

جامعة الجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

المبادرة بالقوانين بين البرلمان والحكومة في الجزائر وفقا للتعديل الدستوري 2016

مذكرة لنيل شهادة الماستر
تخصص الدولة والمؤسسات

إشراف الدكتور:
جعلاب كمال

إعداد الطالبة:
رحماني لبنة خيرة

لجنة المناقشة

الدكتور: سبع زيان رئيسا
الدكتور: جعلاب كمال مشرفا و مقرا
الدكتور: بن أحمد عبد المنعم عضوا

تاريخ المناقشة : 24 ماي 2017

كلمة شكر وعرّفان

الحمد لله أولاً فبحمده تدوم النعم وتتم الصالحات و الشكر لله جل وعلا
فبشكره يزداد الفضل وتتضاعف الخيرات، ومن صور شكره شكر عباده

على ما كان لهم فالأمر كله منه وله

يسرني أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى المشرف على هذا العمل المتواضع

الدكتور جعلاب كمال

لإشرافه على هذا البحث وتقديم المساعدة و التوجيه والإرشاد

وكل التقدير والاحترام إلى الذين قدموا لي يد العون

رحماني لبنة خيرة

إهداء

إلى أمي الحنونة وأبي الغالي

إلى إخوتي : عزوزي بن عزوز رحمانى سمير رحمانى محمد لمين

رحمانى عثمان بن عفان

وأخواتي : بن عطية نورة لكحل سمية رحمانى سامية رحمانى جهاد

إلى كل الزملاء والأحباب والأصدقاء

إلى كل من أثار شمعة في دربي

إلى كل طالب علم

إلى كل باحث عن المعرفة

إليهم جميعا أهدي هذا البحث المتواضع

رحمانى لبنة خيرة

مقدمة

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ التعاون والتوازن بين سلطاتها ، وتشكل العلاقة بين البرلمان و الحكومة أكثر هذه العلاقات حركية ونشاط خاصة إذا تع لقا الأمر بمجال الإجراء التشريعي الذي يهدف إلى إصدار النصوص القانونية وفقا للآليات المحددة في الدستور ، فالإجراء التشريعي هذا - وضع القانون - يمر بجملة من المراحل و الإجراءات من أجل الوصول إلى إصدار النص القانوني في صورته النهائية ، ومن أهم هذه المراحل مرحلة المبادرة بالقانون ، فالمبادرة بالقانون هي أول الإجراءات القانونية في إطار العملية التشريعية حيث يؤدي إكمالها إلى وجود النص القانوني .

وتعرف المبادرة بالقانون على أنها ذلك العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع و يحدد مضمونه وموضوعه ، وهي بذلك تقدم للتشريع مادته الأساسية و الأولية ، ويشترط توفر عنصرين لممارسة هذا الإختصاص ، عنصر شخصي يتعلق بصاحب المبادرة ، إذ يشترط أن يكون من بين الأشخاص الذين يخول لهم ممارسة هذا الإختصاص وعنصر موضوعي إذ يجب أن يندرج موضوع المبادرة ضمن مجال الإختصاص التشريعي للبرلمان وفقا لما هو مقرر في الدستور .

إن المبادرة بالقوانين تتطلب الجهد و الكفاءة لتقديم مشروع أو إقتراح سليم من الناحية القانونية ، وبموجب هذه المبادرة يتم ايداع المشروع أو الاقتراح أمام البرلمان بغرض المناقشة و التصويت .

إن دراسة القانون الدستوري والنظم السياسية بينت أن هناك ثلاث أنظمة لحق المبادرة ، فهي إما حكر على السلطة التنفيذية وحدها أو على السلطة التشريعية وحدها أما النظام الثالث فتنتمتع به السلطان التنفيذية و التشريعية بهذا الحق على حد سواء ، فيختلف المتمتع بحق ممارسة المبادرة بالقوانين من نظام سياسي لآخر ، ففي النظام الرئاسي الأمريكي ووفقا لمبدأ الفصل الجامد نسبيا بين السلطات نجد هذا الحق تمارسه السلطة التشريعية بصورة انفرادية إلا أنه في النظام البرلماني ووفقا لمبدأ التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يتم اشراك كلا السلطتين في حق المبادرة بالقوانين لكن بصورة متفاوتة .

ولقد ذهبت غالبية دساتير العالم إلى منح حق المبادرة بالقوانين للسلطتين التنفيذية والتشريعية وذلك من أجل تفادي المساوىء و العيوب التي يمكن أن تنجم عن انفراد احدى السلطتين بهذا الحق فالبرلمان لا يمكنه ممارسة حق المبادرة بمفرده لأن القانون بذلك سيؤدي إلى شل الانتاج التشريعي نتيجة المهام الملقاة على عاتق أعضائه ، كما أن منح هذا الحق للسلطة التنفيذية لتمارسه بمفردها سيؤدي لا محالة إلى تعسفها في استعماله ، ومن هنا تقرر مبدأ تعاون السلطتين في المبادرة بالقوانين .

و الجزائر لم تخرج عن هذا المبدأ ، فقد أقرت الدساتير الجزائرية الأربعة مشاركة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقانون ، وكان رئيس الجمهورية المصدر الأساسي لهذه المبادرة على اعتبار أن النظام السياسي قائم على وحدة السلطة التنفيذية ، وانتقلت المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول في ظل الدساتير الليبرالية 1989 المعدل بدستورين 1996 و 2008 حيث تم تخصيص حق المبادرة بالقوانين للحكومة ، والتي تقدمه في شكل مشروع قانون والبرلمان يمارسها في شكل اقتراح قانون .

وعليه فقد منح المؤسس الدستوري الجزائري حق المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول ، لأن الوزير الأول هو من يضع مخطط عمل الحكومة بهدف تجسيد برنامج رئيس الجمهورية وهذا الحق يعتبر إحدى الوسائل التي تستعملها الحكومة لتحقيق وتجسيد سياستها عن طريق القانون ، كما تمثل الوظيفة التشريعية أهم اختصاصات أعضاء البرلمان واقتراح القوانين هو عصب هذه الوظيفة ، وبما أن نواب الشعب أكثر احساسا بالحاجات الاقليمية نجد المؤسس الدستوري الجزائري أقر 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 ، إذن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من حق المبادرة بالتشريع حقا مشتركا بين الحكومة والبرلمان لأن المبادرة المشتركة في الواقع هي ضرورة يفرضها الواقع العملي .

إذا كان مبدأ الشراكة قد أصبح مبدأ مسلما به فإن كيفية ممارسة هذا الحق وتوزيعه بين السلطتين وحتى داخل كل سلطة يختلف من نظام دستوري إلى آخر ، ولعل النظام الدستوري الجزائري هو واحد من الأنظمة التي كرست هيمنة السلطة التنفيذية في هذا

المجال ، في مقابل تضيق دور البرلمان وذلك من خلال تقييد المبادرة البرلمانية بقيود صارمة وإقصاء مجلس الأمة من ممارسة هذا الحق في مقابل تحرير المبادرة الحكومية من مثل تلك القيود بإستثناء اخضاعها لبعض الإجراءات الشكلية التي تدعم أكثر تفوق الحكومة على البرلمان .

إن عدم التوازن هذا بين الحكومة والبرلمان نجده مكرسا خاصة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 ، لكن الجزائر عرفت سنة 2016 تعديلا دستوريا هاما بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 07 مارس 2016 ومن بين المجالات التي مسها هذا التعديل مجال المبادرة بالقوانين ، منه نطرح الإشكالية التالية :

هل حقق التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 التوازن في توزيع حق المبادرة بالقوانين بين غرفتي البرلمان ، وبين البرلمان والحكومة ؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية عدة تساؤلات يمكن إيجازها فيما يلي :

- هل أقر التعديل الدستوري 2016 توسيع حق البرلمان في المبادرة بالقوانين ؟ أي هل خفف من القيود الواردة على المبادرة البرلمانية ومنح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين مثله مثل المجلس الشعبي الوطني ؟

- هل قضى التعديل الدستوري 2016 على هيمنة الحكومة على حق المبادرة بالقوانين ؟ أي هل ساوى بين الحكومة و البرلمان في المبادرة بالقوانين ؟

لهذا الموضوع أهمية بالغة كونه يتعلق بإختصاص تتنازعه السلطتين التنفيذية و التشريعية ، كما يتعلق بأهم وأول مراحل وضع القانون إلا وهي مرحلة المبادرة بالقانون وهي مرحلة غاية في الأهمية والتعقيد وتطرح العديد من الإشكالات لاسيما ما يتعلق بصاحب المبادرة بالقانون .

وتهدف هذه الدراسة إلى الإحاطة وبدقة بمختلف جوانب المبادرة التشريعية ومعرفة حدود إختصاص كل من البرلمان والحكومة في هذا المجال ووفقا لما أقره التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وإلقاء الضوء على مدى فعالية هذا التعديل وتمكنه من القضاء على العيوب المؤثرة على هذا الحق .

وقد تعددت أسباب إختيارنا لهذا الموضوع منها أسباب ذاتية تمثلت أساسا في ميولنا للدراسات المتعلقة بالسلطة و العلاقات بين السلطة التنفيذية و التشريعية خاصة في مجال التشريع ، بالإضافة إلى أسباب موضوعية وهي دراسة التعديلات الدستورية الجديدة في مجال المبادرة بالقوانين

ولقد لاقت هذه الدراسة مجموعة من الصعوبات تمثلت أساسا في ندرة المراجع خاصة مع حداثة التعديل الدستوري ، وكذا ضيق المدة الزمنية المحددة لإنجاز البحث . وإعتمدنا على مجموعة من المناهج التي إقتضتها الدراسة لاسيما المنهج الوصفي التحليلي بغية تحليل النصوص القانونية ، وكذا المنهج المقارن إذ تمت المقارنة أساسا بين التعديل الدستوري لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وكذا المقارنة بين النظام الدستوري الجزائري وبعض الأنظمة الدستورية المقارنة في مجال المبادرة بالقوانين . للإجابة على الإشكالية المطروحة تطرقنا إلى دراسة سلطة البرلمان في المبادرة بالقوانين في الفصل الأول من خلال تقييد المبادرة البرلمانية بالقوانين و حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين من الإقصاء إلى التقييد ، وتناولنا في الفصل الثاني مدى تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين إنطلاقا من اتساع مجالات مبادرة الحكومة وكذا شكلية الإجراءات المفروضة عليها .

الفصل الأول: سلطة البرلمان في المبادرة بالقوانين

في الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين تكون السلطة التشريعية أو عملية وضع القوانين والتصويت عليها من صنع هيئتين مختلفتين أو مجلسين وفي الغالب تعطى لهما نفس الصلاحيات في المجال التشريعي .

والجزائر تعتبر من بين تلك الدول التي تبنت الثنائية البرلمانية وذلك عندما أسس المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 مجلس الأمة ، إذ نص على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وذلك في المادة 96 منه ، إلا أن مسألة توزيع الاختصاصات المتعلقة بالمجال التشريعي بين المجلسين على قدم المساواة مسألة مغيبة في هذا الدستور ، فقد أقصى مجلس الأمة وحرمه من حق المبادرة بالقوانين وهو ما أكدته كذلك القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

لكن الأمر تغير مع صدور التعديل الدستوري الأخير سنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، حيث تم منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في بعض المجالات ، وهو ما أكدته كذلك القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 و الذي ألغى القانون العضوي 99-02 سالف الذكر .

المبحث الأول: تقييد المبادرة البرلمانية بالقوانين

اقتراحات القوانين المقدمة من طرف عشرين برلمانيا - عشرين نائبا أو عشرين عضوا - على الأقل تعرف ضعفا ملحوظا و الأسباب في ذلك متنوعة ومتعددة منها ما

يتصل بالشروط الشكلية و الموضوعية التي فرضتها النصوص القانونية¹ لممارسة هذا الحق ، (قيود قانونية) ، ومنها ما يعود إلى درجة ثقافة وتكوين النواب من جهة و لمستوى الإنضباط الحزبي المتوفر لدى الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان من جهة أخرى² .

المطلب الأول: القيود الصارمة الواردة على اقتراحات القوانين

تخضع سلطة البرلمان في المبادرة بالقوانين لقيود تخدم الإختصاص الحكومي في هذا المجال ، وتكون أشد بالنسبة للتشريعات المالية التي ينص الدستور صراحة على إبقائها اختصاصا يتعلق بالوزير الأول³ .

لقد فرض الدستور شروط قبلية يجب أن تحترمها كل مبادرة تشريعية أو المبادرة البرلمانية فقط ، وهذه الشروط لا تترجم عمليا إلا على أنها قيود تحد من حرية المبادرة البرلمانية لتفصح المجال واسعا أمام المبادرة الحكومية ، ففي تقييد المبادرة البرلمانية ضمان للتفوق الحكومي .

فقد فرض المؤسس الدستوري الجزائري شروط شكلية وأخرى موضوعية تشترك فيها كل المبادرات حكومية كانت أو برلمانية أو تقتصر على المبادرة البرلمانية وحدها ولكنها جميعا إنما تشكل قيودا للبرلمان وحده لاعتبارات فنية وعملية ، لقد أدت هذه القيود إلى

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 المؤرخ في 07/12/1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 18/11/1996 ، ج ر ج ج ، العدد 76 المؤرخة في 08/1/1996 .

- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر ج ج ، العدد 15 المؤرخة في 9 مارس 1999 .

- القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن تعديل الدستور ، ج ر ج ج ، العدد 14 المؤرخه في 07 مارس 2016 .

- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر ج ج ، العدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016 .

² - عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص : 28 .

³ - لوشن دلال ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم القانونية ، قسم العلوم القانونية ، كلية الحقوق ، جامعة باتنة ، 2011/2012 ، ص : 130 .

عزوف النواب عن ممارسة حق المبادرة بإقتراح القوانين والتوجه إلى ممارسة حق المبادرة بالتعديل ولكن هذا الحق هو الآخر لا يخل من القيود و العوائق المماثلة ، وهذا ما أدى إلى تراجع عدد الإقتراحات مقارنة مع مشاريع القوانين وغياب التوازن وتغوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال هو في الأصل من اختصاص هذه الأخيرة¹.

الفرع الأول : القيود الشكلية

وتتمثل في شروط شكلية أو شروط لها علاقة بالقبول حيث يؤدي عدم احترامها والتقييد بها إلى عدم قبول الإقتراح ابتداء من قبل مكتب المجلس دون النظر في موضوعه وهو ما يعرف بأسلوب التقييد المسبق للمبادرات البرلمانية² ، وتستشف هذه الشروط أو القيود من الدستور و القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وذلك في المواد التالية :

تتص المادة 2/136 من التعديل الدستوري 2016 (تقابل المادة 119 من التعديل الدستوري 1996) : " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه " .

وتتص المادة 19 من القانون العضوي 16 - 12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على ما يلي: " علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و 137 من الدستور ، يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب ويحرر نصه في شكل مواد " .

¹ - ثامري عمر ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ، ماجستير فرع القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر 1 ، 2005 - 2006 ، ص - ص : 87 - 88 .

² - المرجع نفسه ، ص : 88 .

وتنص المادة 22 من القانون العضوي 16 - 12 سالف الذكر : " مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور ، يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة .

بإستقراء هذه المواد نجد أن القيود الشكلية المفروضة على اقتراحات القوانين تتمثل أساسا فيما يلي :

- ضرورة تقديم الإقتراح من قبل عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة إذا تعلقت المبادرة بالتنظيم المحلي أو تهيئة الإقليم أو التقسيم الإقليمي وهو ما يعرف بالقيود العددية .

- قيد الصياغة و التعليل .

وفيما يلي نناقش هذه الشروط لنصل إلى أنها فعلا تشكل قيودا على المبادرة البرلمانية دون المبادرة الحكومية وأنها تصعب إقتراحات القوانين :

أولا : القيد العددي : تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا ، صحيح أن المؤسس الدستوري لم يحرم البرلمانين من حق المبادرة بالقوانين و الذي يعتبر بالنسبة لهم حقا أصيلا ، إلا أنه انتقل من المبادرة الفردية المقررة في دستور 1963 إلى المبادرة الجماعية¹ ، في حين نجد أن نظم أخرى تبقي على المبادرة الفردية منها الدستور المصري بموجب المادة 109 ودستور المملكة الأردنية الهاشمية² .

¹ - سعاد عيادي ، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية - دستور 1996 ، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2013 - 2014 ، ص : 115 . ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 38 .

² - بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة ، دار هومة للطبع والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2002 ، ص : 146 .

نلاحظ أن الجزائر من الدول التي تشترط لقبول الإقتراح تقديمه من قبل عدد من النواب لا يقل عن عدد معين ، في حين أن هذا الشرط نجده في دول أخرى بصورة عكسية أي أن يقدم الإقتراح من قبل عدد من النواب لا يزيد عن عدد معين¹ .

ومن اللافت للانتباه ذلك التعارض الصارخ بين شرط أن لا يقل عدد مقدمي الإقتراح عن عدد معين من الأعضاء وشرط أن لا يزيد العدد على عدد معين ، وترى الدول التي تضع حدا أقصى لعدد الأعضاء الذين يبدون الإقتراح ، أن الحكمة من ذلك هي منع التكتل بين أعضاء المجلس لمساندة إقتراح معين بأغلبية كبيرة قد تحول دون ممارسة باقي أعضاء المجلس حقهم في مناقشة الإقتراح أو تعديله أو رفضه وتجعل من هذا الحق مجرد شكل لن يؤثر على النتيجة المحسومة سلفا طالما كان بإمكان مقدمي الإقتراح ضمان الأغلبية اللازمة لإقراره و بالتالي تصبح مناقشة غير ذي جدوة .

وعلى عكس ذلك ترى الدول التي تقيد مبادرة العضو بإقتراح القانون بأن يوقع على الإقتراح عدد آخر من الأعضاء لا يقلون عن عدد معين - كما في الجزائر لا يقل عن 20 نائبا - إن الحكمة من ذلك هي ضمان جدية الإقتراحات المقدمة من الأعضاء .

إن إلزام العضو بالحصول على توقيع عدد معين من الأعضاء كحد أدنى لممارسة حقه في المبادرة بإقتراح القوانين يشكل قيда لا لزوم له على هذا الحق وإذا كان القصد من ذلك ضمان جدية المبادرات المقدمة فإن إعطاء مكتب المجلس أو اللجنة المختصة صلاحية رفض الإقتراحات المقدمة من الأعضاء كفيل لضمان هذه الجدية .

ولكن لضمان عدم التعسف في استعمال القرار بالرفض ينبغي وضع معايير لقبول أو رفض المقترحات وإعلان أسباب الرفض وإعطاء العضو الذي رفض إقتراحه حق التظلم أمام المجلس من هذا الرفض ، وكذلك لإداع لاشتراط أن لا يزيد عدد مقدمي

¹ - فمن الدول التي تشترط أن لا يقل عدد مقدمي الإقتراح عن عدد معين من الأعضاء : الجزائر 20 عضوا ، السعودية 10 أعضاء ، سوريا 10 أعضاء ، العراق 10 أعضاء ، الأردن 10 أعضاء الدول التي تشترط أن لا يزيد العدد عن عدد معين : مصر 10 أعضاء ، لبنان 10 أعضاء ، البحرين 5 أعضاء ، الكويت 5 أعضاء ، محمود محمد علي صبره ، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين ، مكتب صبره للتأليف والترجمة ، مصر، يونيو 2009 ، ص : 35.

الإقتراح عن عدد معين من الأعضاء ما دام من حق العضو وحده المبادرة بالتشريع وبدلا من ذلك يمكن الص على عدم جواز قبول إقتراح القانون من أكثر من عضو¹ .

إن اشتراط تقديم الإقتراح في الجزائر من قبل 20 نائبا لا يحقق الغاية المرجوة ، فهذا النصاب في حد ذاته نصاب لا يتماشى مع تشكيلة المجلس الذي يختار أعضاؤه وفقا للمنظومة النسبية بهذا لا يمكن لكل المجموعات البرلمانية الوصول إلى هذا النصاب لإقتراح القوانين إلا إذا تكتلت وهو أسلوب لا يتسم بالثبات لأن هذه التكتلات ستحاول التنازل عن بعض اتجاهاتها السياسية لتكون متماشية مع الجناح الذي تتعامل معه² .

عموما إن هذا الشرط يقلص من إقتراحات النواب نظرا لصعوبة تحقيق النصاب والذي يجعله لصالح الأغلبية ولا تحظى الأقلية عادة بتحقيق النصاب اللازم لقبول الإقتراح³ .

وإذا كان ظاهر هذا الشرط أنه أقر من أجل إضفاء الطابع الجماعي في ممارسة حق إقتراح القوانين وما يتحقق من جدية في هذه المقترحات وتوؤها لأن ترقى إلى مستوى المبادرة الحكومية التي تتصف بالجودة والدقة إلا أن الغاية الحقيقية من فرض هذا الشرط هي خلاف ذلك لأن المبادرة الفردية قادرة هي الأخرى على أن تكون جادة ومضبوطة ودقيقة وما نجاحها في الأنظمة المقارنة إلا دليل على ذلك ، إن الغاية الحقيقية هي فرض قيد يعرقل الإقتراح البرلماني من أجل إعطاء التفريق للمبادرة الحكومية⁴ .

وعليه فإن هذا الشرط يعتبر عائق يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للبرلمان ، ولهذا فإنه يشكل مكبحا حقيقيا للمجلس يتجلى في ضعف وقلة الإقتراحات⁵ .

¹ - محمود محمد علي صبره ، مرجع سابق ، ص - ص : 35 - 36 .

² - لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص : 133 .

³ - ابتسام العقون ، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير حقوق . تخصص القانون الدستوري ، قسم العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2014/2015 ، ص : 73 .

⁴ - إن إختيار أسلوب التقييد العددي لم يقتصر فقط على المبادرة بالقوانين بل اعتمد أيضا في مجال المبادرة بالتعديل تقيدا لحرية النواب في ممارسة هذا الحق خاصة مع اللجوء المتزايد إليه . ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 89 .

⁵ - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 118 .

إن القيد العددي هذا أكثر ما يؤثر على نواب أحزاب المعارضة¹ والتي عادة ما تكون قليلة التمثيل ، أما الأحزاب التي تشكل الأغلبية فتستطيع تجاوز هذا القيد خاصة في مجال التعديلات التي تتم عادة على مستوى الكتل البرلمانية ولكنه يبقى من أهم القيود الصارمة المضعفة لاقتراحات القوانين .

ثانيا : قيد صياغة المبادرة التشريعية و تسببها : وهو شرط يمس كل مبادرة حكومية كانت أو برلمانية² ، فأقتراحات القوانين التي يتم التقدم بها من طرف أعضاء البرلمان تتشابه في مراعاة الإجراءات الشكلية مع مشاريع القوانين المتمثلة أساسا في ضرورة تحرير نصوص الإقتراح في شكل مواد قانونية وأن يرفق بعرض الأسباب ثم يتم إيداعه مكتب المجلس المعني³ .

إن كان هذا الشرط يشكل قيودا على المبادرة البرلمانية ، فإن الحكومة لا تجد أي مشاكل في هذا الصدد نظرا للأجهزة المتخصصة والتي تساعدها في ذلك سواء على مستوى كل وزارة أو سواء على مستوى الأمانة العامة للحكومة ، أي أن السلسلة التي يمر بها المشروع الحكومي عادة ما تجعله أقل عرضة للرفض على الأقل من الناحية القانونية، وأكثر من ذلك تتمتع الحكومة بمكانة متميزة في هذا المجال في مقابل البرلمان ذلك أنه يعود إليها أن تطرح مسألة الإستعجال لدراسة المشاريع التي تقدمها ، ذلك أن الإستعجال يعتبر أمر واقع وحلا للخلافات التي يمكن أن تتجم في هذا الصدد⁴ .

إن شرط صياغة إقتراح القانون في شكل مواد قانونية وإرفاقه بعرض الأسباب شرط تضعه بعض الدول التي لا توفر فيها برلماناتها للنواب أيه إمكانيات لإكتساب مهارات صياغة إقتراح القانون ولا تضع مثلا نمودجا لصياغة الإقتراح يحتذي به ، ربما يرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود قواعد مستقرة أو مبادئ توجيهية أو نموذج إرشادي أصلا

1 - عبد الله بوقفة ، مرجع سابق ، ص : 142 .

2 - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 90 .

3 - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 115 .

4 - قاوي إبراهيم ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير ، فرع

القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 ، ص - ص : 15 - 16 .

لدى الحكومة التي تضيغ مشروع القانون في شكل مواد ، والشيء نفسه ينطبق على عرض الأسباب¹ .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى الدور المهم الذي يلعبه مجلس الدولة حيث تحال عليه مشاريع القوانين بصفة وجوبية لإبداء رأي استشاري والذي ينصب على الجانب الشكلي خاصة ومراقبة الصياغة القانونية² ، ورغم أنه كان من المقترح اخضاع اقتراحات القوانين لنفس هذا الإجراء ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 إلا أن هذا المقترح لم يتم إقراره ضمن التعديل الدستوري 2016 ، الأمر الذي أبقى شرط الصياغة والتسبيب صعب المنال وتحول بذلك إلى قيد على حق البرلمانين في المبادرة بالقوانين.

فبالفعل إن من أقوى أسباب ضعف المبادرات البرلمانية هو عدم وجود خبرة لدى النواب في صياغة اقتراحات القوانين الأمر الذي يجعل أغلبية النواب يترجعون عن تقديم الإقتراحات لفشلهم في صياغتها في شكل مواد قانونية ، وفي الحقيقة أن الصياغة التشريعية تحتاج إلى خيارات قانونية وأكاديمية³ .

الفرع الثاني : القيود الموضوعية

قيد الدستور النواب بمجالات محددة يشرع ضمنها وذلك في المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016 - تقابlan المادتين 122 و 123 من التعديل الدستوري 1996 - حيث تتعلق الأولى بمجالات التشريع العادي والثانية بمجالات التشريع العضوي ، وهذا القيد يزداد شدة على أعضاء مجلس الأمة ، كما سنرى لاحقا .

هذا بالنسبة للقيد الموضوعي الأول ، أما القيد الموضوعي الثاني فنجدته يتعلق بالمجال المالي وإن صرامة هذا القيد وصلت إلى درجة إقصاء هذا المجال من مجالات المبادرة البرلمانية ، هذا القيد وارد في المادة 139 من التعديل الدستوري 2016 - يقابل

¹ - محمود محمد علي صبره ، مرجع سابق ، ص : 35 .

² - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 90 .

³ - بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي ، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقانون في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2001 ، دفاقر السياسة والقانون ، العدد الثاني ، جانفي 2013 ، جامعة ورقلة ، ص : 172 .

المادة 121 من التعديل الدستوري 1996 - والتي تنص : "لا يقبل 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" .

كما تنص المادة 2/22 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر على : " لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور ، لاسيما المادة 139 منه " .

أما الشرط أو القيد الموضوعي الثالث فيستشف من المادة 23 من القانون العضوي 16-12 والتي تنص : " لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من إثني عشر (12) شهرا .

وفيما يلي تفصيل هذه الشروط :

أولا : ضرورة احترام مجال الإختصاص التشريعي للبرلمان : فمن الضروري أن يرد الإقتراح ضمن مجال الإختصاص التشريعي المخول للبرلمان وذلك بنص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (والتي تقابل المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 1996) والتي تنص على : " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها الدستور وكذلك المجالات الأتية " وأوردت 30 موضوع يشكل مجال التشريع بالإضافة إلى مجالات أخرى للقانون العضوي نصت عليها المادة 141 من تعديل 2016 (تقابل المادة 123 من تعديل 1996) وهي 7 مواضيع¹ .

ولكن ورغم التحديد الدستوري لمجالات التشريع البرلماني ، إلا أن النواب يجدون صعوبات كبرى في بعض المجالات المخول لهم دستوريا اقتراح القوانين بشأنها . فمن المجالات التي تعرف تدخلا ضيقا للبرلمان فيها نجد مجال الدفاع ومجال الخارجية .

¹ - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 119 .

فبالنسبة لميدان الدفاع ، فرغم أنه يعتبر من مجالات التشريع العادي المخول دستوريا للبرلمان اقتراح قوانين بشأنه - فالبرلمان يشترع في مجال القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة - إلا أنه وباعتبار هذا القطاع من القطاعات السيادية التي تحتفظ فيها الدولة بكامل سلطاتها فإن مسألة تنظيمها تعود لرئيس الجمهورية باعتباره المكلف بقيادة السياسة العامة للدولة وتوجيهها وقت السلم والحرب ، فهو من يحوز سلطة التعيين في الوظائف العسكرية وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو من يتولى مسؤولية الدفاع الوطني¹ .

أما فيما يخص مجال الخارجية ، فلا يزال رئيس الجمهورية أيضا مجسد الدولة داخل البلاد و خارجها و يحتفظ بالسلطة الكاملة في تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها ، أما دور البرلمان في ميدان الخارجية فهو منحصر في عدد معين من المعاهدات ولا دور له في أنواع أخرى من المعاهدات المهمة كالمعلقة بالتحكيم و المعاهدات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية و نشير في هذا الصدد إلى أن انفراد رئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدات قد يؤدي إلى تحميل الدولة التزامات ربما يرفضها الشعب ، ولذلك وفي ظل تنوع التشكيلات السياسية يصبح ضروريا إشراك البرلمان في إدارة العلاقات الخارجية على الأقل بطلب رأيه أثناء مرحلة المفاوضات² .

وعند تطرقنا للقيد الموالي و المعروف بالقيد المالي ، سنتوصل إلى أن هناك مجالا آخر لا يقل أهمية عن ميدان الدفاع و الخارجية إن لم نقل أنه أكثر أهمية منهما ، باعتبار أن له علاقة بكل الميادين بل أن هذه الأخيرة تعتمد عليه كل الاعتماد الا وهو المجال المالي فعند استقراء الفقرات الأخيرة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 - تقابل المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 1996 - والمادة 139 من تعديل 2016 - تقابل المادة 121 من تعديل 1996 - وسنأتي لتفصيل مضمونها فيما بعد ، نستخلص إستبعاد البرلمان تماما و حرمانه من ممارسة حق المبادرة بإقتراح قوانين في المجال المالي .

¹ - عقيلة خرياشي ، مرجع سابق ، ص : 30

² - المرجع نفسه ، ص - ص : 30 - 31 .

كما يجب أن ننوه في هذا الصدد بأن ما سبق بيانه حول المجالات التي يستطيع البرلمان المبادرة بالقوانين ضمنها إنما يتعلق فقط بنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة ، حيث أن المجالات التي سمح التعديل الدستوري لسنة 2016¹ لأعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين ضمنها أكثر انحصارا ولا تخرج عن 3 مجالات هي التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي وذلك بعدما كان هذا المجلس محروما تماما من حق المبادرة بالقوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي أسس هذا المجلس كغرفة ثانية للبرلمان ، وسنتحدث عن هذا الموضوع لاحقا .

هذا القيد إنما يترتب أثره على المبادرة البرلمانية وحدها ، ذلك أن الحكومة تملك التحرك على المجالين أي مجال القانون ومجال التنظيم ، و ما لا يمر بواسطة المشاريع سيمر عن طريق اللوائح وفي ذلك مطلق التفوق لمبادرتها بل إن الحكومة هي التي تملك حق الدفع بعدم القبول حين تجاوز مجال التشريع وما دامت كذلك فلها أن لا تثير هذا الدفع متى رأت في ذلك مصلحة لها وهذا ما يبرر غموض الحدود بين المجالين رغم حصر مجال القانون² .

ثانيا : القيد المالي : يستشف من المادة 139 من التعديل الدستوري 2016 (تقابل المادة 121 من دستور 1996) ، أن هناك قيودا موضوعيا صارما على اقتراحات القوانين لاسيما ذات الطابع المالي ، وفي الحقيقة يعتبر هذا القيد مبدأ تبنته معظم دساتير العالم وهو المبدأ الذي نشأ كعرف في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة حيث تقرر حرمان النواب من حق اقتراح قوانين في المجال المالي وأن هذا الحق يعود للحكومة وحدها ،

¹ - تنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 : " لكل من الوزير الأول و النواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه " .

وتنص المادة 137 : " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة ...

القانون رقم 16-01 المؤرخ 26 جمادي الأولى 1437 الموافق 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ج ج العدد 14 المؤرخة 27 جمادي الأولى عام 1437 الموافق لـ 7 مارس سنة 2016 ، ص : 25 .

² - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 92 .

فمشاركة النواب في اقتراح هذا النوع من القوانين يمكن أن يهدد ميزانية الدولة ، وظل هذا المبدأ مطبقا كقاعدة عرفية إلى غاية صدور دستور الجمهورية الخامس 1958 حيث قنن في المادة 40 منه التي تنص على أنه لا تقبل المقترحات أو التعديلات التي يقدمها النواب إذا أدت إلى انقاص الموارد العامة أو خلق انفاق جديد أو الزيادة في انفاق قائم ، وهو ما اعتبره الفقه الفرنسي - هذا الشرط - بمثابة مقصلة تعدم فيها اقتراحات القوانين¹. إن هذا القيد هو ما جعل مبادرات النواب قد تكون معدومة إذ أنه لا يمكن أن نتصور وضع قانون لا يحتاج إلى اعتماد مالي لتنفيذه خاصة إذا ما تعلق بمصالح الدولة وسيرها².

إذن لا تقبل الإقتراحات بصدد المجال المالي ، لما لوحظ من اتجاه البرلمان إلى إقرار قوانين مالية مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين إلا إذا كانت مرفقة بتدابير تستهدف زيادة في إيرادات الدولة أو أن تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها . واشتراط ارفاق الاقتراح بهذه التدابير يشكل في حد ذاته قيда على حق العضو في المبادرة بإقتراح القانون ، لذا تعفي بعض الدول العضو من هذا القيد وبدلا من ذلك تحيل الإقتراح بعد اقراره من اللجنة المختصة إلى لجنة مختصة بالمالية لابداء الرأي فيه³ . هذا الشرط يقلل بشكل كبير جدا من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي خاصة وأنه لا يوجد أدنى شك في أن تنفيذ أي قانون يحتاج لاعتماد مالي ، يبدو صعبا أن يقدم النواب اقتراح قانون يوافق شرط المادة 121 من الدستور (تقابل المادة 139 من تعديل 2016) ، فهذا الشرط يقضي على اقتراحات القوانين ، وهذا يؤكد أن المبادرة بالقانون من طرف النواب في المجال المالي تخرج من نطاق المجال التشريعي المكفول دستوريا للبرلمان وتبقى من الإختصاصات الحصرية للحكومة لها أن تنظمها في

¹ - بدير يحي ، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور و القوانين المكملة في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2014 - 2015 ، ص : 24 .
لدرع نبيلة ، التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير ، فرع الإدارة و المالية العامة، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، 2004/2003 ، ص : 138 .

² - بن سهلة ثاني بن علي ، جمودي محمد بن هاشمي ، مرجع سابق ، ص : 172 .

³ - حمودي محمد علي صيرة ، مرجع سابق ، ص : 36 .

شكل مشاريع قوانين يكون فيها للبرلمان فرصة الإطلاع عليها ومناقشتها وتكوين قناعة حولها ، أو أن تصبها في المجال التنظيمي المحجوز لها .

هذا الشرط لا يدع شكاً بأنه يشل المبادرة البرلمانية في المجال المالي¹ .

وأهم قيد يرد على سلطة البرلمان في التشريع المالي فهو ما ورد في المادة 138 والتي تنص في الفقرتين الأخيرتين - تقابل المادة 120 من دستور 1996 - على " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه ، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر " .

وعليه فإن التقييد في المجال المالي لم يقتصر على مرحلة المبادرة بل شمل أيضا تقييد المناقشة بمدة زمنية محددة يترتب عن عدم احترامها تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لإصدار المشروع كما قدمته الحكومة بموجب أمر له قوة قانون المالية²

وتجدر الإشارة إلى أن هذا القيد - الوارد في المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 - مفروض على الاقتراحات البرلمانية دون المشاريع الحكومية فالمادة 139 من التعديل الدستوري 2016 كمثيلتها التي سبقتها أي المادة 121 من التعديل الدستوري 1996 - واضحة في هذا الصدد فهي تمنع ذلك على أعضاء البرلمان بصفة مباشرة حيث جاءت فيها عبارة " اقتراح أي قانون " بشكل صريح ، ومن الصعوبة إثبات أن اقتراح المؤسسة التشريعية نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية أو تقديم تدابير ترفع مداخيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية خاصة و أن المؤسسة التشريعية تقتدر إلى الوسائل والأجهزة القادرة على إثبات العكس ، كما أن الوضعية الخاصة التي تتمتع بها المؤسسة التنفيذية من حيث المركز و المكانة و السلطة تسمح لها بالتدخل لتفسير مدى اختصاص المؤسسة التشريعية في وضع القواعد العامة والتشريع الأساسي ، فالمبادرة البرلمانية في القضايا المالية تعتبر

¹ - عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص - ص : 29 - 30 .

² - لوثن دلال ، مرجع سابق ، ص - ص : 134 - 135 .

ذات خطورة معتبرة لأنها تتعلق بإحداث نفقات و طلب اعتمادات فهذا المبدأ الذي يحصر في الحكومة حق طلب المال وحق اعتماده هو عند البعض مبدأ صحيح لأنه لا يوجد شك بأن تأثر النواب بناخبهم ومصالحهم الانتخابية قد يمكنهم تحت هذا هدم التوازن في مالية الدولة وأن يقضوا على المال الإحتياطي الذي تخزنه ، فمن هو معين يكون مسؤولاً أكثر ممن هو منتخب خاصة إذا علمنا أن رسم السياسة العامة للدولة هو من اختصاص الحكومة ويكتفي البرلمان بالموافقة عليها ، كما أنها هي المسؤولة الأولى عن مختلف الصعوبات و الإضطرابات التي قد تظهر¹ .

ويفهم في الأخير ومن خلال ما تقدم أن هذا الشرط وأن هذه المادة - المادة 139- تجمد نهائياً المبادرة البرلمانية² .

ثالثاً: ومن القيود الموضوعية التي تزيد في ضعف اقتراحات القوانين وتزيد في تهميش النائب الشرط الموضوعي الذي مفاده ، عدم قبول أي اقتراح أو مشروع قانون مضمونه نظير موضوع اقتراح أو مشروع قانون قيد الدراسة في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 شهرا ، و ما يبرر إدراج هذا الشرط هو اجتناب عرقلة العملية التشريعية وذلك في حالة تقديم مبادرة يكون مضمونها مناظرا في محتواها مشروع أو اقتراح هو قيد الدراسة كما أن أي مبادرة تم سحبها أو رفضها لا يمكن أن تطرح أمام البرلمان إلا بعد مرور 12 شهرا ولو تدارك أصحابها النقائص التي كانت سببا في الرفض ، ولأن كان النص عاما يشمل المبادرة الحكومية والبرلمانية على حد سواء إذ أشار صراحة إلى ذلك بقوله " أي مشروع أو اقتراح " فإنه لا يخل في الحقيقة من منح التفوق لصالح مشروع السلطة التنفيذية ذلك أن هذه الأخيرة تملك أن تمرر النص المرفوض أو الذي قامت بسحبه إلى الإصدار بواسطة أمر رئاسي أو تنظيم³ .

¹ - لدرع نبيلة ، مرجع سابق ، ص : 139 . نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني ، العدد 04 ، 2004 ، ص : 26 .

² - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 119 .

³ - نصر الدين معمري ، مرجع سابق ، ص : 29 .

وهذا ما يؤكد عدم التوازن بين المشاريع و إقتراحات القوانين ، فالنص لا يتحدث عن المشاريع إنما على الإقتراحات بدليل أن هذه الأخيرة هي التي يمكن أن تكون محلا لعدم القبول شكلا ، فطبقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن مكتب المجلس ينظر في قابلية إقتراح القوانين و التعديلات ، وفي حالة قبول إقتراح قانون من طرف المكتب يدرج في جدول الأعمال ، فمكتب المجلس يعتبر بمثابة هيئة مراقبة لمدى التزام إقتراحات النواب بالإجراءات الشكلية المنصوص عليها دستوريا وقانونيا ، وفي حالة رفضه للإقتراح تصبح و كأنه لم يودع أصلا¹ .

إذن لمكتب المجلس² دور مهم بالنسبة لمبادرة النواب إذ يتولى دراستها و البت فيها شكلا إما بالقبول أو الرفض ، وعليه فإن قبول الإقتراحات يبقى أمرا تقديريا لمكتب المجلس ، في حين ان مبادرة الحكومة تبقى بعيدة عن هذه السلطة التقديرية ، إذ ما على المكتب إلا تسجيلها و تمريرها إلى اللجان المختصة ، وبهذا تصبح الشروط الشكلية و الموضوعية المفروضة على اقتراح القانون قيودا على هذه الأخيرة فقط مما يؤكد التفوق لصالح مشاريع الحكومة و تهميش النائب من حق المبادرة³ .

وللتحقق من احترام الاقتراح لمجمل هذه القيود فإنه يخضع لرقابة القبول ، ويقصد بالقبول أن اقتراح القانون لا يعد قابلا للمناقشة بسبب مخالفته لأحكام الدستور أو القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة أو الأنظمة الداخلية للبرلمان و يستثنى من ذلك مشروع القانون حيث تقتض فيه السلامة من العيوب الدستورية والقانونية نتيجة للإجراءات التي يمر بها قبل تقديمه إلى البرلمان ، وعليه فإن إجراء القبول يمارسه كل من مكنتي البرلمان حسب الحالة - كما رأينا - والحكومة⁴ ،

¹ - سعيد بوشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 ، ص : 126 .

² - مكتب المجلس الشعبي الوطني إذا تعلق الأمر بإقتراحات نوابه أو مكتب مجلس الأمة إذا تعلق بإقتراح مقدم من طرف أعضائه ، انظر المادة 22 من القانون العضوي رقم 16 - 12 المتعلق بتنظيم م ش و مجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، مرجع سابق .

³ - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 90 .

⁴ - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 49 .

حيث أنه بعدما يتأكد المكتب من توافر الشروط الشكلية في اقتراح القانون يحيله إلى الحكومة لإبداء رأيها فيه إذ تنص المادة 24 من القانون العضوي 16-12 - السابق ذكره - على مايلي : " يبلغ إلى الحكومة إقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لاحكام المادة 22 أعلاه .

تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، حسب الحالة ، خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (02) من تاريخ التبليغ .
إذا لم تبد الحكومة رأيها ، عند انقضاء أجل الشهرين (02) ، يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني ، حسب الحالة ، اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته " .

وتتمثل رقابة الحكومة هنا في التأكد من عدم مخالفة اقتراح القانون للمادة 139 من الدستور مما يجعل الحكومة غالبا ما تعطي اقتراحات القوانين طابعا ماليا حتى تعترض عليها ، وفي حالة حصول ذلك فإن قرار الحكومة في هذا الشأن يعد نهائيا ولا يمكن لمكتب المجلس إلا أن يقرر عدم قبول اقتراح القانون دون النظر في دستورية أو قانونية هذا القرار¹ ، وكما أشارت المادة 24 سالفة الذكر أنه في حالة سكوت الحكومة عن إبداء رأيها في أجل شهرين عد الإقتراح مقبولا وتحال على اللجنة المختصة للدراسة² .

ورغم محاولة ابراز الصورة الديمقراطية من خلال منح النواب حق اقتراح القوانين، الا أن حريتهم في ذلك محدودة إن لم تكن منعدمة نظرا للخضوع لجملة من القيود ، ولعل

¹ - على خلاف ذلك فإن القانون رقم 89-16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره وللحد من تعسف الحكومة في استعمال حقها في رفض اقتراح قانون لمخالفته المادة 114 من دستور 1989 - أنذاك - المقابلة للمادة 139 من الدستور الحالي فقد أعطى ضمانا لاقتراح النواب عندمت قررت أن اعتراض الحكومة غير نهائي بل مقيد بالبت فيه من طرف لجنة المالية صاحبة الاختصاص في ذلك ، أنظر في ذلك بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 52 .

² - لكن الواقع أثبت غير ذلك إذ غالبا ما ينتظر المكتب رد الحكومة بعد فوات الأجل ، وفي حالة عدم الرد يكتفي بالتكتم عن الموضوع ، مرجع سابق ، ص : 52 .

مرد ذلك هو أن ممثلي الشعب لم يصلو بعد إلى مستوى الاحاطة بتقنيات و خصوصيات العمل التشريعي¹ .

وهو ما يتأكد أكثر من خلال ما سنتطرق له من عوامل مختلفة تحيط بالمبادرة البرلمانية وتزيد في أضعافها .

المطلب الثاني: عوامل ضعف اقتراحات القوانين

لا يرجع ضعف وقلة اقتراحات القوانين أو المبادرات البرلمانية فقط للشروط الدستورية و القانونية الصارمة المفروضة عليها والتي وصلت صرامتها إلى حد اعتبارها قيودا ، بل أيضا إلى عوامل أخرى مختلفة سياسية ، ثقافية ، اجتماعية ، نفسية و فنية تحيط بالنائب و تؤثر سلبا على عمله البرلماني عموما وعلى مبادراته خاصة ومنها :

- يعتبر عامل المؤهل العلمي أمرا ضروريا في المجال التشريعي لأن عملية صياغة النصوص القانونية والمبادرة بها تحتاج إلى قدرات فنية وكفاءات متخصصة في كافة المجالات² فوضع القانون يحتاج إلى الجدية والدراية و إلى مختصين أكثر من حاجته إلى أشخاص يحزون ثقة دائرته الانتخابية³ .
- إنه وفي زمن التخصص يصعب التكهّن بنتائج مرضية في أي مجال ممن يفتقرون للتكوين الدقيق المؤسس على قواعد مضبوطة ويعد عامل التكوين الذي يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم أمرا مهما جدا في الميدان التشريعي - كما أشرنا - لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة وتنظيم كل الشؤون في الدولة مسألة دقيقة جدا⁴ .

¹ - مزياي لونس ، إنتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، فرع تحولات الدولة ، مدرسة دكتوراه القانون و العلوم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، ديسمبر 2011 ، ص : 114 .

² - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 26 .

³ - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 120 .

⁴ - عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص : 31. عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، قسم العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2009 - 2010 ، ص : 229 .

ولعل من الأسباب التي أدت إلى عزوف النواب عن ممارسة اختصاصهم الدستوري في اقتراح القوانين تدني مستواهم المعرفي ومحدودية قدراتهم العلمية بل وانعدامها أحيانا ، ويجد هذا الطرح مبرره في طبيعة التركيبة التشريعية التي يتكون منها المجلس الشعبي الوطني ، فعلى سبيل المثال بلغت نسبة النواب دون المستوى الجامعي خلال العهدة التشريعية الأولى (1997 - 2002) 28.26% أي ما بين المستوى الثانوي والشامل ودون المستوى ، وهذا نتيجة لضعف النظام القانوني المؤطر للعملية الانتخابية في حد ذاته¹ .

هذا ما يستدعي ضرورة التفكير بجدية في إعادة النظر في الشروط اللازم توفرها في ممثلي الشعب ، ولا بأس أن يكون الحل بإضافة شرط في قانون الانتخابات يتعلق بالمستوى التعليمي من أجل رفع درجة كفاءة النواب و تمكينهم من ممارسة مهامهم الانتخابية وهم على دراية تامة بما سينجم عن التصويت بـ "لا" أو بـ "نعم" ، أو حتى من الإمتناع ، مع ضرورة تنظيم دورات تدريبية ل ممثلي الشعب حول المهام التمثيلية من قبل المختصين سواء من الجزائر أو من خارجها² .

- ومن العوامل المضعفة للمبادرات البرلمانية التغطية الإعلامية لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة تنشئ موقفا مسبقا في البرلمان بأهمية تأييد هذا المشروع، في حين لا تتوفر هذه التغطية الإعلامية للاقتراحات المقدمة من طرف النواب³.

- استتثار السلطة التنفيذية لمصادر المعلومات و البيانات و الاحصائيات و التقارير و الدراسات بشأن المشكلات الطارئة و المستجدة في واقع البيئة المحلية، وفي المقابل النواب ليس لديهم كل هذه الميكانيزمات التي تعتبر

¹ - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 26 .

² - عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، مرجع سابق ، ص : 31. عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص : 229 .

³ - بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي ، مرجع سابق ، ص : 172 .

- مساعدة في صناعة التشريع وهذا ما يدفع النائب إلى التراجع وهو مقتنع أن الحكومة هي الأدرى و الاقدر بشؤون التشريع¹ .
- إن الكيان النفسي للنائب في البرلمان لا يجعل قضية التشريع لديه هي القضية صاحبة الغلبة على تفكيره ، لان مواطني دائرته الانتخابية لن يشعروا بقيمة ممثلهم إذا أنجز قانونا له أهميته على المستوى الوطني ولكنهم يشعرون بقيمة ممثلهم إذا أنجز لهم طريقا ، ومن هذا فإن النائب ينظر إلى هذه الأمور باعتبارها الأكثر أهمية لديه فتستنفذ كل طاقته لتحل قضية التشريع لديه مرتبة ثانوية ، الأمر الذي يجعل اقتراحاته تعبر عن مبادرات تشريعية محلية لا تتوفر فيها خاصية العمومية ، وهو ما يفسر قلة عدد الاقتراحات التي تعرض على البرلمان للمصادقة عليها مقارنة بالمشاريع المقدمة من الحكومة² إضافة إلى تولد قناعة لدى النواب بأن هناك اختلال في العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لصالح هذه الأخيرة فهو مقتنع بأن الاقتراحات التي يتقدم بها لن تلقى اهتمام الحكومة ولا النواب أنفسهم³ .
- أزمة استعمال اللغة العربية لدى نواب البرلمان لاسيما نواب المجلس الشعبي الوطني تجعل من الاقتراح البرلماني يتسم بسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربيها ، إذ أن سر الصياغة الجيدة للنص تكمن في مدى تحكم النائب في اللغة العربية السليمة ، وصياغة القانون ليست بالمهمة السهلة كما يعتقد البعض بل تتطلب من النائب الدراسة الجيدة و العميقة ومراعاة المواضيع الأخرى التي تتشابه مع الموضوع الذي يتناوله الإقتراح ودراسة النتائج المحتملة لهذا الإقتراح أي ضرورة توفر المهارة الفنية لدى النائب الذي يرغب في تقديم اقتراح قانون فالمشرع الجزائري - كما رأينا سابقا - اشترط في الإقتراح الذي يقدمه النائب أن

1 - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 120 .

2 - بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي ، مرجع سابق ، ص : 173 .

3 - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 120 .

يكون مصاغ على شكل مواد قانونية إلا أن قلة خبرة النائب تحول دون تحقيق هذا الشرط مما يدفعه إلى التراجع أو الإحجام عن المبادرة¹ ومن أجل الحد من التفوق الحكومي في مجال المبادرة بالقوانين ، أصبح من الضروري أن يتوفر البرلمان على بنك معلوماتي وجهاز مختص دائم يكون هدفه الأساسي مواجهة التشريع الحكومي ، ويقدم اقتراحات قانونية مبنية على مضامين موضوعية واقعية² .

- تأثير الانتماء السياسي على حرية النواب في اقتراح القوانين ، فقد أثبت واقع التعددية الحزبية في بعض الدول وفي الجزائر خاصة أن الأحزاب السياسية بدلا من أن تقوم بتأطير أعضائها سياسيا وتأهيلهم لذلك تعمل على اخضاعهم لأوامرها وتوجيهاتها من أجل تجسيد برامجها حتى ولو كان ذلك على حساب ارادتهم ، هذه الإرادة التي قد يصل بها الأمر لحد التقييد أو الاعدام نتيجة للمنع المفروض عليها وقواعد الانضباط الممارسة عليها ، وبناءا على ذلك تتضح معالم طبيعة العلاقة التي تربط النواب بأحزابهم فهي علاقة خضوع وتبعية أكثر منها تمثيلية خاصة في ظل وجود حزب واحد يهيمن على البرلمان وهو غالبا حزب السلطة مما ينعكس سلبا على حرية النواب في ممارسة حقهم الأصيل في اقتراح القوانين ، و نظرا للنتائج السلبية الناجمة عن سيطرة الأغلبية على البرلمان فقد عالجت بعض الدول هذه الظاهرة ووضعت لها حدا ، ففي بريطانيا مثلا تشرك الحكومة المعارضة في المشاريع التي تقوم بالمبادرة بها يقينا منها أنها قد تصبح في يوم من الأيام هي وحزبها في المعارضة طال الزمن أو قصر³ .

¹ - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 121 .

² - المرجع نفسه ، ص : 121 .

³ - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص : 230 وما بعدها . عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، مرجع سابق ، ص - ص : 32 - 33 . بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي ، مرجع سابق ، ص : 172 . بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 27 .

وبغية التوصل إلى فعالية السلطة التشريعية فيما يخص المبادرة بالقانون وحتى في العمل البرلماني عموماً ، يقتضي تحسين التمثيل وتأمين البرلمانين من النفوذ الحزبي الخائق ، ويمكن بلوغ هذا الهدف إذا كان الاختيار مبنياً على عدة أسس ومعايير منها الكفاءة العلمية و القدرة والجدية في العمل وحسن السلوك والسمعة في المجتمع والدفاع عن المصالح العليا للوطن ، ونبذ الصراعات السلطوية العنيفة واحترام ارادة الشعب¹ .

إن السلطة التشريعية في الجزائر يمارسها برلمان يتكون من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، ولهذا البرلمان السيادة في اعداد القانون و التصويت عليه ، وذلك طبقاً لنص المادة 98 من التعديل الدستوري 1996 والتي تقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري 2016 ، والسيادة في اعداد القانون تشمل كذلك السيادة في المبادرة به ، فإن كنا قد توصلنا إلى ما تعانیه مبادرات المجلس الشعبي الوطني من ضعف وتقييد تواصل حتى مع التعديل الدستوري الأخير سنة 2016 ، فكيف هو حال مبادرة مجلس الأمة بالقوانين ، فهل منح لأعضاء مجلس الأمة منذ تأسيس هذا الأخير بموجب دستور 1996 الحق في المبادرة باقتراح القوانين أم أنهم حرّموا من هذا الحق وهل كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 المساواة والتوازن بين المجلسين في هذا المجال؟ .

المبحث الثاني: حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين من الإقصاء إلى التقييد

يعتبر دستور سنة 1996 أهم النصوص الأساسية التي توجت تجربة قرابة نصف قرن من البناء و الإصلاح المؤسساتي ، فقد جاء هذا الدستور بعدة مبادئ جديدة لم

¹ - عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، مرجع

يكرسها النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال حيث عمم الازدواجية المؤسساتية في تنظيم السلطات الثلاث إذ بالإضافة إلى الاحتفاظ بإزدواجية السلطة التنفيذية تم تكريس الازدواجية البرلمانية و الازدواجية القضائية ، وما بهما هو السلطة التشريعية والتي تتشكل من غرفتين برلمانيتين المجلس الشعبي الوطني من جهة ومجلس الأمة من جهة أخرى .

على هذا الأساس اعتنق المؤسس الدستوري الجزائري لأول مرة في التاريخ الدستوري الجزائري مبدأ الثنائية البرلمانية أو ما يعرف بالكاميرالية ، فإذا كان المجلس الشعبي الوطني مؤسسة قديمة في النظام السياسي الجزائري فإن مجلس الأمة مؤسسة جديدة تتميز بعدة خصوصيات سواء من حيث تشكيلها أو اختصاصاتها بما فيها الاختصاص التشريعي¹ ، وهنا نتساءل عن اختصاص مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين كيف كان في ظل دستور 1996 وكيف أصبح في ظل التعديل الدستوري 2016 ؟

المطلب الأول: اقضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين قبل

التعديل الدستوري 2016

لقد تم اعتماد مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وذلك بموجب دستور 18 نوفمبر 1996 وتم تنصيبها بشكل رسمي في 04 يناير 1998، وطالما كان مجلس الأمة هو الطرف الثاني في السلطة التشريعية فإن ذلك يقتضي منحه نفس الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي طبقا لنص المادة 98 من الدستور² .

تنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أنه : " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه " .

¹ - كايس شريف ، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري ، مقال ، جامعة مولود معمري ، تيزي

وزو ، ص : 01 .

² - بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي ، مرجع سابق ، ص : 174 .

يظهر لنا من خلال هذه المادة أن العمل التشريعي تتقاسمه الغرفتين المكونتين للبرلمان وبالتساوي ، إذن حق المبادرة بالتشريع حسب نص المادة أعلاه هو حق معهود لأعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني ، فهذا يعني أنه عند تنصيب مجلس الأمة كان من المفروض أن تمنح له كامل الصلاحيات الدستورية وبشكل متوازن مع المجلس الشعبي الوطني وبالتالي يكون له الحق في المبادرة بالتشريع لان لفظ التشريع يشمل كل المراحل والإجراءات التي يمر بها القانون بداية من مرحلة المبادرة به¹ .

إذن يفهم من نص المادة 98 سالفه الذكر أن صلاحيات مجلس الأمة في المجال التشريعي هي نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني ، وذلك بإشتراك الغرفتين معا في إعداد القوانين حيث تتضمن هذه العملية كل المراحل و الإجراءات التي يمر بها النص التشريعي إلى غاية صدوره بالتالي - مبدئيا - فإن مجلس الأمة يملك الحق في المبادرة باقتراح القوانين² ، هذا ما يظهر من صياغة المادة 98 من الدستور وهذا ما تؤكد مواد دستورية أخرى من ذلك نص المادة 122 من الدستور والتي ورد فيها مصطلح "يشرع البرلمان" إضافة إلى نص المادة 123 منه مما يعني أن مجلس الأمة يملك سلطة المبادرة بالقوانين³ .

فكقاعدة عامة فإن المبادرة بإعتبارها أهم مرحلة من مراحل إعداد القانون تدخل في اختصاص مجلس الأمة إذ يستنتج من خلال نص المادة 98 أن السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه تعود للبرلمان مما يعطي الحق لمجلس الأمة للتدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة مرورا على حق التعديل ، لكن جاءت المادتان 119 و 120 من الدستور - التعديل الدستوري 1996 - لتحدد الإطار القانوني الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁴ .

¹ - سعد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 116 .

² - مزياي حميد ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة ، ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة ، مدرسة دكتوراه القانون الأساسي والعلوم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 19 جوان 2011 ، ص : 57 .

³ - بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي ، مرجع سابق ، ص : 174 .

⁴ - كايس شريف ، مرجع سابق ، ص : 01

فإن كان الأصل هو اختصاص البرلمان بغرفتيه في عملية إعداد القوانين إلا أن الدستور أورد استثناء واضحا وصريحا في المادة 119 بأن منح هذا الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول وبالتالي استبعاد أعضاء مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين ، كما أن نص المادة 98 من الدستور التي تنص على حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين بإعتبار المبادرة مرحلة من مراحل إعداد القوانين هي قاعدة عامة وتتعلق بجميع مراحل العملية التشريعية بينما نص المادة 119 هو نص خاص جاء ليحدد معالم مرحلة تعتبر من أهم مراحل العملية التشريعية و هي مرحلة المبادرة¹ .

وعليه ووفقا لقاعدة "الخاص بقيد العام" فإن أعضاء مجلس الأمة غير مختصين دستوريا بالمبادرة بالقوانين ، وهذا ما يكشف مبدئيا عن صورة لعدم التوازن بين الغرفتين². وفي هذا الصدد يذهب الأستاذ "يلس شاوش بشير" إلى القول "يبدو للوهلة الأولى أن المبادرة في وضع القانون على مستوى البرلمان حصرها المؤسس الدستوري في نواب المجلس الشعبي الوطني مستبعدا بذلك أعضاء مجلس الأمة سواء تعلق الأمر بإقتراح القوانين أو بتعديل مشاريع القوانين المطروحة للمصادقة ، غير أنه مع التشديد في تحديد نصاب المصادقة على القوانين على مستوى مجلس الأمة يؤدي إلى نتيجة ملازمة وهي أنه من اليسر على هذا الأخير معارضة النص إذ يكفي 36 عضو زائد 01 معارضة النص أو حتى الإمتناع عن التصويت لإثارة اللجنة متساوية الأعضاء ، وبهذه الطريقة يسترجع أعضاء مجلس الأمة حريتهم في تعديل القانون وحتى المساهمة في اقتراح البديل"³ .

لكن وعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري جعل من مصادقة مجلس الأمة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني شرطا أساسيا لوجودها إلا أنه في المقابل جرده من العديد من السلطات التي تتمتع بها الغرفة الثانية في أغلب الأنظمة

¹ - بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي ، مرجع سابق ، ص : 174 .

² - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص : 233 .

³ - يلس شاوش بشير ، اشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996 ، ملتقى المؤسسات ، العدد الأول ، 2006 ،

وزارة العلاقات مع البرلمان ، ص : 86 .

السياسية المقارنة التي تبنت نظام الإزدواجية البرلمانية هذه السلطات بالرغم من بساطتها إلا أنها مهمة بالنسبة لكيفية عمل مجلس الأمة خاصة وأن لمجلس الأمة أهداف مغايرة لأهداف المجلس الشعبي الوطني فإذا كان هم الغرفة الأولى هو التمثيل الوطني وتمثيل الإرادة العامة ، مجلس الأمة في المقابل له أهداف خاصة على رأسها تحسين التمثيل عن طريق تمثيل الجماعات الإقليمية أساسا وتمكينها من المشاركة في وضع قرارات السلطة المركزية ، إن هدف من هذا النوع يستوجب قدرا من السلطات التي كان من المفروض أن تتمتع بها الغرفة الثانية مثل حق المبادرة بالقوانين وحق تعديل مشاريع أو اقتراحات القوانين وحق الأولوية ، بحيث يكون لمجلس الأمة حق القراءة الأولى في بعض الميادين بالإضافة إلى سلطات أخرى تم حرمان مجلس الأمة منها .

حيث نلاحظ أن أغلب الدول التي أخذت بنظام الإزدواجية البرلمانية منحت الغرفة الثانية مثلها مثل الغرفة الأولى حق المبادرة بالقوانين ، فقد منح الدستور الفرنسي لمجلس الشيوخ ذلك بحسب ما جاء في نص المادة 39 من الدستور ، والغريب أن المؤسس الدستوري في الجزائر نحى منحى مغايرا تماما عندما أقصى مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين حيث جاء في نص المادة 1/119 " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين " أي أن المؤسس الدستوري - آنذاك - حرم مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين و اكتفى بمنحه حق الاعتراض على النصوص الواردة من المجلس الشعبي ، غير أن المبادرة بالقوانين تعتبر ميدانا خصبا يمكن لأعضاء مجلس الأمة من خلاله التعبير فيه عن انشغالات الجماعات المحلية والفئات التي يمثلونها عن طريق تصور مختلف القوانين التي تخدم البلاد ككل والجماعات الإقليمية وحرية المواطنين خصوصا لذا كان من الأحسن لو منح لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين¹ .

يعتبر البعض أن حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين يدخل أساسا في إطار أحداث التوازن بين الغرفتين لكن في الحقيقة فإن هذا التوازن لا يتحقق إلا في حالة التساوي بين الغرفتين في الصلاحيات والاختصاص في حين ترجع الأستاذ الأمين شريط

¹ - بن قارة محمد مهاد ، مبدأ الإزدواجية في السلطتين التنفيذية و التشريعية ضرورة أم تقلد ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، أفريل 2012 ، ص - ص : 113 - 114 .

اقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين إلى حداثة التجربة البكاميرالية والخوف من تعقد الإجراءات ، ولذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة من خلال تبسيط المسألة و لو مرحليا ، أي حتى تستقل الغرفة الثانية في النظام السياسي وكسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام الغرفتين .

الدستور الجزائري لسنة 1996 يخالف الكثير من الدول التي تأخذ بنظام البكاميرالية التي تمنح أغليبتها الغرفة الثانية حق المبادرة بصفة عامة وفي كافة الميادين، منها الدستور الأمريكي في المادة الأولى تحقيقا للمساواة التامة بين الغرفتين في المجال التشريعي - بإستثناء المجال المالي المخول لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ مع الإبقاء على حق هذا الأخير في الموافقة أو اقتراح ادخال التعديلات التي يراها بعد أن يحال إليه من مجلس النواب - ، وكذلك فعل الدستور الفرنسي وبعض الدول العربية كالدستور الموريتاني 1997 والدستور المغربي لسنة 1996 .

ومن أجل إزالة اللبس في الجزائر يجب تكييف المادة 119 وجعلها تتماشى مع ما هو منصوص عليه في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996¹.

وبالإضافة إلى كل ما سبق ، توضح المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 1996² ، أن دائرة تدخل مجلس الأمة محصورة في إطار النص المصوت عليه في

¹ - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص : 134 . سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص - ص : 117 - 118 .

² - تنص المادة 120 من التعديل الدستوري 1996 على ما يلي : " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه . تنصب 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 بأغلبية ثلاث أرباع (4/3) أعضائه وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن ادخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص . يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه طبقا للقرارات السابقة وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر . تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكورة في المادة 115 من الدستور " .

المجلس الشعبي الوطني كما يقتصر عمله على المصادقة أو الرفض دون اللجوء إلى إجراء تعديلات على محتوى النص المعروض عليه ، ويدعم هذا الطرح ما ورد في المادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹، بناء على ذلك كل مساس بهذا النص يتم في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي تقترح صيغة جديدة للأحكام محل الخلاف طبقا للمواد من 87 إلى 97 من القانون العضوي المشار إليه أعلاه² .

وإذا كانت القاعدة هي سحب سلطة التعديل من أعضاء مجلس الأمة ، فإن المشرع لم يحرمهم من حق التأثير في مضمون القانون بشكل مطلق بل وفر لهم من الوسائل ما يمكنهم من ذلك لكن من دون أن ترقى إلى مستوى الحق في التعديل ، وهو ما يسمى بالحق في تقديم الملاحظات ويعتبر ذلك الحق مظهرا محتشما للحق في التعديل حيث أقر النظام الداخلي لأعضاء مجلس الأمة حق تقديم ملاحظاتهم المكتوبة حول النص الذي أعدت بشأنه اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي وذلك في أجل 03 أيام بعد توزيع هذا الأخير ويودع الأعضاء ملاحظاتهم لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبيت فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة التي بإمكانها أن تستمع عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات ، ويبدو أن الرقابة التي يجريها مكتب مجلس الأمة على هذا الصعيد تهدف أساسا إلى التحقق من أن ممارسة الأعضاء لهذه السلطة لم تخرج عن الإطار الذي رسمه النظام الداخلي لها ، أي أنها مجرد ملاحظات تستتير بها اللجنة المختصة لا تصل إلى مستوى اقتراح تعديلات ، ومهما يكن من أمر وأيضا كانت التسمية فإن هذا المظهر الجد ملطف للحق في التعديل يبقى مع ذلك أداة لا غنى عنها من أجل المساهمة الفردية

¹ - تنص المادة 28 من القانون العضوي رقم 99 - 02 على ما يلي : "يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته ..." قانون عضوي رقم 99 - 02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخة في 21 ذو القعدة عام 1419 الموافق 09 مارس سنة 1999 ، ص : 12 .

² - كايس شريف ، مرجع سابق ، ص : 03 .

لأعضاء المجلس بهدف التأثير في مضمون القانون ، وهذا لضمان مناقشة عقلانية لكل نص تشريعي على مستوى مضمونه¹ .

وعموما فإن مسألة التعديل بالنسبة لمجلس الأمة قد أثارت نقاشا واختلافا كبيرا بين أساتذة القانون ، فمنهم من يرى أن المجلس له كامل الحق في اقتراح التعديلات ، ومنهم من يرى أن المجلس لا يملك أي حق في تعديل النصوص التي تصله من الغرفة الأولى. فبالنسبة للاتجاه الأول ، وحسب الأستاذ "أمين شريط" فإن مجلس الأمة وعلى غرار 39 غرفة ثانية عبر العالم يتمتع بصفة تامة ومطلقة بحق التعديل وهذا الحق مكرس بموجب المادتين 98 و 120 من دستور 1996 ، فالمادة 98 تنص على أن البرلمان بغرفتيه له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ، وإعداد القانون يعني الحق في تغييره وتعديله ، أما المادة 120 فهي تشير إلى حق التعديل صراحة بالنسبة للغرفتين البرلمانيتين عندما تتعلق المسألة بالنص الذي تضعه اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء حول النص محل الخلاف بين الغرفتين .

أما بالنسبة للاتجاه الثاني ، فهو يرى عكس ذلك بحيث أن مجلس الأمة لا يتمتع بحق تعديل النصوص التي تصله من الغرفة الأولى بحجة أن المادة 98 من الدستور وردت في صياغة عامة والقانون العضوي 99 - 02 قد نص في مادته 28 على حق كل من النواب والحكومة واللجنة المختصة في تقديم اقتراحات التعديل على مشاريع أو اقتراحات القوانين دون أن يخول أعضاء مجلس الأمة هذا الحق ، كذلك فإن المادة 120 من الدستور تحصر السلطة المخولة لمجلس الأمة في مناقشة النصوص الموافق عليها من الغرفة الأولى ، وبهذا يكون مجلس الأمة في مركز تابع للمجلس الشعبي الوطني و إلا سيظل مجمدا .

لقد حسم المجلس الدستوري هذا النقاش في رأيه رقم 04 لسنة 1992 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور و الذي يعتبر فيه أنه لا يوجد أي حق لمجلس الأمة في تعديل النصوص التي تصله من المجلس الشعبي الوطني حيث

¹ - بوليفة محمد عمران ، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية ، مجلة المفكر ، العدد العاشر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، جانفي 2014 ، ص : 287 .

جاء ضمن هذا الرأي ما يلي : " اعتبارا أن الفقرة 04 من المادة 120 من الدستور تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير حله باسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة برلمانية متساوية الأعضاء بعد استدعاءها من طرف الوزير الأول مما يترتب عليه أن المؤسس لا يقصد على الاطلاق منح مجلس الأمة صلاحية ادخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار"¹ إذن ورغم أن التعديل الدستوري لسنة 1996 هو الذي أسس مجلس الأمة إلا أنه أقصاه تماما من حق المبادرة بالقوانين بكل صوره - اقتراح وتعديل - ، فإن سلمنا بأن حجة بعض الأساتذة المتمثلة في أن هذا الإقصاء سببه حداثة التجربة ، حجة صحيحة نجد أنفسنا اليوم أمام تعديل دستوري جديد سنة 2016 أي بعد مرور 20 سنة من تأسيس مجلس الأمة وهذه الفترة الزمنية ليست بالهينة بل إنها جد كافية لإكتساب الخبرة والتأقلم واستقلال المجلس ، فهل مكن هذا التعديل مجلس الأمة من هذا الحق ، أي هل منح لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين بنفس الكيفية وعلى قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني أم أن هذا الأخير يتفوق على مجلس الأمة في هذا المجال أم العكس ؟

المطلب الثاني: المنح المقيد لحق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة في

ظل التعديل الدستوري 2016

يعتبر من أحد الأهداف التي يرمي إليها تبني غرفة ثانية في البرلمان هو تحسين نوعية الإنتاج التشريعي ومحاولة عقلنة العمل التشريعي للغرفة الأولى لأن نواب الغرفة الأولى عادة ما يكونون من الشباب الطموح المتأثر بالبرامج و الشعارات السياسية التي قد تكون في بعض الأحيان غير واقعية ووقتية تؤثر سلبا على نوعية وكمية النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان ، ولذلك يأتي دور مجلس الأمة كطرف معدل لكفة الميزان

¹ - مزياني حميد ، مرجع سابق ، ص - ص : 58 - 60 .

وما يساعد أكثر على ذلك هو أن أعضاء مجلس الأمة أكبر سنا وأكثر دراية بموضوع نص القانون بحكم اختصاصهم¹ .

لكن ورغم ما تقدم قد يشكل منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين خطرا على الإرادة الشعبية بالنظر إلى أن ثلث الأعضاء معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية وهو القائد الأول للسلطة التنفيذية² .

إن الحق الدستوري لرئيس الجمهورية المتمثل في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة هو الذي يجسد هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان ، وهذا الثلث يقابل 48 عضوا ، فإن كان هذا التعيين يساهم في تدارك النقص في الكفاءات مما يساعد على ترقية عمل المجلس وتجعله يقوم بدوره على أحسن وجه وتحقيق التآني وأسلوب لمراجعة التشريع الصادر على المجلس الشعبي الوطني فإنه يشكل اخلال بمبدأ السيادة الشعبية وحرية الترشح فالعضو سيدين للولاء لمن عينه ومن ثم سيتحول من عضو نيابي إلى أداة تأثير مباشرة لصالح السلطة التنفيذية داخل البرلمان³ .

لذا طبق المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة المغايرة في الاختصاصات و الصلاحيات بين المجلسين والتي تعتبر من القواعد المعمول بها في نظم الثنائية البرلمانية، حيث يترتب على إعمال هذه القاعدة في النظام الدستوري الجزائري بعض النتائج الهامة كتلك المتعلقة باقتراح القوانين والمبادرة بها⁴ ، فبعد ما كانت من اختصاص نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة - وذلك منذ تأسيس هذا الأخير بموجب التعديل الدستوري 1996 إلى غاية 2016 - أصبحت من إختصاص كلا المجلسين بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن اختصاص مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين أكثر تقييدا من اختصاص المجلس الشعبي الوطني .

1 - بن فارة محمد مهاد ، مرجع سابق ، ص : 117 .

2 - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص : 234 .

3 - مزياني لونس ، مرجع سابق ، ص : 60 .

4 - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 21 .

لقد أعلنت رئاسة الجمهورية في 15 ماي 2014 عن قرار السيد رئيس الجمهورية حول تنظيم مشاورات سياسية بينها وبين الطبقة السياسية الوطنية و المجتمع المدني و الشخصيات الوطنية و الكفاءات العلمية حول تعديل دستور 1996 ، قدمت رئاسة الجمهورية في شأن ذلك مذكرة استثنائية حول التصور الذي وضعه رئيس الجمهورية لتعديل الدستور ، وقد ورد في هذه المذكرة عنصر يتعلق بتعزيز اختصاصات مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين وحق التعديل حيث تضمنت المادة 33 من هذه المذكرة اقتراح تعديل المادة 119 من الدستور كالآتي : "لكل من الوزير الأول و النواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة .

يمكن رئيسي غرفتي البرلمان أن يخطرا مجلس الدولة بإقتراحات القوانين لابداء الرأي فيها .

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

كما أضافت المادة 34 من نفس المذكرة إضافة مادة جديدة وهي المادة 119 مكرر وتنص هذه المادة على : "تودع مكتب مجلس الأمة بالأولوية مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإداري .

لا يمكن أعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات قوانين إلا في المواضيع المذكورة أعلاه .

يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني تقديم اقتراحات قوانين في المواضيع المذكورة أعلاه".

كما تضمنت المادة 35 من المذكرة اقتراح تعديل المادة 120 من الدستور وورد فيها : "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف كل غرفة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه .

تتصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف كل غرفة على النص المعروف عليها .

تعرض مشاريع أو اقتراحات القوانين في المواضيع المذكورة في المادة 119 مكرر أعلاه للمناقشة على مجلس الأمة أولاً ثم على المجلس الشعبي الوطني حتى تتم المصادقة عليها ، وتخضع لنفس الإجراءات المتبعة في مشاريع و اقتراحات القوانين المودعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

تداول كل غرفة في النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى ثم تصادق عليه .
يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية 3/4 أعضائه ، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول في مدة أقصاها 30 يوماً اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف . تعرض الحكومة النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص .

يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ ايداعه طبقاً للفقرات السابقة . وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر¹ .

وبالفعل تم تعديل الدستور في سنة 2016 بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري² ، وقد أخذ نسبياً بالمقترحات السالف ذكرها وذلك على النحو التالي :

¹-مذكرة رئاسية تتضمن مقترحات تعديل الدستور نشرت في الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية : www.elmouradia.dz بتاريخ 15 ماي 2014 .

² - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس سنة 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ج ج ، العدد 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 07 مارس سنة 2016 ، ص : 25 .

تنص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 - والتي حلت محل المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996 - على : "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه .
تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول ، حسب الحالة ، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة" .
بالمقارنة بين هذه المادة والمادة 33 من المذكرة الرئاسية المشار إليها سابقا ، نلاحظ أن التعديل الدستوري لم يقر مسألة أخذ رأي مجلس الدولة حول اقتراحات القوانين (المبادرة البرلمانية) ، وقصر هذا الإجراء على مشاريع القوانين فقط (المبادرة الحكومية) وفي ذلك ابقاء على ضعف المبادرة البرلمانية كونها لن تستفيد من المزايا التي يحققها هذا الإجراء من ضمان للدقة والضبط القانوني ، وسنأتي لتفصيل هذه المسألة لاحقا .

المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 تنص على : "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة .
وبإستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه ، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني" .

ونصت المادة 138 على : " 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 .

تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه .

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى ويصادق عليه .وفي كل

الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية .

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من الأعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ، وتتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً . تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ، ولا يمكن ادخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة .

وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين ، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً ، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء ، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه . ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقاً للفقرة السابقة ...¹ حلت هذه المادة محل المادة 120 من التعديل الدستوري 1996 .

من خلال استعراض هذه المواد والمتعلقة بتدعيم الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة يتضح لنا بأن هذا التعديل يمنح لأعضاء مجلس الأمة ، 20 عضواً كما هو الشأن

¹ - ولتطبيق هذه المواد الدستورية صدر القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر ج ج ، العدد 50 ، المؤرخة في 25 ذي القعدة 1437 الموافق 28 أوت 2016 ، راجع المواد 20 ، 21 ، 22 ، 24 ، 25 من هذا القانون العضوي .

بالنسبة للنواب¹ ، اقتراح قانون في ثلاث مجالات محددة على سبيل الحصر وهي التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ، فرغم كونه إجراء إيجابيا بالنسبة لمجلس الأمة يعتبر هذا التحديد ناقصا ومحدودا جدا نظرا لكون هذه المجالات الثلاث لا يتم التشريع فيها بصورة متكررة مستمرة عكس المجالات الأخرى التي بقي يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني ، فالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم قليلا ما يتم التشريع فيها ربما مرة واحدة كل عهدة برلمانية أما التقسيم الإقليمي فيعاد النظر فيه كل نصف قرن تقريبا فأخر تقسيم إداري في الجزائر تم قبل حوالي 30 عاما ومازال قائما إلى يومنا هذا ، على هذا الأساس يجب توسيع الاختصاص ليشمل كل المجالات المخصصة للقانون دون تمييز بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة² .

في الحقيقة إن مبرر حصر مجالات مبادرة مجلس الأمة في المواضيع الثلاث المشار إليها هو علاقة مجلس الأمة بالجماعات الإقليمية فمثلا في فرنسا للحكومة اختيار اللجوء الأولي لمجلس الشيوخ بخصوص القوانين المتعلقة باللامركزية ، كون أن الهدف من إنشاء هذا المجلس هو ضمان تماسك الجماعات المحلية وتوسيع التمثيل الوطني عن طريق ضمان التمثيل العادل للجماعات المحلية ، فضلا عن ضمان مسار تشريعي واعد وكذا استقرار المؤسسات الدستورية واستمراريتها³ .

هذا المبرر يناقض نفسه إذ أنه يوضح بأن مبرر وجود مجلس الأمة ليس فقط تمثيل الجماعات الإقليمية ، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن تمثيل الجماعات الإقليمية لا يكون فقط من خلال المجالات الثلاث بل أن الأمر أوسع من ذلك ، ثم أن هذه المجالات ليست حكرا على مجلس الأمة فقط بل يستطيع كل من المجلس الشعبي الوطني والحكومة المبادرة فيها كما أن وجود الثلث الرئاسي في تشكيلة مجلس الأمة إنما

¹ - حيث أن اقتراحات أعضاء مجلس الأمة مثلها مثل اقتراحات أعضاء المجلس الشعبي الوطني مقيدة بذات القيود الشكلية والموضوعية التي تم الإشارة إليها في المبحث الأول من هذا البحث ، أي أن المبادرة البرلمانية عموما تخضع لقيود تضعفها في مقابل تقوية المبادرة الحكومية ، مع الإشارة إلى أن القيد الموضوعي المتمثل في حصر مجالات المبادرة يكون أشد على مبادرة مجلس الأمة .

² - كايس شريف ، مرجع سابق ، ص : 06 .

³ - مزياني لؤناس ، مرجع سابق ، ص : 63 ، ص : 67 .

يمثل الهيئة المركزية وليس الجماعات الإقليمية ، وعليه يبقى التساؤل قائما حول مبرر حصر مجالات مبادرة مجلس الأمة حصرا في الحقيقة أدى إلى الإبقاء على اقتصار مجلس الأمة من مجال المبادرة بالقوانين .

إذن خلص توجيه المؤسس الدستوري للإجراءات التشريعية إلى تضيق سلطة مجلس الأمة في أعمال حق المبادرة بنصوص قانونية وتقييد سلطة الحكومة في الخيرة بين غرفتي البرلمان بمناسبة ايداع مشاريع القوانين¹ حيث يعرض مشروع القانون إما على المجلس الشعبي الوطني أولا ثم مجلس الأمة ثانيا أو عكس ذلك إذا كانت المبادرة ضمن أحد المجالات الثلاث المشار إليها في المادة 137 من الدستور ، أما فيما يخص اقتراحات القوانين فيتم عرضها أولا على الغرفة التي تم اقتراح النص من طرف أعضائها وتبقى اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء كمفتاح لحل الخلافات التي تنشأ بين الغرفتين البرلمانيتين بمناسبة ممارستها لاختصاصهما التشريعي .

إذن بعد مرور 20 سنة من ممارسة نظام البيكامبرالية في الجزائر نستنتج بأن مجلس الأمة يمكن أن تلعب دورا جوهريا في اعطاء ديناميكية جديدة للعمل التشريعي على مستوى البرلمان إذا دعت صلاحياته المختلفة خاصة التشريعية منها ، فهو مؤهل لذلك خاصة أن ثلث أعضاء مجلس الأمة يتوفر على الكفاءة التي إذا ما استثمرت سينعكس ذلك ايجابيا على أداء المجلس سواء من حيث قيامه بمهمة الهيئة الضامنة للتوازنات الأساسية بين مختلف المؤسسات الدستورية أو من حيث ضمان النوعية الجيدة للنصوص التشريعية² .

إن تأهيل مجلس الأمة للمبادرة بالقوانين ومنحه حق التعديل كما هو الشأن في المجلس الشعبي الوطني سيحرر العمل التشريعي أكثر ولكن المنح المقيد لحق المبادرة لأعضاء مجلس الأمة الذي تبناه التعديل الدستوري لسنة 2016 يقف عقبة أمام تجسيد هذه المزايا .

¹ - بوليفة محمد عمران ، مرجع سابق ، ص : 281 .

² - كايس شريف ، مرجع سابق ، ص : 07 .

إن أهم عقبة عرقلت المؤسس الدستوري الجزائري ومنعته من منح مجلس الأمة الحق الكامل في المبادرة بالقوانين هو عدم تقرير تقنية الذهاب و الإياب في حالة اختلاف الغرفتين¹ ، فباستقراء المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 نجدها لا تأخذ بنظام الذهاب و الإياب المطلق وهو الأصل في نظم الثنائية البرلمانية ولا نظام الذهاب و الإياب المقيد فهذه الأنظمة تسمح بذهاب وإياب النص بين المجلسين إلى حين الوصول إلى نص واحد ، أو تسمح بالذهاب و الإياب لمرات محددة ثم تعطي سلطة الفصل لأحدى الغرفتين وغالبا ما تكون الغرفة السفلى ، بينما في النظام الذي تضعه المادة 138 من الدستور لا يوجد نظام الذهاب و الإياب سواء المطلق أو المقيد لأنه عندما يقع الخلاف الأول أي عندما لا يوافق مجلس الأمة على النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني فإن ذلك النص يذهب مباشرة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء ، يتضح مما تقدم أن المؤسس الدستوري قد أخذ بنظام الاتجاه الواحد حيث يبدأ العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وينتهي به الحال في مجلس الأمة ، و العكس إذا تعلقت المبادرة بالتنظيم المحلي أو تهيئة الإقليم أو التقسيم الإقليمي ، وذلك لتفادي الصعوبات التي يمكن أن تنتج عن ازدواجية الاقتراح² .

إن اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري نظام الاتجاه الواحد كان سببا وجيها في ابعاد مجلس الأمة عن المبادرة بالتشريع سابقا - أي في ظل دستور 1996 - وتقييد هذا الحق حاليا أي بموجب تعديل 2016 ، لأنه بمنحه هذه السلطة سيجعله متوقفا على المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أن هذا الأخير سيحرم من حق دراسة و مناقشة القوانين التي بادر بها مجلس الأمة وفق التنظيم الدستوري المعمول به والذي أغلق الباب على نظام الذهاب و الإياب عكس مثلا المؤسس الدستوري المغربي الذي أخذ بنظام الذهاب و الإياب ومنح بالتالي أعضاء مجلس المستشارين - الغرفة الثانية - حق المبادرة باقتراح القوانين³ .

¹ - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق : ص : 234 .

² - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 22 .

³ - بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي ، مرجع سابق ، ص : 174 .

وعليه كان من الأجدر على المؤسس الدستوري الجزائري وبغية تحقيق التوازن بين مجلسي البرلمان منح مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين و مساواته في ذلك مع المجلس الشعبي الوطني مع ضرورة تبني نظام الذهاب والاياب و التخلي عن نظام الاتجاه الواحد ، بالإضافة إلى ضرورة التوجه نحو التخفيف من القيود الواردة على المبادرة البرلمانية بصفة عامة وذلك بغية تحقيق التوازن بين البرلمان و الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين ، حيث أننا سنبيين في الفصل الثاني من هذا البحث أن الحكومة تتفوق على البرلمان بل أنها تسيطر على مجال المبادرة بالقوانين من خلال السيطرة على الجوانب المختلفة لهذا الحق .

الفصل الثاني: مدى تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين

لقد كرس مبدأ الشراكة في المبادرة بالتشريع مشاركة السلطة التنفيذية في هذه العملية تحت تسمية "مشروع قانون" ، فالمبادرة بالقوانين ليست وقفا على البرلمان بل تشاركه فيه الحكومة بل وتهيمن في الواقع على حق المبادرة فبوصف السلطة التنفيذية المسؤولة عن إدارة المرافق العامة وكونها الساهرة على تنفيذ السياسة العامة للدولة فهي أفضل السلطات تفهما لحاجات المجتمع وما يوجد في القوانين من نقص وقصور ، لذا تعتبر السلطة التنفيذية الأقدر على معرفة ما يجب عرضه من مشاريع قوانين على البرلمان كونها تملك الوسائل الفنية و التقنية اللازمة للقيام بهذه الوظيفة ومن هنا تظهر الحاجة لمنحها حق المبادرة بالقوانين وذلك في جميع المسائل التي تعود إلى مجال القانون دون استثناء .

إذا كان منح السلطة التنفيذية حق المبادرة بالقوانين يتماشى مع المبادئ الليبرالية باعتبارها مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة فإن المؤسس الدستوري الجزائري يشجع عدم المساواة وذلك بتشجيع تبني المشروعات المعدة بصفة فنية دقيقة وجعلها بمنأى عن التعديل في مقابل تقييد المبادرة البرلمانية بمجموعة صارمة من القيود ، وهذا ما ظهر جليا في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 والقانون العضوي 99 - 02 وكذا الأنظمة الداخلية للبرلمان ، ولكن وبنفس الصورة أبقى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وكذا القانون العضوي 16 - 12 على تفوق وهيمنة الحكومة على مجال المبادرة بالقوانين سواء من خلال اتساع المجالات التي تملك الحكومة المبادرة بها وإحتكارها لمجالات أخرى وأيضا من خلال شكلية القيود أو الإجراءات المفروضة على المبادرة الحكومية

المبحث الأول : تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين من

خلال اتساع مجالات المبادرة

جعل المؤسس الدستوري الجزائري من حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لأن حصر هذا الإختصاص وجعله من صلاحيات البرلمان فقط يؤدي ذلك إلى شل ويعطيل العمل التشريعي ، فاللحكومة حق المبادرة بالقوانين وهو ما يسمى بمشاريع القوانين *Projet de Loi* ، وما يقدمه النواب يعرف بإقتراح القوانين *Proposition de Loi* ، إلا أنه وحفاظا على المال العام من التبذير و الإشراف يجمع الفقه على ضرورة تقييد حق النواب في مجال الإقتراح المالي¹ ، بل أن هذا المجال أصبح حكرا على الحكومة لوحدها ، وحتى في المجالات التي تشترك فيها مع البرلمان تبقى الحكومة متمتعنا بالحرية أكثر من البرلمان وتتفوق عليه ، ولا يقتصر هذا التفوق على حق المبادرة بحد ذاته فقط بل أن الحكومة تسيطر حتى على حق المبادرة بالتعديل أي حق اقتراح تعديلات على المشروعات و المقترحات المعروضة أمام البرلمان .

المطلب الأول: اتساع مجالات المبادرة الحكومية

أناط الدستور الجزائري بموجب المادة 136 حق المبادرة بمشاريع القوانين للحكومة 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 الإقتراح بسبب أعمال قواعد المسؤولية الوزارية حقا حكوميا² .

إن المجتمع يحتاج إلى تنظيم مستمر وهذا ما جعل السلطة التنفيذية أكثر دراية بهذا التنظيم ولها وسائل وإمكانات لا يملكها البرلمان ، وبالتالي هي السبابة في إعداد مشاريع

¹ - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 110 .

² - المرجع نفسه ، ص : 111 .

القوانين تجسيدا لبرنامجها في مختلف الميادين ، ومختلف الإحصائيات في العالم تؤكد تفوق السلطة التنفيذية في هذا المجال فمثلا في فرنسا من جملة 551 قانون صادق عليه البرلمان في المدة النيابية السابعة (1981 - 1986) ، 507 قانون هي من مبادرة حكومية مما يعادل أكثر من 92% من جملة المبادرات ، أما خلال المدة النيابية الثامنة (1986 - 1988) كانت المبادرة الحكومية بما يعادل 82% من المبادرات التشريعية¹.

المبادرة التشريعية للسلطة التنفيذية مقرر لها منذ أن كان الفكر الدستوري الكلاسيكي سائدا ، وتعتبر وسيلة من وسائل اختلال التوازن بين السلطتين ، وما نلاحظه في هذه المبادرة أن هناك عنصرين أساسيين يميزانها :

- زيادة نسبة التشريعات الحكومية على التشريعات البرلمانية .
- تميز المشروعات الحكومية بأولوية النظر و المناقشة .

ونظرا لتطور مفهوم الدولة أصبح من الضروري التشريع من طرف سلطة تواجه هذه التطورات ولها الإمكانيات اللازمة للقيام بذلك ، إذ أن أعضاء البرلمان تنقصهم الكفاءة و التخصص لمعرفة طبيعة ذلك التطور ولهذا تدخلت السلطة التنفيذية لتواجه هذا الأمر² . إن متطلبات التطور في أي دولة تقع بالأخص على الحكومة لوجودها في وضعية تسمح لها بمعرفة دقائق الأمور وتفاصيل مختلف مشاكل المجتمع فإنه يكون من المنطقي أن يسند إليها أمر اقتراح ما يتطلبه هذا التطور من تشريعات والمساهمة بمختلف المراحل التي يمر عليها خاصة وأن أعضاء البرلمان المنتخبين لاعتبارات سياسية وجماهيرية تنقصهم المقدر المؤدية لمعرفة طبيعة ذات التطور وما يتطلبه من تشريعات³

¹ - بن زاغو نزيهة ، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر بن يوسف بن حدة ، 2008 - 2009 ، ص : 459 .

² - المرجع نفسه ، ص : 461 .

³ - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 107 .

إن تفوق المبادرة الحكومية على المبادرة البرلمانية راجع إلى ما تتميز به المشاريع الحكومية من حيث جدية أفكارها وعمق دراستها وحسن صياغتها وتطابقها مع السياسة العامة للدولة وصدورها في حدود إمكانياتها المالية¹ .

كما أن هناك أسباب قانونية جعلت مشاريع القوانين تتمتع بحق الأفضلية على المقترحات منها :

المشرع لم يقيد الوزير الأول ولم يحدد له المجال الذي يتدخل به بواسطة مشاريع القوانين فللحكومة أن تبادر بمشاريع في مختلف المواضيع حسب برنامجها وأولوياتها ولها أن تتحرك في المجالين سواء القانوني أو التنظيمي ، فإذا كان مجال القانون محددًا من الناحية الدستورية فليس هناك ما يمنع توسعه من الناحية التطبيقية إذ يمكن للحكومة أن تدرج أحكامًا تنظيمية في مشاريعها وفي الحقيقة ليس هناك ما يمنعها من إدخال مواد من مجال التنظيم في مشاريع القوانين التي تقدمها للتصويت عليها في البرلمان ، والتي سنتكسي على إثرها صفة التشريع خاصة إذا كان رئيسي الغرفتين على اتفاق ضمني أو صريح على ذلك بسبب تأثير الأغلبية البرلمانية والحسابات السياسية مع ضمان موافقة رئيس الجمهورية على هذه المشاريع لأنها تكون قد عرضت عليه في مجلس الوزراء - كما سنرى لاحقًا - بالتالي يصدر النص التشريعي ذو المحتوى التنظيمي في كل أحكامه أو في جزء منها دون وجود أي تهديد بإمكانية رفضه من طرف المجلس الدستوري وذلك بسبب آلية الإخطار ، حيث أن الرفض هنا يكون مؤسس على عدم إحترام الفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم وهي قاعدة دستورية واضحة وصارمة عوض أن يحدث إعتداء من طرف السلطة التشريعية على السلطة التنظيمية فإن العكس هو الذي يحدث بحصول اعتداء من السلطة التنفيذية على السلطة التنظيمية ، وهذا التوسيع قد يرجع إلى رغبة الحكومة ، إذ أنها قد تتعمد عن قصد ادراج مواد تدخل في مجال التنظيم حتى تعطيتها قيمة التشريع وتتفادى عليها أو تجنبها إمكانية الطعن بطريق الإلغاء إذا أثبتت عليها الصفة التنظيمية الخاضعة لهذا الإجراء .

¹ - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 112 .

إن كل ما سبق ذكره يبرر لنا إتساع أو كثرة مشاريع القوانين بالمقارنة مع اقتراحات القوانين ، فمثلا في العهدة الممتدة من 1977 إلى 1982 اقتراحين (02) فقط في مقابل 53 مشروع ، وفي العهدة من 1982 إلى 1987 ، 04 اقتراحات في مقابل 82 مشروع ، وفي العهدة الممتدة من 1987 إلى 1991 يوجد 12 اقتراح في مقابل 128 مشروعا ، وكذلك في العهدة الممتدة من 1991 إلى 2002 أي خلال 10 دورات فإن عدد الإقتراحات هو اقتراح واحد في مقابل 59 مشروع ، هذه الاحصائيات تبين أن السلطة التنفيذية هي التي تسير مجال التشريع بطريقة مباشرة مما يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على كل مجالات التشريع وحتى على مجالات التنظيم لأنها تجد نفسها حرة في إدراج ما تراه مناسبا من قواعد من دون أن تهتم بمراعاة التفرقة بين المجالين التشريعي و التنظيمي¹ .

إن تدخل الحكومة في العملية التشريعية لا يعتمد على عمل الأغلبية في البرلمان ونظام الأحزاب كما هو الحال في النظام الفرنسي ، بل أنه يجد أساسه في الدستور و القوانين العضوية المنظمة لعمل البرلمان وعلاقته بالحكومة فأصبحت المتحكمة بالتشريع مما يجعل القانون نتاجا لإختيار حكومي مبرمج بدل اخضاعه لمرحلية تلقائية من تواصل الأفكار² .

ورغم عدم تنظيم الدستور لإمتياز الأولوية حيث أن كل المبادرات بالقوانين من مشروعات واقتراحات ترسل إلى اللجان البرلمانية المختصة ثم تأخذ طريقها الطبيعي إلى الاقرار أو عدمه ، فقد قام كل من القانون العضوي و الأنظمة الداخلية لغرف البرلمان على تنظيم هذا الإمتياز مما يدل صراحة أن السلطة التنفيذية هي التي فرضت هذه الأنظمة من خلال مشاركتها في إعداد و سن هذه القوانين³ .

ومن المسائل التي تجعل الحكومة تهيمن على مجال المبادرة بالقوانين هو أولوية مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة في حالة الإستعجال أي تقييد مباشرة وبصورة آلية

¹ - لدرع نبيلة ، مرجع سابق ، ص : 135 وما بعدها .

² - لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص - ص : 125 - 126 .

³ - مزياي لونس ، مرجع سابق ، ص : 168 .

في جدول أعمال الدورة دون أن تمر على الإجراءات التي تمر عليها في الحالات العادية مع العلم أن تقرير حالة الاستعجال سلطة تقديرية ترجع إلى الحكومة لأنها هي التي تسهر على تنفيذ مخطط عملها وهي الأدرى متى تكون في حالة الاستعجال من عدمها¹. إن أهم ما يجسد تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين وهيمنتها عليه هو احتكارها للمبادرة التشريعية في المجال المالي ، فبالرغم من قدم الوظيفة المالية للمجالس النيابية حيث كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي ورغم منح الدستور للبرلمان سلطة التشريع في المجال المالي إلا أن صاحب الإختصاص الأصيل في هذا المجال هي السلطة التنفيذية ويظهر ذلك صراحة من ضياغة المادة 138 من الدستور والتي استعملت عبارة "مشروع" ، أي أنه ذو مصدر حكومي وليس برلماني ، لذا فإن قانون المالية يعد قانونا من حيث الشكل بمعنى أنه يجب إقراره من البرلمان أما من الناحية الأساس فهو عمل إداري ، إن لهذا الإسناد ما يبرره فمن جهة عدم كفاءة واختصاص البرلمانين والذي يؤدي إلى اقرار قوانين مالية ترهق ميزانية الدولة ، ومن جهة أخرى تعتبر الميزانية من الأمور الهامة و الرئيسية في حياة الدولة مما يتطلب إسنادها للهيئة المكلفة بتنفيذ القوانين والساهرة على سير المرافق العامة والمسؤولة عن اشباع الحاجات العامة بإعتبارها ذات خبرة وكفاءة عالية حيث يستدعي تحضير الميزانية العامة إحصائيات و معلومات دقيقة² .

إن قانون المالية يعتبر الأداة الأساسية التي تمكن الحكومة من تنفيذ برنامجها وتطبيق سياستها ، لذا أخذ النظام الدستوري الجزائري في هذا المجال بمبدأ حصر المبادرة بقانون المالية للحكومة فقط متبعا في ذلك النظام الدستوري الفرنسي الذي أقره دستور 1958 فقبله كان اقتراح قوانين المالية من اختصاص رئيس الجمهورية و البرلمان إلا أن الغرف الدستوري استبعد المقترحات البرلمانية في المجال المالي وقصر هذا الحق على الحكومة لوحدها وهو ما تم النص عليه في دستور 1976 في المادة 149 ودستور

¹ - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 114 . قاوي ابراهيم ، مرجع سابق ، ص : 17 .

² - مزياني لؤناس ، مرجع سابق ، ص : 129 .

1989 في المادة 114 وفي التعديل الدستوري لسنة 1996 في المادة 121 وفي المادة 139 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016¹ .

إذن تحضير مشاريع قوانين المالية هو من إختصاص الحكومة ومصالحها الإدارية وفي مقدمتها وزارة المالية التي تلعب دورا تقنيا هاما ، غير أنه ليس بالدور المقرر بإعتبار أن أغلب الأحكام المتعلقة بالميزانية تنتج عن قرارات سياسية والتي هي من عمل أو فعل الحكومة .

فالحكومة تقوم بعملية تحضير مشروع قانون المالية التي تظهر كعملية إدارية بحتة تجرى حسب مخطط مماثل في أغلب الدول والذي يمتد على مدة 09 أشهر تقريبا ، وبإعتبار وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية فهي التي تتولى مهمة تحضير مشروع الميزانية فبالرغم من عدم تمتعه بسلطات قانونية أكثر مقارنة بزملائه في الحكومة فإن إعداد مشروع قانون المالية يضمن لوزير المالية هيمنة فعلية خاصة بتقدير وتوقع المحاصيل (الإيرادات) والنفقات ، غير أن وزير المالية يخضع قانونا لسلطة الوزير الأول الذي يحكم في الملفات المتنازع حولها ومن جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية يلعب دورا مهما جدا فهو الذي يترأس مجلس الوزراء أين يتم المداولة على النص و المصادقة عليه وهذا ما يعكس الإلتزام التضامني لمجمل أعضاء الحكومة² .

بهذا يصبح الإختصاص التشريعي في المجال المالي للهيئة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية و يضطلع البرلمان بالاختصاص الرقابي ولا يتدخل إلا عن طريق تعديل المشاريع أو من خلال التصويت على قانون المالية ، إلا أن اصدار قانون المالية بأمر من طرف رئيس الجمهورية في حالة عدم التصويت عليه من طرف البرلمان يحول دون فعالية هذا الدور .

أما أهم قيد يرد على سلطة البرلمان في التشريع المالي فهو ما ورد في المادة 138 من دستور الجزائر والتي تحدد المدة الواجب التصديق خلالها على مشروع قانون المالية

¹ - لدرع نبيلة ، مرجع سابق ، ص : 138 .

² - قاوي ابراهيم ، مرجع سابق ، ص - ص : 12 - 13 .

والمحددة بـ 75 يوما من تاريخ ايداعه وفي حالة عدم التصديق عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر .

بهذا يعد التشريع المالي اختصاصا رئاسيا نظرا لإستثناء البرلمان من كل الإجراءات وفقا للآليات الآتية :

- لا يملك البرلمان اقتراح نصوص في هذا المجال ويقتصر الحق على الوزير الأول الذي يقدم مشروع قانون .

- يعود للبرلمان حق التصويت على هذا المشروع خلال أجل 75 يوما موزعة كالآتي :

* يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه ولمجلس الأمة 20 يوما و 08 أيام تخصص للجنة المتساوية الأعضاء هذه المدة محددة للمناقشة و تؤثر على حرية الغرفتين في المناقشة و التعديل

و الأكثر من ذلك أن الحكومة تسيطر على المجال المالي من خلال آليات أخرى هي قانون المالية التكميلي و التنظيمات وحسابات التخصيص الخاص¹ .

إذن فالحكومة هي التي تملك المبادرة في إعداد مشاريع قوانين المالية بينما المجالس المنتخبة ليس لها الحق في تقديم اقتراح معاكس أو حتى أن تشارك أثناء مرحلة التحضير .

إن حق المبادرة هذا الخاص بالحكومة هو الإتجاه العام و السائد في جميع الأنظمة السياسية المعاصرة وهو ناتج عن أسباب اجتماعية واقتصادية كما ينبني على أسس ذات طابع سياسي بإعتبار أن الميزانية هي الوسيلة والأداة المميزة لكل سياسة والتي تعبر الأرقام عن برنامج عمل الحكومة ، بالإضافة إلى أن هذا الإختصاص يفسر بأسباب وحجج تقنية حيث أن الحكومة هي السلطة الوحيدة التي تملك المعلومات الكافية لتقدير مبلغ الإيرادات وتحديد كل الأعباء و ذلك بمراعاة التوازن المالي ، و السلطة التنفيذية هي

¹ - لوثن دلال ، مرجع سابق ، ص :143 وما بعدها .

التي لديها الإلمام الكافي بكل الأوضاع الاقتصادية كما أن لديها الأجهزة والخبرات الكافية لوضع الخطط المستقبلية وهي المكلفة بإدارة المرافق العامة لذا يناط بها إعداد الميزانية¹ . بالإضافة إلى كل ما سبق ، يظهر أيضا تفوق الحكومة من خلال ما تملكه من حرية في سحب مشاريعها قبل التصويت عليها ، فالقانون العضوي لم يحدد وقتا معيناً تعبر فيه الحكومة عن إرادتها في السحب ، ولها أن تسحب مشاريعها حتى دون الرجوع إلى المجلس وأخذ رأيه بإعتباره شريكا في عملية صناعة النص القانوني ، وفي ذلك ما يقال ، فقد يقطع المشروع زمنا طويلا في اللجان ويأخذ وقتا طويلا وجهدا كبيرا في دراسته على مستواها وفي آخر لحظة عند الشروع في التصويت تقرر الحكومة سحبه متجاهلة كل تلك الإجراءات ، كم أنه لم ترد حالات السحب ولم تلزم الحكومة بالتسيب وذكر مبررات السحب .

صحيح أن نفس الحق منح لمندوبي أصحاب الإقتراح - أي لهم أيضا سحب اقتراحاتهم قبل التصويت عليها - لكن طريقة النص على هذا الحق أي ليس بنفس الصياغة بالنسبة لحق الحكومة وردت عبارة " في أي وقت " التي لم ترد بخصوص حق النواب في السحب² ، مما يؤكد على حرية الحكومة على عكس حرية النواب ، فبما أن الحكومة مكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة وتحوز امكانيات مادية وبشرية هائلة وتعتبر شريكا أساسيا في الإختصاص ، فمن المستحيل أن يمارس البرلمان سلطة التشريع في معزل عنها ، وتبقى اقتراحات القوانين قليلة مقارنة بمشاريع القوانين³

¹ - قاوي ابراهيم ، مرجع سابق ، ص : 13 .

² - تنص المادة 21 من القانون العضوي 16 - 12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على ما يلي : " مع مراعاة أحكام الفقرة 08 من المادة 138 من الدستور يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة .

كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت أو المصادقة عليها ويعلم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة الحكومة بذلك .

يترتب على السحب حذف النص من جدول أعمال الدورة"

³ - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص : 223 .

المطلب الثاني: سيطرة الحكومة على حق التعديل بإعتباره صورة من صور المبادرة

بههدف تدارك النقص المحتمل في القوانين لاسيما الاقتراحات الناتجة عن عدم تخصص وكفاءة النواب ، أو عن الرغبة في الدعاية والشهرة مثلا كتخفيض الضرائب منح مبدئيا حق المبادرة بالتعديل لكل من الحكومة والبرلمان تنصب على مشاريع واقتراحات القوانين¹ .

ويعرف التعديل بأنه "حق مترتب ومشتق من حق المبادرة"² ، كما يعرف على أنه "كل اقتراح يهدف إلى تغيير أو تبديل أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون ، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد" .

أو هو "اقتراح تغيير جزئي بنص يتم ابداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بغرض التصويت عليه وفق اجراءات منظمة ومحددة ، فحق التعديل مبادرة فردية وممارسة جماعية الغاية منه التوصل إلى تغيير أو تعديل النص الناقص"³ .

ونظرا لأهمية حق التعديل في العملية التشريعية فهناك من يسميه بحق الاقتراح الفرعي .

لقد نص التعديل الدستوري لسنة 1996 على هذا الحق ولو بصفة غير مباشرة في المادة 120 منه كما تطرق القانون العضوي 99 - 02 لهذا الحق في المادة 28 و التي نصت : " يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجان للدراسة " ، نلاحظ أن مجلس الأمة ليس له حق التعديل وأن الإطار الوحيد الذي لمجلس الأمة بالتعديل هو اللجنة المتساوية الأعضاء⁴ ، وبهذا يكون المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 قد خالف أغلب الأنظمة السياسية ذات برلمان بغرفتين بأن حرم مجلس الأمة من

1 - مزباني لونس ، مرجع سابق ، ص : 141 .

2 - لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص : 136 .

3 - بن زاغو نزيهة ، مرجع سابق ، ص : 465 .

4 - المرجع نفسه ، ص : 465 .

حق تعديل مشاريع واقتراحات القوانين الواردة من المجلس الشعبي الوطني بعد أن يصوت عليها ، ويكتفي مجلس الأمة بالمصادقة على النص مثلما صوت عليه المجلس الشعبي الوطني دون أن يكون له حق تعديل أي حكم من أحكامه مع أنه يلاحظ بأن المادة 03/120 من التعديل الدستوري لسنة 1996 لم تنص صراحة على عدم إمكانية أعضاء مجلس الأمة تعديل النصوص الواردة من المجلس الشعبي الوطني بعد التصويت عليها غير أن الغريب أن المجلس الدستوري هو الذي أنكر على أعضاء مجلس الأمة حق التعديل في رأيه رقم 04 المؤرخ في 04 فيفري 1998 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور حيث أن النص الأول لمشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة منح أعضاء مجلس الأمة إمكانية تعديل مشاريع أو اقتراحات القوانين مثلهم مثل زملائهم نواب المجلس الشعبي الوطني .

المجلس الدستوري في قراره استند على المواد 119 و 120 من الدستور ليستنتج في النهاية وبطريقة غير منتظرة أن مجلس الأمة لا يملك حق التعديل ويعلن بذلك عن عدم دستورية المواد 63 ، 68 ، 75 ، 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و المتعلقة بحق التعديل أو لها علاقة مباشرة به ، فالمجلس الدستوري استند على القراءة الحرفية لنص الدستور و بالضبط الفقرة 03 من المادة 120 منه مبررا ذلك بعدم ذكر إمكانية التعديل بالنسبة لمجلس الأمة لكن لا يعقل أن يقوم المؤسس الدستوري بإيجاد مجلس الأمة ثم يحرمه من حق التعديل مع العلم أن أغلب الدول التي أخذت بنظام الغرفتين أقرت للغرفة الثانية هذا الحق¹ .

إذن تم حصر حق البرلمان في المبادرة بالتعديل على النواب دون أعضاء مجلس الأمة - هذا قبل التعديل الدستوري الأخير - الذين يجوز لهم فقط ابداء ملاحظات ويجب أن تقدم هذه الملاحظات في غضون 3 أيام من توزيع اللجنة المختصة لتقريرها ، وهي مدة قصيرة بالنظر لمهام البرلمان و الأكثر من ذلك فقد لا تحترم الحكومة هذه المدة من خلال الإلحاح على استعجالية النص ، وبذلك ستحظى المبادرة بالمشروع بالموافقة البرلمانية في عجالة ، حيث يجد العضو نفسه في صعوبة تقديم ملاحظات قانونية

¹ - بن قارة محمد مهاد ، مرجع سابق ، ص - ص : 114 - 115 .

مدروسة ، ونشير في هذا الصدد بأن هناك من يرى أن استعمال مصطلح "ملاحظات" بدل مصطلح "تعديلات" أمر منطقي على اعتبار أن القول بعكس ذلك يستلزم طبقا للقواعد العامة للنظام البيكاميرالي إعادة النص المعدل إلى المجلس الشعبي الوطني ليُدلي برأيه ، وكما هو معلوم أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بتقنية الذهاب و الإياب .

في الحقيقة أن حرمان مجلس الأمة من إبداء التعديلات يتناقض مع مبررات وجود هذه الغرفة في النظام الدستوري الجزائري ، فإذا كان الهدف فعلا هو الاستفادة من الكفاءات والشخصيات الوطنية فمن الأولى منحهم حق ابداء التعديلات على المبادرات بالقوانين¹ .

هذا فيما يخص أعضاء مجلس الأمة أما فيما يخص الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني وما كان الأمر عليه قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وطبقا للمادة 21 من القانون العضوي 99 - 02 سألغة الذكر و المادة 09/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص : " يمكن للحكومة و للجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها ... " هذا الترتيب أو التسلسل الوارد في هذه الفقرة - الحكومة ثم اللجنة - يسمح للحكومة بالتموقع في قلب العمل التشريعي من خلال أخذها فكرة عامة عن التعديلات المقدمة وبالتالي مراقبتها للاتجاه العام² .

وفي مقابل ذلك نجد الفقرة 02 من نفس المادة - المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني - فلمبادرة النواب قيود شكلية وإن كانت تخص مشاريع القوانين أيضا فإن حق اقتراح التعديلات مقيد بمجموعة من القيود ، فيجب أن يقدم التعديل موقعا من قبل 10 نواب ويودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل ، ثم خضوع هذا التعديل للسلطة التقديرية لمكتب المجلس الذي يرأسه رئيس المجلس ومع قبول التعديل يبلغ إلى الحكومة وأصحابه و اللجان المختصة ، وبالرجوع للفقرة 05 من المادة 120 من دستور 1996 ، لا يجوز تقديم تعديلات بشأن النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة ، هذا فيما يخص

¹ - ميزاني لونس ، مرجع سابق ، ص : 142 .

² - معمري نصر الدين ، مرجع سابق ، ص : 28 .

الشروط الشكلية أما فيما يخص الشروط الموضوعية أو القيود الموضوعية لحق مبادرة النواب بالتعديلات ، فتتمثل في حصر التعديلات البرلمانية على القوانين من مشاريع وإقتراحات دون الأوامر ولا تقدم نصوص مضادة للقوانين قيد الدراسة ، كما لا تخضع المعاهدات التي تعرض على موافقة البرلمان لإجراء التعديلات¹ .

نستنتج مما تقدم أن التعديلات النيابية تخضع لقيود أشد من تلك التي تقدمها الحكومة² ورغم تحقق الشروط السابقة فقد لا يقبل التعديل الذي يتوقف على إرادة الحكومة التي يمكنها أن تعترض في أي وقت على التعديل بل ويمكنها سحب المشاريع في أي وقت قبل التصويت عليها³ .

إذن من خلال ما سبق نلاحظ أن التعديلات تخضع لشروط كثيرة ، وحتى ولو كانت أغلبها شكلي ، فإن هذا الأمر يمس بحق البرلمانين في ذلك ، لأن هذه القيود بالذات تخدم الحكومة أكثر من المجلس ، فإذا كانت هي صاحبة الأولوية في تقديم مشاريعها كان من الأجدر السماح للنواب بممارسة حقهم في التعديل ليعبروا عن وجهة نظرهم بالتالي تضمن هذه الشروط تعجيز النواب عن ممارسة حقهم في التعديل مما يؤكد من جديد سيطرة الحكومة على الإجراء التشريعي⁴ .

هذا الوضع - أي سيطرة الحكومة على حق المبادرة بالتعديل في مقابل تقييد النواب في ممارستهم لهذا الحق وحرمان أعضاء مجلس الأمة من ممارسته - كان سائدا في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 و القانون العضوي 99 - 02 ، فهل تغير الوضع في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 و القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ؟ .

1 - مزياني لونس ، مرجع سابق ، ص : 143 .

2 - أصدر المجلس الشعبي الوطني تعليمة تتضمن شروط إضافية على التعديلات في المادة 02 من التعليمة العامة رقم 2000/09 المؤرخة في 2000/07/12 . لوثن دلال ، مرجع سابق ، ص - ص : 136-137 .

3 - مزياني لونس ، مرجع سابق ، ص : 143 .

4 - لوثن دلال ، مرجع سابق ، ص : 138 .

بالرجوع إلى المادة 138¹ من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تقابل المادة 120 من التعديل الدستوري 1996 نجدها تمنح لكل من البرلمان بغرفتيه و للحكومة حق المبادرة بالتعديل و لو بصفة غير مباشرة ، غير أن السؤال المطروح وبعدها كان أعضاء مجلس الأمة محرومون من حق المبادرة بالقوانين وكذا حق المبادرة بالتعديل - وكما رأينا أصبح لهم حق المبادرة بالقوانين في بعض المجالات - فهل حق الأعضاء في المبادرة بالتعديل مقيد أم أنه مطلق ؟ بمعنى هل ينحصر فقط في حق تعديل الاقتراحات والمشاريع المتعلقة بالمجالات التي للأعضاء حق اقتراح قوانين تتعلق بها ؟ أم أنهم يستطيعون اقتراح تعديلات على أي مبادرة ولو لم يكن موضوعها التقسيم الإقليمي وتهيئة الإقليم وتنظيم الإقليم .

وبالرجوع إلى المادة 28 من القانون العضوي 16-12 المذكور أعلاه ، نجدها تنص : " مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه ، يحق للجنة المختصة و للحكومة و النواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته " ، نلاحظ من خلال هذه الفقرة أنه تم منح حق التعديل للحكومة و للبرلمان بغرفتيه وحافظ النص في الترتيب على أسبقية وألوية الحكومة ، كما يفهم منها المساواة بين غرفتي البرلمان في حق التعديل بمعنى وكأن المقصود هو أن للغرفتين تعديل المشاريع و الاقتراحات أيا كان موضوعها ، ولكن وبعد استقراء الفقرة الثانية من نفس المادة - و التي لم تكن موجودة في المادة 28 من القانون العضوي 99-02 - و التي تنص : " لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى " نستنتج وجود قيد على ممارسة حق التعديل وهو عدم امكانية تقديم أي تعديل على اقتراح أو مشروع قانون على مستوى إحدى الغرفتين بعدما صوتت عليه الغرفة الأخرى و هذا القيد يفرض نفسه نتيجة لعدم تبني نظام الذهاب و الإياب الذي يسمح للغرفة مناقشة التعديلات التي قدمت على مستوى الغرفة الأخرى . وهذا القيد ليس مفروض فقط على أعضاء مجلس الأمة ، فعندما يتم تقديم مشروع من الحكومة أو اقتراح من أعضاء مجلس الأمة

¹ - أنظر نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، مرجع سابق .

يخص التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي و الذي يودع في البداية لدى مجلس الأمة ، فهنا للحكومة و لأعضاء مجلس الأمة تقديم التعديلات ، وبعد ما يتم التصويت يرسل النص إلى المجلس الشعبي الوطني والذي لا يستطيع نوابه تقديم أي تعديلات على هذا النص ، أما إذا تم تقديم مشروع من الحكومة لا يتعلق بالمجالات الثلاث المذكورة أو اقتراح قانون من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني يتعلق بأي مجال بما فيها المجالات الثلاث (التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي) و التي تودع في البداية لدى المجلس الشعبي الوطني حيث يكون للحكومة ولنواب هذا المجلس الحق في تقديم التعديلات وبعد التصويت وإرسال النص إلى مجلس الأمة يمنع على أعضائه تقديم تعديلات على هذا المشروع أو الاقتراح .

وما نصل إليه من كل ما سبق هو أن هناك تفوق واضح وبارز للحكومة التي يمكنها - وعلى خلاف النواب و الأعضاء - المبادرة بتعديل النص سواء عرض في البداية على مجلس الأمة أو على المجلس الشعبي الوطني وفي الحقيقة من غير المنطقي أن يمنع نواب المجلس من اقتراح تعديلات برونها ضرورية على نص صوت عليه مجلس الأمة و العكس صحيح ، خصوصا وأن حق المبادرة بالتعديل يعتبر الوسيلة الوحيدة المتبقية لمشاركة البرلمانين في وضع القانون لكن عمليا - وهو ما يؤكد سيطرة الحكومة على حق المبادرة بالتعديل - يقوم البرلمانين غالبا بإقتراح تعديلات على المبادرات البرلمانية - القليلة - و ليس على مشاريع القوانين ، كونها تعتبر على قرينة من الدقة مما يجعلها بمنأى عن التعديل ومرد ذلك أن للحكومة جهاز إداري قادر على إعداد مشاريع القوانين بكفاءة فنية ومعلوماتية عالية ومن هذا المنطلق فإن المشروع الحكومي لا تتكرر عليه جدية مضمونه وعمق دراسته ودقة صياغة مواده وخاصة مع وجود هيئة قضائية إدارية هي مجلس الدولة تنظر في مدى تأسيس مشاريع القوانين¹ ، لذلك قيدت سلطة النواب بالمقابل ومع عدم التخصص الفني للنواب أطلقت سلطة الحكومة لتقديم ما تشاء من تعديلات ، وبذا تحول تشريع السلطة التنفيذية إلى قاعدة و

¹ - بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص : 142 .

أصل وتدخل البرلمان هو الاستثناء وهو ما يشكل انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات
ولثقة الشعب¹ .

إذن ومن خلال ما تقدم نستشق تفوق الحكومة وسيطرتها على موضوعات
ومضمون حق المبادرة بالقوانين بمختلف صورته ، وإن كان أهم ما يضعف المبادرة
البرلمانية هو صرامة الإجراءات أو القيود المفروضة عليها ، فإن المبادرة الحكومية لا
تخل هي الأخرى من الخضوع لبعض القيود أو الإجراءات إلا أنها في مجملها مجرد قيود
شكالية لا تعرقل البتة المبادرة الحكومية بل بالعكس ، فهذه القيود تزيد في جدية وحسن
صياغة المشاريع وبالتالي تدعم وتقوي هذه الأخيرة وتعزز تفوق الحكومة .

المبحث الثاني: تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين من

خلال شكلية القيود الواردة على مشاريع القوانين

تتفوق الحكومة وتتمتع بقدر كبير من الحرية في تقديم المبادرة بالقوانين ويظهر ذلك
من خلال القيود المخففة التي لا تنحصر فقط في بعض القيود الشكلية التي تلحق
مشاريع القوانين ، فممارسة السلطة التنفيذية لحق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول

¹ - مزياني لونس ، مرجع سابق ، ص : 143 .

لا يصطدم بأية قيود موضوعية تحد من استخدامها بينما تخضع لبعض القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون أدنى عناء يذكر ، إذ تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للبرلمان وتعرضه على مجلس الحكومة ثم على مجلس الوزراء و قبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله¹ .

فقبل أن يكون مشروع القانون جاهز فإنه يمر بمراحل تحضيرية مختلفة بداية من التحضير الأولي من طرف الوزير المعني ليتم ارساله بعد ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة ، ومن أجل التنقيح و الفحص من الناحية القانونية ألزم الدستور² الحكومة بإخطار مجلس الدولة بشأنها إلا أن مصيرها يبقى مرتبطا لحين عرضه على مجلس الوزراء للمداولة فيه واتخاذ قرار ايداعه³ لدى البرلمان ومن ثمة إدراجه ضمن جدول أعمال دورة وجلسات البرلمان ، و بالإضافة للإثراء الذي سيحظى به مشروع الحكومة نتيجة عرضه على كل من مجلس الدولة ومجلس الوزراء و الذي يجعله متميزا على اقتراحات القوانين فإن ادراجه في جدول الأعمال سيكون أيضا مميذا كونه سيحتل المراتب الأولى في هذا الجدول وذلك نتيجة سيطرة الحكومة على جدول أعمال البرلمان وتمتعها بحق الأولوية

¹ - محمد الصغير بعلي ، القضاء الإداري - مجلس الدولة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2004 ، ص : 79 وما بعدها .

² - تنص المادة 136 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي : " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة ، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة " ، القانون رقم 16-01 ، مرجع سابق .

³ - سعاد عيادي ، مرجع سابق ، ص : 109 .

المطلب الأول: استشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين وموافقة مجلس الوزراء عليها

يتعين على مجلس الدولة أن يدرس كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ليقدم حولها رأيا استشاريا وعليه فدوره هو الرقابة الاستشارية القبلية لمشاريع القوانين¹ .

وبعد ابداء مجلس الدولة لرأيه يودع المشروع لدى مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية ليتداول حوله ويوافق عليه ومن ثمة يودعه الوزير الأول لدى البرلمان وفقا لما يلي :

الفرع الأول : استشارة مجلس الدولة

لمجلس الدولة دور كبير في اثناء المشاريع القانونية من خلال الأراء الاستشارية التي يقدمها للحكومة ، فمجلس الدولة له صلاحيات قضائية بالإضافة إلى صلاحيات استشارية أناطه الدستور بها وهي لا تقل أهمية عن اختصاصاته القضائية يشارك بموجبها في وضع القاعدة القانونية وصناعتها² .

ف لضمان حسن صياغة المشروع الحكومي تنص بعض الدساتير على قيام بعض الجهات القضائية بمهمة صياغتها ، وهو ما ذهب إليه الدستور الجزائري حيث نص على إنشاء مجلس الدولة بموجب المادة 152 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 1996 التي تنص على : " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية " و صدر قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، وقد نصت المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تقابل المادة 119 من التعديل الدستوري 1996 على وجوب عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء حيث يبدي

¹ - تامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 37 .

² - محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2005 ، ص :

مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية طبقاً للمادة 04 و 12 من القانون العضوي 98-01 سالف الذكر ولممارسة مجلس الدولة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل جمعية عامة المواد 35 إلى 37 من نفس القانون العضوي وهذا في الحالات العادية أما في الحالات الاستثنائية التي تتطلب الاستعجال فإن للوزير الأول أن ينبه إلى ذلك عندما يقدم مشروع القانون إلى المجلس وفي هذه الحالة ينظم المجلس في شكل لجنة دائمة المواد 38 و 39 من نفس القانون 98-01¹ .

إن المادة 12 من القانون العضوي 98-01 تفسح المجال لمجلس الدولة ليصبح أحد ممارسي حق المبادرة بالتشريع وذلك عند النص على أن دوره يتعدى مهمة إيداء الرأي ليشمل اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية ، وبهذا يعود النص معدلاً من قبل مجلس الدولة حاملاً تصور هيئة لم يخول لها الدستور الوظيفة التشريعية أصلاً ، غير أن الدور الاستشاري خول لها فرصة سانحة للمساهمة في العمل التشريعي عن طريق اقتراح التعديلات الذي لا يقل أهمية على حق المبادرة باقتراح القوانين ، مشروع القانون قد لا يوضع أمام البرلمان في شكل اقتراح إلا بعد إدراج تعديلات مجلس الدولة وهنا يطرح التساؤل إلى من ينسب هذا الاقتراح إلى الحكومة أو إلى مجلس الدولة ؟ ، وعموماً فإن هذا الاختصاص لا يرد إلا على مشاريع القوانين التي ستقدم بها الحكومة دون اقتراحات النواب ، ولعل العلة في ذلك تعود إلى غرض المؤسس الدستوري في الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات لتبقى اقتراحات النواب في منأى عن أي رقابة خارجية قد تؤثر على ممارسة النشاط التشريعي ، ولكن لماذا لا يقال ذلك على مشاريع الحكومة كجهاز تابع للسلطة التنفيذية ومنفصل عن السلطة القضائية بالرغم من أن مشاريع القوانين هي الأقرب إلى تحقق الشروط الشكلية و التلازم مع النصوص القانونية بحكم الخبرة و المؤهلات التقنية التي يتمتع بها أعوان الإدارة² .

¹ - عز الدين بغدادى ، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة مع النظام المصري ، الطبعة 01 ، مكتبة الوفاء القانونية ، القاهرة ، 2009 ، ص : 76 .

² - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص - ص : 60 - 61 .

في فرنسا ، يراجع مجلس الدولة كل مشروعات القوانين بحضور ممثل من الوزارة التي اقترحت التشريع وإذا لم تقبل الوزارة التعديل المقترح من مجلس الدولة عليها أن توضح الأسباب ويبت في الأمر مجلس الوزراء ، بل إن مجلس الدولة في فرنسا يهتم سواء بشكل مشروع القانون ويفحص الأسلوب و اللغة والتركيز و الوضوح وطريقة العرض ، وفيما يتعلق بالموضوع يهتم المجلس بتكلفة مشروع القانون والصعوبات المتمثلة في التحكم فيه وكذلك ما إذا كان يتعارض مع الإلتزامات الدولية للدولة أو مع الدستور أم لا ، ومن الناحية الفنية .

لا تعد الحكومة الفرنسية ملزمة بالخضوع لأراء مجلس الدولة ، ولكن من الناحية العملية فإنها عادة تلتزم برأي المجلس لاسيما في المسائل الشكلية وفيما يتعلق بالموضوع تأخذ الحكومة عادة أيضا برأي المجلس عندما يتعلق بالمسائل القانونية لكن إذا كان الرأي يتعلق بالسياسات فإن الحكومة يجوز لها أن تأخذ أو لا تأخذ برأي المجلس ، ويرى الفقه الفرنسي أن مجرد وجود مجلس الدولة كأداة كابحة يعد بمثابة صمام أمان لكل من ممثلي الحكومة الذين يتولون إعداد مشروع القانون خاصة وأن المجلس يمارس سلطته بطريقة مسؤولة ودون المبالغة في استخدام هذه السلطة وهو بصفة عامة يحظى بعظيم الإحترام¹. إن عرض مشاريع القوانين في الجزائر على مجلس الدولة هو اجراء إلزامي على الحكومة وفق ما نصت عليه المادة 03/119 من التعديل الدستوري 1996 والتي تقابل المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 ، لكنها أي الحكومة غير ملزمة بالأخذ برأيه² إلا أن هناك من يرى بأنه ووفقا للفقرة 03 من المادة 119 أن رأي مجلس الدولة ملزم على الوزير الأول الأخذ به ، إلا أن الممارسة تؤكد عكس هذا فينص القانون العضوي لعمل مجلس الدولة على الإختصاص التشريعي للمجلس فيما يتعلق بمشاريع القوانين كما يؤكد مسعود شيهوب ذلك ، مما يلزمنا بهجر الإحتمال الأول وعدم إعتبار الرأي الإستشاري لمجلس الدولة ملزما من حيث الأخذ به³ .

1 - محمود محمد علي صبره ، مرجع سابق ، ص - ص : 32 - 33 .

2 - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 37 .

3 - لوثن دلال ، مرجع سابق ، ص : 132 .

وما تجدر الإشارة إليه هو أن الحكومة - وإن كانت غير مقيدة برأي مجلس الدولة- إلا أن هذا لا يعفيها من طلبه كإجراء يؤدي تخلفه إلى عدم دستورية النص من حيث الشكل¹.

وعن الإجراءات المتبعة من قبل مجلس الدولة في هذا المجال - الاستشاري - وبغية استصدار الرأي ، فقد تكفل القانون العضوي 98-01 بتنظيم وتحديد مجمل هذه الإجراءات فاستناد عليها لنص المادتين 02 و 41 منه فإن كل مشاريع القوانين المصادق لها من طرف مجلس الحكومة يقوم أمينها العام بإخطار مجلس الدولة وجوبا ، حيث تقوم أمانة هذا الأخير بتسجيلها وعلى أساس طبيعة المشروع إن كان ذو طبيعة استعجالية أم لا حسب ما يقرر الوزير الأول ، يقوم رئيس المجلس بما يلي :

- تعيين مقرر من المستشارين الموجودين على مستوى مجلس الدولة ليتولى دراسة مشروع القانون وهذا في الحالات العادية ، أما في الحالات الإستعجالية يقدم المشروع إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين بدوره مقررا من بين مستشاري الدولة وفي كلتا الحالتين ترسل نسخة من الملف إلى محافظ الدولة الذي يعين بدوره أحد مساعديه لمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظات مكتوبة .

- يقوم المقرر بطلب من رئيس المجلس بإستدعاء الجمعية العامة في الحالة العادية أو اللجنة الدائمة في الحالة الإستعجالية وهذا لإعداد التقرير النهائي .

- في الحالة العادية يحدد جدول أعمال الجمعية العامة ويخطر الوزير المعني بالموضوع من طرف رئيس المجلس لتبدأ بعدها مداوات الجمعية المشكلة من رئيس المجلس ، نائب الرئيس ، محافظ الدولة ورؤساء الغرف الخمسة ومستشارين على الأقل ويجب حضور على الأقل نصف عدد هؤلاء ليبلغ النصاب القانوني لإجتماع الجمعية التي تتخذ قراراتها بأغلبية الحاضرين للمصادقة على التقرير النهائي الذي يرسل بعدها إلى الأمانة العامة للحكومة

¹ - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 19 . عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع

سابق ، ص : 221 . ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص - ص : 59 - 60 .

أما في الحالة الإستعجالية فتعقد اللجنة الدائمة مداولاتها برئاسة رئيس غرفة وأربع مستشارين على الأقل وممثل الحكومة ومحافظ الدولة مساعد ، و قراراتها تكون بأغلبية الحاضرين ثم يقدم التقرير من طرف المقرر إلى رئيس المجلس ليحيله بدوره إلى أمانة الحكومة ومنها إلى مجلس الوزراء¹ يتخذ رأي مجلس الدولة الصفة القانونية البحتة² ، حيث تنصب دراسة مجلس الدولة على شرعية ونظامية أحكام المشروع³ من الناحيتين الشكلية و الموضوعية⁴ .

فمجلس الدولة يقوم أولا بالتأكد من أن الإخطار ورد من الجهة المخولة دستوريا بذلك وهي الوزير الأول ، و التأكد من خضوع النص للإطار الدستوري المتعلق بتحديد مجال كل من القانون و اللائحة ، و التأكد من مراعاة قواعد الإختصاص وكذا التأكد من احترام قاعدة تدرج القواعد القانونية .

ويراقب المجلس هيكل النص من خلال سلامة ألفاظه ووضوحها وتسلسل أفكاره وعباراته وترابطها حتى يكون واضحا مفهوما قابلا للتطبيق من طرف المخاطبين به بعيدا عن التفسيرات و التأويلات⁵ .

كما يمكن أن تتوسع الدراسة أحيانا إلى الملاءمة ، إلا أنها لا تتناول دراسة الأوضاع السياسية للتشريع⁶ .

الأصل أن رقابة مجلس الدولة على مشروع القانون نقف عند المستوى الأول (رقابة مشروعية) حيث أنه لا يتدخل في تقدير أهمية الظروف و تناسبها مع مضمون النص إذ يعود ذلك أصلا للسلطة التقديرية للحكومة ، وكذلك أكد مجلس الدولة الفرنسي

¹ - العام رشيدة ، مجلس الدولة كجهة مستقلة من حيث الإختصاصات ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، العدد 02 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، جانفي 2009 ، ص - ص : 19 - 20 . ولمزيد من التفاصيل: بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 11 وما بعدها . رشيد خلوفي ، القضاء الإداري (تنظيم وإختصاص) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002 ، ص - ص : 112 - 177 .

² - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 59 .

³ - لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص : 132 .

⁴ - العام رشيدة ، مرجع سابق ، ص : 20 .

⁵ - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص - ص : 16 - 17 .

⁶ - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 37 . لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص : 133 .

على ضرورة حفاظه على حياده السياسي عند عرض مشاريع القوانين عليه ، خاصة مشاريع القوانين ذات الأهمية السياسية غير أنه لا يوجد ما يمنع مجلس الدولة من مراجعة الجانب القانوني للنص إذ له أن يتحقق من مدى تناسب النص مع الظروف القائمة و التأكد من موافقته و الغاية المرجوة منه ، و غايته في ذلك تقييم المزايا و العقبات التي يمكن أن تواجهه وكذا التحقق من فعالية التعديل المقدم وإمكانية نجاحه أو تأثيره على الترابط الداخلي للنصوص¹ .

يتبين مما تقدم أن مجلس الدولة يلعب دورا كبيرا في إثراء نص مشروع القانون الذي يعرض عليه لإبداء رأيه فيه نظرا للإمكانات الفنية التي يتمتع بها ، في المقابل تقتصر إقتراحات القوانين لمثل هذا الإثراء الذي هي في أمس الحاجة إليه حتى أكثر من مشاريع القوانين لما يشوبها من ضعف .

يحرر رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يحال إلى الأمانة العامة للحكومة التي بدورها تحيله إلى مجلس الوزراء من أجل تحديد مصيره² .

الفرع الثاني : عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء و الموافقة عليها

يعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء ، و هو المرور الإجباري الثاني ، أين يكون القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس ويديره ويعطي تأشيرة المرور لهذا المشروع أو يرفضه فينتهي قبل أن يبدأ طريقه في صورة مبادرة حكومية³ . ويعتبر إجراء عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء إجراء ضروري يهدف إلى التنسيق بين أعضاء الحكومة من خلال تبادلهم الآراء و الملاحظات و التنسيق بينهم وبين رئيس الجمهورية من أجل إطلاعه على مضمون هذه المشاريع وتحديد مسارها بإعتباره رئيس الوزراء⁴ .

1 - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 17 .

2 - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 16 .

3 - المرجع نفسه ، ص : 16 .

4 - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص : 37 .

إلا أن الحقيقة أن هذا الإجراء مخصص لرئيس الجمهورية فقط ، أي أن هدف عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء يكون بهدف إطلاع رئيس الجمهورية عليه، لأن أعضاء الحكومة يكونوا قد إطلعوا عليه و ناقشوه و اتفقوا عليه¹ .

عموما ، يلعب مجلس الوزراء دورا هاما في تحديد سياسة الأمة من خلال مناقشة المسائل الهامة الأساسية التي تعرض عليه لإتخاذ القرار المناسب بشأنها² ، فمجلس الوزراء يقصد به المجلس الذي يجتمع فيه الوزراء تحت قيادة ريس السلطة التنفيذية لدراسة أمر سياسي ما .

الدستور بين أن هذا المجلس يرأسه رئيس الجمهورية لكن دون أن يحدد الإطار التنظيمي لهذه الهيئة وقواعد عملها ، مما يطرح أكثر من تساؤل حول صاحب القرار فيها³ .

صحيح أن المادة 119 من التعديل الدستوري 1996 والتي تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 تبين أن الوزير الأول هو صاحب الاختصاص في المبادرة بمشاريع القوانين دون رئيس الجمهورية إلا أن نفس المادة تنص على " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ... " فيما أن لرئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء فإنه يتدخل في مناقشة وتوجيه مضمون المشروع وعليه فإن حق المبادرة بمشاريع القوانين اختصاص مشترك بينهما ، حيث أن رئيس الجمهورية بترأسه لمجلس الوزراء وتحديد جدول أعماله وتحكمه فيه كليتا فإن القرار النهائي على مستوى مجلس الوزراء يعود لرئيس الجمهورية وحده ، حيث يمكنه رفض المشروع أو إجراء تعديلات جوهرية عليه، وأمام هذه السلطة فإن رئيس الجمهورية لا يملك رد ذلك إذ ليس بمقدرته تقديم مشاريع القوانين أمام البرلمان دون عرضها على مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية عليها⁴ .

¹ - لدرع نبيلة ، مرجع سابق ، ص : 134 .

² - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية ، الجزء 03 ، ط 02 ، د م ج ، الجزائر ، 2012 ، ص : 110 .

³ - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 19 .

⁴ - عز الدين بغدادي ، مرجع سابق ، ص : 78 .

تعني عبارة " تعرض " التي استعملها المؤسس الدستوري " تقدم " وإن كان الغرض من ذلك تمكين رئيس الجمهورية من الإطلاع على مشاريع القوانين بإعتباره رئيسا لمجلس الوزراء و بالتالي له أن يحدد مسار هذه المشاريع وفقا لتوجهاته وتطلعاته هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى وفي إطار تحديد السياسة العامة للأمة يلتزم الوزراء بإعداد مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وما مشاريع القوانين التي يبادرون بها إلا تنفيذها لهذا البرنامج¹ .

وما اجتماع الوزراء برئيس الجمهورية في مجلس الوزراء ما هو إلا من أجل تبادل الملاحظات و الآراء وتبقى آراء الوزراء آراء استشارية لا تلزم رئيس الجمهورية في شيء كون أن هذا الأخير هو صاحب القرار الحاسم في هذه الهيئة وعليه فإن أي مبادرة لن ترى النور ما لم يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء مما يؤكد أن هذا الأخير هو صاحب مشروع القانون و لو كان ذلك بطريقة غير مباشرة² .

نلاحظ أن الدستور لم يحدد مدة معينة لدراسة مشروعات القوانين على مستوى مجلس الوزراء ، وبما أن رئيس الجمهورية يتأسسه ويحدد جدول أعماله فإنه يستطيع أن يتباطئ في عقد إجتماعه وهذا قد يتسبب في تعطيل عمل الحكومة الذي يحتاج باستمرار إلى القوانين خاصة في الحالات الإستعجالية لتنفيذ برنامجه و النهوض بالمؤسسات الاقتصادية و الإجتماعية التي يشرف عليها ، و بهذا يملك رئيس الجمهورية سلطة حقيقية تمكنه من شل النشاط الحكومي .

بالرغم من كل هذا فإنه دستوريا في الجزائر يبقى حق المبادرة بمشاريع القوانين مناط بالوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني ومؤخر أعضاء مجلس الأمة في مجالات معينة - كما رأينا - دون رئيس الجمهورية³ .

بعدما يحظى مشروع القانون بموافقة مجلس الوزراء ، وتحريره في شكل مواد يقوم الوزير الأول بإيداعه لدى أحد مكثبي البرلمان حسب الحالة على أن يرفق المشروع

¹ - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية ، مرجع سابق ، ص : 114 .

² - بدير يحي ، مرجع سابق ، ص : 20 .

³ - عز الدين بغداداي ، مرجع سابق ، ص - ص : 79 - 80 . لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص : 130 .

بعرض أسباب إذ تنص المادة 19 من القانون العضوي 16-12 على ما يلي : " علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و 137 من الدستور ، يرفق كل مشروع أو إقتراح قانون بعرض أسباب و يحزر نصه في شكل مواد" ، وتضيف المادة 20 من ذات القانون : " يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقاً للإجراءات التي تنص عليها أحكام المادتين 136 و 137 من الدستور ، يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة بالإستلام .

يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو إقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه " .

لقد كانت جميع مشاريع القوانين قبل تعديل الدستور في 2016 تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني و مهما كان موضوعها ، إذ لم يكن للوزير الأول حرية الخيار بين مكنتي غرفتي البرلمان كما هو الوضع في الدستور الفرنسي أين له - الوزير الأول- الإختيار في إيداعه لدى مكتب الجمعية الوطنية أو لدى مجلس الشيوخ طبقاً للمادة 02/39 إلا فيما يتعلق بمشروع قانون المالية و الضمان الإجتماعي أين يقع الإستثناء على حرية الحكومة في حركة إيداع مشروع القانون فيتوجب عليها في هذا المجال بموجب المادة 03/39 أن تودعه لدى مكتب الجمعية الوطنية¹ .

لقد غل دستور 1996 يد الوزير الأول في الخيار بين غرفتي البرلمان بمناسبة إيداع مشاريع القوانين ، وهذا الموقف يجد تبريره في عاملين اثنين تقني و سياسي ، فمن وجهة نظر تقنية يندرج هذا التقييد في التوجه العام الذي إعتمده المؤسس الدستوري و المتمثل في تبسيط الإجراءات التشريعية خوفاً من فشل التجربة الثنائية بالنظر إلى ما تحمله هذه الأخيرة من تعقيدات ذلك ، فوجود قوانين تبدأ من مجلس الأمة وتنتهي في المجلس الشعبي الوطني أو العكس هذه العملية معقدة جداً قد تؤدي أصلاً إلى فشل التجربة في حد ذاتها ، فمن الأفضل أن يكون العمل في إتجاه واحد ، أما سياسياً فهذا

¹ - ثامري عمر ، مرجع سابق ، ص - ص : 37 - 38 . عز الدين بغدادي ، مرجع سابق ، ص : 80 .

التقييد يتماشى وموقع المجلس في المؤسسات فالإرادة التأسيسية أرادت أن تكون لمجلس الأمة نظرة لاحقة وليست سابقة لما يقوم به المجلس الشعبي الوطني وفي ذلك دعم للوظيفة التي تؤديها الثنائية المجلسية¹ .

وعليه فقد كان يعود للغرفة الأولى دوما حق القراءة الأولى خاصة وأن المجلس الشعبي الوطني كان له وحده حق المبادرة بإقتراح القوانين وبما أن أعضاء مجلس الأمة كانوا لا يملكون حق التعديل لذا فلا يتصور أن يتم عرض مشروع القانون عليهم أولا ومن ثمة تحال إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يمكنه تعديله خاصة وأن الدستور الجزائري لا يعتمد تقنية الذهاب و الإياب الفرنسية التي تتمتع بانتقال النص أكثر من مرة ما بين الغرفتين لأنه في الجزائر قراءة النص تتم مرة وحيدة وفي إتجاه واحد في حين نجد بعض الدول منحت حق القراءة الأولى للغرفة الثانية وذلك عندما يتعلق الأمر ببعض المجالات التي تهم أكثر الغرفة الثانية ، فمثلا نجد أنه في فرنسا لمجلس الشيوخ حق الأولوية حق القراءة الأولى بالنسبة لمشاريع أو إقتراحات القوانين التي يكون موضوعها الأساسي هو تنظيم الجماعات الإقليمية كما جعل بعض المجالات حكرا على الغرفة الأولى - كما أشرنا سابقا - فيما يتعلق بقوانين المالية و التمويل و الضمان الإجتماعي وباقي المواضيع تقسم على الغرفتين بحسب الجهة المبادرة بالقانون فإذا كانت المبادرة من طرف أعضاء مجلس الشيوخ يعود له حق القراءة الأولى و العكس صحيح وإذا تعلق الأمر بمشروع القانون يعود للحكومة حق اختيار الغرفة صاحبة القراءة الأولى² .

إلا أن الوضع تغير في الجزائر مع صدور التعديل الدستوري الأخير 2016 و الذي منح حق المبادرة لأعضاء مجلس الأمة في مجالات معينة ، ومع صدور القانون العضوي 12-16³ و الذي أكد هذا الحق وكذا حق هؤلاء في التعديل - كما سبق شرح ذلك - فقد أصبح لمجلس الأمة حق القراءة الأولى إذا تعلق الأمر بمشاريع قوانين أو إقتراحات قوانين بادر بها أعضاؤه في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم

1 - بوليفة محمد عمران ، مرجع سابق ، ص - ص : 283 - 284 .

2 - بن قارة محمد مهاد ، مرجع سابق ، ص - ص : 115 - 116 .

3 - المادة 20 من القانون العضوي 12-16 ، مرجع سابق .

الإقليمي - أي أن الوزير الأول ملزم بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بهذه المواضيع لدى مكتب مجلس الأمة أولاً - في حين تبقى بقية المشاريع و إقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني وهذه الأخيرة أياً كان موضوعها ولو تعلقت بتنظيم الإقليم وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي فإنها تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

لا يمكن أن نقول أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أقر حرية الحكومة في إختيار الغرفة التي تودع لديها المشاريع بل أن التقييد مازال قائماً وهذا التعديل ما هو إلا نتيجة لمنح حق المبادرة في تلك المجالات لأعضاء مجلس الأمة .

ولتقبل مشاريع القوانين يجب أن لا يكون مضمونها نظير مضمون مشروع أو إقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من سنة¹ .

كما يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها البرلمان ويتم بذلك حذف هذا المشروع من جدول أعمال الدورة² .

تدرج مشاريع القوانين التي يودعها الوزير الأول لدى أحد مكثبي مجلسي البرلمان حسب الحالة في جدول أعمال الدورة وكذا جدول أعمال الجلسات إلى جانب إقتراحات القوانين وفق ترتيب معين تحدده الحكومة إلى جانب البرلمان ، ولما كان لهذا الترتيب الأهمية الفائقة فقد فرضت الحكومة سيطرتها في هذا المجال .

المطلب الثاني: سيطرة الحكومة على ضبط جدول أعمال البرلمان

ضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان ، وهو طريقة فنية لترتيب العمل داخل البرلمان عموماً وفي كل غرفة³.

فجدول الأعمال هو برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسة البرلمان العامة أو هو برنامج العمل المحدد مسبقاً لسير العمل التشريعي إبتداءً من المبادرة التشريعية إلى غاية المصادقة على القانون¹ .

¹ - المادة 23 من القانون العضوي 16-12 ، مرجع سابق .

² - المادة 21 من القانون العضوي 16-12 ، مرجع سابق .

³ - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة ، مرجع سابق ، ص : 236 .

تحديد جدول الأعمال يظهر كإجراء شكلي لكنه في الحقيقة هو إجراء مهم و رئيسي كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني و يشكل رزنامة المواضيع التي تركز عليها الحياة البرلمانية ، فتحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله، وإما لخضوعه ، و ضبط جدول الأعمال عمل ضروري سواء بالنسبة للدورة التي عادة ما تضم عدة جلسات أو لكل جلسة على حدى² .

والتساؤل المطروح في هذا المجال هو هل يخضع ترتيب جدول الأعمال لسلطة البرلمان أي لسلطة كل غرفة و تراعي ضرورات المجتمع التي تحتاج لحلول قانونية أم أن هناك رهانات أخرى تتحكم في العملية وانعكاسات ذلك على العمل البرلماني³ ؟ .

تتمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة الأمر الذي يجعل غرفتي البرلمان في موقف ضعيف وخضوع شبه تام للحكومة التي تستطيع إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه ، كما أن لها حق تعديل جدول الأعمال⁴ ، فرغم أن كل الدساتير الجزائرية لم تمنح أي دور للحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان إلا أن السلطة التنفيذية عملا بالقانون العضوي وكذا الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية تتدخل في العمل البرلماني إلى حد كبير حيث تشارك في إعداد جدول أعمال البرلمان⁵ ، أي أن البرلمانين هم الذين أقروا تفوق الحكومة بتنظيم برنامج عملهم وفق الأولويات التي تراها ، لقد نص القانون العضوي رقم 99-02 في المادة 16 على أن مكنتي الغرفتين وممثل الحكومة يضبطون جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ، كما يمكنها حين إيداع مشروع القانون أن تلح على استعجاله وفقا للمادة 17 من القانون 99-02 وبمجرد التصريح بذلك يدرج المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية⁶ .

¹ - ميلود محامي ، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة الجزائري، العدد 17 ، 2007 ، ص : 65 .

² - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص - ص : 236 - 237 .

³ - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص : 236 .

⁴ - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع نفسه ، ص : 238 .

⁵ - مزباني لونس ، مرجع سابق ، ص : 156 .

⁶ - لوثن دلال ، مرجع سابق ، ص : 126 .

ولقد حافظ القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة على نفس الأحكام المتعلقة بجدول الأعمال محافظا بذلك على سيطرة الحكومة على جدول أعمال البرلمان، حيث تنص المادة 15 منه : " يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة .

يمكن إدراج نقاط أخرى عند الإقتضاء في جدول أعمال الدورة العادية " ، وتضيف المادة 16 : " يمكن للحكومة ، حين إيداع مشروع قانون ، إن تؤكد على استعجاله " . وعن ضبط جدول أعمال الجلسات تنص المادة 17 : " يضبط مكتب كل غرفة بإستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها " .

ويفهم من النصوص السابقة الذكر أن هناك جدولين ، جدول أعمال الدورة وجدول أعمال الجلسات .

يمر جدول أعمال الدورة بمراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة ويمكن لرئيس كل من الغرفتين استشارة هيئة التنسيق التي يرأسها الرئيس بشأن المواضيع المراد إدراجها في الجدول لنصل إلى المرحلة النهائية التي تتم على مستوى مقر المجلس بين ممثل الحكومة ومكتب الغرفتين في بداية كل دورة .

وكما أشرنا سابقا تتمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة من خلال قدرتها على إدراج أي مشروع قانون تريده ، ولها كذلك حق تعديل الجدول إما بإدخال مواضيع جديدة من خلال تصريح الحكومة بالإلحاح على استعجالية مشروع قانون عند إيداعه يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية أو حتى بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب أحد الغرفتين على حسب الحالة على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة بشأنه تقريرا في أجل شهرين¹ .

¹ - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، 138 .

أما جدول أعمال الجلسات يتم ضبطه من طرف كل غرفة بإستشارة الحكومة¹ ، في الحقيقة تسمح هذه الأحكام للحكومة بتأجيل دراسة كل الافتراحتات البرلمان التي تتنافى و سياستها أو تلك التي تجد أصلها في مبادرات المعارضة ، حتى أن طلب إجراء المداولة الثانية مرتبط ببرنامجته في جدول أعمال الجلسة فإذا لم يتم ذلك يبقى القانون مجمدا . وبمقتضى الدور الذي تلعبه الحكومة في إعداد الميزانية ، فإنها تملك سلطة توجيه السياسة العامة وترتيب مشروعات ذات الأولوية أكثر من الهيئة التي تضطلع بالتصديق وهي البرلمان ، تبدو إذن أهمية تحديد جدول الأعمال في تقرير مصير النص التشريعي فلا يبرمج إلا ما يتماشى مع محط عمل الحكومة الذي وضع تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية مما يعني أن كل هذه الإجراءات مقررة لفائدة هذا الأخير² .

وتأكيدا على ما سبق يذهب الدكتور عبد الله بوقفة إلى القول : " يعتبر جدول الأعمال عنصر ذا أهمية بالغة في سير العمل البرلماني غير أن إشراك الحكومة في تحديده وإن كان بهدف التنسيق مع البرنامج العام للدولة له أثر حاسم لعمل البرلمان فتحقيقا لذلك تقوم الهيئة التنفيذية بتوجيه الهيئة التشريعية لتتجاوب القوانين مع النشاط الحكومي عليه كان من الأولى بقاء المجلس سيد جدول أعماله بإعتبار أن فرض جدول أعمال بالشكل السابق يشكل مساسا بالسيادة الشعبية المنصوص عليها في الدستور و للثقة الموضوعة في البرلمان ، فتحت ستار أن المشرع ليس على دراية بإعداد الإطار القانوني الذي تتوخاه السياسة الحكومية عدت المؤسسة التنفيذية هيئة مشرعة بآتم معنى الكلمة هذه الملاحظة تؤلف حكما قاطعا كونها تتفق مع حقيقة الممارسة العملية كونها تتدخل في تحديد أولوية المواضيع مما ساهم في تضيق دائرة السلطة التشريعية للبرلمان"³.

إن مبرر منح هذه الأولوية للحكومة - أولوية الحكومة في ترتيب مواضيع جدول الأعمال - هو أن السلطة التنفيذية أجدر السلطات لتفهم حقيقة المشاكل بحكم كفاءتها

1 - سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص : 29 .

2 - لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص - ص : 126- 127 .

3 - عبد الله بوقفة ، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2006 ، ص : 27.

وتغلغلها في الأوساط الشعبية ستكون السلطة التي ستحسن التشريع أو بالنتيجة وضع القواعد التي يحتاجها المجتمع ، ونظرا لما في إقتراحات القوانين من ظاهرة الدعاية التي لا تستهدف الصالح العام بقدر ما تهدف لتحقيق مصالح حزبية أو شخصية ضيقة ، إلى جانب ما تتصف به الإقتراحات من طابع إقليمي جهوي فضلا عن سوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها¹ .

ورغم قوة ومنطقية هذا المبرر إلا أن منح الأولوية للحكومة في ترتيب جدول أعمال البرلمان يترتب عنه إنعكاسات أكثرها سلبية على البرلمان منها :

- هذا الحق يعكس تدخل الحكومة في أدق تفاصيل العمل البرلماني ويحد كثيرا من حرية البرلمان .

- حق الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي إلى استبعاد مواضيع يرغب البرلمان بإدراجها ضمن جدول الأعمال وحتى تأجيلها لاستكمال الوصول إلى وجهة نظر واضحة حولها ، وفي ذلك إعتداء على السلطة التقديرية التي يفترض أن يتمتع بها ممثلو الشعب .

- هذا الحق يؤثر على النواب الأمر الذي يؤدي إلى تكرار الغياب عن الأشغال أو حتى الحضور و الإكتفاء بمطالعة الجرائد ، وهذا ناتج عن شعور النواب بعدم قدرتهم على الدفاع عن إقتراحات القوانين التي يقدمونها وبالتالي القضاء على روح المبادرة لديهم ، مما يؤثر سلبا على مردودية و مستوى النقاش و في هذا إعدام لمبدأ الإستقلالية الذاتية للبرلمان² .

ورغم أن العمل البرلماني لا يمكن أن يسير بطريقة عادية إلا إذا تم في تناسق مع الحكومة ، فإن هذه المسألة تؤثر بشكل كبير في استقلالية البرلمان كون أنه تظهر أهمية أي مؤسسة من خلال استقلالها وحريتها بتنظيم أمورها الداخلية و بالنتيجة فإن ترتيب

¹ - مزياني لونس ، مرجع سابق ، ص : 159 .

² - عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص - ص : 240 - 241

الأعمال المنوط بها لهيئة أخرى لا يتحقق بأرض الواقع إلا بتنظيم المسائل و المواضيع المطروحة حسب أولويتها¹ .

لو رجعنا إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 48 تتمتع كل غرفة من البرلمان بجلسة كل شهر تدرس فيها المسائل المحددة من قبل كل غرفة في جدول أعمال تكميلي ، هذا الحق يشكل متنفسا للعمل البرلماني الخالص ، إذا لم يكن في استطاعة البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية و فرض إرادته على الحكومة فالجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال التكميلي تعد عشا لتطوير المبادرة البرلمانية² .

ولقد أقر مؤخرا في الجزائر و بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 و القانون العضوي 16-12 ما يشبه جدول الأعمال التكميلي في الدستور الفرنسي ، إذ تنص المادة 18 من القانون العضوي 16-12 : " تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور " إلا أن فاعلية هذا الجدول و مدى اعتباره متنفسا للنواب من سيطرة الحكومة متوقفة على ما تقرره الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان حيث تنص المادة 18 فقرة أخيرة " يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط و كيفيات إجراء هذه المناقشة " .

أن إشتراك الحكومة مع البرلمان في إعداد جدول الأعمال أدى بالأستاذ سعيد بو الشعير إلى تعريف جدول الأعمال على أنه " جدول الأعمال هو العمل الحكومي البرلماني الذي يحدد النشاط الرسمي للبرلمان خلال الدورة التشريعية"³ .

¹ - بوقفة عبد الله ، الدستور الجزائري - نشأة - فقها - تشريعا ، الطبعة الثالثة ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2005 ، ص : 129 .

² - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص : 242 .

³ - سعيد بو الشعير ، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد 01 ، 1988 ، ص : 315 .

أدى التعاون في ضبط جدول الأعمال إلى هيمنة وسيطرة الحكومة على إختصاص ضبط جدول الأعمال وفرض برنامج عملها وفق الأولوية التي تتطلبها سياستها المنتهجة¹.

¹ - مزياني لونس ، مرجع سابق ، ص : 157 .

الخاتمة

بعد العرض التفصيلي لمعطيات بحثنا و الذي مكننا من الإجابة على الإشكالية المطروحة في المقدمة ، خالصنا إلى جملة من النتائج و الاقتراحات نستعرضها على النحو التالي :

- اتضح لنا أن المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 ، قد حافظ على تبني مبدأ اشتراك السلطتين في ممارسة حق المبادرة بالقوانين ، وفي ذات الوقت أبقى على تفوق الحكومة على البرلمان في هذا المجال ، كما أنه - وإن منح لمجلس الأمة ، وفي مجالات محددة ، حق المبادرة بالقوانين - إلا أنه أبقى كذلك على عدم التوازن بين مجلسي البرلمان .

- تظهر قوة الحكومة وتفوق مبادراتها من خلال ما تعانيه المبادرة البرلمانية من ضعف ، ويمكن ارجاع أسباب هذا الضعف إلى ما يلي :

- ما فرض على المبادرة البرلمانية من شروط قانونية - شكلية و موضوعية- و التي أقل ما يقال عنها أنها قد وصلت إلى درجة اعتبارها قيودا تعرقل و تشل المبادرة البرلمانية نتيجة صعوبة أو حتى أحيانا استحالة مراعاتها و الإلتزام بها ، لاسيما ما تعلق منها بالقيود العددي و القيد المالي .
- الانضباط الحزبي والميول الدائم للنواب نحو الرغبة في إرضاء ناخبهم ، وكذا تراجع المستوى العلمي و التكوين و الخبرة و التخصص و الكفاءات العلمية في مختلف المجالات ... كلها عوامل زادت في ضعف وتراجع المبادرة البرلمانية .
- تقييد حق أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين و الاستمرار في تكريس اللامساواة بين غرفتي البرلمان ، فبالإضافة إلى خضوع أعضاء مجلس الأمة لذات القيود المفروضة على مبادرة أعضاء المجلس الشعبي الوطني عند ممارستهم حقهم في المبادرة بالقوانين فإن هذا المجلس لا يمكنه أن يبادر إلا في مجالات محددة - التنظيم المحلي ، تهيئة الإقليم ، التقسيم الإقليمي - قلما يشرع فيها أصلا ، وفي ذات الوقت فإن المؤسس الدستوري لم يجعل هذه المجالات حكرا على مجلس الأمة بل يمكن لكل من الحكومة و المجلس الشعبي الوطني المبادرة بقوانين تتعلق

بهذه المجالات ، وهذا التقييد لا يمس حق المبادرة باقتراح القانون بل حتى حق المبادرة بالتعديل فمجلس الأمة لا يملك أن يعدل الاقتراحات و المشاريع التي تمر عليه بإستثناء أنه يستطيع فقط تعديل الاقتراحات التي بادر بها أعضاؤه ، فإن كانت الثنائية لا تتطلب بالضرورة المساواة بين المجلسين على إعتبار أن المجلس الشعبي الوطني يعكس تمثيلا شعبيا كاملا ، وذلك نتيجة لإختلاف طريقة تشكيل كل من المجلسين إلا أن هذا القول مردود عليه ، فمجلس الأمة يعكس في غالبيته تمثيلا شعبيا غير مباشر ، و الأكثر من ذلك أن هذا المجلس يحتوي ميزة لا بد من الإستفادة منها في وضع القوانين وهي احتواءه على ثلث رئاسي يتشكل من شخصيات وطنية ذات كفاءة عالية ، و الأكثر من ذلك إذا كنا ننادي بضرورة المساواة بين الحكومة و البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين فمن باب أولى أن ننادي بالمساواة بين مجلسي البرلمان .

وفي المقابل يمكن ارجاع أسباب قوة المبادرة الحكومية وتفوقها إلى ما يلي :

- اتساع مجالات المبادرة الحكومية واحتكارها لبعض المجالات لاسيما المجال المالي و الذي يعتبر أهم مجالات التشريع .
- سيطرة الحكومة على حق المبادرة بتعديل اقتراحات ومشاريع القوانين
- تمتع الحكومة بأولوية ادراج مشاريعها انطلاقا من صفة الاستعجال التي تملك طرحها في أي وقت تريد وكذا امكانية سحب المشاريع وكذلك في أي وقت تريد
- ممارسة الحكومة لرقابة القبول على اقتراحات القوانين والاعتراض عليها
- صحيح أن المبادرة الحكومية بدورها تخضع لشروط و اجراءات قانونية فرضها المؤسس الدستوري - مثلها مثل المبادرات البرلمانية - إلا أنه إذا كانت الشروط المفروضة على المبادرة البرلمانية وصلت إلى درجة اعتبارها قيود ، إلا أن الاجراءات المفروضة على مشاريع القوانين تعتبر امتيازات وليست قيود كونها تجنب مشاريع القوانين وتحصنها من امكانية الرفض وتدعمها أكثر وتجعلها على درجة من الدقة و الوضوح لاسيما المرور بمجلس الدولة الذي يضمن الصياغة

الجيدة ، وموافقة مجلس الوزراء الذي يعني موافقة رئيس الجمهورية ففي ذلك امتيازات للمبادرة الحكومة .

• إن سيطرة الحكومة على جدول الأعمال يعتبر أهم امتياز للمبادرة الحكومية، حيث ستحظى بالأولوية مقابل تهميش اقتراحات القوانين وإدراجها في مراتب قد تقصيتها أصلا من المناقشة في الدورة المحددة .

من كل هذا يتجلى لنا عدم التوازن الصارخ بين المبادرات الحكومية و المبادرات البرلمانية و اللامساواة في المبادرة بالقوانين بين البرلمان والحكومة في الجزائر وذلك رغم ما تم إدراجه من تعديلات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 .

وفي الأخير ندرج بعض الاقتراحات و التوصيات التي نتمنى أن تؤخذ بعين الاعتبار من أجل تحقيق التوازن بين البرلمان و الحكومة في ممارسة حق المبادرة بالقوانين :

✓ لا بد من إعادة النظر في الشروط المفروضة على اقتراحات القوانين و الاتجاه نحو التخفيف من صرامتها .

✓ إعادة النظر في شروط الترشح للبرلمان وإدراج شرط المستوى العلمي مع ضرورة النص على ضمانات تكفل استقلالية النائب

✓ إنشاء هياكل داخل البرلمان مهمتها مساعدة النواب على صياغة اقتراحاتهم مع النص على ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة بشأنها .

✓ عدم تقييد مجالات مبادرة مجلس الأمة والمساواة بين مجلسي البرلمان في ممارسة حق المبادرة بالقوانين ، وهذا لن يتأتى إلا من خلال تبني نظام الذهاب و الإياب .

✓ تحرير المبادرات البرلمانية من رقابة الحكومة .

✓ منع الحكومة من التدخل في إعداد جدول أعمال البرلمان وجعله أختصاصا حصريا لهذا الأخير .

قائمة المراجع

الكتب:

1. رشيد خلوفي ، القضاء الإداري - تنظيم و اختصاص ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2002 .
2. سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 .
3. سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، دار الهدى ، الجزائر ، 1993 .
4. سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية تطبيقية لنظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية ، الجزء الثالث ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2012 .
5. عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة، الجزائر ، 2002 .
6. عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري - نشأة - فقها - تشريعا ، الطبعة الثالثة ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2005 .
7. عبد الله بوقفة ، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد ، دار الهدى ، عين مليلة، الجزائر ، 2006 .
8. عز الدين بغدادى ، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة مع النظام المصري ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، القاهرة ، 2009 .
9. عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2007 .
10. محمد الصغير بعلي ، القضاء الإداري - مجلس الدولة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2004 .

11. محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2005 .
12. محمود محمد علي صبره ، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين ، مكتب صبره للتأليف و الترجمة ، مصر ، يونيو 2009 .

المقالات:

1. بشير يلس شاوش ، إشكاليات تطبيق المادة 120 من الدستور 1996 ، ملتقى المؤسسات ، العدد الأول ، 2006 ، وزارة العلاقة مع البرلمان .
2. بن سهلة ثاني بن علي - حمودي محمد بن هاشمي ، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقانون في الدستورين الجزائري لسنة 1996 و المغربي لسنة 2001 ، دفاقر السياسة و القانون ، العدد الثاني ، 2013 .
3. بوليفة محمد عمران ، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية ، مجلة المفكر ، العدد العاشر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة .
4. رشيدة العام ، مجلس الدولة كجهة مستقلة من حيث الاختصاصات ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، العدد الثاني ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، جانفي 2009 .
5. سعيد بو الشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد الأول ، 1988 .
6. شريف كايس ، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو .
7. ميلودي محامي ، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 17 ، 2007 .

8. نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النائب ، العدد الرابع ، 2004 .

الرسائل والبحوث الجامعية:

أطروحات الدكتوراه:

1. دلال لوشن ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، دكتوراه العلوم في العلوم القانونية ، قسم العلوم القانونية ، كلية الحقوق ، 2012/2011 .
2. عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية ، قسم العلوم القانونية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2010/2009 .
3. نزيهة بن زاغو ، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي - دراسة مقارنة ، دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، 2009/2008 .

مذكرات الماجستير:

1. إبتسام العقون ، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون تخصص القانون الدستوري ، قسم العلوم القانونية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2015/2014 .
2. إبراهيم قاوي ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير قانون ، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 .
3. حميد مزياني ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة ، ماجستير في القانون ، فرع تحولات الدولة ، مدرسة دكتوراه القانون الأساسي و العلوم السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 19 جوان 2011 .

4. سعاد عيادي ، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996 ، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون دستوري ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2014/2013 .
5. عمر ثامري ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير فرع القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، 2006/2005 .
6. لونس مزياي ، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، فرع تحولات الدولة ، مدرسة دكتوراه القانون و العلوم السياسية ، كلية الحقوق جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، ديسمبر 2011 .
7. مهاد بن قارة محمد ، مبدأ الإزدواجية في السلطتين التنفيذية و التشريعية ضرورة أم تقلد ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، أبريل 2012 .
8. نبيلة لدرع ، التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير ، فرع الإدارة و المالية العامة ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، 2004/2003 .
9. يحي بدير ، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور و القوانين المكملة في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2015/2014 .

الدراسات والنصوص القانونية:

الدراسات:

1. التعديل الدستوري لسنة 1996 ، المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 بتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 18

- نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 .
2. التعديل الدستوري لسنة 2016 ، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن إصدار نص التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 14 ، المؤرخة في 07 مارس 2016 .
3. دستور 1963 ، الإعلان المتضمن نشر نص دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 10 سبتمبر 1963 ، الجريدة الرسمية عدد 64 ، مؤرخة في 28 أكتوبر 1963 .
4. دستور 1976 ، أصدر بموجب الأمر رقم 76-97 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية عدد 94 ، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976 .
5. دستور 1989 ، المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتعلق بنشر نص الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية عدد 09 ، مؤرخة في 01 مارس 1989 .

القوانين :

1. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 15 ، المؤرخة في 09 مارس 1999 .
2. القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 50 ، المؤرخة 28 أوت 2016 .

مذكرات رئاسية :

1. المذكرة الرئاسية المؤرخة في 2014/05/15 تتضمن مقترحات تعديل الدستور ،
منشورة في الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية www.elmouradia.dz

الفهرس

1.....	مقدمة
5.....	الفصل الأول: سلطة البرلمان في المبادرة بالقوانين
5.....	المبحث الأول: تقييد المبادرة البرلمانية بالقوانين
6.....	المطلب الأول: القيود الصارمة الواردة على اقتراحات القوانين
7.....	الفرع الأول : القيود الشكلية
12.....	الفرع الثاني : القيود الموضوعية
21.....	المطلب الثاني: عوامل ضعف اقتراحات القوانين
25.....	المبحث الثاني: حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين من الإقصاء إلى التقييد
26.....	المطلب الأول: اقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين قبل التعديل الدستوري 2016
33.....	المطلب الثاني: المنح المقيد لحق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري 2016
42.....	الفصل الثاني: مدى تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين
43.....	المبحث الأول : تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين من خلال اتساع مجالات المبادرة
43.....	المطلب الأول: اتساع مجالات المبادرة الحكومية
51.....	المطلب الثاني: سيطرة الحكومة على حق التعديل بإعتباره صورة من صور المبادرة
57.....	المبحث الثاني: تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين من خلال شكلية القيود الواردة على مشاريع القوانين
59.....	المطلب الأول: استشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين وموافقة مجلس الوزراء عليها
59.....	الفرع الأول : استشارة مجلس الدولة
64.....	الفرع الثاني : عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء و الموافقة عليها

المطلب الثاني: سيطرة الحكومة على ضبط جدول أعمال البرلمان.....69

الخاتمة.....75

قائمة المراجع.....78