

جامعة أحمد دراية - أدرار-



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

سلطة المبادرة بالتشريع في النظام القانوني الجزائري

مذكرة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إشراف:

د. بن السبحمو محمد المهدي

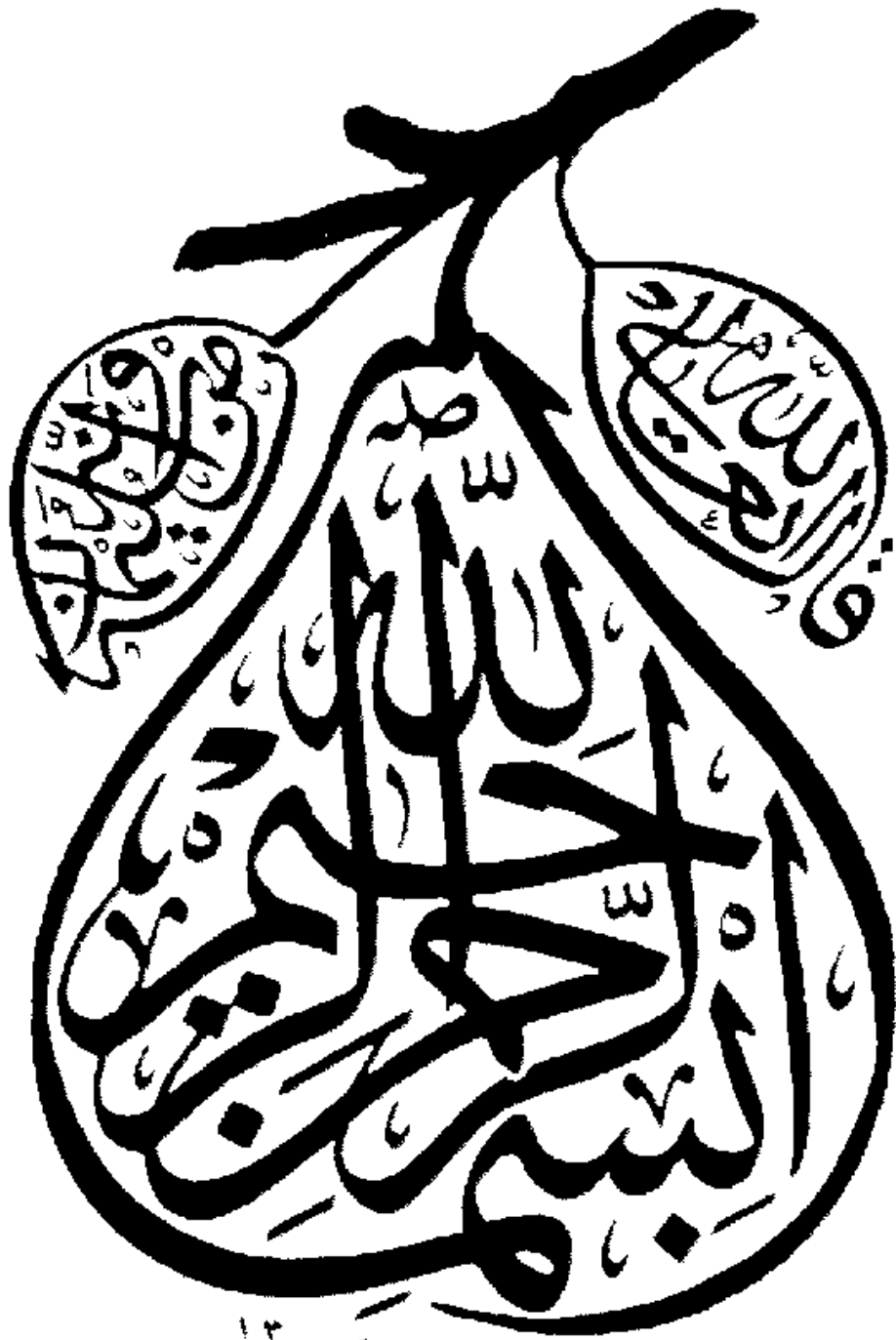
إعداد الطالبة:

مفروح فاطمة

لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر أ	د. علي محمد
مشرفاً ومقرراً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر أ	د. بن السبحمو محمد المهدي
مناقشاً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر أ	د. ختير مسعود

السنة الجامعية 2018-2019م



۴۲
شیخ ابوالفتح
۱۲

إهداء

الحمد لله الذي وفقني للإتمام هذا العمل أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى من أدين لهم
بالفضل بعد الله سبحانه إلى "أمي" التي انتظرت لحظة نجاحي وسعت لسعادتي ونورت
عقلي لشق دروب النجاح.

إلى "أبي" الغالي الذي علمني أن تعطي للعلم كلك لكي تأخذ بعضه حفظهما الله سبحانه
وأطال الله في عمرهما وأمدهما بالصحة والعافية.

إلى "جدي وجدتي" التي لطالما دعمتني بالدعاء للنجاح والتوفيق في مساري الدراسي أطال
الله عمرهما.

إلى من كان عوناً لي في كل الصعاب وأخذ بيدي لطريق النجاح "سرقمة مبارك" أثار الله طريقه.

إلى أخواتي الكناكيت الصغار الأعزاء أتمنى لهم دوماً النجاح والتوفيق .

إلى زميلاتي وصديقتي التي سلكت معي دروب الدراسة "العالمي كلثوم".

إلى زميلاتي وزملائي بالدراسة خاصة "نصيرة، حنان، فائزة، فاطمة
الزهراء، الطاهرة".

إلى كل هؤلاء غيرهم ممن تجاوزهم قلبي ولن يتجاوزهم
قلبي.

فاطمة



شكر وعرفان

الحمد لله القائل في محكم التنزيل ﴿لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ﴾ (سورة إبراهيم الآية 07).

صلى الله على من خير من وطأ الثرى قائدنا وحبينا ونبينا محمد بن عبد الله وعلى آله وصحبه أجمعين القائل: (من لا يشكر الناس لا يشكر الله) (رواه الترمذي).

أشكر الله العلي القدير الذي يسر لي سبيل العلم ووهب لي أسبابه وأمدني بالمعونة للإنجاز هذا العمل أسأله سبحانه وتعالى الإخلاص في القول والعمل.

أتقدم بالشكر الجزيل والتقدير الكبير للأستاذ الفاضل: بن السبحو محمد المهدي الذي بكل ما يستطيع ما بخل عني ولو لحظة طوال مدة إنجاز المذكرة بنصائحه وتوجيهاته.

وإلى كل أستاذة كلية الحقوق كل واحد باسمه الذين درسوني ودعموني في سنواتي الجامعية.

وأسأل الله القدير أن يجزي الجميع خير الجزاء وأن يوفقهم لما يحبه و يرضه وأخر دعونا أن الحمد لله رب العالمين.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية.

ج.ر.ج.ج.د.ش: الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الشعبية.

ج: جزء.

د،ط: دون طبعة.

د.س: دون سنة.

ر.ت.د: رقابة التعديل الدستوري.

ص: صفحة.

م.د: المجلس الدستوري.

ف: فقرة.

ثانياً باللغة الفرنسية:

P :page.

المقدمة

تتطلب الحياة البشرية ضرورة وجود مجتمع سياسي منظم، يهدف إلى تحقيق مصلحته العامة وتسيير شؤونه من خلال القيام ببعض الوظائف التي تخدم الجماعة، إذا كانت تلك الوظائف في غاية السهولة حتى أتسعت وتطورت شيئا فشيئا مع تطور الأنظمة السياسية المعاصرة، ففي جميع الدول ومهما كان نوع النظام السياسي القائم فيها نجد السلطة تتنوع حسب وظيفة التي تمارسها فتتولى بعضها مهمة إصدار قواعد عامة فتلك هي السلطة التشريعية، وتعمل الأخرى على تنفيذ هذه القواعد تسمى بالسلطة التنفيذية.

ومع نمو الحضارة البشرية وتضاعف الاهتمام بكتابة القوانين أصبح التشريع المصدر الأساسي في أغلب دول العالم، لذا يعتبر في معظم بلدان العالم الوسيط الذي تتم من خلاله التغيرات الاجتماعية والاقتصادية، وهو إحدى الآليات السياسية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمان الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها.

لذلك فإن الحكومات كثيرا ما تتطرق إلى المبادرة بالنصوص التشريعية أو تعديلها لتحقيق هذه الغايات، فالتشريع لا ينشأ من العدم بل لا بد من هيئة تقدمه، حتى تتم مناقشته والتصويت والمصادقة عليه، وتعد القاعدة الدستورية أمر هاماً لتحديد من يخول لهم دستوريا حق المبادرة بالتشريع.

فالمبادرة التشريعية يقصد بها ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه، فالمبادرة بالتشريع لها سلطتين تتيح لها في أغلب الأحيان المبادرة بالقوانين وقد حددت المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الأشخاص اللذين لهم سلطة المبادرة بالقوانين في نظام القانوني الجزائري، حيث تنص على أنه: ((لكل من الوزير الأول ونواب البرلمان أو أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.))

لقد أصبح سائدا في معظم الدساتير العالمية الأخذ بمبدأ الشراكة في مجال المبادرة بالقوانين وذلك عن طريق مشاريع قوانين من قبل السلطة التنفيذية، واقتراحات قوانين من قبل البرلمان (السلطة التشريعية) وإذا كان مبدأ الشراكة قد غدا مبدأ مسلما به فإن كيفية ممارسة هذا الحق وتوزيعه بين السلطتين وحتى داخل كل سلطة من النظام الدستوري إلى آخره، ولعل النظام القانوني الجزائري هو واحد من الأنظمة التي كرست هيمنة السلطة التنفيذية في هذا المجال، وعلى كل فالمبادرة بالتشريع إنما تطلق على المبادرة في صورتها المباشرة لسلطة التنفيذية والتشريعية.

فإن فكرة التوازن المؤسساتي المستمد من مبدأ الفصل بين السلطات التي نادي بها "مونتيسكو" تشكل المبدأ الأساسي للنظام الديمقراطي، إلا إنها أضحت غير كافية لتصنيف الأنظمة السياسية الحديثة التي تمتاز بامتياز السلطة التنفيذية وتشخيص السلطة التشريعية وتراجع المركز القانوني لبعض البرلمانات وإخفاقها في أداء وظيفتها التشريعية، وهذا بسبب تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية التي تفتضيه الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدول، ونظرا لطبيعة الأنظمة الحزبية الثنائية السائدة في أغلب الأنظمة الحديثة، أصبحت السلطات غير مستقلتين عن بعضها البعض، بل هي متضامنة فيما بينها من خلال الدعم الذي تتلقاه الحكومة من ممثلي الشعب في البرلمان.

لذا منح المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية العديد من الصلاحيات التي تدخل في صميم العملية التشريعية، حيث خول للحكومة سلطة التدخل بإعداد مشاريع القوانين وضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان، فهي تعمل على تكييف الواقع حسب القوانين والأحكام التشريعية بما لها من سلطة في أخذ الأحكام على النحو الذي تراه مناسبا لتطبيق هذه القوانين عن طريق التنظيمات والمراسيم التنفيذية، كما تعمل السلطة التشريعية على تمثيل الإرادة الحرة

لشعب وإي اعتداء على السلطة التشريعية يعتبر تعدي صريح على إرادة الشعب، ولهذا يعتبر البرلمان كقناة تسمح بمشاركة أكبر المواطنين في الحياة السياسية وبذلك سن القوانين والتصويت عليها .

فمجال دراسة بحثنا هو سلطة المبادرة بالتشريع في النظام القانوني الجزائري، حيث تأثر بالذساتير الحديثة،واقترءاء بمبدأ "عقلانية العمل البرلماني" أقر مبدأ التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال التشريع بدء من اقتسام المبادرة التشريعية ووصولاً إلى الإصدار المتحكم فيه للسلطة التنفيذية.

فعملية سن التشريع في النظام القانوني الجزائري لديها العديد من المراحل والإجراءات والشروط الدستورية والقانونية والتنظيمية، تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية، واعتبار المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل سن التشريع حيث تحدد موضوعه ومضمونه.

أهمية الدراسة:

تكمّن أهمية دراسة الدراسة في هذا الموضوع لإبراز دور المبادرة التشريعية، وذلك بمعرفة الاضافة التي يتقدم بها مجلس الأمة الجزائري في العملية التشريعية، فالنص الذي يمر المجلس الشعبي الوطني أحسن بكثير من النص الذي يمر بمجلس واحد خاصة اذا علمنا ان المجلس الثاني يضم كفاءات وخبرات ومن جهة اخرى ابراز الجانب التشريعي للسلطة التنفيذية .

أسباب اختيار الموضوع:

دراسة ما جاء به التعديل لسنة 2016 بصفة عامة والقانون العضوي 12/16 و القانون العضوي 02/99 بصفة خاصة في إطار المبادرة بالقوانين، وكذا معرفة ما الجديد في المبادرة التشريعية وهل حصل تغير فيها عن طريق مقارنتها بما سبق من دستور وقانون.

صعوبات الدراسة:

من بين الصعوبات التي وجهتها في هذا البحث هي قلة وجود المراجع المتخصصة لدراسته، خاصة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا صعوبة الحصول على الإحصائيات الأخير في مجال المبادرة بالقوانين، سواء في جانب السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية.

الإشكالية:

أي من السلطات التي يسمح لها قانونا بالمبادرة بقوانين في ظل النظام القانوني الجزائري؟ وقد تفرعت عنها بعض التساؤلات:

1. ما هي المجالات القانونية لكيلا السلطتين؟
2. هل مجلس الأمة له الحق في التعديل تأسيسا على المراجعة الدستورية لعام 2016؟
3. أي من السلطتين تفوقت على الأخرى في مجال المبادرة بالتشريع؟

المنهج المتبع:

لمعالجة هذه الإشكالية تم الاعتماد المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع .

والمنهج المقارن الذي اقتضته طبيعة الدراسة وذلك من خلال معرفة سلطة المبادرة بالتشريع ومقارنتها بدساتير الدولة السابقة خاصة التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك للاختلاف الجذري بين الدستوري مع اللجوء في بعض الأحيان إلى إجراء مقارنة بين الجزائر وفرنسا.

خطة البحث:

من أجل الإجابة على الإشكالية تم تقسيم الدراسة إلى قسمين, حيث تطرقنا إلى دراسة السلطة التنفيذية بمبادرة الوزير الأول, وإبراز الشروط والإجراءات المبادرة مع مجال القانوني للمبادرة بمشاريع القوانين (الفصل الأول)، ثم الوقوف على السلطة التشريعية التي لها سلطة المبادرة باقتراح قوانين مع الوقوف على أهم القيود والعراقيل القانونية التي يصطدم بها البرلمان في ممارسة العملية التشريعية أضف إلى ذلك تفوق الحكومة على المبادرة البرلمانية (الفصل الثاني).



الفصل الأول

السلطة التنفيذية

الفصل الأول

السلطة التنفيذية

تعد المبادرة بالتشريع أولى المراحل التشريعية، التي جاء بها المشرع الجزائري واختصاص هام منحه الدستور من اختصاص السلطة التنفيذية والتشريعية ، فالسلطة التنفيذية منح لها سلطة المبادرة بالتشريع من خلال مشاركة البرلمان في أحكامه ، للآن البرلمان بحاجة إلى خبرة الحكومة ، وبالتالي خول هذا الحق لتدخل ولتضع بصماتها على ترتيب المواضيع والمبادرة بالقوانين من طرف الوزير الأول.

فالمبادرة بالقوانين طبقا لأحكام المادة 136 من الدستور 2016 المعدل تنص على انه ((لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.))

فالسلطة التنفيذية تتمتع بحق المبادرة بالقوانين ، من طرف الوزير الأول، ففي هذه الحالة إذا قدم النص من طرفه يسمى مشروع قانون، وإذا قدم من طرف النواب وأعضاء مجلس الأمة يسمى اقتراح قانون.

إن المشروع المقدم من أحد أعضاء الحكومة يحال مباشرة إلى البرلمان لمناقشته لأنه يكون عادة مصاغاً في قالب قانوني بمعرفة الموظفين القانونيين العاملين في السلطة التنفيذية.¹

ففي هذا الفصل نخصه لدراسة السلطة التنفيذية التي لها سلطة المبادرة بالتشريع، حيث يتسنى لنا تقسيمه إلى ما يلي.

المبحث الأول: تنظيم حق المبادرة الحكومية

المبحث الثاني: استحواذ الحكومة على سلطة المبادرة بالتشريع

¹ - سي علي أحمد، مدخل العلوم القانونية، ط2، دار هومة، الجزائر، 2010، ص226.

المبحث الأول

تنظيم حق المبادرة الحكومية

لقد اعتبر حق المبادرة بالتشريع والتصديق عليه من وسائل مشاركة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، حيث تمثل المبادرة بالقوانين (مشاريع القوانين) بداية تحريك العمل التشريعي والاعتراض أداة توقيفه، أو تعطيله مؤقتا.

فمن خلال هذا اعتبرت المبادرة الحكومية أكثر شمولاً ودقة، باعتبارها تتناول موضوعات عامة وطنية، وتكون أكثر دقة لما تتوفر عليه الحكومة من معلومات، وما لديها من فنيين وخبراء، على خلاف الاقتراحات المقدمة من النواب، التي تتناول موضوعات محلية. ففي هذه الحالة إذا قدم النص من طرف الوزير الأول يعتبر مشروع قانون.

فمشاريع القوانين يحضرها كل وزير على مستوى وزارته باعتباره هو المسؤول على القطاع الذي يشرف عليه، وتعمل كل مصالح أجهزة الوزارة للتحضير هذه المشاريع، وبما أن العمل الحكومي هو عمل جماعي تحت إشراف رئيس الحكومة، الذي يعمل على التنسيق بين أعضاء حكومته، فإن الأمانة العامة للحكومة وعلى رأسها الأمين العام، تلعب دوراً أساسياً في تنسيق عمل الحكومة، من حيث تنظيم الاجتماعات وتحضير جدول الأعمال.¹

فمن هذا المنطلق يمكننا تعريف المبادرة بالقوانين في (مطلب الأول)، ثم تحديد شروط وإجراءات سلطة المبادرة بمشاريع القوانين في (مطلب الثاني) وكذا مبادرة الوزير الأول بمشاريع القوانين في (المطلب الثالث).

1-حميد شي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003/2004، ص260/259.

المطلب الأول

تعريف المبادرة بالقوانين

تعتبر عملية سن القوانين عملية طويلة وصعبة إلى أبعد الحدود وذلك أنها تمر بجملة من الإجراءات والمراحل الجوهرية والمعقدة والتي تتطلب الدقة والتأني أثناء القيام بها، وأولى هذه المراحل مرحلة المبادرة، بالقوانين التي تتطلب جهدا وكفاءات من أجل تقديم مشاريع قوانين أو اقتراح واضح وتقني.¹

بما أن مرحلة المبادرة بالقوانين أولى الإجراءات التشريعية التي تحدد مضمون العمل التشريعي ومادته، وهو ما يميزها بكونها تعمل بطابع الإلزام بوجود النظر فيهمن طرف البرلمان، بقبوله أو رفضه، حتى أن أحد الفقهاء² يعرفها بأنها: ((العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف، فلا يمكن أن تعفى من البت فيه نفرا أو تأكيدا.)) وكما عرفه البعض الآخر بأنها: ((العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع، ويحدد مضمونه وموضوعه.)) فالمبادرة بالقوانين وفق لهذا التعريف إذ هي العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولية.

وعرفه البعض الآخر³ أنها: ((حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشة والتصويت عليه من طرف البرلمان.))

من خلال التمعن في مضمون التعريفين السابقين، نجد أنهما أغفلا الإشارة إلى عنصريين أساسيين لتوضيح المبادرة:

أولهما: عدم تحديد الجهة المنوط بها حق المبادرة.

¹- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، د ط، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2009، ص 90.

²- حلمي فهمي عمر، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 10.

³- سعاد عمير، المرجع السابق، ص 91.

ثانيهما: عدم تحديد طبيعة نص المبادرة، مشروع أم اقتراح.

ويقصد بالمبادرة بصفة عامة هي تحديد الجهة المنوط بها ممارسة هذا الحق، على الوجه المبين في الدستور، ولقد نص المؤسس الدستوري ضمن نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: ((لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين.

يكون اقتراح القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليه في المادة ادناه 137)).¹

المطلب الثاني

الشروط والإجراءات سلطة المبادرة بمشاريع قوانين

عرفنا في السابق أن النص المقدم من طرف الوزير الأول، يسمى مشروع قانون فعلى المقدم المشروع القانون لا بد أن تتوفر فيه شروط لتقدمه، يشترط فيه ما يلي:

1. يجب ان تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، أي بعد رأي مجلس الدولة وفي الغالب هذه المشاريع يجب أن يودعها الوزير الأول، حسب الحالة إلى المكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.²
2. يجب أن تكون هذه المشاريع متعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، يتم إيداعها الى مكتب مجلس الأمة، أما باقي المشاريع القوانين الأخرى يجب أن تودع إلى مكتب مجلس الشعبي الوطني.

¹ -المادة 136 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 14 الصادر في 07 مارس 2016.

² انظر، نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

3. يجب أن يكون كل مشروع قانون موضوع المناقشة، من طرف مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، أي أن تنصب مناقشة هذه المشاريع القوانين على النص الذي يعرضه الوزير الأول أو النص الذي صادق عليه مجلس الأمة.¹ كما يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين، في إي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الحالة.²
4. لا يمكن تسجيل مشاريع القوانين في جدول الأعمال جلسة، إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة (03) أيام على الأقل من تاريخ هذه الجلسة، ويستثنى مشروع قانون المالية من هذه الإجراءات.³
5. لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي، إلا إذا أدرج في مشروع أو قانون يكتسي طابعا عضويا.⁴
6. يجب تقديم أن تقدم التعديلات على مشاريع قوانين من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة، ويجب أن يكون هذا التعديل معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المدوع أو له علاقة مباشرة به، وأن تتضمن إدراج مادة إضافية،⁵ وتحال التعديلات على النواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني.

¹-انظر، نص المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق لـ 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 50 الصادر في 28 أوت 2016.

²-انظر، نص المادة 55/4 ف والمادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، العدد 53 الصادر في 11 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، العدد 64 الصادر في 30 جويلية 2000.

³-انظر، نص المادة 61/2 ف من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المرجع نفسه.

⁴-انظر، نص المادة 61/7 ف من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المرجع نفسه.

⁵-حجاب ياسمين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي-دراسة مقارنة-، رسالة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة-الجزائر، 2014/2015، ص 102.

المطلب الثالث

مبادرة الوزير الأول بمشاريع قوانين

يمكن للحكومة ممثلة في الوزير الأول، أن تتقدم بمشاريع قوانين وعرضها على الغرفة الأولى للبرلمان وهذا خلافا ما كان عليه في السابق في ظل دستور الأحادية الحزبية اللذان منح سلطة المبادرة بالقوانين لرئيس الجمهورية نظرا لكون أن الدولة آنذاك قائمة على الأحادية السلطة التنفيذية.

يتم مشروع القانون قبل إيداعه لدى البرلمان بمجموعة من المراحل والإجراءات، وهذا ما بعد إعداد مشروع تمهيدي من طرف الوزارة المختصة عن طريق مصالحها التقنية،¹ ويلزم مرور مشروع القانون على مجلس الدولة لدراسته.²

لكن قبل ذلك يجب أن يتم عرض هذه المشاريع على مجلس الدولة لإبداء رأيه الاستشاري فيها من الناحية القانونية، حيث يعتبر هذا الإجراء إلزامي وعدم القيام به يؤدي إلى عدم دستورية مشروع القانون من الناحية الإجرائية.³

فمجلس الدولة يمكن أن يعقد في شكل جمعية عامة في الحالات العادية، أوفي شكل لجنة دائمة في الحالات الإستعجالية حسب إلهاح الحكومة بالطابع الاستعجالي لمشروع القانون، بعدها يعرض المشروع على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية ليعطي رأيه فيه، يتم بعد ذلك إيداعه من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

¹ - عاشوري العيد، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، عدد3، مجلس الأمة، 2003، ص63.

² - شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، عدد2، 2003، ص11.

³ - انظر، نص المادة 136/ف3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

وبما أن المؤسس الدستوري الجزائري، قد أنتهج مبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي، فلا يجوز عرض مشاريع قوانين أو اقتراحات القوانين الأول مرة، أمام مجلس الأمة إلا بعد أن يتم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، في حين نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد جعل إيداع مشاريع أو اقتراحات القوانين أمام أحد مكثبي غرفتي البرلمان كقاعدة عامة.¹ يمكن للحكومة أن تسحب مشروع القانون الذي تم اقتراحه في إي وقت قبل أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني.²

المبحث الثاني

هيمنة الحكومة على سلطة المبادرة بالتشريع

لقد نص الدستور الجزائري على أن السلطة التشريعية، يمارسها البرلمان الذي له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، كما نص كذلك على حق الحكومة في ممارسة التشريع كوظيفة، للاعتبارات واقعية وعملية بل قد تتفوق عليه باعتبار إن السلطة التنفيذية تمتلك من الإمكانيات التقنية والبشرية ما يجعلها تقدم مشاريع قوانين في المستوى المطلوب وحسب المتطلبات التي يستلزمها تغير الحياة اليومية.³

حيث أعطى الدستور الفرنسي حق المبادرة بالقوانين للوزير الأول، في الجزائر باعتبار دستور 1963 و 1976 يصنفان بأحدهما من دساتير برنامج، فإن السلطة المبادرة بالقانون سواء كانت البرلمان أو الحكومة، تبقى مقيدة بالتوجه المنصوص عليه في الدستور المتمثل في الخيار الاشتراكي، ويجسد هذا الاختيار رئيس الجمهورية الذي في نفس الوقت يعتبر رئيسا للحزب الوحيد، أما في دستور 1989 و 1996 فيصنفان أحدهما الدساتير القانونية حيث تنظم

¹ - انظر، نص المادة 39/2 من الدستور الفرنسي 1958.

² - انظر، نص المادة 22/2 من القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في ذي القعدة عام 1419 الموافق ل 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعلاقتها الوظيفية وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ - عرفون محمد، إعداد القانون في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة-بن عكنون-الجزائر، 2006/2007، ص 21/20.

السلطات في الدولة وتحدد العلاقة بين المواطنين ودولتهم، دون التطرق للجوانب الاقتصادية واجتماعية، فالمادة 113 من الدستور 1989،¹ والمادة 119 من الدستور 1996² تعطي المبادرة لرئيس الحكومة أو الوزير الأول.

فمن خلال هذا المبحث يمكننا التطرق إلى نقطتين، يتسنى لنا وضعها في إعداد مشروع القانون بين استشارة مجلس الدولة ومجلس الوزراء (المطلب الأول) والنقطة الثانية تتمثل في مجالات المبادرة الحكومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إعداد مشروع القانون بين استشارة مجلس الدولة ومجلس الوزراء

انطلاقاً من التجربة التي مرت بها الوظيفة التشريعية، تكون مشاريع القوانين المقدمة من طرف الوزير الأول لا تصطدم في الغلب بأية قيود موضوعية، تحد منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها حيث يمر مشروع القانون قبل أن يصبح جاهزاً بمجموعة من المراحل التحضيرية، ففي البداية تتولى الوزارة المعنية أو اللجنة الفنية الوزارية إعداد مشروع ثم تقوم بإرساله إلى الأمانة العامة للحكومة.³

الملاحظ أن الفرق بين المادة 113 من الدستور 1989 والمادة 119 من الدستور 1996 والتي تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص: ((لكل من الوزير

¹ -انظر، نص المادة 113 من دستور 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09 لسنة 1989. (ملغى)

² - انظر، نص المادة 119 من الدستور 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 4 مارس 1996، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25 صادر في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ---ج.ر.ج.د.ش، عدد 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 14 الصادر في 07 مارس 2016.

³ - الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2010/2011، ص 12.

الأول والنواب أو أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة، تعرض مشاريع قوانين في مجلس الوزراء، بعد رأي المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.¹ هو أن مشاريع القوانين في دستور 1996 قبل أن تدرس على مستوى مجلس الوزراء يجب الأخذ برأي مجلس الدولة هذه الهيئة التي تنشأ إلا بموجب دستور 1996 في المادة 2/152.²

الفرع الأول

عرض مشروع القانون على مجلس الدولة

يعتبر هذا الأخطار وجوبي بالمادة 02 من المرسوم التنفيذي 261/98 التي تنص: ((يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة، بعد المصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة.))³ حيث تكون الاستشارة بتكفل مجلس الدولة بإبداء الرأي حول جميع مشاريع قوانين، ويخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام للحكومة، الذي يسهر على إرسال جميع الوثائق المتعلقة بكل مشروع في نسختين على الأقل،⁴ حسب المادة 08 من القانون العضوي 13/11 المعدلة للمادة 41 من القانون 01/98.⁵

¹-المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016. المرجع السابق.

²-عفرون مجّد ، المرجع السابق ،ص23.

³- المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال وإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ،ج،ر عدد64 بتاريخ 30 أوت 1998.

⁴-حدادة فاطمة الزهراء ،تنظيم عمل مجلس الأمة ، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيد حمدين،الجزائر،2016/2015،ص56/55.

⁵-القانون رقم 13/11 ،المؤرخ في يوليو 2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98، المكلف باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، ج ر ، عدد 43.

بعد استلام مجلس الدولة هذا الأخطار، يصدر رئيس المجلس الدستوري أمر يقضي بتعين مقررا من بين مستشاري الدولة ويمكن له أن يعين إما تلقائيا أو بناء على طلب المستشار المقرر، فهذا الأخير يعمل لمساعدته بدراسة مشروع القانون ثم ترسل نسخة من عناصر الجمعية العامة وتقدم ملاحظاته المكتوبة.

يقوم المستشار المقرر بتنظيم اجتماعات وجلسات عمل مع ممثلي الوزير الأول الذي بادر بمشروع قانون ويعد ذلك جدول الأعمال، التي تدوم عادة حسب طبيعة وأهمية المشروع القانون موضوع الاستشارة ولما ينهي المستشار المقرر أشغاله بطلب من رئيس مجلس الدولة استدعاء الجمعية العامة للإجراء المناقشة العامة حول مشروع التقرير النهائي، فيقوم هذا الأخير بتحديد جدول الأعمال، يتولى استدعاء أعضاء الجمعية العامة والوزير المعني بمشروع القانون أو ممثلون في أجل كاف قبل التاريخ المحدد للانعقاد الجلسة.¹

يفتح رئيس مجلس الدولة الجلسة التي لا تصح اجتماعاتها إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل حسب المادة 37 من القانون العضوي 01/98 ويدعو المستشار المقرر لعرض مشروع التقرير النهائي وتمنح الكلمة بعد ذلك مباشرة لمحافظ الدولة، لتقديم ملاحظاته وبعد السماع لهما يقوم رئيس مجلس الدولة بفتح باب المناقشة التي يشارك فيها القضاة والوزير المعني أو ممثلوه، ليتولوا توضيح الأسباب التي تدفعهم لتقديم مشاريع قوانين، فيفصحوا عن مقاصده وأهدافه ونطاق تطبيقه وغيره من المحاور ذات الأهمية التي يريدون إبلاغها إلى أعضاء مجلس الدولة وهذا العمل من شأنه تنوير أعضاء مجلس الدولة.²

¹ -صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007/2008، ص60.

² - انظر، نص المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش، عدد37 الصادر في جويلية 1998، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-13 المؤرخ في 25 جويلية 2001، ج.ر.ج.د.ش، عدد43 الصادر في 03 أوت 2011، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج.ر.ج.د.ش، عدد15 الصادر في 07 مارس 2018.

حيث يلاحظ الفرق بين نص المادة 39 من القانون العضوي 98-01 قبل وبعد التعديل من حيث:

أ- كان الغاية من مشاركة ممثلي الوزارة هو حضور والإدلاء برأي استشاري في جلسات وفي القضايا التابعة لقطاعاتهم، أما بعد التعديل فاقترنت على الحضور فقط، لكن حسب النظام الداخلي لمجلس الدولة في المادتين 89 و107 تنصان على أن حضورهم يكون للإدلاء برأي استشاري.

ب- بإمكان ممثلو الوزارة حضور اجتماعات الجمعية العامة واللجنة الدائمة، بعد ما كان يقتصر حضورهم للاجتماعات الجمعية العامة فقط.

بعد التصويت على النص تختم المناقشات وبدون المستشار المقرر تقرير نهائي طبقا لقرار الجمعية العامة، الذي يرسل موقفا من طرفه رئيس المجلس ثم يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة، يتضمن هذا التقرير اقتراحات ترمي إلى إثراء النص إما إلى تعديله وإما إلى سحبه عندما يحتوي على مقتضيات قد يصرح بعدم دستوريته ويرسل التقرير إلى الأمانة العامة للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة.¹

إن إجراءات استشارة الحكومة لمجلس الدولة في المجال مشاريع القوانين، ترد في جهازين تم ذكرهم في المادة 36 و38/ف1 من القانون العضوي 01/98، وهذا الجهازين هما الجمعية العامة واللجنة الدائمة، فالجمعية العامة تبدي لمجلس الدولة رأيها في مشاريع قوانين العادية المادة 36 من القانون العضوي 01/98 واللجنة الدائمة فتكلف بدراسة مشاريع قوانين في الحالات الاستثنائية التي ينهه الوزير الأول استعجالها،² حسب المادة 38/ف1 من القانون العضوي 01/98 يمكن للوزير الأول أن ينهه على الطابع الاستعجالي للمشروع القانون عندئذ

¹ حدادة فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 56/55.

² - انظر، نص المادة 36 من القانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق.

يجب عرضه على اللجنة الدائمة حسب المادة 16 من القانون العضوي 12/16: ((يمكن الحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد على استعجاله)).¹

وهذا لضمان التسريع في الإجراءات كون التشكيلة المصغرة للجنة الدائمة تمكن من الاجتماع في مدة زمنية معقولة، أو مناقشة المشروع المعروض عليها، وتداول فيه،² حيث يعتبر هذا امتياز للحكومة وتسهيل الإجراءات القوانين، التي تبادر بها المادة 38 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم حددت تشكيلة اللجنة الدائمة.

يعتبر رأي مجلس الدولة والاقتراحات التي يقدمها لا تلزم الحكومة التي تقرر وفقا لسلطتها التقديرية، مدى ملائمة الأخذ بالتعديلات المقترحة للمجلس غير ملزمة للحكومة من الناحية القانون إذ ملزمة للجوء إليها واختيارية الأخذ بها.

الفرع الثاني

عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء

يلعب مجلس الوزراء دورا هاما في تحديد سياسة الأمة، من خلال مناقشة المسائل الهامة والأساسية التي تعرض عليه للاتخاذ القرار المناسب بشأنها،³ حيث تنص المادة 136/ف3 من دستور 1996 المعدل في 2016: ((تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء)).⁴ ويلاحظ من هذا أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "تعرض" والتي تعني "تقدم"، وإذا كان الغرض من ذلك هو تمكين رئيس الجمهورية من الاطلاع على مشاريع قوانين، ليعطي رأيه فيها

¹ -انظر، نص المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

² -حدادة فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 59.

³ - بو شعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية، ج3، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 110.

⁴ - المادة 136/ف3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء بنص المادة 4/91 من الدستور، فعبارة "يعرض" تعني أن المشروع خاضع لرغبة رئيس الجمهورية ويعدل حسب نظره وتوجهاته.¹

وفي ذلك الوزراء يلتزمون بإعداد مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ومشاريع القوانين التي يبادر بها تنفيذها لهذا البرنامج، وبالتالي فإن اجتماع رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء ليس إلا لتبادل الآراء والملاحظات، إذ يبقى رأيها استشاريا لا يلزم رئيس الجمهورية، كون هذا الأخير هو صاحب القرار الحسم في هذا الهيئة.²

المطلب الثاني

مجالات المبادرة الحكومية

لوزير الأول مجالات المبادرة بالقوانين، تمثلت في حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين واحتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي.

الفرع الأول

حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع قوانين

للحكومة حق المبادرة بالقوانين بواسطة الوزير الأول في المجالات المخصصة للبرلمان، المتعلقة بالمواد 140 و141 من الدستور 1996 المعدل في 2016.

¹ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بالقياد، تلمسان، 2012/2011، ص218.

² - يحي بدر، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقياد، تلمسان، 2014/2015، ص20.

لقد أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج عن المجال القانون إلى السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول بالتبعية حسب نص المادة 143 من الدستور 1996 المعدل في 2016.

فرئيس الجمهورية يمكنه اتخاذ القرارات المهمة لتنظيم المسائل غير مخصصة للقانون إي التي لم يدخلها الدستور في المجال القانون، وهي سلطة مستقلة مصدرها الدستور، وللوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات وهي مشتقة لا مستقلة لعدم إمكانية اتخاذ تدابير لم يسبق تنظيمها ، لذا تعد السلطة التنظيمية امتياز للإدارة على الاعتبارات التمثيلية، فيصبح الاختصاص التنظيمي القاعدة والاختصاص التشريعي الاستثناء.¹

الفرع الثاني

احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في مجال المالي

انفردت أغلب الحكومات في العالم بصياغة مباشرة مشروع قانون المالية نظرا لخصوصياته، على أساس أن الحكومة مؤهلة أكثر لتقدير الإيرادات والنفقات العامة ، بحكم توفرها على أجهزة مختلفة وإمكانيات تقنية وبشرية تمكنها من معرفة الحاجيات وما تتطلبها من نفقات كما تمكنها من تقديم تقديرات بناء على دراسات اقتصادية ومالية دقيقة، وهو ما تفتقد إليه المجالس النيابية لعدم توفرها على ذلك.²

في الجزائر لم ينص الدستور صراحة على احتكار الحكومة لهذا المجال، لكن القيود التي وضعت أمام المبادرة البرلمانية في مجال المالي، فهي من توضح ذلك من خلال اشتراطه عدم

¹ - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج لخضر، باتنة، 2010/2009، ص23

² - جبر لبوع، القرار المالي بين هيمنة الحكومة على الاختصاص واشتراك البرلمان، موقع maridroit.com

قبول أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوق بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها حسب المادة 139 من الدستور والمادة 02/22 من القانون العضوي 12/16 وبالتالي إي مبادرة برلمانية في المجال المالي تعد لاغية، كذلك ما يفهم من عبارة ((يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية.....)) من المادة 02/44 دون أن يذكر عبارة مقترح قانون المالية.

كما أقر المؤسس الدستوري شروط خاصة للمصادقة على قانون المالية حيث: يودع مشروع قانون المالية برعاية الحكومة في جميع الإجراءات التشريعية ويدرس على مستوى لجنة مالية والميزانية فالمجلس الشعبي الوطني وأثناء المناقشة البرلمان يحضر وزير المالية شخصيا.

يعد التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية التأشيرة التي يمنح من خلالها للحكومة تنفيذ بنوده وأحكامه.¹

حيث حدد الدستور مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه بالمادة 138/9ف من الدستور وكذا المادة 44 من القانون العضوي 12/16 التي حددت إضافة لما يذكر أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من إيداعه ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة الذي يجب عليه أن يصادق على النص المصوت عليه في أجل أقصاه عشرون (20) يوماً،² في حالة خلاف بين الغرفتين يمنح

¹ - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 21.

² - انظر، نص المادة 138/9ف من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق. ونص المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه، وإذا لم يصادق البرلمان على النص خلال أجل خمسة وسبعون (75) يصدرها رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون المالية.¹

¹ - خديجة أولاد الحاج يوسف، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي 12/16، مذكرة ماستر حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016/2017، ص 14.

الفصل الثاني

السلطة التشريعية

الفصل الثاني

السلطة التشريعية

يمارس السلطة التشريعية البرلمان الذي يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة،¹ ومن خلال ذلك منحت له السيادة الكاملة والتامة في إعداد القانون والتصويت عليه، مما يعطي البرلمان الحق للنواب وأعضاء مجلس الأمة التدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة مروراً على الحق التعديل.

حيث يباشر البرلمان الجزء الأكبر من الوظيفة التشريعية، من بين وظائف الدولة وهو يمارس هذه الوظيفة كاختصاص أصيل له، لكن ذلك لا يكون اختصاصاً مطلقاً بل بحدود معينة.

ومن خلال مراحل العمل التشريعي نجد السلطة التشريعية تبادر باقتراح القوانين وهذا بحيث يمكن لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائب أو عشرون (20) عضو من مجلس الأمة.²

نشير إلى أنه قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 كانت المبادرة البرلمانية كانت المبادرة البرلمانية مقصورة على نواب المجلس الشعبي الوطني، دون أعضاء مجلس الأمة.³

ولقد نصت المواد 136/137/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الإطار العام الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يسمح للبرلمان حق التقدم باقتراحات القوانين وفق إجراءات معينة عادة ما يتم تفصيلها من خلال الأنظمة الداخلية.

¹ - انظر، نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² - انظر، نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

³ انظر، نص المادة 119/ف 1 دستور 1996، المرجع السابق.

ولمعرفة دور السلطة التشريعية في مجال مبادرة باقتراح القوانين سنتطرق الى تنظيم سلطة المبادرة البرلمانية في (مبحث الأول)، ثم من بعد ذلك نتطرق إلى المبادرة التشريعية على مستوى غرفتي البرلمان (مبحث الثاني)، وفي الأخير نتناول مجال تفوق الحكومة في إجراءات العمل التشريعية (مبحث الثالث).

المبحث الأول

تنظيم سلطة المبادرة البرلمانية

إن المراد من مسألة تنظيم المبادرة بالتشريع أن يحدد الهيئة السياسية التي يجب أن تمارس هذا الاختصاص على الوجه المبين في الدستور،¹ وهذا طبقا لنص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

فإن أول خطوة تخطوها سن القوانين هي المبادرة بالقوانين، أي الدستور يحدد الجهة التي تبادر بالقوانين لعرضه على البرلمان بغرض المناقشة والتصويت عليه.

ولقد حول مجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين في النظام الدستوري الجزائري، هذا لاستحداثه في ظروف سياسية خاصة لمواجهة احتمال بروز قوة سياسية، من شأنها تهديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، والتي قد تفرزها انتخابات تشريعية مثلما حدث في بداية التسعينات، غير أنه ومع تمكن السلطة من أحكام قبضتها على الحياة السياسية برزت الحاجة إلى إحداث توازن في المبادرة بالتشريع بين الغرفتين، فلا يعقل لمجلس يجوز في تشكيلته على الكفاءات في مجالات عدة أن تحرم من حق المبادرة.²

وباستقراء نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016³، حيث يوضح لنا السيادة الكاملة والتامة في إعداد القوانين والتصويت عليه تعود إلى البرلمان مما يعطي الحق للنواب وأعضاء مجلس الأمة التدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة

1- بوقفة عبد الله الدستور الجزائري-نشأة-تشريعا-فقهها، د ط، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2005، ص75.

2-أوناهي هاني، حومو عبد المالك، الدور التشريعي لمجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري سلطة ام وظيفة، مذكرة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة -بجاية -، 2014/2015، ص100.

3-المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تنص على ما يلي: ((يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها.))

مرورا على حق التعديل، ولقد نصت المواد 136 و137 و138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على الإطار العام الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.¹

تأسيسا على ما سبق سنتناول مبادرة نواب البرلمان باقتراح القوانين (مطلب الأول)، بالإضافة إلى الشروط الواردة على سلطة المبادرة باقتراح القوانين (مطلب الثاني).

المطلب الأول

مبادرة نواب غرفتي البرلمان باقتراح القوانين

يعتبر النص المقدم من طرف نواب أو أعضاء مجلس الأمة اقتراح قانون، ونعني بحق الاقتراح هو اختيار موضوع قانون وعرضه للحوار وللبحث، وإذا كان للأعضاء البرلمان حق الاقتراح القوانين فلهم بداهة حق تعديل مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وكذلك المقدمة من زملائهم من أعضاء مجلس النواب.²

قبل التعديل الدستوري الأخير كان مجلس الأمة محروما من حق المبادرة باقتراح القوانين، حيث كان هذا الحق المبادرة حكرا على نواب المجلس الشعبي الوطني فقط، وبذلك كان هناك اختلال في التوازن في مجال التشريعي بين الغرفتين البرلمان لكن سرعان ما تدارك المؤسس الدستور الجزائري هذا الاختلاف من خلال التعديل الأخير والذي منح أعضاء مجلس الأمة حقهم في المبادرة باقتراح القوانين، وذلك في مجالات معينة.³

مما تجب الإشارة إليه أن الدستور الجزائري 1963 فقد جاء مكرسا لمبدأ وحدة السلطة وأحادية السلطة التشريعية، التي تتكون من مجلس واحد بإقرار حق المبادرة باقتراح القانون

1- غناي عبد الله، مقني علي، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية، ادرار، 2017/2018، ص 46/47.

2- النمر سليم وليد، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 482.

3- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة، د ط، دار الهومة، الجزائر، 2002، ص 128.

لصالح البرلمان وهذا ما أكدته المادة 1/36 التي تنص على أنه: ((للرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة باقتراح القانون.)) بمعنى أنه يمكن للناصب البرلماني أن يبادر بمفرده باقتراح القانون، فلا يوجد فيه ما يشير إلى الاقتراح الجماعي.

أما دستور 1976¹، نصت المادة 148/ف1 و2 على أنه: ((المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، وكما أنها حق للأعضاء مجلس الشعبي الوطني. وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا.))

وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا.)) فالأقتراح البرلماني يشترط تقديمه من قبل مجموعة من النواب لا تقل عن عشرون نائبا، وهذا يعتبر قيودا على النواب.

ونفس الشيء في الدستور 1989 فقد نصت المادة 113/ف1 و2 منه على أنه: ((لكل من الرئيس الحكومة وأعضاء مجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة لمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا.))²

أما في ظل دستور 1996، وأمام تبني نظام المجلسين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) قضت المادة 119/ف1 و2 على ما يلي ((لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا.))

هذا النص غامض إلا أن الدستور ميز في مواطن عديدة بين التشكيلتين باستعمال كلمتي النواب والأعضاء، ومن هنا أوجد المفارقة بين الغرفتين بمقتضى أحكام المواد 103 إلى 112 من الدستور، وبذلك فإن أعضاء مجلس الأمة ليس لهم الحق في المبادرة بالتشريع، فلو

¹-انظر، دستور 1976 ، المرجع السابق.

²-شريط وليد، المرجع السابق، ص 228/239.

أراد المؤسس الدستوري عقد الاختصاص لكلا الغرفتين لتضمنت المادة 119 عبارة: ((لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان على سواء حق المبادرة بالقوانين.))
بالرجوع إلى التعديل الدستوري الأخيرة نجده قد منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين.¹

الفرع الأول

مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني

يحق للنواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة باقتراح القوانين في جميع مجالات القانون سواء كان قانون عادي أو قانون عضوي المحدد دستوريا، ما عدا تلك المجالات المحددة أو العائدات حصرا لمجلس الأمة.

ويشترط أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرون (20) نائبا، وهذا ما يؤكد تمسك المؤسس الدستوري الجزائري لشرط المبادرة الجماعية للنواب، وهذا منذ تكريسها الأول بموجب دستور 1976،² عكس الدستور الأول للجزائر الذي لم يشترط نصابا قانونيا معيناً، وبالتالي كرس المبادرة الفردية للنواب وهذا ما نصت عليه المادة 36/ف1 من الدستور 1963 حيث تنص على ما يلي: ((الرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة باقتراح القانون.))³ وأكدته نظام المجلس الشعبي الوطني لسنة 1964 في نص المادة 40 بنصها: ((يودع اقتراح القانون من قبل نائب المبادرة يتضمن توقيعه ومصوغاً في شكل مواد قانونية مرفقا بمذكرة إيضاحية.))

ميز المؤسس الدستوري الجزائري بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني فيما يخص المبادرة بالتشريع الممنوحة لكلا الغرفتين، حيث تكون المبادرة بالقوانين من طرف

1- انظر، نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

2- دستور 1976، المرجع السابق.

3- انظر، نص المادة 36/ف1 من دستور 1963، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

أعضاء مجلس الأمة في ثلاث مجالات لها خصوصية محلية بحثه وهم التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، تقسيم الإقليم، عكس نواب المجلس الشعبي الوطني الذين لهم الحق في المبادرة بالقوانين في جميع المجالات ماعدا المجالات المذكورة أعلاه العائدة لمجلس الأمة.

الفرع الثاني

مبادرة أعضاء مجلس الأمة

إن مظاهر التجديد والتطور الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016، هو منح أعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول،¹ وهو ما يستشف منه أن لمجلس الأمة دور رئيسي في العمل التشريعي عكس ما كان عليه في دستور 1996،² الذي كان يحرص سلطة المبادرة بالتشريع في الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني، وباستقراء نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يتضح لنا جليا بأن المؤسس الدستوري الجزائري منح سلطة المبادرة بالقوانين للأعضاء مجلس الأمة في مجالات محددة حصرا: لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي،³ وهذا ما يؤهلهم للمبادرة باقتراح القوانين في المجالات التنظيم.

أستند المجلس الدستوري صراحة في تعديله في فحوى التعديل الدستوري لسنة 2016، وعدم المساس بتوازن المؤسسة الدستورية في حالة تكريس حق مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع، إن منح الحق في المبادرة بالقوانين للأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيما لدور مجلس الأمة وتجسيديا

¹ -المادة 136/ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² -دستور 1996 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - شلبي خالد، حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة على ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية سنة 2016، مجلة المجلس الدستوري، عدد 06، 2016، ص 81/80.

للمهام التي خولها المؤسس الدستوري لبرلمان بغرقتيه، وهذا طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور.¹

ويرجع سبب منح المؤسس الدستوري للأعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين، كون أن هذا الأخير يتميز بتشكيلة أغلبيتهم منبثقون من المجالس الشعبية المحلية، حيث نجد ثلثان منهم ينتخبون عن طريق الاقتراع الغير المباشر والسري، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية،² وهذا ما يعني إلمامهم وقربهم من المشاكل المحلية للبلاد، مما يسمح لهم بإعطاء التفاصيل الدقيقة عن كل صغيرة وكبيرة فيما يخص الجماعات المحلية، وكذلك احتكار الحكومة للمبادرة بالقوانين عن طريق مشاريع قوانين لسبب قلة اقتراحات القوانين حتى لا نقول انعدامها من طرف المجلس الشعبي الوطني، وربما يعود سبب ذلك إلى دواعي تقنية تعيقهم من أداء دورهم التشريعي على أكمل وجه.³

المطلب الثاني

الشروط الواردة على سلطة المبادرة باقتراح القوانين

في الواقع العملي أن عملية ضبط المبادرة باقتراح قوانين تدخل ضمن صميم السلطة التشريعية، حيث تكتسي أهمية بالغة في مجال الممارسة الدستورية بشكل عام، وفي مجال العلاقة بين البرلمان والحكومة بشكل خاص.

لقد عرف سلافا بأن عملية اقتراح قوانين هو العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف فلا يمكن أن تعفى من البث فيه نفيا أو تأكيدا.

¹ - رأي المجلس الدستوري، رقم 16/01 ر، ت، د، م، د، المؤرخ في 26 يناير 2016، المتعلق بمشروع قانون المتضمن قانون التعديل الدستوري ج، ر، ج، ج، د، ش، عدد 06 الصادرة في 03 فيفري 2016.

² - بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الاستقلال إلى اليوم، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 243.

³ - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 11.

ونرى بأن اقتراح القانون جزء مهم في العملية التشريعية ككل الذي مصدره النواب وأعضاء مجلس الأمة، وبدون اقتراح القانون سيفقد البرلمان سيادته في إعداد القانون.¹

إن سلطة النواب وأعضاء مجلس الأمة في التقديم باقتراح قانون غير مطلقة فهي مقيدة ببعض القيود، والمبادرة تقتضي وجود قيود ومجالات اقتراح القوانين من طرف النواب وأعضاء مجالس الأمة.

بما أن الدستور يسمح لنواب وأعضاء مجلس الأمة بالمبادرة باقتراح قوانين، لكن هذا بقيود لا بد من استثناءها،² ويمكن تقسيمها إلى قيود شكلية (فرع الأول)، وقيود موضوعية (فرع الثاني).

الفرع الأول

القيود الشكلية

تتمثل القيود الشكلية على سلطة المبادرة باقتراح قانون فيما يلي:

1. قيد العدد: أن العدد الواجب توافره بقبول باقتراح قانون من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة والمقدر عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا، ويعد قيدا أو شرطا دستوريا في التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تكون اقتراحات القوانين قابلة لمناقشة، إذا أدلى بها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة وفي المسائل المنصوص عليها في المادة

1- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) د ط، دار الجامعية الجديدة، الجزائر، 2014، ص 193/194.

2- غناي عبد الله، مقني علي، المرجع السابق، ص 47.

- 137 من دستور 2016، وبالتحديد في تلك المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي.¹
2. القيد القانوني: يعني تحديد عدد القانوني لنواب ولأعضاء البرلمان ليتم توقيعه ويكون مقيدا بعشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة، ولا يقبل إي اقتراح قانون يكون مخالفا لشروط المنصوص عليها دستوريا.²
3. ألا يكون مشروع أو اقتراح قانون مقبول إذا لم يلتزم أعضاؤه بعرض الأسباب وكذا تحرير نص وفي شكل مواد.³
1. كما أنه لا يقبل إي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه موضوعه مشروع أو اقتراح تجرى دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا.⁴
2. طبقا لما جاء في نص المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12 فإنه يجب أن يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الموقع عليه وفقا للأحكام المادة 22 من نفس القانون وتقوم من جهتها الحكومة بالإدلاء برأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة في غضون مدة أقل من شهرين من تاريخ التبليغ، وفي حالة عدم إبداء الحكومة برأيها وفق الآجال السالفة الذكر يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس مجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسة.⁵

1-المادة 137/1 من القانون العضوي رقم 01/16، تنص على أنه: ((تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي إلى مكتب مجلس الأمة.))

2-المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12، تنص على أنه: ((مع مراعات أحكام المادة 137 من الدستور يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة، ولا يقبل إي اقتراح قانون يكون مخالفا لشروط المنصوص عليها في الدستور، لاسيما المادة 139 منه. يودع كل اقتراح قانون لدى مكتب مجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة.))

3-المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12، تنص على أنه: ((.....يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويجرر نصه في شكل مواد.))

4- المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12، تنص على أنه: ((لا يقبل إي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا.))

5- المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12، تنص على أنه: يبلغ إلى الحكومة اقتراح قانون الذي تم قبوله وفقا للأحكام المادة 22 أعلاه.....اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته.))

الفرع الثاني

القيود الموضوعية

تتمثل القيود الموضوعية فيما يلي:

1. **القيود الأول:** هو الخضوع للمبدأ العام وهو الحل القانوني المبين في المواد الدستور غير أنه في حالة ما إذا حدث العكس أمكن للحكومة أن تدفع بعدم القبول الاقتراحات التي يتقدم بها البرلمان والخارجة عن المجالات المخصصة له للتشريع فيها.¹
2. **القيود الثاني:** لا يقبل اقتراح إي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.²

المطلب الثالث

مجالات اقتراح القوانين وتعديلها

لجأت العديد من الدساتير إلى تحديد المجالات التي يشرع فيه البرلمان، وهكذا هو الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري، الذي يحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بغرفته بموجب القوانين التي تنقسم إلى القوانين العادية والقوانين العضوية والمبادرة بالتعديل.³

ولكي يمكن للبرلمان بغرفته سواء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ممارسة نشاطاتهم أو اختصاصاتهم التشريعية لذا يجب توضيح المجال الذي يمكن أن يتحرك فيه، فبالرجوع لتعديل الدستور لسنة 2016 نجد أن المجال التشريعي العائد للبرلمان بتوزيع بين ثلاثة أنواع من

¹ - المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تنص على أنه: ((..... في مجالات هيئة الإقليم، تنظيم المحلي والتقسيم الإقليمي، وذلك للاعتراض أو اللجوء للمجلس الدستوري.))

² انظر، نصوص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

³ - شريط الأمين، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، عدد 01، 2013، ص 11.

القوانين،¹ قوانين عادية (فرع الأول) وقوانين عضوية (فرع الثاني) مجال تعديل النص القانوني (فرع الثالث).

الفرع الأول

مجال القوانين العادية

يقصد بالقانون العادي مجموعة المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان، أي ينظمها بموجب نصوص قانونية، ويختلف هذا المجال اتساعا وضيقا من نظام إلى آخر ومن دستور إلى آخر في حالة تعدد الدساتير كما هو الشأن في نظام الجزائري.

أن التعديل الدستور لسنة 1996 منح صلاحيات كبيرة للبرلمان في مجال التشريع وهذا ما تؤكد المادة 122 منه.²

ولقد حدد دستور 1996 مجال القوانين العادية في المادة 122 والتي تتألف من ثلاثين (30) مجال ولم تحدد هذه المجالات بصورة حصرية،³ أي يحق البرلمان في مجالات أخرى فالمقارنة مع الدستور 1989 نلاحظ توسعا نسبيا لمجال التشريع في دستور 1996، ويتجلى في عدد المواد التي جعلها المؤسس الدستوري ضمن مجال التشريعي.

ففي دستور 1989 ورد في المادة المتعلقة بموضوع القوانين العادية ستة وعشرون (26)

مادة.⁴

¹ - غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في الدستور 1996، مذكرة لنيل ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر-، 2002/2001، ص50.

² - فرحاتي عمر، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين فتراتي الأحادية والتعددية، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد04، دس، ص59.

³ - انظر، نص المادة 122 من الدستور 1996، المرجع السابق

⁴ - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص271/272.

أما بالنسبة لتعديل الدستور الجديد دستور 2016 المعدل بموجب القانون رقم 16-01 لقد حدد مجالات القانون العادي تسعة وعشرون (29) مجالا بموجب المادة 140، والتي كانت بثلاثين (30) مجالا قبل التعديل حيث تم إلغاء المادة 122/ف1 من دستور 1996 المعدل في 2008 ب(المصادقة على المخطط الوطني)، ومن أهم المجالات ما يلي:

1. مجال إنشاء الهيئة القضائية: حيث إخراج مجال التنظيم القضائي من اختصاص البرلمان وأصبحت بعد التعديل 2016 تقتصر على مجال إنشاء الهيئة القضائية دون تنظيمها.
2. مجال إنشاء القضاء الإداري: حيث إضافة المادة 8/140 بعد التعديل 2016، مصطلح (الإجراءات المدنية والإدارية) قبل أن كانت (الإجراءات المدنية) دون ذكر الإدارية وهذا تماشيا على إنشاء القضاء الإداري بدستور 1996.
3. المجالات التي يمكن للبرلمان بغرفته مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني أن يشرع فيها.

ويتبادر التساؤل التالي:

—هل مجالات البرلمان في الدستور محددة على سبيل الحصر؟ أم على سبيل المثال؟

فمن خلال دستور 1996 المعدل في 2016 ظهور رأيين في هذا الأمر:

أولا: مجال القانون محدود وغير محصور.

فالدستور حدد مجالات البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ولم يحصرها¹، ما يثبت ذلك عبارة ((يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك المجالات الآتية:.....)) فلو أراد المشرع التحديد على سبيل الحصر لنص ب: ((يشرع

1-المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

البرلمان في المجالات أو الميادين المحددة في هذه المادة.) أو إلى ((جانب المواد فإن البرلمان يشرع في المواضيع التالية.)) وعليه فإن مجال القانون محدود وغير محصور.¹

ثانيا: مجال القانون محدود على سبيل الحصر.

حيث لا يجوز للبرلمانيين التشريع إلا في موضوعات التي حددها الدستور، فالتعدد يفيد الحصر وليس الذكر، كما أوضح الدستور المجالات غير المخصصة للقانون. إذ تعود السلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية.²

وبالتالي البرلمان بغرفتيه لا يتدخل إلا في المجالات الواردة في الدستور. والسلطة التنفيذية يمكن أن تتدخل في المجالات المخصصة للبرلمان بمشاريع قوانين.³

الفرع الثاني

مجال القوانين العضوية

يقصد بالقوانين العضوية مجموع القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعية باعتبارها السلطة المخولة دستوريا، وتتضمن هذه القوانين مجالات ومسائل محددة مسبقا تبعا للدستور، وفق إجراءات خاصة معقدة و متميزة عن تلك التي متبعة في التشريعات العادية.

تعتبر القوانين العضوية من القوانين المكملة للدستور، وتحتل المرتبة الثانية بعد الدستور الذي يحتل قمة الهرم ثم تليها المعاهدات الدولية كمرتبة ثانية.

¹- خرباشي عقلية، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، د ط ، دار الخلد ونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 18.

²- المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

³- شريط وليد، المرجع السابق، ص 205.

دسترت الجزائر للأول مرة القوانين العضوية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996.¹
وبالمقارنة مع دستور 1996 فالمؤسس الدستوري نص على القوانين العضوية في المادة
123 حيث حددها في سبعة (07) مجالات،² ونلاحظ نفس الأشكال الموجودة في مجال
القوانين العادية وهو أن المؤسس الدستوري قد قام بحذف مجال ألا وهو المجال " المتعلق بالأمن
الوطني " .³

ويتم تجسيد مجال القوانين العضوية فيما يلي:

1. **القوانين العضوية:** هي تنظيم مواضيع ذات صبغة دستورية تتعلق بعمل السلطات العامة
واختصاصاتها والعلاقة بينها، فهي قوانين مكملة وتفصيلية للأحكام الدستور وجاءت
القوانين من خلال دستور 1996، حيث لم تكن موجودة في الدساتير السابقة وتتميز
للإصدارها بمجموعة من الإجراءات الخاصة فهي تختلف على إجراءات القوانين العادية،
أما فيما يخص المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية فهي ستة (06)
مجالات أوردتها المادة 141 من القانون 16-01.⁴

2. **إجراءات إعداد القانون العضوي:**

1. وجوب الحصول على الأغلبية المطلقة عند مصادقة نواب وأعضاء مجلس الأمة،
قبل التعديل 2016 كانت الأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء
مجلس الأمة.⁵

¹- بلقفي مراد ، بوعمار سميحة ، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية " بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة " ، مذكرة الماستر في
الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014/2015، ص12
²- انظر، نص المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.
³- انظر، نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.
⁴- انظر، نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.
⁵- انظر، نص المادة 141/ف7 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

2. التزام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري حسب ما أكدته

المادة 141/ف9 والتي نصت على أنه: ((يخضع القانون العضوي لمراقبة النص

مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.))

3. إبداء المجلس الدستوري رأيه طبقاً للمادة 141/ف9 من الدستور في أجل

ثلاثين (30) يوماً من تاريخ إخطاره في حالة وجود طارئ يخفف هذا الآجال

إلى عشرة (10) أيام،¹ وهذا حسب نص المادة 1/189 من الدستور 1996

المعدل في 2016 حيث كان هذا الآجال قبل التعديل بعشرين (20) يوم.²

وفي حالة وجود حكم غير مطابق لدستور في نص القانون العضوي فإنه طبقاً لمادتين

الثانية والثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري تميز بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا طرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه به حكم غير

مطابق لدستور ويستحيل فصله عن باقي أحكام القانون العضوي فإنه لا يتم إصدار القانون

العضوي كله.

الحالة الثانية: إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي عليه به حكم غير مطابق

للدستور، مع حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية قبل الإصدار.³

¹ - انظر، نص المادة 141/ف9 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

² - انظر، نص المادة 1/189 والمادة 1/167 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

³ - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 21/20.

الفرع الثالث

مجال تعديل النص القانوني

أولاً: تعديل نص القانوني العادي.

فأنه يمكن للأعضاء مجلس الأمة يقدم اقتراحات القوانين المودعة لدى مجلس الأمة في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة من عشر (10) أعضاء من مجلس الأمة، وإضافة أنه لا يمكن للأعضاء مكتب المجلس وأعضاء اللجنة وكذلك أصحاب اقتراح القانون وحسب الحالة التوقيع على اقتراح التعديلات.¹ كما شرط التعديل أن يكون محرراً باللغة العربية وفي شكل مادة قانونية، مرفقا بعرض الأسباب وأن يخص مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع أوله علاقة مباشرة به أن تتضمن إدراج مادة جديدة.

وكما قال الدكتور "وليد شريط" دون الدخول في التفاصيل إن حق في التعديل، وكما بالنسبة لمجلس الأمة ثابت في الدستور بموجب المادة 112 من الدستور 2016 تشكل الأساس القانوني للسلطة التشريعية بما فيها مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

ثانياً: المبادرة بالتعديل الدستوري من طرف أعضاء مجلس الأمة.

بالرجوع إلى أحكام الدستور فإن المبادرة بالتعديل تم توزيعها على غرفتي، البرلمان إلا أن هناك مجموعة من الضوابط تؤثر على فعالية السلطة التشريعية بما فيها مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني وعلى سلطة المبادرة بالتعديل بصفة خاصة، حيث يتجلى في مسألة النصاب الممنوحة لتعديل الدستور وإشكالية في مدى تجسيده على أرض الواقع، وهذا ما أدى إلى أخذ رئيس الجمهورية بزمار المبادرة بالتعديل الدستوري والهيمنة عليها كليا.

¹ - انظر، نص المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

حيث ترك العديد من الباحثين يقدمون بتوصيات بإعادة النظر في نصاب المبادرة على النحو الذي يسمح بتنفيذ دور البرلمان بما فيها مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولهذا يجب جعل كل غرفة من غرفتي البرلمان تبادر بالتعديل بمفردها مع اشتراط الأغلبية، مما يفتح المجال أمام غرفتي البرلمان للاسترجاع على حقه في هذا المجال، فمبادرة غرفتي البرلمان بالتعديل معا ينتج عنها العديد من السلبيات فإن تعذر أحدهما على ممارسة سلطة المبادرة يسقط حق سلطة الأخرى.¹

المبحث الثاني

المبادرة التشريعية على مستوى غرفتي البرلمان

كرس المؤسس الدستوري الجزائري سلطة المبادرة بالقوانين لغرفتي البرلمان لأول مرة منذ اعتناق مبدأ الثنائية البرلمانية، وهذا بعد مرور حوالي عقدين من الزمن، إي تم إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان وهي مجلس الأمة، وبهذا منح الدستور الجزائري الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين.²

تودع مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة أو اقتراحات القوانين التي يقدمها البرلمان سواء كانوا نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة وهذا طبعا حسب صاحب الاختصاص في المبادرة التشريعية، ويتم دراسة محتواها من جانب للجان الدائمة المختصة (مطلب الأول) ثم على مستوى الجلسات العامة من أجل المصادقة عليها (مطلب الثاني).

¹ - شريط وليد، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية التشريعية في النظام البرلماني حالة الجزائر، مقالة، منشورات مجلس الأمة، 1998، ص18.

² - فرساوي عبد الحليم، سلطة البرلمان في سن القوانين على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017/2018، ص22.

المطلب الأول

المبادرة التشريعية على مستوى اللجان الدائمة المختصة

تم عملية فحص محتوى المبادرة التشريعية أمام اللجان الدائمة المختصة وذلك في حالة عدم اعتراض الحكومة على المقترح البرلماني، وبالتالي تزاول دراستها على اللجنة المختصة. تقوم اللجان الدائمة المختصة بدراسة المبادرة التشريعية سواء تلك المقدمة من طرف ممثلي الحكومة أو نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، حيث تقوم اللجان بدراسة محتوى المبادرة على مرحلتين: ففي المرحلة الأولى تخص بدراسة مفصلة للمبادرة التشريعية ثم في المرحلة الثانية تقوم بدراسة التعديلات الممكن طرحها على اللجان الدائمة.

الفرع الأول

العمل التحضيري على مستوى اللجان الدائمة

تقوم اللجان الدائمة المختصة بإعادة دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويكون ذلك من خلال تقييم محتوى المبادرة التشريعية وعلى ضوء ذلك يمكن لها صياغة هذه المبادرات صياغة صحيحة لتصبح جاهزة عند عرضها للتصويت وللجنة المختصة الاستعانة بأصحاب الخبرة وشخصيات لتقديم توضيحات على المبادرة موضوع الدراسة،¹ كما يتولى مساعدتهما في كل مراحل عملهما طاقم إداري تشريعي يتولى عملية تحضير الملفات والوثائق.² يمكن للجنة الاستعانة بأصحاب الخبرة وكذا شخصيات لتقديم توضيحات على المبادرة موضوع الدراسة،³ وعلى إثر هذه الدراسة يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه ثم يرسل رئيس اللجنة هذا التقرير إلى مكتب المجلس ليتم طبعه وإرسال نسخة

¹- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 416.

²- عاشوري العيد، المرجع السابق، ص 68.

³- ديدان مولود، المرجع نفسه، ص 416.

منه إلى الحكومة ثم توزيعه على كافة النواب أو أعضاء مجلس الأمة،¹ كما يمكن للجان الدائمة المختصة أثناء عملها، الاستماع إلى ممثل الحكومة أو أحد أعضائها كلما ارتأت الفائدة من ذلك،² ويبلغ رئيس كل غرفة الطلب إلى الحكومة،³ وإنه بإمكان أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة والاستماع إليهم بناء على طلب الحكومة وتبليغ إلى الحكومة وإحدى الغرفتين.⁴

وتجدر الإشارة أنه في حالة عدم إعداد اللجنة تقريرها، عن المبادرة التشريعية المحال عليها في ظرف شهرين تسجل في جدول أعمال الجلسات وذلك بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.⁵

الفرع الثاني

التعديلات الممكنة طرحها من اللجان الدائمة

يعتبر التعديل مرحلة المناقشة باعتباره آلية مهمة أمام البرلمان لوضع التشريع،⁶ ولقد يحق للأعضاء اللجان تقديم تعديلات على النصوص تودع لدى مكتب المجلس ولا تقبل سوى التعديلات المقدمة كتابة معللة ومسببة بإيجاز وموقع عليها.⁷

من خلال الدستور نجد أنه يمكن للأعضاء مجلس الأمة ولنواب مجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات على اللجنة المختصة، فيحق لعشر (10) النواب وعشر (10) أعضاء لكيلا

¹-عاشوري العيد، المرجع نفسه، ص68.

²- انظر، نص المادة 26/ف1 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

³-انظر، نص مادة 26/ف2 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

⁴-انظر، نص المادة 26/ف3 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

⁵- المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁶- dominique Rousseau, droit de contentieux constitutionnelle, montchrestien, paris, 2006 7^{eme} Edition, P308.

⁷- عجة الجيلالي، مدخل العلوم القانونية، ج1، د ط، برتي للنشر، الجزائر، 2009، ص28.

المجلسين اقتراح تقديم تعديلات،¹ وفي النهاية تعرض مختلف التقارير على أعضاء اللجنة للإثرائها والمصادقة عليها بأغلبية أعضائها.²

كما يمكن للجنة إدخال التعديلات وتختتم دراسة المبادرة التشريعية المحالة عليها بالمصادقة على التقرير التكميلي ويوزع على النواب وأعضاء مجلس الأمة، وفي الأخير تقوم بعرضه من أجل المناقشة والموافقة عليه.³

المطلب الثاني

المبادرة التشريعية على مستوى الجلسات العامة

بعد التطرق إلى دراسة المبادرة التشريعية على مستوى اللجان الدائمة المختصة، سوف نتطرق إلى دراسة المبادرة التشريعية على مستوى الجلسات العامة من أجل إثرائها بمعنى المناقشة والتصويت على المبادرة التشريعية، وكذا المصادقة عليها.

الفرع الأول

المناقشة والتصويت

يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.⁴

كما يتطلب التصويت في الجلسات العامة حضور نواب وإن تعذر ذلك يؤجل التصويت إلى اليوم الموالي حينئذ صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين، يكون التصويت علنيا وشخصيا ويثبت بأغلبية الأصوات المعبر عنها غير أنه عندما يقتضي الدستور أو القانون

¹- انظر، نص المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

²- عاشوري العيد، المرجع السابق، ص 68.

³- بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 276.

⁴- انظر، نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

الأغلبية المطلقة أو نصابا معيناً للإقرار النص تحسب هذه الأغلبية حسب عدد المقاعد المشغولة فعلاً.¹

تم عملية المناقشة والتصويت عبر مجموعة من المراحل والإجراءات تختلف باختلاف أشكال التصويت بحسب ما كان تصويتنا مع مناقشة عامة، أو محدودة أو تصويت دون مناقشة.

أولاً: التصويت مع المناقشة العامة.

التصويت مع المناقشة العامة إجراء العادي لدراسة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين ويتم إجراؤه على مرحلتين متتاليتين وهما المناقشة العامة ومناقشة مادة بمادة.²

يشرع في المناقشة بالاستماع إلى أصحاب المبادرة الحكومية بالنسبة لمشروع قانون، ومندوبي أصحاب الاقتراح بالنسبة للاقتراح القانون ثم الاستماع إلى ممثل الحكومة، وهذا الأخير الذي يتدخل مهما كانت طبيعة النص المشروع أو الاقتراح ثم تتدخل اللجنة المختصة وفي الأخير يفتح النقاش لبقية النواب الذين تم تسجيلهم بالترتيب مسبقاً وفي مدة زمنية محددة، كون رئيس المجلس هو الذي يرأس الجلسات له صلاحية إدارة مناقشات والتدخلات، عادة ما تكون هذه المدة قصيرة لا يستطيع النائب خلالها إعطاء رأيه بوضوح بل تقتصر على التدخل مكنفياً بعموميات الموضوع.³

أثناء مناقشة النص مادة مادة يمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح القانون أن يقدم تعديلات شفوية،⁴ إلا أنها خلال تقديم التعديلات يملئن أصحاب كل تعديل عند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة التدخل، هذا

¹ - عجة الجيلالي، المرجع السابق، ص 282.

² - انظر، نص المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

³ - عفرون مجّد، المرجع السابق، ص 36.

⁴ - انظر، نص المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

الأخير الذي يمكنه التدخل حتى لو كان التعديل يمس مقترح قانون يمكن توقيف الجلسة للأمرين:

أولهما: إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل الشفوي المقدم خلال المناقشة مادة مادة يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس اللجنة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة في المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل.

ثانيهما: وهو وجوبي فيجب على الرئيس أن يوقف الجلسة خلال المناقشة مادة إذا طلب ممثل الحكومة ذلك سواء كان التعديل يمس مقترح أو مشروع قانون، وكذلك بناء على طلب مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وبعد هذه التدخلات يعرض للتصويت التعديلات المقترحة.

على أثر ذلك يتم عرض التعديلات على التصويت مع مراعاة للترتيب الذي حددته المادة 35 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر، حيث يعرض تعديل اللجنة المختصة وفي حالة انعدام تعديل اللجنة المختصة أو رفضه، تقديم تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة، وفي حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو رفضها، يعرض التصويت وبعد التصويت على آخر مادة يعرض النص بكامله للتصويت.¹

ثانيا: التصويت مع المناقشة المحدودة.

هو إجراء استثنائي لكون أن حق المناقشة فيه يقتصر على الأشخاص محصورين ومحددتين، ويتم اعتماد هذا الإجراء بموجب قرار يصدر من مكتب مجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وبناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب

¹ - فرساوي عبد الحليم، المرجع السابق، ص 26.

أصحاب الاقتراح وخلال المناقشة المحدودة لا يتم فتح مناقشة عامة بل يتم تخصيص وقت محدود لمناقشة الموضوع والمقدرة ب عشر (10) دقائق.¹

خلال مناقشة مادة مادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون أو رئيس أو مقررهما ومندوب الحكومة وأصحاب التعديلات.²

ثالثا: التصويت دون مناقشة.

إن هذا الإجراء يطبق على الأوامر الرئاسية التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها طبقا للأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من المراجعة الدستورية لسنة 2016،³ وفي هذه الحالة لا يمكن للجنة المختصة وممثل الحكومة دون إي مناقشة في الموضوع، يعرض النص بكامله على التصويت والمصادقة عليه، إذ يظهر دور البرلمان في حالة عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية وبتالي سوف تكون لاغية بمعنى رفضها.⁴

الفرع الثاني

إجراءات المصادقة على النص المصوت عليه أثناء المبادرة التشريعية

بعد عرض النص المصوت عليه على الغرفة الأخرى، تباشر هذه الأخيرة مناقشة النص بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو مهما كان النص مشروع أو اقتراح قانون، ثم إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق كما يأخذ الكلمة بناء على طلبه سواء اللجنة المختصة أو ممثل الحكومة، وعلى إثر المناقشات ويظهر من خلال أحكام الدستور

¹ - لوئيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة - الجزائر، 2006/2005، ص92.

² - انظر، نص المادة 36/3 ف3 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

³ - انظر، نص المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

⁴ - انظر، نص المادة 142/ ف2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

وكذا القانون العضوي 16-12 السالف الذكر إن إجراءات المصادقة على المبادرة التشريعية اختلفت كلياً حسب ما كانت عليها في ظل الدستور 1996.¹

بحيث تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، ويكون من إرسال رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب حالة النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشر (10) أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال.²

يعرض ممثل الحكومة المبادرة التشريعية المصوت عليها في الغرفة الأخرى من أجل مناقشتها ومن ثم المصادقة عليها.³

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، أو الشروع في مناقشة مادة مادة.⁴

تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى بالأغلبية أعضائها الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

يصدر رئيس الجمهورية القوانين المصادق عليها في البرلمان في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً إلا في حالة استعمال سلطته والمتمثلة في طلب قراءة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري.⁵

¹-دستور 1996 معدل و متمم، المرجع السابق

²- انظر، نص المادة 42 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

³- انظر، نص المادة 27 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

⁴- انظر، نص المادة 39 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

⁵- ديدان مولود، المرجع السابق، ص428.

المبحث الثالث

تفوق الحكومة على إجراءات العمل التشريعي

إن الحديث عن الإجراءات المتبعة في وضع القوانين يفرض علينا التطرق للمراحل مهمة التي تمر بها، فالنص القانوني لا يخرج دفعة واحدة بل يمر بمراحل تدرج تحت عنوان يكون للحكومة الأفضلية والسلطة فيهما، فكما منح الدستور للحكومة اقتسام المبادرة بالقوانين مع السلطة التشريعية وجعلها تتفوق عليها في ذلك، كذلك منح لها ميكانيزمات واسعة في وضعها، ومنحها سلطة عرقلة العمل التشريعي الذي لا يخدمها.¹

بحيث يمر مشروع أو اقتراح القانون بعدة مراحل، بدءاً من إيداعه أمام البرلمان (المطلب الأول) إلى غاية المصادقة (المطلب الثاني)، حيث يكون للحكومة دور بارزاً في تحديد مسار النص رغم أنه يمر عبر البرلمان.

المطلب الأول

الإيداع أمام البرلمان

تودع مشاريع واقتراحات القوانين أمام غرفتي البرلمان سواء أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني أو أمام مكتب مجلس الأمة، وقبل أن نتناول إجراءات وضع مشاريع والاقتراحات أمام المكتب، نتعرف على تشكيلة المكتبين.

يتكون المجلس الشعبي الوطني من تسعة نواب للرئيس ورئيس المجلس هو رئيس المكتب الذي ينتخب من طرف أعضاء المجلس والنواب كذلك،² بما أن المجلس يجوز على الأغلبية الموالية لرئيس الجمهورية فإن الرئيس والنواب يكونون من هذه الفئة، يتكون مكتب مجلس الأمة

¹ - أولاد الحاج يوسف خديجة، المرجع السابق، ص36.

² - انظر، نص المادة 13 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق، ونص المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

من رئيس المجلس وخمسة نواب،¹ فالرئيس معين من طرف رئيس الجمهورية وهو ثاني رئيس للدولة بعد شغور منصب رئيس الجمهورية، والنواب ينتخبون من طرف أعضاء المجلس الذي يعتبر ثلث (3/1) أعضائه بعينهم رئيس الجمهورية أو ما يسمى بالثلث الرئاسي.²

من خلال عرض تشكيلة مكتب المجلسين يتضح أن مشاريع واقتراحات القوانين تترعرع في مكاتبين تسيطر عليهما الحكومة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

كان يقصر إيداع مشاريع واقتراحات القوانين أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني لكن بالتعديل الدستوري 2016 والقانون العضوي 16-12 أصبح يقتسم مكتب مجلس الأمة ومكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك من خلال إيداع الوزير الأول مشاريع قوانين (فرع الأول) وإيداع نواب البرلمان وأعضاء مجلس الأمة اقتراحات قوانين (فرع الثاني).

الفرع الأول

الإيداع بالنسبة للمشاريع القوانين

يودع الوزير الأول مشاريع قوانين حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، فالأصل أن يودع الوزير الأول كل مشاريع القوانين أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني، لكن هناك بعض المجالات استثنيت من ذلك، يتم إيداعها أمام مكتب مجلس الأمة حصراً وهي مشاريع قوانين التي تتعلق بالتنظيم المحلي، تهيئة الإقليم التقسيم الإقليمي.³

¹ - انظر، نص المادة 13 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق. ونص المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق. -

² - أولاد الحاج يوسف خديجة، المرجع السابق، ص36.

³ - انظر، نص المادة 137/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

الفرع الثاني

الإيداع بالنسبة اقتراحات القوانين

تودع كل اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، دون أن يحدد النص الحالات الواجب إيداعها أمام إي المكتبين، يقوم مكتب الغرفتين بدراسة مشروع أو اقتراح القانون من الناحية الشكلية، فيتأكد أنه محرر في شكل مواد ومرفق بعرض الأسباب ويشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه وإذا أعطى أحد المكتبين حق الاطلاع على مقترحاته أو مشاريع قوانين المودعة¹ أمام مكتب الآخر فقد أوجب المشرع إبلاغ الحكومة باقتراحات القوانين التي تم قبولها التي لها أجل لا يتجاوز شهرين(02) من تاريخ تبليغها للإبداء رأيها إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة،² وهذه مدة طويلة نوعا ما لا تهدف إلى إعلام الحكومة بالاقتراحات المقبولة فقط بقدر ما تعطيها مهلة كافية لدراستها بتأني قبل مناقشتها.³

مكن المشرع الحكومة من حق سحب مشاريع القوانين في إي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، دون أن تلزم بإخطار أحد⁴، قبل التعديل اقترن سحب مشاريع القوانين قبل تصويت المجلس الشعبي الوطني على المشروع أو المقترح، في المقابل ألزم مندوبي أصحاب اقتراحات القوانين العادية بإعلام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة والحكومة إذا أرادوا سحب اقتراحاتهم قبل التصويت والمصادقة.

¹ - انظر، نص المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

² - انظر، نص المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

³ - حساني محمد منير، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016/2015، ص 116.

⁴ - انظر، نص المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

المطلب الثاني

الإحالة على اللجنة المختصة

توجد على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان لجان متعددة يوكل لكل واحد منها مجالات معينة، بحيث يشكل كل مجلس لجانه الدائمة من بين أعضائه وقد حدد النظام الداخلي طريقة تعيين أعضاء اللجان هو اختصاصاتها،¹ تحال مشاريع القوانين إلى اللجان من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة لدراستها،² وذلك بعد دراستها وقبولها من قبل المكتب، وتحال اقتراحات القوانين إليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة بعد أن تبدي الحكومة رأيها فيها خلال أجل شهريين (02) أما إذا انقضت مدة شهرين ولم تبدي الحكومة رأيها يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسة، ويكون مرفق بالوثائق والمستندات المتعلقة بها.

يتم استدعاء اللجان من قبل رؤسائها في إطار دراسة النصوص التي تحيلها عليها رئيسي المجلسين، وفيما بين الدورات تستدعي حسب جدول أعمالها غير أنه لا يمكن أن تجتمع أثناء انعقاد جلسات المجلسين إلا بغض المداولة في المسائل أحالها عليها المجلس قصد دراسة مستعجلة.³

تقوم اللجنة المتخصصة المحال عليها النص بدراسته في مرحلتين:

¹-انظر، نص المواد من 27 إلى 58 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

²-انظر، نص المادة 24 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

³-انظر، نص المادة 48/47 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، ونص المادة 33/32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

الفرع الأول

المرحلة الأولى

تخصص لدراسة مفصلة لمشروع أو اقتراح قانون، تستهل اللجنة أشغالها في معظم الأحيان بالاستماع إلى ممثل النص المعروض للمناقشة، كما يمكنها استدعاء خبراء وشخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص، وعلى إثر ذلك يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه، يقوم رئيس اللجنة بإرسال التقرير إلى مكتب المجلس لطبعه وإرسال نسخة منه للحكومة تاريخ التقرير أحل إيداع التعديلات فيمنح مهلة ثلاثة أيام للإيداع التعديلات الكتابية.¹

أثناء دراسة اللجنة لمشاريع واقتراحات القوانين، خول المشرع للحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة واستماع اللجنة لها، كما دعت الضرورة لذلك، سواء بطلب من اللجنة الذي يبلغ لرئيس الغرفة والذي بدوره يبلغه إلى الحكومة أو بناء على طلب الحكومة الذي يوجهه إلى رئيس كل غرفة حسب الحالة، ولممثل الحكومة أن يعرض نص القانون المتضمن اقتراح القانون المصوت عليه في الغرفة الأخرى حسب نص المادة 27 من القانون العضوي 16-12 وهو إجراء جديد لم يكن منصوص عليه في القانون العضوي 99-02 الملغى.²

منح القانون العضوي 16-12 للأعضاء مجلس الأمة حق تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته.

¹ - سعد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بالقائد، تلمسان، 2008/2007، ص58.

² - انظر، نص المادة 27 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

جاءها تجسيدا لحق هؤلاء في المبادرة باقتراح القوانين بالتعديل الدستوري سنة 2016 وكذا لنواب المجلس الشعبي الوطني وللجنة المتخصصة وللحكومة شرط أن يقدم اقتراح التعديل على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعينة بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى.¹

يلاحظ للحكومة امتياز في تقديم اقتراح التعديلات من خلال إمكانياتها حضور أشغال اللجنة الدائمة، هذا ما يؤكد أن حضورها ليس إجراء شكلي فقط للأجل الإعلام والاستماع لرأيها فحسب، بل هو شراكة حقيقية في العمل التشريعي على هذا المستوى.²

الفرع الثاني

المرحلة الثانية

تتولى اللجنة دراسة تعديلات والبت فيها كما يمكن لها وخلال هذه الدراسة أن تدخل تعديلات أخرى، وتختتم دراسة النص المحال عليها بالمصادقة على التقرير التكميلي الذي يطبع ويوزع على النواب ويبلغ الحكومة ويسجل هذا النص في جدول الأعمال.³

¹ - انظر، نص المادة 28 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق، و نص المادة 28 من العضوي 02/99، المرجع السابق.

² - حساني محمد منير، المرجع السابق، ص 117.

³ - أولاد الحاج يوسف خديجة، المرجع السابق، ص 39.

الخلاصة

إن النظام القانوني الجزائري لم يشذ على الظاهرة العلمية المتمثلة في تدهور البرلمانات وازدهار ما يسمى بالحكومة المشرعة، بحكم ما أفضى إليه التطور في الدولة الحديثة.

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري يمنح السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية سلطة المبادرة بالقوانين ويوزع المبادرة بينهما مع تحديد مجالات معينة لا يتم التشريع فيها سوى بالقانون ويترك ماعدا ذلك للتشريع فيها عن طريق المراسيم التنظيمية التي تعود للسلطة التنفيذية، فإنه من حيث المبادرة بالتشريع تمتع الحكومة كمبدأ عام بها وبمنحها الدستور هذا الحق العام لتمكنها من تحضير القوانين اللازمة لتنفيذ برنامجها الذي قد التزمت به أمام البرلمان.

فبالنسبة للبرلمان نجد أنه قد أصبح اليوم مجلس الأمة المتضامن الفعلي للمجلس الشعبي الوطني، في صناعة القانون و يتضح لنا ذلك من خلال تقسيم المبادرة التشريعية بين كيلا الغرفتين، لكن بالنسبة لمجالات المبادرة بالقوانين نجد أن المجلس الشعبي الوطني هو المتفوق على مجلس الأمة، باعتبار أن هذا الأخير اختصاصه يدخل في ثلاثة مجالات وهي: التنظيم المحلي، التقسيم الإقليمي، و كذا تهيئة الإقليم.

لقد رسم المؤسس الدستوري الجزائري حدود واضحة المعالم على سلطة البرلمان في سن القوانين، ويتجلى ذلك في مختلف القيود والعراقيل التي تحد من فعالية سلطة البرلمان، وكذا الدور الفعال للحكومة في مختلف مراحل سن القاعدة القانونية، وهذا ما أدى إلى تقليص وقصور وضعف السلطة التشريعية أمام نفوذ وهيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي.

وهذا ما دفعنا إلى عرض بعض النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج.

- من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية يتضح لنا ضعف المبادرة التشريعية ذات الأصل مقارنة بالمبادرة التشريعية ذات الأصل الحكومي.
- تقوم الحكومة وحدها بالمبادرة في كل تشريع يتعلق بالشؤون المالية أو له انعكاسات على الميزانية أو على العلاقة مع الدول أخرى أو مؤسسة دولية.
- إن تحديد مجال الذي تتحرك فيه السلطة التنفيذية مما أدى إلى ممارسة حق المبادرة التشريعية التي هي المرحلة الأحكام في صناعة القوانين.
- ان النصاب المشروط للمصادقة على المبادرة التشريعية هو بأغلبية المطلقة للقوانين العضوية والأغلبية البسيطة للقوانين العادية وهذا يؤدي فعلا أن المجلس الأمة لم يعد غرفة تسجيلاً لم يتم التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني بل هيئة تتمتع بالاختصاص التشريعي والمناقشة والتعديل وأخيراً المصادقة.
- أن تبؤ المبادرة التشريعية لصدارة العمل التشريعي دفع بالمؤسس الدستوري في كل الأنظمة إلى ضبط ممارسة هذا الحق وبيان المراحل الإجرائية المختلفة التي تمر في طريقها إلى أن تصبح نصاً قانونياً كاملاً محدثاً للآثاره، وهذه المراحل ما تشكل عائقاً يقف في المبادرة التشريعية.
- **ثانياً: اقتراحات.**
- تدعيم سلطة البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين والتقليل من هيمنة المشاريع الحكومة على حساب اقتراحات القوانين, يكون ذلك من خلال الاستغناء عن مختلف الشروط سواء كانت شكلية أو موضوعية التي تؤثر سلباً وتكبح الدور التشريعي للبرلمان.
- إلزامية الحد من تدخل ممثل الحكومة (الوزير الأول) أثناء دراسة المبادرة التشريعية على مستوى البرلمان سواء فيما يتعلق بالمناقشة والتصويت أو حتى المصادقة على مختلف المبادرات التشريعية.

- منح أعضاء غرفتي البرلمان كامل للاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، بمعنى أن يكون تجريد اللجنة من طرق أحد رئيسي غرفتي البرلمان يؤدي ذلك الحد من تدخل الحكومة في عمل وسير اللجنة البرلمانية.
- بإمكان توسيع مجالات القوانين العادية وكذا القوانين العضوية من أجل السماح للبرلمان بغرفتيه لمزاولة اختصاصه التشريعي بكل حرية.

قائمة

المراجع

أولاً: باللغة العربية

I. الكتب:

- 1- النمر سليم وليد، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
- 2- بالحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري منذ الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
- 3- بوشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 4- بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري: نشأة، تشريعاً، فقهاً، الطبعة الثالثة، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2005.
- 5- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة، د ط، دار هومة، الجزائر، 2002.
- 6- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د.ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- 7- هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، د. ط، دار الجامعية الجديدة، الجزائر، 2014.
- 8- سي علي أحمد، مدخل العلوم القانونية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2010.
- 9- عجة الجيلالي، مدخل العلوم القانونية، الجزء الأول، د. ط، بريتي للنشر، الجزائر، 2009.
- 10- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، د. ط، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2009.
- 11- فهيمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.

12- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستور ل28 نوفمبر 1996، دون طبعة، دار الخلد ونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

II. الأطروحات والرسائل الجامعية

أ- أطروحات دكتوراه:

1. حساني محمد منير، أثر الاجتهاد الدستوري على البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016/2015.
2. حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004/2003.
3. صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008/2007.
4. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.
5. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009.

ب- رسائل الماجستير:

- 1- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، رسالة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2011/2010.

قائمة المراجع

- 2- حجاب ياسمين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي-دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015/2014.
- 3- حدادة فاطمة الزهراء، تنظيم عمل مجلس الأمة، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيد حمدين، الجزائر، 2016/2015.
- 4- يحي بدر، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكتملة في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقايد، تلمسان، 2012/2011.
- 5- لونيس بوجمة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة والعلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2006/2005.
- 6- سعاد رابع، المركز القانوني لرئيس الحكومة، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بالقايد، تلمسان، 2008/2007.
- 7- عفرون محمد، إعداد القانون في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005.
- 8- غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في الدستور 1996، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية القوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2002/2001.

ج-مذكرات الماستر:

- 1- أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي 12-16، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017/2016.

- 2- أونا هي هاني ،حمومو عبد الملك، الدور التشريعي لمجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري سلطة أم وظيفة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015/2014.
- 3- بلقفي مراد، بو عمارة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية " ضرورة التوازن وواقع الهيمنة"، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015/2014.
- 4- واعر فطيمة الزهراء، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013/2012.
- 5- فرصاوي عبد الحليم، سلطة البرلمان في سن القوانين على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018/2017.
- 6- غناي عبد الله، مقني علي، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، ادار، 2018/2017.

III. المقالات:

- 1- عاشوري العيد، "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، جوان 2003.
- 2- فرحاتي عمر، "العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجزائريين فتراتي الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04، د.س.
- 3- شيهوب مسعود، "المبادرة بالقوانين بين المجلسين الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، عدد 2، 2003.
- 4- شلبي خالد، "حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة على ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لسنة 2016"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 06، 2016.

5- شريط الأمين، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، عدد01، 2013.

6- شريط وليد، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية التشريعية في النظام البرلماني حالة الجزائر، مقالة، منشورات مجلس الأمة، 1998.

IV. النصوص القانونية:

أ-النصوص التأسيسية:

1- دستور 1963 مصادق عليه من قبل الجمعية التأسيسية، تاريخ 28 أوت 1993، ج. ر.ج.ج.د.ش، عدد64 لسنة 1963.(ملغى)

2- دستور 1976 صادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد94 لسنة 1976.(ملغى)

3- دستور 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد09 لسنة 1989.(ملغى)

4- دستور 1996 بموجب منشور الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 04 مارس 1996، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل

بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19، المؤرخ في

15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد63 الصادر في

16 نوفمبر 2008،معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016،

ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد14 الصادر في 07 مارس 2016.

5- دستور الجمهورية الفرنسية 1958.

ب-النصوص التشريعية:

*القوانين العضوية:

- 1- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش، عدد37 الصادر في جويلية1998، معدل و متمم بموجب القانون رقم 11-13 المؤرخ في 25 جويلية2001، ج.ر.ج.د.ش، عدد 43 الصادر في 03 أوت 2001، معدل و متمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15 الصادر في 07 مارس 2018.
- 2- القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق ل 08 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، عدد15 الصادر في 09 مارس 1999.
- 3- القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 يوليو 2011، المعدل و المتمم لقانون العضوي 98-01، المكلف بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش، عدد43 الصادر في 2011.
- 4- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، عدد50 الصادر في 28 أوت 2016.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 ، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال وإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر.ج.د.ش، عدد64 الصادر في 30 أوت 1998.

ج-النصوص التنظيمية:

1-النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد53، الصادر في 11 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 64 الصادر في 30 جويلية 2000.

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 08 الصادر في 18 فيفري 1998معدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد84 الصادر في 28 نوفمبر 1999، و معدل بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد77 الصادر في ديسمبر2000، ومعدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد49 الصادر في أوت 2017.

V. آراء المجلس الدستوري:

1- رأي المجلس الدستوري، رقم 16/01، ر.ت.د.م.د، المؤرخ في 26 يناير2016، المتعلق بمشروع قانون والمتضمن قانون التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد06 الصادر في 03 فيفري2016.

VI. المواقع الإلكترونية:

1- جبر لبوع، القرار المالي بين الهيمنة الحكومة وعلى الاختصاص واشترك البرلمان، موقع maricdroit. com .

ثانيا: باللغة الفرنسية

• OUVRAGES :

1-dominique rousseau, droit de contentieux, consitutionnelle, montchrestien, paris, 2006 7^{eme} edition, p308.

الفهرس

الصفحة	العنوان
	الإهداء
	شكر و عرفان
	قائمة المختصرات
أ	المقدمة
الفصل الأول: السلطة التنفيذية	
7	المبحث الأول: تنظيم سلطة المبادرة الحكومية
8	المطلب الأول: تعريف المبادرة بالتشريع
9	المطلب الثاني: شروط وإجراءات سلطة المبادرة الحكومية
11	المطلب الثالث: مبادرة الوزير الأول بمشاريع قوانين
12	المبحث الثاني: هيمنة الحكومة على سلطة المبادرة بالتشريع
13	المطلب الأول: إعداد مشروع القانون بين استشارة مجلس الدولة وتأشيرة مجلس الوزراء
14	الفرع الأول: عرض مشروع قانون على مجلس الدولة
17	الفرع الثاني: عرض مشروع قانون على مجلس الوزراء
18	المطلب الثاني: مجالات المبادرة البرلمانية.
18	الفرع الأول: حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع قوانين
19	الفرع الثاني: احتكار الحكومة بالمبادرة التشريعية على المجال المالي
الفصل الثاني: السلطة التشريعية	
24	المبحث الأول: تنظيم سلطة المبادرة البرلمانية
25	المطلب الأول: مبادرة نواب غرفتي البرلمان باقتراح القوانين
27	الفرع الأول: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني
28	الفرع الثاني: مبادرة أعضاء مجلس الأمة
29	المطلب الثاني: الشروط الواردة على سلطة المبادرة البرلمانية
30	الفرع الأول: القيود الشكلية

32	الفرع الثاني: القيود الموضوعية
32	المطلب الثالث: مجالات اقتراح القوانين وتعديلها
33	الفرع الأول: مجال القوانين العادية
35	الفرع الثاني: مجال القوانين العضوية
38	الفرع الثالث: مجال تعديل النص القانوني
39	المبحث الثاني: المبادرة التشريعية على مستوى غرفتي البرلمان
40	المطلب الأول: المبادرة التشريعية على مستوى اللجان الدائمة المختصة
40	الفرع الأول: العمل التحضري على مستوى اللجان الدائمة
41	الفرع الثاني: التعديلات الممكن طرحها من اللجان الدائمة
42	المطلب الثاني: المبادرة التشريعية على مستوى الجلسات العامة
42	الفرع الأول: إجراءات المناقشة والتصويت
45	الفرع الثاني: إجراءات المصادقة على النص المصوت عليه
47	المبحث الثالث: تفوق الحكومة على إجراء العمل التشريعي
47	المطلب الأول: الإيداع أمام البرلمان
48	الفرع الأول: الإيداع بالنسبة للمشاريع القوانين
49	الفرع الثاني: الإيداع بالنسبة للاقتراح القوانين
50	المطلب الثاني: الإحالة على اللجنة المختصة
51	الفرع الأول: المرحلة الأولى
52	الفرع الثاني: المرحلة الثانية
53	الخاتمة
56	قائمة المراجع
64	الفهرس
	ملخص

ملخص:

يعتبر حق المبادرة بالقوانين أول مرحلة من مراحل إعداد النص القانوني، فإن الدساتير اختلفت في تحديد الجهات المخولة لها ممارسة هذا الحق، فالمؤسس الدستوري لقد منح سلطة المبادرة بالتشريع لسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فالنص المقدم من السلطة التنفيذية (الوزير الأول) يسمى مشروع قانون، والنص المقدم من السلطة التشريعية (نواب أو أعضاء مجلس الأمة) يسمى اقتراح قانون لكن كل هذا بقيود منصوص عليها دستوريا، في المقابل نجد السلطة التنفيذية فسح لها مجال واسعاً في ممارسة الوظيفة التشريعية فهذا تهيمن على السلطة التشريعية بفضل ما أتاحت لها النصوص القانونية من آليات وأدوات.

Résumé:

Le droit d'initiative législative est la première étape de la préparation du texte juridique. Les constitutions ont différé pour déterminer qui est habilité à exercer ce droit. L'institution constitutionnelle a accordé le pouvoir d'initiative législative pour les pouvoirs exécutif et législatif. Le texte soumis par le pouvoir exécutif est appelé un projet de loi, Le pouvoir législatif (députés ou membres de l'Assemblée nationale) est appelé un projet de loi, mais toutes ces restrictions sont prévues par la Constitution. En revanche, le pouvoir exécutif a une large portée dans l'exercice de la fonction législative. Mécanismes et outils.