

## مدى هيمنة الملطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين دراسة مقارنة (الجزائر، فرنسا)

د. سعاد عمير  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
جامعة نيسة

الملخص:

تناولنا ضمن هذه الدراسة البحث في العلاقة التشريعية بين الحكومة والبرلمان في ظل نظام المجلسين وتحليل طبيعة هذه العلاقة، وذلك من خلال تسليط الضوء على جوانب تدخل الحكومة في العمل التشريعي ومدى هيمنتها عليه ودراسة مدى إمكانية تقوية مركز البرلمان في مواجهتها، وهل بإمكان نظام الغرفتين تجسيد استقلالية البرلمان عن الحكومة في أداء عمله التشريعي.

الكلمات المفتاحية: ( الحكومة، البرلمان، العمل التشريعي )

### Abstract:

In this study we try to annualize the legislative competence of the second chamber of parliament, and see how the government can take this competences from the parliament in the system of bicameralism, and if this system can aplicate the independence of the parliament in front of the government when he does his legislative competences.

**Key words:** government, legislative work, parliament

الهدف من الدراسة :

البحث في مدى إمكانية تجسيد استقلالية البرلمان في أداء عمله التشريعي عن السلطة التنفيذية في ظل نظام الغرفتين

النتائج المتوصل إليها:

الهيمنة الواضحة للسلطة التنفيذية على جل مراحل العمل التشريعي والذي يظهر من خلال :

- تحكم الحكومة في المبادرة التشريعية التي تخص الجانب المالي
- تحكم رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري

- تحكم الحكومة في جدول الأعمال
- تحكم الحكومة في تعديل المبادرات التشريعية

#### مقدمة:

تمارس الوظيفة التشريعية في كل دولة هيئة دستورية حولها المؤسس الدستوري هذا الاختصاص وتتجسد هذه الهيئة في السلطة التشريعية والتي عادة ما تأخذ شكل المجالس النيابية أو ما اصطلح على تسميته البرلمان الذي يأخذ وصف المشرع لتتولى الهيئة التنفيذية تنفيذ ما أقره المشرع. وإذا كانت الوظيفة التشريعية مقترنة كأصل عام بالبرلمان، غير أن الأنظمة السياسية المعاصرة اتجهت إلى عقلنة العمل البرلماني ليفتح المجال أمام هيمنة السلطة التنفيذية على العمل البرلماني فأصبح هذا الأخير يشرع على سبيل الاستثناء.

ولما كان العمل التشريعي يستأنف حياته بآلية المبادرة التي هي اختصاص أصيل للبرلمان وتشاركه فيه الحكومة، غير أن هذه الأخيرة قد أحكمت سيطرتها على هذه الآلية، لتواصل هيمنتها لتشمل باقي مراحل العمل التشريعي وتتحكم في جدول الأعمال وكذلك سلطة التعديل.

#### مشكلة الدراسة:

وإذا كان إنشاء الغرفة الثانية في أغلب الدول هدفه هو منع هيمنة الحكومة على العمل التشريعي، فهل تجسد هذا المنع في كل من الجزائر وفرنسا؟

#### المنهج المتبع:

هذا ما سنحاول معالجته ضمن هذه الدراسة التي اقتضت منا استخدام كل من المنهجين التحليلي والمقارن

#### الهدف من الدراسة :

البحث في مدى إمكانية تجسيد استقلالية البرلمان في أداء عمله التشريعي عن السلطة التنفيذية في ظل نظام الغرفتين وما هي الضمانات الدستورية التي يمكن إرساؤها لتجسيد هذه الاستقلالية .

### نتائج الدراسة:

الهيمنة الواضحة للسلطة التنفيذية على جل مراحل العمل التشريعي والذي يظهر من خلال :

- تحكم الحكومة في المبادرة التشريعية التي تخص الجانب المالي
- تحكم رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري
- تحكم الحكومة في جدول الأعمال
- تحكم الحكومة في تعديل المبادرات التشريعية

وستتناول هذه الدراسة على ضوء آخر التعديلات الدستورية في الجزائر (التعديل الدستوري لسنة 2016) وفرنسا ( التعديل الدستوري لسنة 2008) وقد قسمنا دراستنا هذه إلى محورين: تناولنا ضمن المحور الأول آلية المبادرة التشريعية وضمن المحور الثاني مدى تحكم المجالس الثانية في إعداد جدول الأعمال وتعديل المبادرات التشريعية.

**المبحث الأول: مدى ممارسة الغرفة الثانية لحق المبادرة بالتشريع ومظاهر**

### هيمنة السلطة التنفيذية على هذا الحق

لا شك أن المبادرة التشريعية هي أولى مراحل العملية التشريعية في جميع الأنظمة الدستورية سواء تلك التي تجعل المبادرة باقتراح القوانين حقا مشتركا بين الحكومة والبرلمان كفرنسا والجزائر أو تلك التي تقصر ممارسة هذا الحق على البرلمان فقط الولايات المتحدة الأمريكية.

وتعرف المبادرة التشريعية بأنها العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولى، لتناقش هذه المبادرات عبر اللجان والجلسات العامة مما قد يؤدي في النهاية إلى تبني مضمون المبادرة وصدورها في شكل نص قانوني.

## المطلب الأول: المبادرة باقتراح القوانين في المجال التشريعي

### وتعديل الدستور

#### الفرع الأول: المبادرة باقتراح القوانين في المجال التشريعي

تنص المادة 136 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 على أنه " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا او 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه " وتنص المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم ..... على أنه " يشترك كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية "

إن المطلع على مضمون هذين النصين سيلاحظ مبدئيا التقارب القائم بينهما حيث أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد منح حق المبادرة بالقوانين لأعضاء البرلمان بغرفتيه (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) وكذلك الأمر بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري الذي منح ممارسة هذا الحق لأعضاء الغرفتين في ظل التعديل الدستوري الأخير بعدما كان يمارسه فقط المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1996 على أعضاء الغرفة الأولى ( المجلس الشعبي الوطني)، غير أن تفاصيل ممارسة هذا الحق تختلف في فرنسا عنها في الجزائر، ذلك أن حق المبادرة الذي منحه الدستور الفرنسي لأعضاء الغرفة الثانية هو حق عام يمكن أن يمارسه الأعضاء

بشكل فردي أو جماعي وهي غير مقيدة بأي نصاب قانوني أو دستوري لقبولها، كما يشمل حق الاقتراح جميع القوانين سواء أكانت عادية أو عضوية، فقط لا يجوز أن يخرج مقترح القانون عن المجالات التي حددها الدستور الفرنسي ضمن المادة 34 منه وهي ذات المجالات التي تملك فيها الغرفة الأولى (الجمعية الوطنية) سلطة المبادرة . ويتعين على أعضاء مجلس الشيوخ إيداع مقترحاتهم لدى مجلسهم، ويمكنهم سحب اقتراحاتهم من مكتب المجلس قبل الشروع في دراسة الاقتراح سواء كان هذا الأخير فردياً أو جماعياً.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن كانت مقترحات القوانين وإن كانت تقدم قانونياً من طرف أعضاء مجلس الشيوخ فإنها عملياً تعبير عن التوجهات السياسية للأعضاء<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فقد قيد سلطة الغرفة الثانية في ممارستها لحق المبادرة حيث تمارسه فقط في المجالات المنصوص عليها 137 وهي التنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي دون أن يكون لها حق المبادرة في المجالات الأخرى المخصصة للتشريع والتي يعود اختصاص المبادرة فيها للمجلس الشعبي الوطني الأولى وهو بذلك قد قيد مجالات المبادرة بالنسبة للغرفة الثانية خلافا للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي خول للغرفة الثانية حق المبادرة في ذات المجالات المقررة للغرفة الأولى، كما قيدها أيضاً من حيث عدد القائمين بالمبادرة حيث لا تكون مبادرات الغرفة الثانية مقبولة إلا إذا قدمها عشرون عضواً، كما تودع

اقتراحات أعضاء مجلس الأمة لدى مكتبه وكذا مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة في المجالات التي يملك فيها مجلس الأمة سلطة المبادرة<sup>2</sup>. ورغم بساطة آليات اقتراح القوانين المخولة لأعضاء الغرفة الثانية في النظام الدستوري الفرنسي أو الجزائري إلا أنها تملك حظا ضعيفا جدا لأن تصبح نصوصا قانونية وذلك لأن الدستور أعطى للوزير الأول الحق في تقديم مشاريع القوانين في ذات المجالات المخولة للغرفة الثانية، فضلا عن تمتع الحكومة بالعديد من الآليات القانونية للتحكم في المبادرة ومثل هذا الوضع نجده أيضا في الجزائر فيما يخص المبادرات التي يتقدم بها نواب الغرفة الأولى الأمر الذي يجعلنا أمام حقيقة مهمة مفادها عدم جدوى المبادرات التشريعية البرلمانية سواء ضمن الدول التي تمنح ممارسة هذا الحق لغرفتيها معا أو تلك التي تمنحه فقط للغرفة الأولى. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن الدول التي منحت الغرفة الثانية حق المبادرة بالقوانين معظم تشريعاتها كانت أساسا عبارة عن مشاريع قوانين تأتي من الحكومة<sup>3</sup> وهو الأمر الذي نجده مجسدا في الجزائر في ظل دستور 1996 على الرغم من أنها لم تمنح الغرفة الثانية حق المبادرة بالقوانين في ظل هذا الدستور - حيث أن مبادرات النواب باتت تلعب دورا ضعيفا وسبب ذلك يعود إلى ظروف تقنية تعيق النواب عن أداء هذا الدور من جهة، ومن جهة أخرى يعود سبب ذلك إلى دور الحكومة في إعداد القوانين، التي عادة ما تتدرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس الشعبي الوطني قد

صادقت عليه، أما الاقتراحات، فتكون واردة من المعارضة فلا تحظى بالموافقة بحكم نظام الأغلبية<sup>4</sup>.

ومن ثم باتت سيطرة الحكومة على مجال المبادرة واضحة نصا وواقعا<sup>5</sup>، مما جعل كل من المعارضة والأغلبية تتراجع في هذا المجال، على اعتبار أنها سوف تمارس دورا بديلا عن اقتراحات القوانين والمتمثل في تقديم تعديلات على المشاريع المقدمة من الحكومة التي أصبحت تغذي جل نشاط الهيئة التشريعية<sup>6</sup>.

فضلا عن ذلك فإن المبادرة باقتراح القوانين صعبة من الناحية العملية مقارنة مع المبادرة بمشاريع القوانين ويعود ذلك لعدة أسباب أهمها:

1. أن الحكومة تتمتع بإمكانات مادية وتقنية تسمح لها بالمبادرة في أي مجال حسب برامجها وأولويتها.
2. أن آراءها في اقتراحات القوانين عادة ما تكون مؤسسية، الأمر الذي يدفع اللجان إلى الأخذ بهذه الآراء إلى حد كبير<sup>7</sup>.
3. أن المبادرات البرلمانية تنصب في معظمها على تعديل للنصوص السارية المفعول، ونادرا ما تتضمن اقتراح نصوص جديدة.

#### الفرع الثاني: المبادرة باقتراح القوانين في مجال تعديل الدستور

تنقسم الدساتير من حيث إجراءات تعديلها إلى مرنة وجامدة، فالدستور المرن هو الذي يمكن تعديله وفق نفس إجراءات تعديل القانون

العادي، أما الدستور الجامد فهو الذي لا يمكن تعديله إلا وفقا لإجراءات محددة وتكون معقدة مقارنة مع إجراءات تعديل الدساتير المرنة والهدف من اعتماد مثل هذه الإجراءات في تعديلها هو إضفاء نوع من الثبات والاستقرار لقواعدها.

## 1- إجراءات تعديل الدستور

يمر التعديل الدستوري بجملة من المراحل الاجراءات تتمثل في إجراء المبادرة بالتعديل والمصادقة على التعديل وإقراره وهو ما يتعين دراسته في هذا المجال .

### أ- المبادرة بالتعديل

تنص المادة 208 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون 01/16 على أنه " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب."

كما تنص المادة 211 من الدستور على أنه "يمكن لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي."

طبقا لما أقره المؤسس الدستوري الجزائري ضمن المادتين 208 و211 السالفتي الذكر، فإن المبادرة بالتعديل الدستور تعود لكل من رئيس الجمهورية الذي يقدم مبادرته في شكل مشروع وأعضاء البرلمان الذين يقدمونها في شكل اقتراح.



هذا ويعرض مشروع التعديل المقدم من قبل رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي بعد أن يصوت عليه مجلسي البرلمان على التوالي.

وإذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأية كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان<sup>8</sup>.

أما إذا كان التعديل مقمدا من قبل (4/3) غرفتي البرلمان مجتمعين فيتعين عرضه على الاستفتاء الشعبي لإقراره غير أن مسألة تقدير العرض تعود لرئيس الجمهورية الذي يبقى له القرار النهائي فيما يخص عرض نص الاقتراح على الاستفتاء الشعبي من عدمه.

وفي فرنسا منح دستور 1958 المعدل والمتمم سنة 2008 في المادة 89 المبادرة بتعديل الدستور لكل من رئيس الجمهورية ولأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناء على من اقتراح الوزير الأول .

هذا وينص الدستور الفرنسي على إمكانية اللجوء للاستفتاء الشعبي من أجل المصادقة على مشروع تعديل الدستور المقدم من رئيس الجمهورية، كما يعطي الدستور للرئيس سلطة تقرير عدم اللجوء للاستفتاء والاستعاضة عنه بدعوة مجلسي البرلمان لعقد جلسة مشتركة للتصويت على مشروع التعديل ولا يعتبر هذا مقبولا بصورة نهائية إلا إذا تم إقراره أثناء الجلسة المشتركة بأغلبية (5/3) الأصوات المعبر عنها.

أما إذا كان التعديل مقترحا من طرف أعضاء مجلسي البرلمان فإن اللجوء للاستفتاء لا بد منه بعد إقرار اقتراح التعديل في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بالأغلبية المطلقة للأصوات.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن حق المبادرة بتعديل الدستور في كل من الجزائر وفرنسا يعود لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان بغرفتيه.

فأعضاء الغرفة الثانية يملكون بدورهم حق المبادرة بالتعديل الدستوري في كل من الجزائر وفرنسا، غير أن الفرق بينهما في ممارسة هذه السلطة يتجسد في كون ممارسته في الجزائر تتجسد عن طريق تقديم المبادرة من قبل (3/4) أعضاء الغرفتين معا فلا يمكن لأي غرفة أن تتفرد بممارسة هذه الصلاحية لوحدها بل لا بد من اجتماع إرادتهما معا ليكتمل الأمر، فلا يكون في مقدور مجلس الأمة الانفراد بممارسة حق المبادرة بالتعديل الدستوري، بل لا بد من توافر إرادة المجلس الشعبي الوطني حتى يكتمل الأمر ويكون ذلك باجتماع غرفتي البرلمان معا<sup>9</sup> واقتراحهما تعديلا، ويتحقق ذلك بتقديم هذه المبادرة من قبل أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء الغرفتين المجتمعين. في حين في النظام الدستوري الفرنسي يمكن لكل غرفة أن تقترح تعديلا منفصلا عن تعديل الغرفة الأخرى فقط ويتعين مرور أي اقتراح مقدم من قبل أي غرفة على الغرفتين للمصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

## ب- إقرار التعديل

إذا كانت المبادرة بالتعديل الدستوري حق لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان بغرفتيه في كل من فرنسا والجزائر فماذا عن إقرار هذا التعديل.

ففي فرنسا يقر الدستور إمكانيتين لإقرار التعديل الدستوري الأولى تتمثل في دعوة رئيس الجمهورية مجلسي البرلمان لعقد جلسة مشتركة، ويتم إقراره بأغلبية (5/3) الأصوات المعبر عنها، وهذه الإمكانية لا يمكن أن يلجأ إليها الرئيس إلا إذا كان هو الذي اتخذ المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح الوزير الأول، أما الإمكانية الثانية التي يتيحها الدستور فهي اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي بشأن مقترح تعديل الدستور وتتاح هذه الإمكانية فقط إذا كان التعديل مقترحا من طرف أعضاء أحد مجلسي البرلمان، ونتيجة الاستفتاء في فرنسا هي التي تحدد إقرار التعديل من عدمه وهي نتائج لا يمكن التراجع عنها أو إلغاؤها.

أما في الجزائر فقد أكد المؤسس الدستوري على ضرورة اللجوء للاستفتاء الشعبي لإقرار التعديل الدستوري سواء كان نص التعديل مقدما من قبل رئيس الجمهورية أو غرفتي البرلمان، إلا أنه أورد استثناء على القاعدة السالفة الذكر بموجبه يمكن لرئيس الجمهورية إصدار النص المتضمن التعديل الدستوري دون عرضه على الاستفتاء الشعبي وذلك متى ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية متى أحرز على موافقة (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين<sup>10</sup>.

لقد منح المؤسس الدستوري بموجب الاستثناء السالف الذكر مجلس الأمة سلطة إقرار التعديل الدستوري، غير أنه لا يمارس هذا الحق بمفرده بل هو مقيد بمشاركة المجلس الشعبي الوطني وهذا ما أكده المؤسس الدستوري بمقتضى نص المادة 176 والتي جاء فيها ".....أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

ونتيجة الاستفتاء في الجزائر وفرنسا هي التي تحدد إقرار التعديل من عدمه وهي ملزمة ولا يجوز إلغاؤها.

## 2 - المجالات الغير قابلة للتعديل

حدد كل من الدستور الجزائري والفرنسي جملة من المجالات التي لا يمكن أن تكون محل لأي تعديل دستوري حتى من الهيئات المخولة دستوريا سلطة التعديل حيث ينص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بمقتضى القانون 01/16 ضمن المادة 212 على أنه " لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس: - الطابع الجمهوري للدولة -النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية - الإسلام باعتباره دين الدولة -العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية - الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن - سلامة التراب الوطني ووحدته - العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية - إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة ."

وتنص المادة 89 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم على أن "لا يجوز إجراء أي تعديل أو مواصلته في حالة المساس بالوحدة الترابية ولا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة ."

ويشكل الحضر الذي أقره دستوري الجزائر وفرنسا حضرا موضوعيا لأنه يمس مجالات معينة على سبيل الحصر لا يمكن تعديلها.

### المطلب الثاني : المبادرة في المجال المالي

لم يميز كل من دستوري الجزائر وفرنسا بين المبادرة في المجال التشريعي والمبادرة في المجال المالي إلا أنه نشأ عرف دستوري أيدته الممارسة الدستورية يقضي باستبعاد الاقتراحات البرلمانية في المجال المالي وقصرها على الحكومة وحدها، لأنها أكثر قدرة من غيرها على معرفة احتياجات الدولة بحكم اطلاعها على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة وامتلاكها للوسائل الفنية والمادية التي تمكنها من القيام بهذه المهمة، فأصبحت بذلك مسألة المبادرة باقتراح القوانين المالية حكرا على الحكومة ويقتصر دور البرلمان على المصادقة على القوانين المالية.

بل وحتى المصادقة عليها ترد عليها قيودا زمنية حددها كل من الدستور الجزائري بـ 75 يوما منح منها المشرع الجزائري 20 يوما كأجل للغرفة الثانية لدراسة قانون المالية والتصويت عليه، وحددها الدستور الفرنسي بـ 70 يوما، منح منها 15 يوما كأجل للغرفة الثانية لدراسة قانون المالية والتصويت عليه<sup>11</sup> وهذه الأجل قصير مقارنة بالأجل الممنوح للغرفة الأولى، فضلا عن أنه وفي حالة عدم احترام الأجل المقررة للمصادقة على مشروع الميزانية يصدر رئيس الجمهورية نص المشروع في شكل أمر.

إضافة إلى ذلك قيد كل من الدستور الجزائري والفرنسي المبادرة البرلمانية في المجال المالي حيث نصت المادة 40 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل والمتمم على أنه " لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء

البرلمان إن ترتب عن هذه الموافقة إما تخفيض في الإيرادات العامة أو إنشاء أو زيادة في المصروفات العامة."

وتنص المادة 139 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون 01/16 على أنه "لا يُقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها."

من خلال النصين يتضح جليا أن أي اقتراح أو تعديل يتقدم به أعضاء البرلمان ترفضه الحكومة في الحالات التالية:

- إذا كان قبوله من شأنه أن يؤدي إلى تقليص الموارد العمومية
- إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى إحداث تكليف جديد في الميزانية
- إذا كان من شأنه إضافة زيادة إلى تكليف موجود.

إن مثل هذا الوضع من شأنه أن يؤدي إلى شل المبادرة البرلمانية في المجال المالي لأن أي مقترح أو تعديل برلماني لا بد أن تنجم عنه الزيادة في تكليف موجود أو إحداث تكليف عمومي جديد، كما أن مثل هذا الأمر من شأنه أن يجعل اقتراحات الأعضاء وتعديلاتهم في هذا المجال تقتصر على مجرد نقل الاعتمادات المالية من بند إلى آخر أو قبول الميزانية كلها أو رفضها<sup>12</sup>.

فضلا عن ذلك فإن كل من هذين النصين لم يوضحا نوع ووقت التعديلات التي ترفض من طرف الحكومة، هل تتعلق بمشروع قانون المالية ذاته ؟

بمعنى هل كل التعديلات التي تضيف أعباء مالية يتم رفضها طوال الوقت بغض النظر عن قانون السنة المالية.

وإذا كان قرار المجلس الدستوري الفرنسي قد حسم الأمر بشأن المادة 40 من دستور 1958 السالفة الذكر عندما أقر في قراره رقم 78/94 الصادر بتاريخ 14/06/1978 أن الدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل من شأن قبوله أن يؤدي إلى تكليف مالية الدولة مطلق<sup>13</sup>.

في حين لم يوضح المؤسس الدستوري الجزائري طبيعة هذا التعديل أ هو مطلق على غرار النظام الدستوري الفرنسي أم مقيد؟

فضلا عن ذلك فقد أقر المؤسس الدستوري الفرنسي قيادا آخر على قانون المالية يتجسد في ضرورة عرض مشروع قانون المالية على الجمعية الوطنية في البداية وقبل مجلس الشيوخ، وبالتالي حرم هذا الأخير من أولوية دراسة قانون المالية. أما الدستور الجزائري فلم يطرح بشأنه إشكال في هذا الصدد لأنه قد سبق وأقر بشكل واضح وصريح على ضرورة استئناف العمل التشريعي مهما كان موضوعه من الغرفة الأولى وصولا إلى الغرفة الثانية وهذا ما أكدته المادة 137 من الدستور<sup>14</sup> باستثناء الحالات التي يمارس ضمنها مجلس الأمة سلطة المبادرة أو إذا تعلق الأمر بمشاريع القوانين موضوع المادة 137.

وإذا كانت التشريعات الدستورية في كل من الجزائر وفرنسا قد حرمت غرفتها الثانية من حق المبادرة باقتراح قوانين المالية إلا أنها تملك مناقشتها على غرار الغرفة الأولى رغم أن هذه الأخيرة تملك أجلا زمنيا أكبر لمناقشتها كما أسلفنا.

## المبحث الثاني : مدى تحكم المجالس الثانية في إعداد جدول الأعمال وتعديل المبادرات التشريعية ومظاهر تدخل السلطة التنفيذية في ذلك

إن إعداد جدول الأعمال وضبط محاوره وممارسة سلطة تعديل المبادرات التشريعية من أدق وأهم مراحل للعمل التشريعي، وإذا كان تحكم الحكومة في هاتين الآليتين التشريعتين بات واضحا ضمن الدول التي تتبنى نظام الغرفة الواحدة فهل سيكون كذلك ضمن الدول التي تتبنى نظام المجلسين.

### المطلب الأول: مدى التحكم في جدول الأعمال

يعرف الفقيه ديجي جدول الأعمال " بأنه ذلك العمل الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة " أما الأستاذ موريس دوفرليه، فيعرفه بأنه "برنامج مناقشات البرلمان " غير أن هذه التعاريف وردت عامة، تتقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة المواضيع بل يدرسها ويناقشها ثم يصوت عليها. وعليه فإن جدول الأعمال "هو ذلك العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد برنامج دورة تشريعية واحدة."<sup>15</sup>

ويعتبر جدول الأعمال أهم مراحل العمل التشريعي، حيث يتم ضبط مضمونه بالتشاور مع الحكومة وهذا ضمن الدول التي تمنح هذا الحق للحكومة، وهو ما تضمنته صراحة المادتين 16 و18 من القانون العضوي رقم 99-02 حيث تنص المادة 16 على أنه "يُضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة" كما تنص



المادة 18 على أنه "يُضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها".

كما تنص الفقرة الأولى من المادة 48 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل والمتمم سنة 2008 على أن " يخصص أسبوعان من الجلسات من أصل أربعة أسابيع بحسب الأولوية وبالترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة النصوص وللمناقشات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال، وفضلا عن ذلك تدرج في جدول الأعمال بحسب الأولوية وبطلب من الحكومة مشاريع قوانين الموازنة ومشاريع قوانين تمويل الضمان الاجتماعي".

يلاحظ من خلال النصوص السالفة الذكر أن كل من المشرع الجزائري والمؤسس الدستوري الفرنسي خولا قانونا حق إعداد جدول الأعمال للبرلمان، ويقوم بذلك هيئة الرؤساء في كل من الجزائر وفرنسا<sup>16</sup> إلا أنه من الناحية الفعلية فإن الحكومة هي من تتحكم في جدول الأعمال كون مشاريع القوانين التي تتقدم بها لها الأولوية، ومن ناحية أخرى فهي تملك حق قبول أو رفض مقترحات القوانين التي يتقدم بها البرلمانين.

وحتى لو تم قبول اقتراحات القوانين من قبل الحكومة لتدرج ضمن جدول أعمال دورة تشريعية معينة فإنه وبالنظر لكثرة مشاريع القوانين المودعة لدى البرلمان سوف تبقى لها دوما الأولوية في الدراسة .

ومثل هذا الأمر يتيح للحكومة حرية التدخل لتوجيه النشاط البرلماني لتحقيق السياسة التي قررتها<sup>17</sup> الأمر الذي يؤدي إلى تقييد اختصاص البرلمان في هذا المجال<sup>18</sup> لأنه لا يملك مباشرة عمله دون موافقة الحكومة.

فضلا عن ذلك فقد أعطاها المشرع الجزائري بمقتضى نص المادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02 سلطة استعجال مشروع قانون ما، وبالتالي إدراجه وجوبا في جدول أعمال الدورة الجارية، ومثل هذا الأمر يدعو للاستغراب، لأن الأصل العام أن يتم إعداد جدول الأعمال في بداية كل دورة ووضع هذا الجدول يتم بعد مشاورات طويلة بين البرلمان والحكومة، ومن ثم يفترض أن تضع الحكومة كل ما تريد مناقشته من مسائل في بداية الدورة، غير أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك إذ أن الحكومة غالبا ما تعمل على إدراج مواضيع ضمن جدول الأعمال تحت عنوان الاستعجال بهدف تحقيق غرضين هما:

**أولهما:** تمرير مالها من مشاريع بصورة سريعة حتى لا تنصب عليها التعديلات البرلمانية اللازمة.

**وثانيهما:** إعطاء الأولوية لمشاريعها في الدراسة، لتستبعد بذلك الاقتراحات البرلمانية التي لا ترغب في صدورها كقانون، أو تبقئها في الانتظار إلى أن يحين وقت دراستها في دورات لاحقة.

وإذا كانت هيمنة الحكومة على جدول الأعمال في النظام الدستوري الجزائري واضحة، فإن الدستور الفرنسي قد سعى لتقييد الحكومة في هذا المجال ويظهر ذلك جليا من خلال الفقرة الخامسة من نص المادة 48 من الدستور الفرنسي المعدل سنة 2008 التي جاء فيها " **تخصص شهريا جلسة لجدول أعمال يضعه كل مجلس .....** " ومن ثم فقد استرجع للبرلمان

الفرنسي سيادته على جدول أعماله ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد، بل تقررَت الأسبقية لاقتراحات القوانين عند تعديل هذه الجداول<sup>19</sup>.

### المطلب الثاني : مدى التحكم في تعديل مقترحات ومشاريع القوانين

تنص المادة 44 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل سنة 2008

على أنه " لأعضاء البرلمان والحكومة حق التعديل ."

لقد منح المؤسس الدستوري الفرنسي صراحة حق تعديل مشاريع ومقترحات القوانين للحكومة ولأعضاء غرفتي البرلمان في حين لم يورد المؤسس الدستوري الجزائري نصا من هذا القبيل، غير أنه ومن خلال الاطلاع على مضمون النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان والقانون العضوي 02/99 نجد أن حق التعديل حكر على الحكومة ونواب الغرفة الأولى فقط (المجلس الشعبي الوطني) دون الغرفة الثانية (مجلس الأمة)<sup>20</sup> حيث نصت المادة 28 من القانون العضوي رقم 02/99 المتضمن تنظيم غرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على الهيئات التي تتمتع بحق التعديل والمتمثلة في اللجنة المختصة ونواب الغرفة الأولى والحكومة حيث جاء فيها "يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته.

يحدد النظام الداخلي إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات."

وجدير بالذكر أنه إذا كان المؤسس الدستوري الفرنسي قد منح لغرفتي البرلمان سلطة التعديل غير أن التعديلات البرلمانية تخضع لعدة قيود تتمثل

في ما نصت عليه المادة 41 من دستور 1958 المعدل سنة 2008 والتي جاء فيها " إذا تبين أثناء تطبيق الاجراء التشريعي أن اقتراحا أو تعديلا لا يدخل في مجال القانون أو يدخل في المجال المفوض للحكومة بناء على المادة 38 فيجوز للحكومة أو لرئيس المجلس المختص أن يعترض عليه بعدم القبول ."

في حين يتمثل القيد الثاني في رفض الاقتراحات والتعديلات التي من شأنها أن تؤدي بالنسبة للقانون المالي إلى تخفيض الموارد العمومية أو إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود بناء على المادة 40 من الدستور .

أما القيد الثالث فيتمثل في رفض التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة حيث تنص المادة 44 من الدستور على أنه " للحكومة بعد بدء المناقشة أن تعترض على دراسة أي تعديل لم يسبق عرضه على اللجنة." والمقصود باللجنة هنا اللجنة المختصة التي درست مشروع أو اقتراح القانون الذي يراد تعديله من طرف مقدم التعديل.

أما المؤسس الدستوري الجزائري فلم يورد مثل هذه القيود بالنسبة للتعديل وإنما أورد قيودا واحدا في مجال المبادرة عندما نص في المادة 139 منه على أنه " أنه لا يُقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها."

أما عن إجراءات التعديل فقد أقرها كل من المشرع الفرنسي وضمن النظام الداخلي لمجلس الشيوخ والمشرع الجزائري ضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (على اعتبار أن مجلس الأمة لا يتمتع بسلطة التعديل ضمن

دستور 1996 والنظام الداخلي المنتظر صدوره على ضوء التعديل الدستوري 2016 لم يصدر بعد). وتتص المواد 48 و 49 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ على إجراءات التعديل، فبداية يجب أن يكون التعديل مكتوبا وموقعا من طرف واضعه إلى مكتب مجلس الشيوخ، ولا يحق لأي عضو من المجلس بصفته الفردية أو بصفته عضو داخل فريق سياسي أن يتقدم بتعديلات متماثلة، ولا بد أن يكون التعديل متعلقا بالنص محل المناقشة، كما لا يمكن قبول تعديل التعديل إلا إذا كان لا يعارض التعديل الأصلي، ويتوفر على شروط قبول التعديل عموما.

وتتم مناقشة التعديل مباشرة على إثر مناقشة النص الأصلي الذي قدم اقتراح تعديله، ويتم التصويت على التعديل قبل التصويت على النص، وتعطى مدة 5 دقائق لمقترح التعديل لتقديم وشرح أسباب التعديل، كما تمنح نفس المدة للآراء المخالفة، ويمكن لعضو من مجلس الشيوخ تبني تعديل ثم سحبه وتستمر مناقشة التعديل ابتداء من النقطة التي تم الوقوف عندها قبل سحبه. وعندما تعتقد اللجنة المعنية بدراسة التعديل أن هذا الأخير إذا تم التصويت عليه فسيغير جوهر النص الذي يناقشه المجلس والمتعلق به فإن لها الحق في إعادة دراسة التعديل من جديد، وتقدم اللجنة نتائج دراستها في نفس الجلسة. كما يمكن لندوة الرؤساء بعد طلب اللجنة المعنية أن تحدد أجلا معيناً لقبول التعديلات.

### الخاتمة:

إن المتتبع لمسيرة العمل البرلماني سواء بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام الغرفة الواحدة أو تلك التي تأخذ بنظام الغرفتين، سيلاحظ جليا مدى تدخل الحكومة عبر مختلف مراحل العمل التشريعي، بدءا بمرحلة الاقتراح مروراً بجدول

العمال ووصولاً إلى مرحلة التعديل، فوجود غرفة ثانية سواء في الجزائر أو في فرنسا لم يحد من هيمنة الحكومة على العمل التشريعي، ومثل هذا الوضع أفضى واقعا إلى تراجع النشاط البرلماني خاصة ضمن الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، أما الأنظمة السياسية التي تأخذ بالنظام الرئاسي فالبرلمان فيها لا يزال متحكما في اختصاصاته التشريعية ومثل هذا الوضع يقتضي تدخلا من المؤسس الدستوري من أجل إعادة التوازن للعمل البرلماني عبر الحد من تدخل الحكومة خاصة على مستوى مرحلتي المبادرة والتعديل أو بالنسبة لضبط جدول الاعمال حتى يستطيع البرلمان مباشرة أهم وظائفه والمتمثلة في الوظيفة التشريعية ويكون ذلك من خلال :

- تفعيل دور البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين ويكون ذلك خاصة بتخفيف القيود الاجرائية المفروضة عليه عند ممارسة هذه السلطة .
- اعطاء الأولوية لاقتراحات القوانين عند افتتاح الدورات التشريعية .
- تقيد سلطة الحكومة في مجال ضبط جدول الأعمال واعطاء الأولوية في ذلك للبرلمان .
- تفعيل التعديلات البرلمانية على مستوى مرحلة المناقشة .

### قائمة المراجع والهوامش

- 1-Jean Giquel , droit constitutionnelle et institutions politiques Montchrestien paris , 1999, p 681 et s.  
- Bernard Tricot Raphael , les institutions politiques françaises , dalloz , 1985, p 396, 397.
- 2- تنص المادة 137 من دستور 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 على انه "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي مكتب مجلس الأمة".
- 3- يلس شاوش بشير، صانعو القانون، الملتقى الوطني حول إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، 6-7 ديسمبر 2004، ص 2.
- 4- مسعود شيهوب، (المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة)، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003، ص 11.

- الأمين شريط، (التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعدية)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص 115.
- 5- نصر الدين معمري، (التشريع عن طريق المبادرة)، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004، ص 23.
- سعيد أوصيف، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 154.
- 6- D.Abelkader Henni (le pouvoir législatif dans la constitution des Etats-Unis et dans la constitution Algérienne le séminaire national de l Article 120 du constitution) , Ministère des relations avec le parlement le 6-7 décembre, 2004, P37.
- 7- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 11.
- العيد عاشوري، (إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص 67.
- 8- المادة 210 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01 / 16 - 9 حول إجراءات سير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين، راجع النظام الداخلي لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، الذي أقره البرلمان يوم 08 أبريل 2002.
- 10 - المادة 210 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01 / 16 . 11 - المادة 47 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل والمتمم
- 12- سيدي محمد ولد سيدي آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة العربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، دار النشر المغربية، الطبعة الأولى، 2001، ص 121.
- 13- Jean Pierre Bon Hour et Pascal Brilliant. Les principes étapes de la procédure législative. Paris.1992 . 23.
- 14- تنص المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم بالقانون 01/16 على أنه " مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه
- يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.
- تنص مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه.
- يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه."
- 15- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالتنفيذية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراة دولة في القانون، الجزء الثاني، جامعة الجزائر، 1984، ص 254 .
- 16 - المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي، والمادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 17 - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراة دولة في القانون، معهد الحقوق جامعة قسنطينة، 1991، ص 444.

-Bernard Chantebout, droit constitutionnel et science politique, 16<sup>e</sup> édition Arman colin, 1999, p578.

18-إبراهيم بولحية، بحث مقدم في الندوة

الوطنية حول موضوع "علاقة الحكومة بالبرلمان" نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان سنة 2000، ص10.

- نصر الدين معمري، المقال السابق، ص 31.

-Bernard Chantebout, Ibid , p 578.

19-Jaques Baguenard , « le sénat (que sais je)» presses universitaires de France, 1er édition, 1990, paris, p 61, 62.

20 - في انتظار صدور القانون العضوي الجديد مكان القانون العضوي 02/99 ليواكب ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي وإن لم ينص صراحة على حق مجلس الأمة في التعديل غير أن الآليات الجديدة المقررة لممارسة العمل التشريعي في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري توحى بأن مجلس الأمة أصبح يتمتع بسلطة التعديل .