة أقصاها 2 شهرين سنويا، يمكن أن تقلص بمدة الدورة غير العادية إن وجدت<sup>1</sup>.

و هنا تثار إشكالية قانونية، وهي هل تأجيل انعقاد البرلمان يعتبر حالة من الحالات الواقعة بين دورتي البرلمان، و ذلك كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في ديسمبر من سنة 1998، لما اعترض على مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه؟

فقد ذهب الفقه في مصر إلى عدم اعتبار تأجيل انعقاد البرلمان كحالة من حالات بين ادوار الانعقاد، و ذلك لان التأجيل يقطع دورة البرلمان دون أن ينهيها، و من ثم لا يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في هذه الحالة.

### 02- من الناحية الموضوعية

حيث نجد أن سلطة التشريع بأوامر تنصب فقط على المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية، فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر مالا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته<sup>2</sup>، فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطته في التشريع بأوامر في نطاق اختصاصه التنظيمي، الذي يمارسه بمقتضى الفقرة 01 من المادة 142 من الدستور<sup>3</sup>.

ويعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية، الذي يقتضي أن لا تخالف

التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

<sup>1</sup> - عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1999، العدد 02، ص15

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطنطاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984، ص469

<sup>3</sup> - الفقرة 01 المادة 141 من الدستور تنص على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ..."

### 03- من الناحية الشكلية

لقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، حيث نصت الفقرة 06 من المادة 142 على ما يلي: "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

وتعود الحكمة من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقاً للمادة 143 فقرة 01 التي تنص على ما يلي: " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"، إضافة إلى كون الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين، طبقاً لما تنص عليه الفقرة 02 من المادة 143 من الدستور<sup>1</sup>.

و من ثم فإن اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء يساعد في إعدادها وكذلك يساعد في تنفيذها.

### ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة

لا يستطيع احد أن ينكر تمتع الأوامر التشريعية بقوة القوانين، و ذلك لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم، أو تأتي بقانون جديد، إلا أن الإشكال ثار حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، والسبب في ذلك يرجع إلى صدورها عن رئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس السلطة التنفيذية، إضافة إلى أن مضمونها يمس مجال من المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية، ومن ثم فالمقصود بالطبيعة القانونية للأوامر التشريعية هي تحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين؟

وعليه فتحديد طبيعة الأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة، لان ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، وكذلك إلى معرفة نظام الرقابة الذي تخضع له، فإذا تم اعتبارها قرارات إدارية (تنظيمات)، فستخضع لرقابة المحكمة الدستورية و لرقابة القضاء الإداري، أما إذا تم

<sup>1</sup> - الفقرة 02 من المادة 141 تنص على: " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة".

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

اعتبارها قوانين فإنها تخضع فقط لرقابة المحكمة الدستورية طبقاً لأحكام المادة 142 من الدستور<sup>1</sup>.

ولمعرفة الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، لابد من التمييز بين مرحلتين وهما: قبل عرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان، و بعد عرضها عليه للموافقة. فقبل عرض الأوامر التشريعية على موافقة البرلمان، تبقى هذه الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية، وعليه فتخضع لرقابة المحكمة الدستورية إذا تم إخطارها حسب نص المادة 2/142 من الدستور، على أساس اعتبارها تنظيمات، وتخضع كذلك لرقابة القضاء الإداري، على أساس اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية (رئيس الجمهورية)، والجهة القضائية المختصة بذلك هي مجلس الدولة، طبقاً للمادة 09 من القانون العضوي 98-201، التي تنص على ما يلي: "يفضل مجلس الدولة ابتدائياً و نهائياً في:

1 -الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

2 -الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

أما إذا تم عرضها على البرلمان و وافق عليها، فيرى غالبية الفقه<sup>3</sup> إن هذه الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية، أي تعتبر تشريعات من لحظة موافقة البرلمان عليها، فبعد موافقة البرلمان تعتبر جزءاً من النظام القانوني المطبق أي تصبح كالقانون سواء بسواء. إلا أن بعض الفقه<sup>1</sup>، اعتبر أن الأوامر التشريعية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها، و ذلك لصدورها عن سلطة إدارية مركزية.

<sup>1</sup> - مراد بدران، مرجع سابق، ص 22

<sup>2</sup> - القانون رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، المعدل والمتمم، ج ر عدد 37 مؤرخة في 01/06/1998

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هوم، الجزائر، د.س.ن، ص 148

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

إلا أنه هناك في نظر بعض فقهاء القانون<sup>2</sup>، إن هذا التفريق يشمل فقط الأوامر المتخذة بين دورتي البرلمان ولا يشمل الأوامر المتخذة أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني، لأن هذه الأخيرة تكتسب الطبيعة القانونية منذ لحظة صدورها عن رئيس الجمهورية، لأن حسب رأيهم أن هذه الأوامر لا تعرض على موافقة البرلمان.

إلا أن الفقرة 03 من المادة 142 من الدستور تبرز عكس ذلك حيث تنص: "ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها". فالملاحظ أن صياغة هذه الفقرة، جاءت عامة بحيث يجب على رئيس الجمهورية أن يعرض الأوامر التي اتخذها بين دورتي البرلمان، أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني على موافقة البرلمان على حد سواء.

أما إذا لم يوافق عليها البرلمان، فهذه الأوامر يزول ما كان لها من قوة القانون، وذلك من تاريخ عدم الموافقة، وتظل آثارها في الماضي سارية من تاريخ صدورها حتى تاريخ عدم موافقة البرلمان عليها<sup>3</sup>.

وهنا تبرز إشكالية تتجلى في معرفة ما مصير الآثار القانونية المترتبة عن الأوامر التشريعية؟ فالدستور لم يعط حلا في هذه الحالة، خاصة إذا قامت الحكومة بإدخال هذه الأوامر حيز التنفيذ، بإصدار المراسيم التنفيذية اللازمة لتنفيذها<sup>4</sup>، فهنا الحل بيد البرلمان، وذلك عن طريق رفضه لهذه الأوامر في المستقبل فقط، أي يقبل بالآثار القانونية التي ترتبت عن الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على عرضها عليه<sup>5</sup>.

لكن السؤال الذي يطرح، هل من الأفضل اعتبار هذه الأوامر قرارات إدارية، أم قوانين؟ فهناك من رأى أنه من الأفضل اعتبار هذه الأوامر قرارات إدارية، لأنها تكون خاضعة لنوعين مختلفين من الرقابة، حيث تخضع لرقابة المحكمة الدستورية باعتبارها

<sup>1</sup> - محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص

417

<sup>2</sup> - عبدالله بوقفة، المرجع السابق، ص 258

<sup>3</sup> - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 467

<sup>4</sup> - بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 171

<sup>5</sup> - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 147

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

تنظيمات، وتخضع لرقابة القضاء الإداري، لان الممارسة أثبتت أن إخطار المحكمة الدستورية من الأشخاص المخول لهم ذلك دستوريا<sup>1</sup>، تمت في قوانين قليلة، ومن ثم لا يبقى أمام المواطن سوى الطريق الإداري للدفاع عن حقوقه إذا ما ألحقت به هذه الأوامر أضرار وذلك برفع دعوى أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة.

ومن ثم فتكثيف هذه الأوامر على أساس قرارات إدارية، يتكون أكثر حفاظا على حقوق الأفراد و ضمانة لحياتهم، من أي تهديد أو خطر لهذه الأوامر.

إلا أن هناك من رأى وجوب الإبقاء على التفرقة السابقة، أي قبل وبعد عرض الأوامر على موافقة البرلمان، لأنه حتى ولو تم اعتبارها قوانين، فهناك البرلمان الذي يعتبر جهة مختصة بحماية حقوق الأفراد وحياتهم باعتباره ممثلا و معبرا عن إرادة الأمة، ومن ثم فهو يستطيع رفض الأوامر التي يرى فيها مساس بحقوق الأفراد وحياتهم<sup>2</sup>.

فالملاحظ أن هذين الاتجاهين، أنهما يشتركان في الهدف وهو حماية حقوق وحيريات الأفراد من خطر مساس الأوامر التشريعية بها، و يختلفان من حيث وسيلة تحقيق هذا الهدف، وهذا الاختلاف يرجع بالدرجة الأولى إلى عدم استعمال وسائل مراقبة الأوامر التشريعية وكذلك لضعف البرلمان، ومن ثم فالمشكل ليس في طبيعة تلك الأوامر، وإنما في وسائل مراقبتها، لذلك فالصواب اعتبار تلك الأوامر بعد موافقة البرلمان. فلو تم اعتبار تلك الأوامر بعد موافقة الجهاز التشريعي عليها مجرد قرارات إدارية، فهذا سينزع عن هذه الموافقة أي قيمة قانونية، و تصبح بذلك مجرد إجراء شكلي، و هو ما يتعارض مع مضمون المادة 142 سالف الذكر، التي تجعل من موافقة البرلمان هو الإجراء الوحيد لإصباح تلك الأوامر بالصيغة القانونية.

كما أن الأصل في الأوامر التشريعية عند صدورها هو عدم مساسها بحقوق وحيريات الأفراد، فإذا تبين عكس ذلك توجد هناك وسائل دستورية لإلغائها، وهي إما أن

1- المادة 193 من الدستور، مرجع سابق

2- مراد بدران، مرجع السابق، ص25

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

لا يوافق عليها البرلمان ومن ثم تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية وعليه يجوز الطعن فيها قضائياً أمام مجلس الدولة.

### ثالثاً: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

لم يكثف المؤسس الدستوري الجزائري بتحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، بل أتاح له كذلك ممارسة هذه السلطة في الحالة الاستثنائية التي تعتبر إحدى أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وذلك نظراً للخطر الذي يهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية<sup>1</sup>.

### 01- النظام القانوني للحالة الاستثنائية

لم يختلف كثيراً منهج المؤسس الدستوري الجزائري في تنظيمه للحالة الاستثنائية، عن منهج المؤسس الدستوري الفرنسي أو المصري، وذلك من خلال وضعه لشروط قيامها، وهذا التنظيم الخاص للحالة الاستثنائية جاء لما سبق ذكره كونها تشكل أحد أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وكذلك للآثار الخطيرة التي تترتب عليها، وذلك على مختلف الأصعدة خاصة على حقوق الأفراد<sup>2</sup>.

### 02- شروط قيام الحالة الاستثنائية

تعود سلطة إعلان قيام الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 98 من الدستور لرئيس الجمهورية، إلا أنه ونظراً للسلطات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس في هذه الفترة، وما يمكن أن يترتب على هذا الاتساع من آثار خطيرة على حقوق وحرية الأفراد، يشترط ضرورة توافر مجموعة من الشروط حتى يمكن للرئيس أن يعلن قيام حالة استثنائية. وأن هذه الشروط تتمثل أولاً في الخطر الداهم، وثانياً في إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستورياً، وثالثاً في عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر.

وذلك ما نصت عليه أحكام المواد 97، 98، 99، 100، 101 و 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

1- عبد المجيد زعلاني، مرجع سابق، ص 123

2- فريش ضرار، مرجع سابق، ص 51

### الفرع الثاني: التشريع الرئاسي عن طريق الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة

باعتبار رئيس الجمهورية ممثلاً منتخباً وبإمكانيات ووسائل أكثر فاعلية إلى درجة أنه يطغى وبشكل ملفت على المؤسسة التشريعية، فإنه يشارك البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية لهذا يمكن أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء دون أي قيد أو شرط شكلي أو موضوعي، فقد ترك الأمر للرئيس دون تحديد للمدة أو الموضوع، و بهذا يتحول الاستفتاء إلى أداة في يد رئيس الجمهورية يستعملها متى شاء وكيفما شاء.

ولما كانت حدود سلطات رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إرادة الشعب غير واضحة المعالم، له أن يلجأ إليه بطرق ملتوية بعيداً عن البرلمان وذلك بانفراده بإجراء تعديل دستوري.

لرئيس الجمهورية الحق في أن يتوجه إلى الشعب من أجل أن يطلب رأيه في قضية ذات أهمية وطنية، فهذا الإجراء مرتبط بمبادرة رئاسية، و بهذا اللجوء المباشر أزيح البرلمان الذي يبدوا مغيباً بالرغم من الأهمية التي يكتسبها في هذا التصرف. الاستفتاء الشعبي هو عرض موضوع عام على الشعب باعتباره صاحب السيادة في الدولة للموافقة عليه أو الرفض، وهو أهم وسيلة لمساهمة المواطنين المباشرة في الحكم<sup>1</sup>، وعلى هذا الأساس يتنوع إلى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري، وقد يكون تشريعياً يتعلق بقوانين عادية وعند ذلك يسمى بالاستفتاء التشريعي، وأما سياسياً إذا تعلق موضوعه بأمر سياسية.

فالاستفتاء في أغلب النظم الدستورية المعاصرة يعد وسيلة يمكن استخدامها للدفاع عن الديمقراطية وتكريس السيادة الشعبية، وبهذا يعتبر الاستفتاء ضماناً ممتازاً لممارسة الديمقراطية والمحافظة عليها وتعميقها.

إلا أنه في النظام الدستوري الجزائري لا يمكن اللجوء إلى هذه التقنية إلا من طرف رئيس الجمهورية و بإرادته المنفردة.

<sup>1</sup> - ماجد اربغ الحلو، الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، د ط، مصر، 2004، ص 479

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

ولقد تم تكريس هذا الاحتكار في التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 3/08 التي تنص على: " ... يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين"، وأضافت المادة 91 المطعة 09 نفس الحكم والتي تنص على: " يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

يفهم من هذه النصوص أن السلطة التقديرية أرجعها المشرع للسلطة التنفيذية فلها وحدها تقدير متى وكيف يكون هناك رجوع إلى الشعب، فهاتين المادتين لم تحددوا الحدود القانونية التي يستخدم فيها مبدأ الرجوع إلى الشعب ولم تحدد المدة ولا الموضوع ولم يتم تقييدها بشروط لا من حيث المبادرة أو الإجراءات، وإنما ترك الأمر للرئيس، وحتى نتائجه لا تعتبر ملزمة لهذا الأخير وإن كانت معارضة لموقفه<sup>1</sup>.

لهذا اكتفى المشرع بتحديد الغاية المرجوة من ذلك فقط، عندما اشترط أن يتعلق الاستفتاء بقضية ذات " أهمية وطنية " لكن هذا المفهوم غامض جدا، إذ نجد الرئيس وحده الذي يقدر ما يكون من القضايا ذات الأهمية الوطنية وما لا يعتبر كذلك، وعلى افتراض أن هناك من يختلف معه في الرأي فالكلمة الأخيرة تعود إليه وحده ما دامت سلطة تحريك اللجوء إلى الاستفتاء بيده وحده، وعلى هذا الأساس يكون الاستفتاء رهين السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

لهذا الأخير الحرية المطلقة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بمبدأ استفتاء الشعب باعتباره صاحب السلطة التقديرية والملائمة، وقد يحولها إلى أداة للهيمنة على باقي المؤسسات الدستورية وعلى رأسها السلطة التشريعية خاصة إذا كان الاستفتاء قانوني، لأنه سيخلق لنا تشريعا موازيا لذلك المقرر للبرلمان.

وعلى هذا الأساس نقول، بأن المشرع الجزائري أعطى رئيس الجمهورية وسائل تختلف في ثقتها وقوتها للمشاركة في التشريع ليصبح هذا الأخير مشرعا حقيقيا ومنافسا قويا وخطيرا على البرلمان.

<sup>1</sup> - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 262

### الفرع الثالث: إمكانية اعتراض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية

رأينا أن السلطة التنفيذية تتدخل في كامل الإجراءات التشريعية حفاظا على مركزها في مواجهة السلطة التشريعية، وبالتالي إذا كان القانون يتعارض مع مقاصدها واختصاصات الحكومة عالج رئيس الجمهورية الموقف بامتياز المنع (الاعتراض). يعرف حق الاعتراض<sup>1</sup> أو القراءة الثانية حسب ما هو مسمى في الدساتير الجزائرية، بأنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان<sup>2</sup>. يرى بعض الفقهاء، بأنه يجب أن يتمتع رئيس الدولة بحق الاعتراض لتأمين توازن أفضل بين السلطات ليشكل جزءا من اختصاصات رئيس الدولة، وأن يكون محصورا به صراحة كامتياز ممنوح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وذلك من أجل السماح لرئيس الدولة للمحافظة على توازن أفضل للسلطات، وبالتالي سير عمل أفضل للمؤسسات، فهو امتياز استثنائي هام لمبدأ الفصل بين السلطات يسمح لرئيس الدولة بتخفيف اتجاهات السلطة التشريعية لاحتكار السلطة<sup>3</sup>.

إلا أن الواقع العملي جعل من الاعتراض وسيلة تأثير كبيرة على حرية قرارات المجالس النيابية، وهو يعبر عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، ومن ناحية أخرى هو وسيلة جد مهمة لردع الأغلبية البرلمانية حال هيمنتها وتوظيف

---

1- اختلف الفقهاء حول تحديد طبيعة الاعتراض النسبي بالرغم من إجماعهم على أن الاعتراض المطلق ذو طبيعة تشريعية و ظهر بصدد الاعتراض النسبي ثلاث اتجاهات:

- الاتجاه الأول: يذهب هذا الاتجاه إلى القول أن الاعتراض النسبي ذو طبيعة تشريعية، واستندوا في ذلك إلى أن مشروع القانون لا يصبح قانونا ما دام رئيس الجمهورية يستطيع أن يعترض عليه، وبالتالي معرض للإبطال وهذا ما يجعل قرار البرلمان لا يكتسي صفة القاعدة القانونية.

- الاتجاه الثاني: يقول بلقن الاعتراض النسبي ذو طبيعة تنفيذية، فلا يمكن اعتبار أي عمل تشريعي حسب هذا الاتجاه إلا إذا كان يدخل في تكوين القرار.

-الاتجاه الثالث: جعل من الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية مشددة هو العمل التشريعي الوحيد دون الأنواع الأخرى للاعتراض، وهذا هو الاتجاه الصائب.

2- فريش ضرار، مرجع سابق، ص 61

3- جوي تابت، ترجمة محمد عرب صاصلا، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن ،

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، لبنان، 2008، ص 144

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

القانون لصالحها<sup>1</sup>، و بذلك يتحول الاعتراض من وسيلة دفاعية إلى وسيلة تشريعية في يد رئيس الجمهورية فبدون رضاه لا يخرج النص إلى الوجود، فالمغزى الحقيقي إذن للاعتراض يهدف إلى جعل السلطة التنفيذية هي المتفوقة في المجال التشريعي، ويأتي ذلك بواسطة وقف أي نص تشريعي يشكل مساسا بسياساتها<sup>2</sup>.

إذن يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون خلال الأجل المحددة من الدستور حينما يرى أن القانون يتضمن أحكام تتماشى مع روح الدستور و القانون الساري المفعول، غير انه إذا تبين له بان القانون معيب و صدر تحت وطأة الاندفاع أو التهور أو الانفعال اعترض عليه، لان البرلمان باعتباره هيئة جماعية يسهل انسياقه تحت وهم طارئ أو انفعال وقتي<sup>3</sup>، مما يدفعه إلى إصدار قوانين يغلب عليها طابع الفساد، فكان على رئيس الجمهورية أن يعترض على النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان، وذلك بطلب إجراء مداولة ثانية لذات النص بإرجاعه إلى الغرفة الأولى و هذا ما يفهم من أحكام المادة 149 من الدستور<sup>4</sup>،

من خلال القراءة المتأنية لهذه المادة يتضح لنا بان اختصاص طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان من سلطات رئيس الجمهورية التقديرية، من حيث تقدير ما هو ملائم، وهي سلطة شخصية لا يشاركه فيها أحد وله في هذا الصدد أن يوافق كلياً أو جزئياً، وله تقدير النهوض بها من عدم ذلك، كما له مطلق الحرية في تقدير مدى تطابق النصوص القانونية التي اقرها البرلمان مع سياسة الهيئة التنفيذية.

1- جوي ثابت، ترجمة محمد عرب صاصلا، مرجع سابق، ص 146

2- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 288

3- قريش ضرار، مرجع سابق، ص 63

4- تنص المادة 149 من الدستور على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ المصادقة عليه،

وفي هذه الحالة، لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة"

### المطلب الثاني: السلطة التنظيمية المستقلة للرئيس في إصدار القوانين

إن الجزائر دولة ذات سيادة، تقيم مع نظيرتها من المجتمع الدولي العديد من العلاقات الدولية، ويكون ذلك عن طريق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ترتب التزامات وحقوق بين الدول المتعاقدة.

فالمعاهدات الدولية هي اتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي العام بقصد ترتيب آثار قانونية معينة وفقا لقواعد القانون الدولي العام سواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق، و أيا كانت التسمية التي تطلق عليها<sup>1</sup>.

وعلى ضوء ما تقدم تتولى السلطة التنفيذية المفاوضات و إبرام المعاهدات الدولية، وباعتبار رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، يقوم برسم الخطوط العريضة لسياستها الخارجية لهذا خص بالنصيب الأوفر في المجال الخارجي عن طريق التشريع بواسطة المعاهدات الدولية.

رئيس الجمهورية إذن هو صاحب الاختصاص في إبرام المعاهدات الدولية، التي يجب أن يبلغها إلى البرلمان ليوافق عليها فتكتسب قوة القانون، فدور البرلمان بغرفتيه في هذا المجال الحيوي يقتصر على الموافقة الشكلية على ما تبرمه السلطة التنفيذية من معاهدات.

وعلى هذا الأساس، يكون رئيس الجمهورية هو المهيمن على هذا المجال، إذ منحه الدستور صلاحية إبرام المعاهدات الدولية، إلا أن الواقع العملي يقر بتدخل الحكومة في مرحلة التفاوض خاصة فيما يخص المعاهدات والاتفاقيات التي يغلب عليها الطابع التقني، وهذا بعد الحصول على تفويض من رئيس الجمهورية.

وحتى ترتب هذه النصوص آثارها داخليا وخارجيا، يجب أن يتم التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية وهذه الصلاحية غير قابلة للتفويض، بل تعتبر اختصاص مطلق وانفراديا يخص الرئيس وحده دون منازع.

<sup>1</sup> - المرسوم رقم 87-222 المؤرخ في 1987/10/27، المتضمن الانضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 ماي 1969 ، ج ر عدد 42 مؤرخة في 1987/10/14

**الفرع الأول :** مرحلة المفاوضات تكون في إطار ما رسمه رئيس الجمهورية المفاوضات هي تبادل وجهات النظر بين ممثلي دولتين أو أكثر من أجل التوصل إلى عقد اتفاق دولي يتناول بالتنظيم ما تريد الدولتين أو الدولة تنظيمه من شؤون، قد يكون موضوعها تنظيم العلاقات السياسية أو الاقتصادية أو القانونية<sup>1</sup>، وقد يكون موضوع المفاوضات تبادل وجهات النظر بين دولتين متفاوضتين حتى يتم الوصول إلى حل للنزاع القائم بينهما بالطرق السلمية والمفاوضات ليس لها شكل محدد يجب إتباعه.

افتراض الواقع العملي، أن ينتقل اختصاص إعداد و إبرام المعاهدات إلى الهيئة التنفيذية بمعنى الضرورة العملية هي التي توجب ذلك، بيد أن الرغبة في ذلك تتلخص في تخويل المنفذ(أي السلطة التنفيذية) للهيمنة على المجال الخارجي، وبذلك أضفى المشرع الدستوري على عمل المعاهدة الطابع التنفيذي، فلم ينظر لسيادة البرلمان في هذا الخصوص<sup>2</sup>.

والملاحظ في هذا الصدد أن اغلب النظم الدستورية<sup>3</sup>، بما فيها الدساتير التي عرفتها الجزائر سابقا والمعمول بها حاليا حصرت مهمة المفاوضات في السلطة التنفيذية، بمعنى ليس للبرلمان أن يحدد لها مقدما الخطوط العريضة أو الإطار الذي لا تخرج عليه أو الذي يجب أن تسير عليه المفاوضات، وعليه فإن الإعداد للاتفاق الدولي على هذا النحو يمر على البرلمان للاشتراك مع المفاوض التنفيذي في وضع المعاهدة، وما على هذا الأخير إلا أن يقدم للبرلمان المعاهدة في شكلها الأخير ليوافق عليها.

القاعدة العامة في التعديل الدستوري لسنة 2020 تقضي بأن رئيس الجمهورية هو المختص بالتفاوض، لان المادة 91 الفقرة 12 استعمل فيها المشرع عبارة (الإبرام) والتي

1- قريش ضرار، مرجع سابق، ص 70

2- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 368

3- سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، د.ط، دار الإسكندرية، القاهرة، 1999، ص 306، يوضح:

- مع التسليم بأن مرحلة المفاوضات من اختصاص رئيس الدولة وحده وليس هنالك إلزام في دستور الولايات المتحدة الأمريكية بمشاركة مجلس الشيوخ في هذه المرحلة إلا أن العرف قد جرى على أن يختار رئيس الدولة بعض أعضاء مجلس الشيوخ البارزين للاشتراك في الوفود التي تقوم بإجراء المفاوضات بشأن المعاهدات المختلفة وذلك حتى يضمن موافقة المجلس على المعاهدات عند التصديق عليها.

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

تشمل كافة المراحل التي تمر عليها المعاهدة حتى ملزمة للأطراف بما فيها مرحلة المفاوضات.

يفهم من النص سالف الذكر أن سلطة إبرام المعاهدات الدولية محتكر من الشخص رئيس السلطة التنفيذية.

ولقد أرجع الدكتور السعيد بوشعير سبب ذلك لضرورة استقرار المجال الخارجي وإبعاده عن التأثيرات السياسية التي تعرفها مجالات أخرى نتيجة للخلافات و الصراعات السياسية بين الأحزاب المتعاقبة على السلطة، فينبغي أن تناط قيادتها إلى جهة أكثر استقراراً وحياداً بشرط أن يكون القائم عليها منتخب ولن يكون ذلك إلا رئيس الجمهورية مجسد وحدة الدولة داخل البلاد وخارجها وحامي الدستور.

وبهذا التنصيص يكون قد تراجع كل من دستور 1989 والدستور الحالي على ما كان موجود في دستور 1976 الذي نص على عدم تفويض بعض الصلاحيات الواردة في المادة 111 الفقرة 04، 09 و 13 إلا أنها لم تشر إلى عدم إمكانية تفويض الصلاحية الواردة، في الفقرة 17<sup>1</sup> من نفس المادة المتعلقة بإبرام المعاهدات الدولية، وبمفهوم أوضح يمكن رئيس الجمهورية وفي إطار دستور 1976 أن يفوض صلاحية إبرام المعاهدات الدولية للوزير الأول أو وزير الخارجية.

فمن الناحية العملية يستحيل على رئيس الجمهورية أن يضطلع بنفسه بإبرام عشرات الاتفاقيات الدولية، كما أنه يتعارض وحقيقة وجود الاتفاقيات التنفيذية، التي عادة ما تبرمها الحكومة ولا تحتاج لدخولها حيز النفاذ إلى تصديق بل يكفي توقيعها من شخص مؤهل لإلزام دولته سواء بناء على تفويض أو بحكم وظيفته كوزير الخارجية والوزير الأول<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - تنص المادة 111 الفقرة 17 من دستور 1976 على: " يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها وفقاً لأحكام الدستور".

<sup>2</sup> - سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 250

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

نشير في الأخير إلى أن الدستور جعل من صلاحية إبرام المعاهدات الدولية سلطة مطلقة في يد رئيس الجمهورية، إلا أن العمل والواقع يقر بتدخل الحكومة خاصة فيما يتعلق بالاتفاقيات ذات الطابع التنفيذي، ليبقى هذا الحق مقيد و في إطار ما رسمه رئيس الجمهورية.

### الفرع الثاني: احتكار رئيس الجمهورية لصلاحية التصديق على المعاهدات الدولية

تنص المادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على أن "التصديق إجراء قانوني هام و يمثل التعبير عن رضا الدولة للارتباط بالمعاهدة أو الاتفاقية الدولية".

فالتصديق بهذا المعنى إذن هو الفعل الرسمي الذي يصدر من رئيس الدولة في إطار احترام إجراءات القانون الوطني، والذي تلتزم به الدولة على المستوى الدولي<sup>1</sup>.

إن نفاذ الآثار القانونية للمعاهدة يبدأ من تاريخ التصديق عليها، لهذا يعتبر من الأمور الخطيرة التي تترتب عنها آثار هامة، حيث يعد إجراء لازم لدخول المعاهدة حيز النفاذ داخليا وتصبح لها قوة قانونية ملزمة، ولهذه الاعتبارات نجد التصديق يعطي للدولة مهلة للتفكير وإعادة النظر قبل الالتزام نهائيا بالمعاهدة أو عرض النصوص على المختصين أو طرحها على المناقشة أمام البرلمان أو الجهات الأخرى الممثلة للرأي العام.

تدخل سلطة التصديق على المعاهدات الدولية في الدساتير الجزائرية المتعاقبة والحالية في نطاق الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية.

والتصديق حسب الدستور الجزائري الحالي هي صلاحية ينفرد بها رئيس الجمهورية وهو ما يفهم من نص المادة 91 الفقرة 12 بنصها على: "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها".

وقد أتت المادة 93 الفقرة 03 لتؤكد ذلك، إذ جعلت من هذا الحق غير قابل للتفويض بنصها على: "لا يجوز أن يفوض سلطته .... وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91، 92 و... من الدستور".

فالتصديق حسب الدستور الحالي صلاحية محضة لرئيس الجمهورية لا ينازعه فيها أحد ولا يمكن له أن يفوضها لأحد باعتبارها من صلاحيات السيادة التي تبقى لصيقة بالمركز القانوني لرئيس الجمهورية، ليكون هذا الاختصاص ما هو إلا تكريس لمبدأ دستوري يخص رئيس الجمهورية بالمكانة المتميزة في النظام الدستوري الجزائري.

1- قریش ضرار، مرجع سابق، ص 75

## المبحث الثاني: الصلاحيات التشريعية للحكومة

مع التطور الحاصل داخل الدولة أو خارجها والتي تتطلب الدقة والكفاءة في العلاقة بين الحكومة والبرلمان يجب توطيد هذه العلاقة وإثبات نشاط الدولة. ولما كانت متطلبات التطور تقع بالأخص على الحكومة، لوجودها في وضعية تسمح لها بمعرفة دقائق الأمور وتفصيل مختلف مشاكل المجتمع، فإنه يكون من المنطقي أن يسند إليها أمر اقتراح ما يتطلبه هذا التطور من تشريعات والمساهمة في مختلف المراحل التي تمر عليها خاصة وأن أعضاء البرلمان المنتخبين لاعتبارات سياسية وجماهيرية تنقصهم المقدرة والكفاءة والتخصص المؤدي لمعرفة طبيعة ذات التطور وما يتطلبه من تشريعات، بل أن المبادرة في المجال المالي يعتبر حكرا على الحكومة<sup>1</sup>. فتدخل الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية يتخذ أشكالا متعددة، فيمكن لها أن تشارك بفعالية في إعداد جدول أعمال البرلمان بترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تراها ضرورية من أجل تحقيق السياسة التي رسمها رئيسها. من خلال كل ما تقدم ذكره قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، المبادرة بالتشريع من طرف الحكومة في المطلب الأول، والتنظيم الحكومي للعمل البرلماني من خلال المطلب الثاني.

<sup>1</sup> - سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 107

### المطلب الأول: المبادرة بالتشريع من طرف الحكومة

يعد حق اقتراح القوانين والمبادرة بها أول لبنة في بناء صرح أي قانون، لأنه يهدف إلى وضع أسس التشريع الأولى، لذا يشترط أن يتقيد المقترح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون، ويتقدم بالاقترح إلى الجهة التي ينيط بها الدستور هذه المهمة<sup>1</sup>. نجد المؤسس الدستوري الجزائري بحكم المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قضى للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بحق المبادرة بمشاريع القوانين، لأن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، هو من يضع مخطط عمل الحكومة بهدف تجسيد برنامج رئيس الجمهورية، وحق الاقتراح يعتبر إحدى الوسائل التي تستعملها الحكومة لتحقيق وتجسيد سياستها عن طريق القانون الوضعي.

تمثل الوظيفة التشريعية أهم اختصاصات أعضاء البرلمان أو مجلس الأمة<sup>2</sup>، واقتراح القوانين هو عصب هذه الوظيفة وبما أن نواب الشعب أكثر إحساسا بالحاجات الإقليمية والمحلية، نجد المشرع اقر للبرلمان حق اقتراح القوانين لأن حرمانه من هذا الحق لا يتعارض فقط والسير الطبيعي للأمر، إذ يجب أن تتمتع السلطة التي تسن القوانين بحق اقتراحها<sup>3</sup>، إذن المشرع الجزائري جعل من حق المبادرة بالتشريع حق مشترك بين الحكومة والبرلمان، لأن الاقتراح المشترك في الواقع هو ضرورة يفرضها الواقع العملي.

وقبل أن يكون مشروع القانون جاهز فانه يمر بمراحل تحضيرية مختلفة بداية من التحضير الأولي من طرف الوزير أو رئيس الحكومة المعني، ليتم إرساله بعد ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة، و من أجل التنقيح والفحص من الناحية القانونية ألزم الدستور الحكومة بإخطار مجلس الدولة بشأنها، إلا أن مصيرها يبقى مرتبط لحين عرضه على مجلس الوزراء للمداولة فيه واتخاذ قرار إيداعه، إذن من خلال هذه المراحل المختلفة التي تمر عليها مشاريع القوانين يتبين لنا الفاعلون في صناعة القانون.

1- قريش ضرار، مرجع سابق، ص 79

2- الفقرة 02 من المادة 114 من الدستور تنص على: " كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

3- سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 111

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

وأثناء سير المشاريع أو اقتراح القوانين فإنها تكون محل تعديلات بالإضافة أو بالتغيير من طرف النواب والحكومة بهدف الوصول إلى الأفضل، لهذا نجد المبادرة بالتعديل كيفية من كفاءات المبادرة بالتشريع.

لقد كرس مبدأ الشراكة في صنع القانون حق السلطة التنفيذية في اقتراح القانون عن طريق ما تقدمه من مشاريع القوانين.

أنطال المشرع الجزائري للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بموجب المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حق المبادرة بمشاريع القوانين، لأن الحكومة من الناحية الواقعية هي الأقدر على تقديم مشاريع القوانين التي يظهر لها من خلال الأعمال التي تقوم بها أن الدولة أو مؤسساتها المختلفة تحتاج بالفعل إلى هذه القوانين، بالإضافة إلى أن الحكومة هي التي ترى مدى الحاجة إلى تعديل بعض التشريعات الجاري بها العمل كي تتماشى مع المخطط الذي تسهر على تنفيذه.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى، قد أصبح حق الاقتراح بسبب أعمال قواعد المسؤولية الوزارية حقا حكوميا ولا أدل على ذلك أن مشاريع القوانين تتغير بغياب الوزارة رغم ثبات شخص رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، ومع ذلك فبصمات هذا الأخيرة حاضرة في كل مرة، حيث اشترط المؤسس الدستوري أن تمر جميع المشاريع على مجلس الوزراء أين تكون الكلمة الأولى و الأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء و يدير أعماله.

1- فريش ضرار، مرجع سابق، ص 80

### المطلب الثاني: التنظيم الحكومي للعمل البرلماني

لم يعد دور الحكومة يقتصر على حق المبادرة بمشاريع القوانين، بل أصبحت تتدخل في كل المراحل التي تمر عليها النصوص القانونية، فلها دور فعال لدرجة تحكمها في هذه الإجراءات ، وبهذا أصبح البرلمان لا يمارس عمله التشريعي منفردا.

تبياناً لذلك، الحكومة تشارك في تحديد جدول أعمال البرلمان الذي يعد مفتاح العمل التشريعي داخل البرلمان وأداة تنظيم و سير عمله فلها أن تقوم بترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تريدها، ولها الحق في تعديله متى رأت في ضرورة لذلك، وهذا ما يمكنها من توجيه العمل التشريعي بما يخدم مخطط عملها، على حساب البرلمان.

بالإضافة إلى هذا، للحكومة حق التدخل على مستوى المخابر التشريعية للبرلمان التي تقوم بمهمة فحص و دراسة النصوص التشريعية، لتكون بواسطة ممثليها(الوزراء أو الأعضاء الذين ينتمون إلى المجموعات البرلمانية والتي تكون في حالة توافق مع أعضاء الحكومة) شريك في المناقشات التي تكون على مستوى اللجان المختصة، و بهذا تتمكن من تمرير مشاريع القوانين التي بادرت بها وبأخف التعديلات<sup>1</sup>.

ولا يتوقف هذا الأمر عند هذا الحد بل تقوم الحكومة بمتابعة مسار النص التشريعي، فلها حق حضور جلسات المناقشة على مستوى البرلمان ولها حق التدخل دون أي قيد، على عكس النواب الملزمين احترام مجموعة من القيود، بل المشرع ذهب أبعد من ذلك وخول للحكومة امتياز آخر من شأنه أن يجعلها شريكة حقيقية في إنتاج التشريع ويزعزع سيادة البرلمان في القيام بالمهام التي تعد من صلاحياته أصلا، فلها أن تطلب اللجوء إلى طريقة التصويت بدون مناقشة.

كما تتحكم الحكومة في حل الخلاف القائم بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فالوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، هو المخول الوحيد قانونا لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، و له حق عرض النص المقترح من طرف اللجنة، لكن دون أن يحدد المشرع المدة الزمنية التي يتقيد بها في كلتا الحالتين مما يعطي له الحرية الكاملة في تحديد الوقت الملائم لاستدعائها وعرض نص الصلح على البرلمان.

1- سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 171

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

إن سر نجاح أي مؤسسة متوقف على مدى قدرتها بما لديها من مشرفين على تنظيم الأعمال المنوطة بها، وبهذا تحقق كل ما هو مسطر ومحدد في برنامج عملها، ولهذا تستطيع الهيئة التشريعية أن تقوم بكل مهامها بصورة منتظمة ومضطردة يجب أن تقوم برسم مخطط لأعمالها مبني على الترتيب والتنصيف، لأن عدم القيام بذلك يؤدي إلى إهمال بعضها و عدم التعرض للأخرى.

إن عملية إعداد جدول الأعمال تخضع لعدة اعتبارات قانونية وسياسية وفنية، والبرلمان باعتباره ممثل للشعب ملزم بتحقيق الفعالية والأخذ بكل هذه الاعتبارات، وأمام تزايد مهامه قد يصعب عليه ذلك، ومع تطور الدولة وتراجع مبدأ الفصل بين السلطات على أساس مبدأ التعاون والتعاقد بينهما، أصبح البرلمان غير حر في وضع جدول أعماله<sup>1</sup>.

فالمشرع أقحم الحكومة عند وضع جدول أعمال البرلمان بحجة تجسيد مخطط عملها الذي تم التصويت عليه من البرلمان والذي لا يعدو أن يكون إلا تجسيدا لبرنامج رئيس الجمهورية فتحوّلت مهمة الحكومة من مشارك إلى محدد لجدول الأعمال حسب الأولوية التي تراها.

أقر الدستور للبرلمان بالسيادة الكاملة في مناقشة النصوص التشريعية والمصادقة عليها لتمتد هذه السيادة إلى تحديد وضبط ورسم مخطط عمله وفق ما يتمشى مع نشاطه والمدة المحددة لذلك، لكن إشراك الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان أدى إلى تقيد سلطته<sup>2</sup>.

1- سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 172

2- فريش ضرار، مرجع سابق، ص 82

### الفرع الأول: إعداد جدول أعمال البرلمان

نتناول في هذا الفرع مفهوم عام عن جدول أعمال البرلمان، وبعدها نحاول أن نبرز كيفية تدخل الحكومة في تحديد الأولويات التي تتطلبها السياسة العامة، بهدف إعطاء مكانة أسمى لمشاريع القوانين.

#### أولاً: تحديد جدول أعمال البرلمان

جدول الأعمال هي أداة يتم من خلاله تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ومناقشة وتصويت من طرف البرلمان، فهي طريقة فنية بواسطتها يستطيع البرلمان لن يقوم بالمهام المنوطة به خاصة انه مقيد بمدة زمنية محدودة، إذ له دورة مدتها 10 أشهر على الأقل<sup>1</sup>.

فجدول الأعمال هو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي إما أن يأتي للمجلس للمناقشة أو يبعد ويهمل وتتجاوز الأحداث<sup>2</sup>، فهو ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو جلسة واحدة، وعليه فجدول الأعمال هو ذلك العمل التي تباشر المؤسسات (البرلمان و الحكومة) من أجل تقييم مجموعة المواضيع والمسائل المعروضة على بساط النقاش، ومن ثم تتولى الهيئات إعداد برنامج محدد في الزمان للمناقشة والتصويت على المواضيع المطروحة<sup>3</sup>.

ويظهر جدول الأعمال بأنه إجراء شكلي وبدون فائدة، ولكن في الحقيقة هو إجراء جوهري واستثنائي لأي عمل تشريعي داخل البرلمان و يعتبر ركيزة للحياة البرلمانية، وعلى هذا الأساس عند تحديد جدول الأعمال هناك من الأمور الفنية التي يجب مراعاتها، في مقدمتها عامل الوقت إذ نجد دور البرلمان محدد بفترة زمنية معينة، كما هو حال أغلبية البرلمانات في العالم، لهذا عند تحديد جدول الأعمال يجب الأخذ بعين الاعتبار هذه المدة، وبالتالي لا يجوز التداول في مبادرة تشريعية ثانية قبل الانتهاء من الأولى، كما انه لا يمكن رفع جلسة دون الانتهاء من جدول الأعمال المحدد لذلك الانعقاد، لهذا يجب على

1- المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق

2- سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 351

3- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 112

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

واضعي جدول الأعمال مراعاة هذه المدة، مع ضرورة مراعاة أعمال اللجان التي تأخذ هي الأخرى وقتاً للنظر في المبادرات التشريعية<sup>1</sup>.

### ثانياً: أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع

لقد تكفل القانون العضوي رقم 16-12 من خلال أحكامه بتنظيم وضبط جدول أعمال البرلمان و هذا من خلال المواد 16، 17 و 18 منه.

تبياناً لذلك، عند بداية كل دورة برلمانية وبمقر المجلس الشعبي الوطني يجتمع مكتب المجلسين مع الحكومة بهدف وضع جدول الأعمال، هذه الأطراف تجتمع كلها وتشارك في إعداد مخطط عمل البرلمان، دون تغليب طرف على آخر، و لكل واحد كلمته في هذا الشأن فلا يمكن الانتهاء من وضع جدول الأعمال من دون موافقة هذه الأطراف. نستكشف من هذا أن للحكومة مكانة مماثلة لأعضاء مكتب الغرفتين، بالرغم من أن جدول الأعمال هو أداة يملكها البرلمان وهو صاحب الاختصاص الوحيد عند تحديد مضمونه بصورة منفردة.

جدول الأعمال يعتبر نقطة تفاهم أو توازن بين مؤسستين أو عامل صراع أو تأثير مؤسسة على أخرى<sup>2</sup>، لهذا نجد الكثير من الدساتير تنص على ضرورة إشراك الحكومة في وضع جدول الأعمال من باب التشاور والتنسيق بين المؤسستين فقط، لكن المشرع الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك، فمن خلال نص المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12 جعل ترتيب المواضيع في جدول الأعمال يكون حسب الأولويات والأهداف المسطرة من طرف ممثل الحكومة في مخطط عملها، وعليه يظهر لنا مدى تدخل الحكومة في المسائل التنظيمية والإجرائية لعمل البرلمان.

---

1- تنص المادة 50 الفقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: " علاوة على التشاور الذي يجريه رئيس المجلس الشعبي الوطني مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق، عند الاقتضاء في المسائل المتعلقة بما يأتي في جدول الأعمال."

كما تنص المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: "زيادة على التشاور الذي يجريه رئيس مجلس الأمة مع المجموعات البرلمانية تستشار هيئة التنسيق في المسائل التالية: جدول أعمال الجلسات."

2- سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 351

### الفرع الثاني: أداء العمل البرلماني

على ضوء ما تقدم، للحكومة دور جد فعال عند تحديد جدول أعمال البرلمان، حيث خصها القانون العضوي بسلطة ترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تراها، فجدول الأعمال المحدد يمكن أن يكون محل تعديل، لكن من جانب الحكومة وحدها دون أعضاء البرلمان.

وبما أن أول عمل للسلطة التشريعية يتم ضبطه تحت رعاية الحكومة و تعديله مقتصر عليها وحدها، فهذا يشكل قيد على البرلمان، و الأكيد سيؤدي إلى انعكاسات سلبية عليه.

### أولا: للحكومة حق تعديل جدول أعمال البرلمان

تظهر أهمية جدول الأعمال من خلال أنه أول عمل للسلطة التشريعية، فبعد افتتاح جلسات البرلمان يتم تقديم جدول أعماله بهدف تحديد المسائل التي يجب دراستها، لكي يتحدد الدور الذي يوضع فيه أي مشروع في جدول الأعمال، وما يترتب عليه من نجاح أو فشل<sup>1</sup>.

لكن جدول الأعمال عادة ما يتم إدخال عدة تعديلات عليه أثناء الجلسات، لهذا نجد مواقع النصوص المدرجة تتغير عند إدراج مواضيع جديدة.

فهل للبرلمان السلطة الفعلية عند تعديل جدول أعماله أم الأمر يعود للحكومة؟

الأمر لم يتوقف على ما نصت عليه المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12 السابقة، بل أضافت المادة 17 من نفس القانون، حكم آخر يؤكد على أولوية مشاريع القوانين على الاقتراحات حيث نصت على " :يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاله.

عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية."

إذن يمكن للحكومة أن تقوم بإدراج تعديل وتغيير على جدول الأعمال، وعند إيداعها لمشروع قانون لها أن تلح على استعجاله، وبهذا يتم مباشرة إدراجه في جدول

<sup>1</sup>- سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 354

## الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع

أعمال الدورة الجارية، وهو مشروع قانون لم يكن مسجلا لا في جدول أعمال الدورة ولا في جدول أعمال الجلسة.

إذن القانون العضوي رقم 16-12 لم يكتف بإعطاء الحكومة تحديد جدول أعمال البرلمان وفق الأولويات التي تراها، عند تحديده لأول مرة، بل أقر لها بحق تعديل جدول الأعمال الذي تم وضعه بعد الاتفاق بين الأطراف الثلاثة، ومن ثم يفترض في الحكومة أن تضع كل ما تريد مناقشته من مسائل في بداية الدورة<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن حالات الاستعجال من الأمور التي تدعو إلى تعديل جدول أعمال البرلمان، إلا أن المشرع لم يحدد لنا هذه الحالات، ما يعني أن إرادة المشرع اتجهت إلى القول بأن توفر عنصر الاستعجال من عدمه يخضع للسلطة التقديرية للحكومة وحدها، والواقع العملي اثبت بان الحكومة تقوم بتسجيل مشاريع قوانين جديدة بحجة استعجالها.

إن المكانة الأسمى والمركز المتميز الذي تتمتع به الحكومة، وذلك من خلال استحوادها على رسم جدول الأعمال و إدراج تعديلات عليه، لم يتم إقرارها بموجب الدستور، وإنما تم تكريس هذا التفوق بموجب القانون العضوي رقم 16-12 والقوانين الداخلية للمجلسين، وبهذا أبعدت نفس القوانين البرلمان على بسط سيادته من حيث وضع جدول أعماله.

إذن لمجرد التصريح باستعجال قانون ما، يتم إدراجه في جدول الأعمال حتى وإن كانت الدورة على وشك النهاية، وقد يؤدي هذا إلى تمديدتها، ما يجعل من المجلس آلة في يد الحكومة تشغلها كيفما تشاء لإنتاج القوانين.

بالإضافة إلى أن حتى تعديل جدول أعمال البرلمان يكون بطلب من الحكومة، معناه التعديل يكون متماشيا مع رغبة السلطة التنفيذية، ومرد ذلك أنها تبادر بالتشريع أي مشاريع القوانين، ومن ثم لها حق ترتيبها كما لها حق إدراج تعديلات عليه وفق المبتغى الذي تريده ومتى رأت في ضرورة لذلك.

<sup>1</sup> - سعاد عمير، مرجع سابق، ص 83

### ثانياً: امتيازات الحكومة عند ضبط جدول أعمال البرلمان يقيد من دوره

إن جدول الأعمال يعد مفتاح العمل البرلماني تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهداتها السياسية العامة للدولة، وفي نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيد الحكومة تستعمله الإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها، و ذلك من خلال الامتيازات التي تتمتع بها عند رسم جدول أعمال البرلمان، فلها حق ترتيب المواضيع حسب مخطط عملها وحاجاتها، ولها حق إدراج تعديلات على جدول أعمال الدورة الجارية في حالة الاستعجال، أو بناء على طلبها موافقة مكتب الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات الذي لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقرير في أجل شهرين، و بالتالي تتفوق الحكومة على صاحب الاختصاص الأصيل وهذا ما يؤدي إلى زيادة فارق الهوية بين البرلمان و الحكومة، و بالتالي تقييد دور البرلمان أكثر.

### خلاصة الفصل الثاني

مقارنة بالسلطات الأخرى، تحتل السلطة التنفيذية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، فقد تبنى المؤسس الدستوري ازدواجية السلطة التنفيذية في 1989، وكذلك الحال بالنسبة لجميع الدساتير اللاحقة وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 وتعرضنا في هذا الفصل إلى التعديلات التي طرأت على السلطة التنفيذية فيما يخص الصلاحيات التي عهد لها المشرع والتي تبين تقليص مركز رئيس الجمهورية في مجال التشريع وإعطاء الأغلبية البرلمانية مركزاً قانونياً ممتازاً في التعديل الدستوري مقارنة بدستور 2016، يصب في مجال تعزيز موقع السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان الذي غيب وغاب في فترة ما عن الساحة السياسية الجزائرية.

وأن هذا التعديل سعى لتوفير كل الصلاحيات وتفعيل آليات الرقابة والتشريع لنواب البرلمان، لاسيما فيما يخص مراقبة عمل الحكومة وإمكانية تعيين رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية وتقليص صلاحيات الرئيس في مجال التشريع.

وحسب المادة 103 التي تنص: "يقود الحكومة وزيراً أولاً إذا أسفرت نتائج الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت نتائج الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية"، تعتبر "جزئية دستورية مهمة لتعزيز قوة السلطة التشريعية وإحداث نوع من التوازن مع السلطة التنفيذية".

وبخصوص تطبيق هذه المادة الدستورية واقعياً، زرى بأن عدم انتماء رئيس الجمهورية لأي حزب لا يشكل عائقاً أمام تشكل أغلبية في البرلمان موالية له وتدعم برنامجه وهو ما سيمثل الأغلبية الرئاسية.

# الخاتمة

تطرقنا في هذه الدراسة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري منح للسلطة التنفيذية مجموعة من الاختصاصات التشريعية بهدف إحداث التوازن والتكامل بين المؤسستين (التنفيذية والتشريعية)، وذلك من أجل استبعاد التعسف والاستبداد والاستئثار بالسلطة لتحقيق المصلحة العامة لأفراد المجتمع.

إلا أن الواقع السياسي والدستوري أفضى إلى تفوق السلطة التنفيذية في مجال التشريع من خلال الصلاحيات الممنوحة لها في هذا المجال، بل تصبح أحيانا هي المشرع الرئيسي، وهو الأمر الذي أدى إلى تراجع وانكماش السلطة التشريعية، وهي نتيجة طبيعية لاتساع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، حيث يفتقع من هذا الدور لحساب هذه الأخيرة.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن التعديل الدستوري لسنة 2020 حاول أن يهذب ويحد من تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع، وتعزز دور البرلمان في التشريع من خلال منح اختصاص تشريعي لمجلس الأمة حسب نص المادة 137 من الدستور الحالي على خلاف الدساتير السابقة (دستور 1996 المعدل في سنوات 2002، 2008، 2010 و2016) التي همشت دور مجلس الأمة في التشريع.

ومن خلال دراستنا لآليات التشريع حسب ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 توصلنا إلى ما يلي:

- إن التعديل الدستوري لسنة 2020 حاول في ما يتعلق بالتشريع، تهذيب والحد من تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع بأوامر وحصرها في حالات معينة وهي في حالة شغور البرلمان أو العطل البرلمانية
- تعزيز دور البرلمان في إخطار المحكمة الدستورية من خلال إعطاء 40 نائبا أو 25 عضوا من مجلس الأمة حق إخطار المحكمة الدستورية حسب نص المادة 193 من الدستور
- تحديد اجل إخطار لجنة متساوية الأعضاء في حالة الخلاف ب 15 يوم من تاريخ التصويت أو سحب النص محل الخلاف من طرف الحكومة.

- إعطاء صلاحيات تشريعية لمجلس الأمة حسب نص المادة 144 من التعديل الدستوري وهي مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

- محاولة تعزيز دور المعارضة البرلمانية في المشاركة الفعالة في إعداد التشريع والمشاركة في الأشغال البرلمانية.

وأمام هذا الوضع الذي آلت إليه السلطة التشريعية وأصبحت الضرورة تستدعي منح وسائل لممارسة السلطة التشريعية اختصاصاتها، بالإضافة إلى بناء بشري الذي يتمتع بالكفاءة العالية، والالتزام، فلا يمكن أن يقوم نظام ديمقراطي في ظل برلمان يكاد أداءه ينعدم، وعليه فيجب النهوض بأداء برلماني بمستوى عال.

# قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص التشريعية والتنظيمية

أ- النصوص الأساسية

- 01 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 20/12/2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر عدد 82 المؤرخة في 2020/12/30
- 02 - دستور الجمهورية الجزائر لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996 ج.ر عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم ب
- القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج.ر عدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002،
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج.ر عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008،
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المنشور في ج.ر عدد 14 المؤرخة في 07/03/2016.
- 03 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر باستفتاء شعبي في 23 فبراير 1989 ، ج.ر عدد 09 ، المؤرخة في 01 مارس 1989
- 04 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب الأمر رقم 76-79 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، ج.ر عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976 المعدل بـ:
- القانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979 ، ج.ر عدد 28 مؤرخة في 10 جويلية 1976
- القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، ج.ر، عدد 03، مؤرخة في 15 جانفي 1980
- 05 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 ، ج.ر، عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963

- 06 - القانون رقم 01-77 المؤرخ في 15/08/1977، المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 66 المؤرخة في 04/09/1977
- 07 - القانون رقم 01-98 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، المعدل والمتمم، ج ر عدد 37 مؤرخة في 01/06/1998
- 08 - القانون رقم 02-99 المؤرخ في 08/03/1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 مؤرخة في 09/03/1999
- 09 - القانون رقم 12-16 المؤرخ في 25/08/2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50 مؤرخة في 28/08/2012
- 10 - الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10/03/2021، المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر عدد 17 مؤرخة في 10/03/2021

ب- النصوص التنظيمية

- المرسوم رقم 87-222 المؤرخ في 27/10/1987، المتضمن الانضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 ماي 1969، ج ر عدد 42 مؤرخة في 14/10/1987
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر عدد 49 مؤرخة في 22/08/2017
- المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المؤرخ في 21/02/2021 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 14 مؤرخة في 28/02/2021
- المرسوم الرئاسي رقم 21-96 المؤرخ في 11/03/2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 18 مؤرخة في 11/03/2021

ثانيا: الكتب:

أ) باللغة العربية

- جوي ثابت، ترجمة محمد عرب صاصلا، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، لبنان، 2008،

-سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009،

-سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، د.ط، دار الإسكندرية، القاهرة، 1999

-سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993

-سليمان محمد الطنطاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ( دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984،

-طالب طاهر، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002 ، الاوراسي، الجزء الثاني،

-عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، سنة 2002

-عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون - المستجد، جسر للنشر والتوزيع، 2021،

-عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، دار هومه، الجزائر، د.س.ن،

ثمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية والأنظمة

المقارنة، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، أكتوبر 2002

مجاد اربغ الحلو، الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، د ط، مصر،

2004

- محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة

للنشر، الإسكندرية، 1996 ،

- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة

المعارف الإسكندرية، سنة 1966

ثالثا: دراسات سابقة:

بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء

دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة سيدي بلعباس، السنة

الجامعية، 2011/2010

- حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين

المغربي، رسالة ماجستير تخصص القانون الدستوري، جامعة محمد خيضر

بسكرة، 2015/2014،

- رابحي شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير في

قانون الإدارة المحلية، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011

- سعاد عيادي، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية- دستور - 1996 مذكرة

لنيل شهادة ماجستير حقوق في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري ، جامعة

العربي بن مهدي أم البواقي، 2005/2004

- قريش ضرار، آليات التشريع في التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، جامعة زيان عاشور الجلفة، السنة الجامعية 2017/2016،
- ككيس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون، جامعة تيزي وزو، سنة 2006
- لمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق بجامعة قسنطينة، 1991

#### رابعاً: المقالات والمداخلات

- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، الجزائري ، العدد السابع، ديسمبر 2004 ،
- بوزيد لزهاري، مداخلة بعنوان دراسة تحليلية، في الملتقى الوطني حول " إشكالية المادة 120 من دستور 1996 ، المنعقد يومي 06 و 07 ديسمبر 2004 المقام تحت رعاية و تنظيم الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، مقال غير منشور، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، ص 144و ما يليها.
- السعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائري ، الجزء الأول، الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002،

عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع و التنظيم،  
المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1999 ، العدد 02  
عبدالرحمان عزوي، " تعليق على المادة 120 من الدستور"، مجلة ملتقى  
المؤسسات، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الأول،  
جانفي 2006 ،

العربي شحط عبد القادر و عدة جلول محمد، دعائم و خصوصيات نظام الغرفتين  
في الأنظمة السياسية المقارنة، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في  
التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات  
مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002 ، الاوراسي، الجزء الثاني

مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 142 من  
الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02 ، لسنة 2000

مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة  
النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، عدد 2 لسنة 2006،

تذير عميرش، مكانة السلطة التشريعية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري  
لسنة 2016، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية الصادرة عن كلية الحقوق

بجامعة الإخوة منتوري قسنطينة، عدد 51 طبعة جوان 2019

تصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب الصادرة عن  
المجلس الشعبي الوطني، عدد 04 ، سنة 2004

خامسا: المواقع الالكترونية

01- <http://www.apn.dz/ar>

02- <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

# فهرس المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
I	شكر وعرافان
II	الإهداء
III	قائمة المختصرات والرموز
1	مقدمة
7	<b>الفصل الأول: التشريع اختصاص أصيل للبرلمان</b>
8	المبحث الأول: الصلاحيات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني
8	المطلب الأول: المبادرة بالتشريع
8	الفرع الأول : مفهوم التشريع
10	الفرع الثاني : شروط ممارسة التشريع
13	المطلب الثاني : المناقشة و التصويت
13	الفرع الأول : المناقشة
13	أولا : المناقشة على مستوى اللجان المختصة
15	ثانيا : المناقشة على مستوى الجلسات العامة
16	ثالثا : التعديلات على المبادرات القانونية
17	الفرع الثاني : مرحلة التصويت
18	أولا: شروط صحة التصويت
19	ثانيا: أساليب عملية التصويت
19	01- التصويت مع المناقشة العامة
20	02- التصويت مع المناقشة المحدودة
21	03- التصويت بدون مناقشة
22	المبحث الثاني: الصلاحيات التشريعية لمجلس الأمة

23	المطلب الأول: اقتراح القوانين
24	الفرع الأول: حدود سيادة مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين
25	الفرع الثاني: أسباب إعادة سلطة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري الجديد
27	المطلب الثاني: إشكالات التصويت والمصادقة على النصوص القانونية في مجلس الأمة
28	الفرع الأول: حق مجلس الأمة في الخلاف حول النص القانوني والملاحظات الكتابية التي يقدمها أعضاؤه
28	أولا: إجراءات ممارسة حق الخلاف على مستوى مجلس الأمة الجزائري
30	ثانيا: دور الخلاف في تفعيل سلطة التعديل على مستوى مجلس الأمة
30	01- الخلاف البسيط
31	02- الخلاف الجوهرى
32	ثالثا: الملاحظات الكتابية لأعضاء مجلس الأمة
33	الفرع الثاني: المصادقة على النصوص القانونية
33	01- الشرط الأول
33	02- الشرط الثاني
35	خلاصة الفصل الأول
37	<b>الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع</b>
38	المبحث الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع
39	المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع
39	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر
39	أولا: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر

40	01- من الناحية الزمنية
42	02- من الناحية الموضوعية
43	03- من الناحية الشكلية
43	ثانيا :الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة
47	ثالثا: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
47	01- النظام القانوني للحالة الاستثنائية
47	02- شروط قيام الحالة الاستثنائية
48	الفرع الثاني :التشريع الرئاسي عن طريق الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة
50	الفرع الثالث :إمكانية اعتراض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية
52	المطلب الثاني: السلطة التنظيمية المستقلة للرئيس في إصدار القوانين
53	الفرع الأول : مرحلة المفاوضات تكون في إطار ما رسمه رئيس الجمهورية
55	الفرع الثاني :احتكار رئيس الجمهورية لصلاحيه التصديق على المعاهدات الدولية
56	المبحث الثاني :الصلاحيات التشريعية للحكومة
57	المطلب الأول :المبادرة بالتشريع من طرف الحكومة
59	المطلب الثاني :التنظيم الحكومي للعمل البرلماني
61	الفرع الأول :إعداد جدول أعمال البرلمان
61	أولا :تحديد جدول أعمال البرلمان
62	ثانيا :أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع
63	الفرع الثاني :أداء العمل البرلماني
63	أولا :للحكومة حق تعديل جدول أعمال البرلمان
65	ثانيا :امتيازات الحكومة عند ضبط جدول أعمال البرلمان يقيد من دوره

66	خلاصة الفصل الثاني
67	الخاتمة
70	قائمة المصادر والمراجع
77	فهرس المحتويات
82	ملخص

## ملخص

إن المشرع الدستوري الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2020، قد أرسى جملة من التعديلات التي تخص ممارسة الوظيفة التشريعية، بداية باعترافه لمجلس الأمة بالحق في التشريع نتيجة المطالب الكثيرة من طرف الباحثين في القانون الدستوري، كذلك نجده قد حاول أن يقلص من دور رئيس الجمهورية للتدخل في العمل التشريعي بموجب نظام الأوامر، وذلك من خلال تقليص مدة العطلة البرلمانية من جهة، ومن جهة أخرى إعادة تنظيم جزئي لنظام الأوامر.

### Summary

The Algerian constitutional legislator, in the last amendment of the year 2020, laid down a number of amendments related to the exercise of the legislative function, beginning with its recognition of the National Assembly the right to legislate as a result of the many demands on the part of researchers in constitutional law. Legislative work according to the order system, by reducing the duration of the parliamentary recess on the one hand, and on the other hand, partially reorganizing the order system.