

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الحاج لخضر - باتنة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



عقبات الممارسة التشريعية لغرفتي البرلمان

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق
تخصص: القانون الدستوري

إشراف الأستاذ:
د. شادية رحاب

إعداد الطالبة:
سامية نوري

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
أ.د. شامة خير الدين	أستاذة التعليم العالي	جامعة الحاج لخضر - باتنة -	رئيساً
أ.د. شادية رحاب	أستاذة التعليم العالي	جامعة الحاج لخضر - باتنة -	مشرفاً ومقرراً
د. حسينة شرون	أستاذة محاضرة	جامعة محمد خيضر - بسكرة -	عضواً ممتحنين
د. علي قريشي	أستاذ محاضر	جامعة الحاج لخضر - باتنة -	عضواً ممتحنين

السنة الجامعية:
2013 - 2014

مقدمة

إذا كانت وظائف الدولة تتوزع بين السلطات ثلاث: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية و السلطة القضائية مع وجود مبدأ الفصل بين السلطات، الذي اعتبره مونتسكيو ضماناً لكل تعسف بالسلطة ، وبالتالي عدم العصف بحقوق وحرريات الأفراد، غير أنه لا يمكن تصور انفراد كل سلطة بشؤونها بمعزل عن الأخرى ، الأمر الذي يؤدي بها إلى التعسف بالسلطة ، فقليلة جداً هي الممارسات التي تباشر سلطة من السلطات ذات استقلالية وذاتية تامة ، ذلك أن أي عملية سواء كانت تشريعية ،أو تنفيذية وحتى قضائية بصفة منفردة و ذلك من خلال الالتزام بفحوى ومدلول النصوص القانونية و التي من شأنها أن تطلق العنان لسلسلة من السلطات المتعادلة و المتضادة (الرقابة المتبادلة) والتي يغلب عليها الطابع التعاوني .

فالعلمية التشريعية التي تمارسها من قبل المجلس النيابي أو مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يمثل الغرفة الأولى في البرلمان الجزائري ، و مجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية في النظام البكاميرالي المحدث بموجب التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 على غرار نظام الثنائية لباقي السلطات سواء بالنسبة للسلطة التنفيذية بوجود رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة (الوزير الأول) وكذا السلطة القضائية (القضاء الإداري و القضاء العادي) فتم على ضوء ذلك تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية وباقي سلطات الدولة ،و على رأسها السلطة التنفيذية بما يحفظ توازنها .

حيث أنه وبالرغم من الأحداث التي شهدتها الجزائر و التقلبات السياسية التي عرفتتها المؤسسة التشريعية على غرار باقي مؤسسات الدولة ما أدى لحل البرلمان بموجب المرسوم الرئاسي 91-01 أين دخلت الجزائر مرحلة الفراغ الدستوري أين تم تغييب الهيئات الدستورية المنتخبة ، الأمر الذي أدى إلى التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996 و الذي كان سبباً مباشراً لإحداث الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري لاستكمال البناء المؤسساتي للدولة فتم تقييد المجال المحدد لتدخل سلطة البرلمان بتحديد النطاق الذي يمكن للبرلمان التحرك فيه .

فأصبح بذلك مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري الذي يشكل بحكم تموقعه في نهاية سلسلة مراحل إعداد النص التشريعي الهيئة الضابطة

لعمل الغرفة الأولى للبرلمان هذا من جهة ومن جهة أخرى أصبح هامش تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي كبيرا.

فلم تعد السلطة التشريعية وحدها تحتكر العمل التشريعي ، بل و تتدخل السلطة التنفيذية التي تملك هي الاخرى حق المبادرة بالتشريع .

حيث تمر العملية التشريعية بمراحل و إجراءات فإنها تخضع للعديد من القيود التي أوردها المؤسس الدستوري بما يكفل تنظيمها .

فالدستور الجزائري ينظم العملية التشريعية مراعيًا مبدأ المساواة والتعاون بين غرفتي البرلمان مع نوع من الاستقلال لكل غرفة عن الأخرى، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقا ، عل اعتبار أن العملية التشريعية تتسم بالتكامل و التضافر بين جهود غرفتي البرلمان حتى لا تتم عرقلة الأداء التشريعي وذلك وفقا لما أقره الدستور الجزائري في مادته الثامنة والتسعين (98) "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

و له كامل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"

أما فيما يخص علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية في العملية التشريعية فتظهر من خلال تدخل هذه الأخيرة من خلال جميع مراحل العملية التشريعية ، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى اغتصاب اختصاص التشريع بدءا بأهم محلة في العملية التشريعية أين تتدخل السلطة التنفيذية في اقتراحات النواب من خلال اشتراط المشرع الدستوري ضرورة إخطار الحكومة بكل مقترح برلماني الأمر الذي يجعل الحكومة عقبة أمام السلطة التشريعية في صلب اختصاصها ، بل وتنقسم السلطة التنفيذية في هذه المرحلة العملية التي تشترك فيها بدورها من خلال ما تتمتع به من سلطة المبادرة بمشاريع القوانين التي تتميز هي الأخرى بتفوق ملحوظ على المبادرات البرلمانية ، كما تنفرد هذه الأخيرة بصلاحيات هامة هي المبادرة بمشاريع القوانين في المجال المالي، إلى جانب ذلك توجد العديد من العقبات التي من شأنها الحد من اختصاص المشرع وهو ما يؤدي إلى عرقلتها في صلب اختصاصها و لأدائها التشريعي.

ومن كل ما تقدم تتبين لنا الأهمية البالغة لتحديد أهم عقبات الممارسة التشريعية لغرفتي البرلمان على اعتبار أن هذه الأخيرة تؤثر في فعالية السلطة

التشريعية و أدائها للاختصاص المنوط بها دستوريا ، فلم تعد السلطة التشريعية وحدها تحتكر مجال التشريع بل نجد السلطة التنفيذية تتدخل في كل مراحل العملية التشريعية وذلك انطلاقا من مرحلة المبادرة بالتشريع إلى غاية الإصدار له بل يصل أحيانا أخرى إلى درجة الانفراد به .

و جعلت الأهمية التي يكتسبها الموضوع أن يكون محورا للعديد من الدراسات القانونية والتي في أغلبها على غرفة من غرفتي البرلمان على حدى أو عليهما معا منها نذكر في هذا الصدد "تدهور المعيار التشريعي في النظام الدستوري الجزائري " الذي كان موضوع مذكرة ماجستير للأستاذ أوصيف سعيد، وكذا "دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري" للأستاذ قاوي إبراهيم لسنة 2002، و الملاحظ على هذه الدراسات أنها تركز على أحد الجانب دون تسليط الضوء على جميعها .لهذه الأسباب حاولنا من خلال هذه الدراسة استكمال جميع إجراءات العمل التشريعي بكامل مراحلها وجميع معوقاته وكذا جعل الدراسة من الناحيتين القانونية والسياسية مع التركيز على الجوانب القانونية وكذا تدعيمها بالممارسة الواقعية لهذا الميدان

- و على ذلك فان أسباب اختيار الموضوع تكمن أساسا في أسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

الأسباب الذاتية: فترجع إلى الرغبة الملحة لتوسيع معلوماتنا في التعرف على أداء أهم جهاز في الدولة و ما يواجهه هذا الصرح من عقبات بالرغم من الغموض الذي يسود أدائه لاختصاصه سواءا من خلال المعالجة القانونية للبرلمان ،أو واقع الممارسة الفعلية له، وكذا توفير دراسة علمية متخصصة في هذا المجال .

الأسباب الموضوعية: فترجع أهمها في الوقوف على العراقيل الحقيقية التي من شأنها إما الحد أو تصعيب أداء البرلمان بغرفتيه لاختصاصه بوضع قيود أو عرقلة الإجراءات أحيانا أخرى.

و هو ما يؤدي بن إلى طرح الإشكالية التالية :

- ما هي معوقات الأداء البرلماني وما تأثير السلطة التنفيذية على العملية التشريعية عبر المسار الذي تسلكه النصوص القانونية إلى أن تأخذ شكلها النهائي؟

تندرج تحت هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

- ما هي عراقيل العملية التشريعية خلال مرحلة افتتاح العملية التشريعية (مرحلة الاقتراح التشريعي)

- ما هي معوقات الأداء البرلماني خلال مرحلتي الإقرار والإصدار

ما مدى تأثير العملية التشريعية بهذه العقبات ؟

ومن أجل تحقيق الدراسة لأهدافها اتبعنا المنهج العلمي التالية:

الإطار المنهجي للدراسة: وقد اعتمدنا لدراسة وتحليل الموضوع على عدة مناهج علمية وذلك لتحقيق الأهداف المرجوة أهمها:

منهج التحليل القانوني و ذلك من خلال تحليل وشرح و نقد النصوص القانونية سواء الواردة في الدستور أو القوانين العضوية أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

كما قمنا بالاستعانة بمنهج أخرى لتلائمها مع طبيعة البحث أهمها المنهج المقارن و المنهج التاريخي وذلك بالبحث عن الممارسات المختلفة للسلطة التشريعية وعبر المراحل المتعاقبة و خاصة فيما يتعلق بالصعوبات التي تعترضها .

صعوبات الدراسة: لقد واجهتنا أثناء إعداد هذه الدراسة عدة صعوبات لعل أهمها:

- قلة المراجع المتخصصة إن لم نقل انعدامها في صلب موضوع الدراسة سيما ما يتعلق بالمؤسسة التشريعية الجزائرية .

- التكتّم الواضح لممارسي السلطة التشريعية (نوابا أو أعضاءا) فيما يتعلق بالممارسة العملية أين يعتبرونها أسرار خاصة بالمجلسين ،أين يتفادوا التطرق لأي عقبة تعترضهم .

و انطلاقا من الإشكالية الرئيسية تدفعنا الرغبة القوية توضيح أهم العقبات التي تصعب من أداء المشرع بعضها فرضه الدستور والبعض الآخر فرضه الواقع العملي

و إن كان موضوع عقبات الممارسة التشريعية يبدو للوهلة الأولى موضوعا سهلا ، لكن الحقيقة عكس ذلك لارتباط الموضوع بالجانب السياسي، و كذا لتشعب و تنوع العقبات التي تقيد المشرع والتي إن أضعفها حميها لأدى ذلك إلى تجميع الموضوع

و للإجابة على هذه الإشكالية وللوصول لأهداف الدراسة ارتأينا الخطة التالية :

الفصل الأول: تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة التشريعية على حساب السلطة التشريعية

الفصل الثاني : مظاهر تفوق السلطة التنفيذية في مرحلتي المناقشة والإقرار

الفصل الأول: تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة التشريعية على حساب السلطة التشريعية

إذا كانت الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية تتمثل في إنتاج القانون ، حيث أن هذه العملية التشريعية تبتدى بمرحلة هامة تبرز من خلال ما يسمى بالمبادئ التشريعية غير أن الدستور الجزائري وفي إطار التعامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق الحكومة ، التي منحها الدستور عدة وسائل يمكن من خلالها للسلطة التنفيذية أن تزاخم السلطة التشريعية في مجال اختصاصها، بل وتتفوق في غالب الأحيان عليها.

وإذا كان من المفترض على العمل التشريعي أن يتعلق بجميع أوجه الحياة في الدولة وفي مختلف التخصصات تطبيقا لمبدأ إطلاق مجال التشريع على اعتبار أن المجالس النيابية إنما هي تعبر عن إرادة منتجها إلا أن الأمر لا يكون كذلك في كل الأحوال أين عمد المشرع الدستوري إلى وضع مجال محفوظ لسلطة البرلمان فيما يتعلق بموضوع المبادرات ، وقيود أخرى أغلبها جزائية للحد من سلطة البرلمان في صلب اختصاصه . بل ويحرم البرلمان في مجالات أخرى من التشريع خاصة ما تعلق منها بالجانب المالي أين لا يجوز بتاتا لأعضاء البرلمان تقديم أي مقترح يمس بالجانب المالي .

بل وتعدى التقييد لسلطة البرلمان في حرمان أعضاء مجلس الأمة من سلطة المبادرة بالرغم من وضوح المادة 98 من الدستور .

في المقابل تمارس السلطة التنفيذية سلطة المبادرة بمشاريع القوانين من دون قيد أو شرط بل وتحتكر هي الأخرى المبادرات المتعلقة بالمجال المالي.

وهو ما يجعلنا نعالج هذا الفصل من النواحي التالية :

المبحث الأول : انحصار سلطة المبادرة على نواب الغرفة الأولى

المبحث الثاني: إقصاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية

المبحث الثالث: توسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في مرحلة المبادرة

المبحث الأول: انحصار سلطة المبادرة على نواب الغرفة الأولى

تمارس السلطة التشريعية في الجزائر من طرف برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وله كامل السيادة في إعداد القوانين، وهو ما يترجم تطور الممارسة الدستورية التي شهدتها الجزائر على اثر المراجعة الدستورية في 28 نوفمبر 1996 وذلك بإحداثها لمجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية، التي تشارك في العملية التشريعية مع الغرفة الأولى و هو ما أكدته المادة 98 من دستور 1996 بنصها "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليها" وهو الأمر الذي تؤكدته المواد 122، 123 من الدستور¹.

وعلى ذلك فالأصل أن تمارس السلطة التشريعية بالتساوي بين غرفتي البرلمان، وفي كل المراحل، ومنها سلطة المبادرة بالتشريع التي يفترض تقاسمها من طرف غرفتي البرلمان².

و انطلاقا من هذه القراءة فانه بات من المؤكد أن يشترك في حق المبادرة بالتشريع أعضاء البرلمان جميعا، سواء كانوا نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء في مجلس الأمة ، بالرغم من الفرق بين الغرفتين هو الأسبقية في الوجود الأمر الذي تنبه له المؤسس الدستوري في الأحكام الانتقالية من نص المادة 3/180 من دستور 28 نوفمبر 1996 التي تنص في فقرتها الأخيرة " يمارس المجلس الشعبي الوطني السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة ..."

¹ - نصر الدين معمري. التشريع عن طريق المبادرة. مجلة النائب. العدد الثاني. ص 22.
² - جمال نور الدين. النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري (رسالة ماجستير فرع الادارة المالية) جامعة الجزائر. سنة المناقشة 2002. ص 50.

و عليه فان افراد المجلس الشعبي الوطني في تلك الفترة بحق المبادرة بالتشريع له ما يبرره هو عدم تنصيب الغرفة الثانية من الناحية الواقعية ، و لئن تم تنصيب الغرفة الثانية بعد سنتين من صدور الدستور بتاريخ 1998.01.04 كان من المنتظر أن تمنح له الدستورية كاملة كشريك في التشريع و ذلك على غرار نظام المجلسين الفرنسي المقتبس منه، إلا أن الاقتباس كان مشوها.

الأمر الذي يناقض هذه القراءة أين تم قصر سلطة المبادرة بالقوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة و هو ما أكدته المادة 119 من دستور 1996 ، بالرغم من أن الهدف من إنشاء الغرفة الثانية هو تحسين الأداء التشريعي للبرلمان ، بتعويض سلطة المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة إلا أن إقصاء هذا الأخير من ممارسة هذا الاختصاص يؤدي لغياب التوازن بين الغرفتين .

و بالرغم من تمتع مجلس الأمة بسلطة المبادرة بالتشريع و لو بطريقة غير مباشرة، وعلى مستوى ضيق من خلال عرقلة العمل التشريعي على مستوى مرحلة الإقرار و بهذا تم الاستبعاد الصريح لمجلس الأمة من سلطة المبادرة ما تدعمه المادة 23 من القانون العضوي 02/99 .

و على ذلك فان سلطة المبادرة هي: "ذلك العمل الذي يرسم الأسس للتشريع التي تناط بمضمونه في ذات الوقت يحدد موضوعه"

كما يعرفه الأستاذ دو فرجيه: "حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان"³

3-عمر حلمي فهمي الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي و البرلمان.دراسة مقارنة. الطبعة الاولى. دار الفكر العربية. القاهرة. 1980.ص11.

ومن خلال ما تقدم كان تقسيمنا لهذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني

تعترف الدساتير الجزائرية المتعاقبة للبرلمان بحق المبادرة التشريعية، فتخول النواب هذا الحق بالرغم من تقاسمه مع السلطة التنفيذية⁴ دون قصر هذا الحق على عدد من النواب و يرجع هذا الحق إلى حقيقة مفادها ضرورة أن يكون القانون من صنع المجالس النيابية باعتبارها الممثل الوحيد لسيادة الشعب⁵.

غير أنه و بعد تبني الجزائر لنظام الازدواجية البرلمانية فقد قصرت حق الاقتراح⁶ على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة و ذلك بموجب المادة 119 من دستور 1996 المعدلة و بموجب التعديل الدستوري 19/08 " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين و تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائبا ..."

و بذلك يختص المجلس الشعبي الوطني بوصفه الغرفة الأولى للبرلمان بعملية المبادرة التشريعية دون الغرفة الثانية ، التي ينحصر دورها في هذا المجال في مناقشة النصوص التي كان قد صوت عليها المجلس الشعبي الوطني لتتم المصادقة عليه من طرف 3/4 أعضائه حال الموافقة كما جاء بنص المادة 120 من الدستور.

4 - المواد من دستور 63: 55، 54

5 - اسماعيل الغزال. الدساتير. مؤسسة عز الدين للطباعة. 1996. ص 343

6- يسمى اقتراحا بالنسبة للمبادرة الصادرة من النواب ، أما المبادرة الصادرة من الحكومة تسمى بمشاريع القوانين.

وعليه يتمتع نواب مجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة بحق المبادرة بالتشريع⁷ ما يجسد السيادة المكفولة دستوراً لممثلي الشعب في مجال التشريع⁸ و التي أوردها الدستور في الفصل الثاني من الدستور ، غير أن ممارسة النواب بهذا الحق يخضع في الحقيقة لشروط شكلية و أخرى موضوعية حددها الدستور و القانون العضوي 02.99 و هو ما سنتناوله على التوالي :

الفرع الأول: القيود الشكلية

الفرع الثاني: القيود الموضوعية.

الفرع الأول: القيود الشكلية

بالرغم من حق الاقتراح معترف به دستوريا استنادا للمادة 119 من الدستور الا أن المؤسس الدستوري فرض جملة من الشروط الشكلية أو شروط لها علاقة بالقبولية RECEVABIETE و التي من شأنها تقييد المقترح البرلماني ، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى التقليل من عددها من جراء رفض المقترح البرلماني من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني ، و ذلك من دون النظر في الموضوع⁹.

و لئن كانت هذه القيود ضرورية لضمان جدية المبادرات البرلمانية، فإنها باتت تشكل عائقا من الناحية الواقعية، أين أصبحت تشكل عقبة حقيقية تعترض تحرك النائب في صلب اختصاصه.

7-المقصود بالنواب أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة وذلك من خلال المواد 110، 111، 112 من الدستور

8- على اعتبار أن جميع نواب المجلس الشعبي الوطني منتخبون بطريق مباشر

9- جفال نور الدين. المرجع السابق. ص 77.

فسيادة البرلمان ليست مطلقة في هذه المرحلة ، أين تخضع اقتراحات النواب إلى جملة القيود الشكلية التالية:

*الشرط الأول: ضرورة توقيع عشرون (20) نائبا

يشترط لقبول المقترح البرلماني للمناقشة أمام البرلمان أن يكون مرفقا بتوقيع عشرون نائبا على الأقل.¹⁰ وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 2/119 من الدستور "تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش اذا قدمها عشرون نائبا".

و بهذا يكون المؤسس الدستوري قد اخذ بالقيود العددي للمبادرة البرلمانية التي أصبحت بدورها تشكل قيودا حقيقيا في النظام الدستوري الجزائري¹¹. و يهدف من وراء هذا القيد إلى تهميش دور النواب من سلطة المبادرة الفردية على غرار إقصاء مجلس الأمة من هذا الحق.

لقد أخذ المؤسس الدستوري بهذا القيد لأول مرة بموجب دستور 1976، حيث نص في مادته 2/148 " تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا" و هو ما لم يكون موجودا في دستور 1963 أين كان يعترف للنائب بالحق في المبادرة الفردية¹².

و إذا كانت المبادرة البرلمانية تمثل عائقا و قيودا حقيقيا لعضو البرلمان إلا أنها من الناحية العملية قد تكون لها ايجابياتها كما لها سلبياتها .

غير أن هذا تقييد المقترح البرلماني تقييدا عدديا من شأنه إضفاء الطابع الجماعي لنواب المجلس الشعبي الوطني ، وبث روح التعاون بعيدا عن التنافر

10- ناجي عبد النور . النظام السياسي الجزائري من الاحادية الى التعددية السياسية .مديرية النشر لجامعة قالمة.2006.ص190.

11 - ومن الدول العربية التي تبنت القيد العددي للمبادرة البرلمانية المملكة الاردنية

12-من الدول العربية التي تأخذ بمبدأ المبادرة الفردية مصر بموجب المادة 109 من الدستور و البحرين،و كذلك الدستور الفرنسي بموجب المادة 39 منه .

الحزبي خاصة و أن دور الأحزاب في البرلمان مرهون بمدى الالتزام الحزبي.

كما يهدف إلى ضمان جدية المقترح البرلماني خاصة و أن كل مقترح برلماني تم مناقشته من طرف عدد معين من النواب و تم قبوله من طرف عشرون نائبا على الأقل سيكون من دون شك جدير بالمناقشة و الطرح على البرلمان، و على سبيل المخالفة، فإذا لم يحصل على إجماع فسيكون بلا منازع بدون قيمة ولا يستحق المناقشة و سيقابل لا مجال بالرفض ، كما أن إجماع عشرون نائبا سيضمن ترقية المبادرة البرلمانية و يضمن جودتها.

غير أنه و بالرجوع إلى واقع الممارسة البرلمانية فان التقييد العددي للمبادرة البرلمانية إنما هو محاولة جادة لتهميش دور النائب من سلطة المبادرة، أين تم نقل الحق من المبادرة الفردية إلى المبادرة الجماعية¹³، و هو ما كرسه دستور 1976 و دستور 1996 بمادته 2/119 من بعد .

و إن كان ظاهر الأمر هو تحقيق جدية المقترحات و ترقيةها إلى مستوى المبادرة الحكومية التي تتصف بالجودة و الدقة، إلا أن الغاية الحقيقية من فرض هذا القيد هي خلاف ذلك لان المبادرة الفردية قادرة هي الأخرى أن تكون جادة، مضبوطة و دقيقة

و الدليل على ذلك نجاح المبادرات الفردية على مستوى بعض الأنظمة ففي فرنسا مثلا يشكل الاقتراح البرلماني فيها نسبة معتبرة.¹⁴

فالغاية إذن من فرض مثل هذا القيد إنما هو عرقلة الاقتراح البرلماني بغرض منح التفوق للمبادرة الحكومية خاصة و انه ليس من السهل الحصول

13- الامين شريط. التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية. مجلة الفكر البرلماني. الجزائر العدد 4. الصادرة في أكتوبر 2003. ص 114.

14- سعاد عمير، ص 94 .

على النصاب المطلوب، لأنه إذا كان من اليسير تحقيقه في ظل نظام الحزب الواحد فإنه من العسير تحقيقه في ظل تعددية حزبية.

*الشرط الثاني: ضرورة تسبب اقتراحات القوانين و مراعاة الصياغة القانونية

يجب أن يرفق كل اقتراح قانون بعرض الأسباب أدت إلى عرضه و أن يتم تحريره في شكل مواد من اجل إضفاء الصبغة القانونية عليه، ثم يقوم أصحاب الاقتراح بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من اجل البت فيه و دراسته من الناحية الشكلية، و في حالة عدم استقاء الاقتراح الشروط المطلوبة يتم رفضه من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني .

و في حالة قبوله يتم إبلاغ الحكومة فوراً ، و لا شك إن هذا الشرط من شأنه التأكيد على ضرورة التزام النواب في اقتراحاتهم بالتجرد من العشوائية في طرحهم، و ترقية وكفاءة أدائهم مستوى التشريع للأمة بالرغم من أن هذا الشرط يصعب تحقيقه من الناحية الواقعية ، ما يجعل هذا الأمر قيداً على النواب من دون أن يشكل عائقاً على السلطة التنفيذية¹⁵ أين نلاحظ كفاءة الجهاز التنفيذي و استقراره، ما يؤهله إلى تكوين لجان خاصة بإعداد المشاريع و كما أن المرجعية المعلوماتية للجهاز التنفيذي التي تمتاز بالدقة و التنوع كفيلة بضمان مستوى مميز من المشاريع المعللة تعليلاً كافياً كما يلعب مجلس الدولة دور المستشار¹⁶ في جميع مشاريع القوانين أين تنصب مراقبته خاصة على الجانب الشكلي.

15- طعيبة أحمد. مقال محددات المؤسسة التشريعية (دراسة حالة البرلمان في الجزائر). مجلة الحقوق و العلوم الإدارية الجلفة. العدد الأول. جوان 2008. ص 44.

16- ثامري عمر. سلطة المبادرة التشريعية (رسالة ماجستير فرع الإدارة و الأعمال). جامعة الجزائر. سنة المناقشة 2006. ص 91

أما البرلمان فهو محروم من المؤهل و الخبرة ما سيؤدي إلى ضعف الصياغة و التعليل للمبادرات ما يشكل عائق حقيقيا يحمل كثيرا من النواب للعزوف عن المبادرة .بأي اقتراح.

و هذا ما يفسر ندرة المقترحات البرلمانية التي أصبحت في الغالب تقتصر على تعديلات لنصوص قانونية سارية المفعول¹⁷.

* الشرط الثالث: عدم الاعتراض الحكومي:

بمجرد اجتياز المبادرة البرلمانية للقيدتين السابقين تبقى رهينة عدم الاعتراض الحكومي. حيث أن إيداع المقترح البرلماني لدى مكتب المجلس الشعبي و دراسته من الناحية الشكلية و بمجرد قبوله من المكتب، يتم إبلاغ الحكومة فوراً من أجل إيداع رأيها⁽¹⁸⁾، و ذلك خلال أجل لا يتجاوز شهرين، و إذا لم ترد الحكومة خلال هذه المدة، يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني إحالة الاقتراح تلقائياً على اللجنة المختصة، من أجل دراسته.

أما إذا تم رفض المقترح البرلماني من طرف الحكومة فلا يتقبل للمناقشة و هو ما تضمنه الفقرة الأخيرة من المادة 25 قانون العضوي 99-02 التي حدد أسباب اعتراض الحكومة وأرجعتها إلى نص المادة 121 من الدستور .

و بهذا خول المؤسس الدستوري للحكومة إمكانية الاعتراض على اقتراح القانون¹⁹ إذا كان يدخل في نطاق المادة 121 من الدستور التي نصت على "لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه، أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات

¹⁷- و ان كان الغالب في عمل الحكومة لرفض أي مقترح برلماني هو التذرع بالمادة 123 من الدستور .

¹⁸ -أنظر المادة 25 من القانون العضوي 99-02

¹⁹-أنظر المادة 25فقرة 2 من القانون العضوي 99-02 .

الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"

الأمر الذي يجب على النواب مراعاته، و إثبات أن اقتراحاتهم لا تتضمن تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، و الهدف هو الحفاظ على الميزانية الشغل الشاغل لعمل الحكومة.

الفرع الثاني: القيود الموضوعية

بالإضافة للشروط الشكلية التي لا بد على النواب مراعاتها، هناك بعض القيود التي يترتب على عدم احترامها رفض الاقتراحات المقدمة من طرف النواب و يتعلق الأمر بموضوعها.

فلا يمكن أن تنصب اقتراحات القوانين إلا على الموضوعات المحددة بموجب الدستور، كما لا تقبل مبادرة النواب التي من شأنها المساس بالنفقات العمومية. و بهذا فإن الدستور الجزائري قد اخذ بالاتجاه الفقهي الذي يجعل اختصاص البرلمان مقيدا وذلك تأثرا بالمادة 34 من الدستور الفرنسي.

*الشرط الأول: المجال المحدد للبرلمان

إذا كان الأصل أن للنواب اقتراح ما يشاؤون و في كل المجالات باعتبار أن البرلمان يملك كامل السيادة في الميدان التشريعي²⁰ وفي كل المجالات غير أن المؤسس الدستوري قد حصر مجالات محددة للقوانين، التي يمكن للنواب على ضوءها تقديم اقتراحاتهم و هذا التقيد الذي اخذ به المؤسس الدستوري لأول مرة بموجب دستور 1963 كما أن دستور 1976 فقد ساير

²⁰ -أنظر المادة 98 من الدستور

جل الدساتير العالمية، التي تأخذ بمبدأ إطلاق مجال القانون تأثيرا بمفكرة سيادة البرلمان²¹.

إلا أن هذا الإطلاق لا يمكن أن يؤخذ على ظاهره، حيث أن الممارسة العملية قد أثبتت إبعاد المجلس التشريعي، و فرضت هيمنة الجهاز التنفيذي متذرة بالطابع الاستعجالي للتشريع بموجب أوامر أو مراسيم و على أوسع نطاق.

و بهذا فالممارسة العملية فرضت نفسها نصا و تشريعا بموجب دستور 1976 حيث جاءت المادة 151 منه إلى وضع قائمة حصرية لمجالات القانون ثم حددت المادة 152 منه ستة و عشرون (26) مسألة من المسائل التي يمكن للبرلمان التشريع فيها.

و على نفس النهج سار دستور 1989 في المادة 115 منه و دستور 1996 حيث أنه بموجب المادة 122 منه أين وسعت من مجال اختصاص البرلمان في مجال القانون العادي إلى ثلاثون (30) مسألة و غير أن هذه الأخيرة تمتاز بأنها أقل حيوية ، أكثر تقنية و تعقيد، فيكتفي المشرع فيها ببيان القواعد العامة، تاركا تفصيلها للتنظيم²² أين يكون تعاون الحكومة أمر ضروري من أجل إصدار القواعد التطبيقية التي تضع النصوص التشريعية حيز التنفيذ.

تبقى للسلطة التنفيذية(الحكومة) مطلق الحرية في التحريك في المجالين القانوني و التنظيمي عن طريق مشاريع قوانين ،وما بقي ستمرره عن طريق اللوائح من دون أن ننسى دور رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي المحدد بموجب المادة 125 .

21-ولد محمد مريم. الرقابة الدستورية على القوانين العضوية و الأنظمة الداخلية للبرلمان(رسالة ماجستير فرع الدولة و المؤسسات العمومية)جامعة الجزائر.سنة المناقشة 2011.ص114.

22-محمد سعيد جعفر.مدخل للعلوم القانونية (الوجيز في نظرية القانون). الجزائر ،دار هومة. الطبعة الثالثة عشر. 2006. ص103.

غير أن دستور 1996 قد استحدث نوعا جديدا من القوانين هي القوانين العضوية التي وضع لها هي الأخرى مجالا محددا لها و هو ما سنتناوله في النقطة الثانية.

1- المجال المحدد للقوانين العادية :

لقد حاول التعديل الدستوري 1996 التوسيع و التنويع في دائرة المواضيع التي يمكن للبرلمان التشريع فيها بموجب قوانين عادية إلا أن هذا التحديد يظل عقبة في وجه البرلمان ، فلا يستطيع النواب تقديم الاقتراحات خارج الحدود التي رسمها الدستور، و إذا لم يحترم هذا الشرط فإن الحكومة تستطيع أن تدفع بعدم القبول سواء بالنسبة للمبادرة البرلمانية أو المبادرة بالتعديل²³

وبتحليلنا للمادة من الدستور 122 نلاحظ أنها ميزت بين طائفتين من القوانين:

أ - الطائفة الأولى: في هذا النوع يكتفي فيها البرلمان باقتراح القواعد العامة و المبادئ الأساسية دون الخوض في تفاصيلها، لأنها إما ذات طابع عام ،أو لاتصالها بجوانب إستراتيجية، أو لارتباطها بجوانب تقنية ، تاركا أمر تفصيلها و ضبطها للسلطة التنفيذية و تتمثل هذه المواضيع في احدى عشرة موضوعا عل التوالي:

- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم ، و البحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل و الضمان الاجتماعي.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و اطار المعيشة و التهيئة العمرانية.

- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية.
 - القواعد العامة المتعلقة بقانون الاحوال الشخصية وحق الاسرة ، لا سيما الزواج ، الطلاق ، والبنوة ، والاهلية ، والتركات.
 - القواعد العامة المتعلقة بوضعية الاجانب.
 - القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي ، وانشاء الهيئات القضائية.
 - قواعد قانون العقوبات ، الاجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجرح ، و العقوبات المختلفة المطابقة لها و العفو الشامل ، و تسليم المجرمين ، و نظام السجون.
 - القواعد العامة للاجراءات المدنية و طرق التنفيذ.
- و الملاحظ أن المشرع في هذا النوع اكتفى ببيان القواعد العامة دون التطرق لتفاصيلها.

ب- الطائفة الثانية: يتمتع البرلمان في هذه الطائفة بحرية أكثر في ممارسة اختصاصه، إذ بإمكانه أن يتعدى لتفصيل الجزئيات و بالمقابل يقل تدخل السلطة التنفيذية في هذا النوع و تتمثل قائمة المواضيع في ثماني عشرة موضوعا :

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية ، لا سيما نظام الحريات الفردية ، وواجبات المواطنين.
- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية .
- نظام الالتزامات المدنية و التجارية، و نظام الملكية.
- التقسيم الإقليمي للبلاد
- المصادقة على المخطط الوطني .

- التصويت على ميزانية الدولة .
- إحداث الضرائب و الجبايات والرسوم و الحقوق المختلفة.
- النظام الجمركي.
- نظام إصدار النقود، و نظام البنوك والقروض والتأمينات.
- حماية التراث الثقافي و التاريخي، والمحافظة عليه.
- النظام العام للمياه .
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمناجم و المحروقات .
- النظام العقاري.
- الضمانات الأساسية للموظفين ، و القانون الأساسي العام للوظيف العمومي.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات .

إذا كان الدستور قد وضع إطارا عاما للبرلمان في ممارسة اختصاصه التشريعي بموجب قوانين عادية في ثلاثين (30) مجالا، وبالرغم من ورود التجديد العددي على سبيل الحصر إلا انه يمكن للبرلمان التشريعي بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شريطة الحصول على اذن أو ترخيص من الدستور²⁴ .

2- المجال المحدد للقوانين العضوية

بعد تبني الدستور الجزائري الصادر في 28-11-1996 لأول مرة في التاريخ الدستوري ، طائفة جديدة من القواعد القانونية أطلق عليها تسمية

²⁴- أنظر المادة 18، 19، 35، 30، 20 من الدستور

"القوانين العضوية" مفضلا بذلك الترجمة الحرفية للمصطلح الذي أطلقه الدستور الفرنسي الموافق لـ 04 أكتوبر 1958 "Lois organiques"²⁵، وخصها بوصف خاص و إجراءات متميزة ووظيفة محددة .

ولهذا لجأ المؤسس الدستوري إلى تقيد آخر يتعلق بالقوانين العضوية المستحدثة بموجب المادة 123 من الدستور²⁶ و تحتل القوانين العضوية مكانة هامة نظرا لأهمية الدور الذي يلعبه من توضيح أحكام الدستور²⁷ وكأداة لإعادة التوازن للعلاقات في إطار السلطات العامة، و لتجنب التعديلات الدستورية المتكررة²⁸ و لتحيين التدابير الدستورية كقوانين الأحزاب، الانتخابات وما يبررها هو ضرورة المحافظة على القيم الدستورية و عدم إهدارها .

و نظرا لمكانة الدستورية للقوانين العضوية ، فإن الدستور حدد مجالاتها القانونية التي يمكن للبرلمان أن يشرع بموجبها و تتمثل المجالات التي حددتها المادة 123 من الدستور في سبعة مجالات:

- تنظيم السلطة العمومية
- نظام الانتخابات
- القانون المتعلق بقانون الإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي

21- تعود الأسباب التي دعت المؤسس الدستوري الجزائري إلى تجنب الاعتماد على المصطلحات الواردة في كل من الدستور المغربي، التونسي، الموريتاني إلى ما يلي:

25- عدم الاعتماد على مصطلح " القانون الأساسي " لأنه سبق و أن وصف " الدستور " في ديباجته بما يلي "...إن الدستور فوق الجميع، و هو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات ..."، و هو الوصف الذي أكدته في نص المادة 182: "يصدر رئيس الجمهورية نص التعديل الدستوري، الذي أقره الشعب، و ينفذه كقانون أساسي للجمهورية"

26- أنظر العيد عاشوري مجلة النائب.(تعليقا على مقال النائب بالمجلس الشعبي الوطني نور الدين فكابر المنشور بجريدة الشروق اليومي) العدد 950 ص.20.

27- باعتبارها إجراء تشريعي يهدف لتكملة قواعد الدستور وإدخالها حيز التنفيذ.

28- ولد محمد مريم. المرجع السابق ص.90

– القانون المتعلق بقوانين المالية

– القانون المتعلق بالأمن الوطني.

فلا يجوز للبرلمان التشريع خارج هذا المجالات، غير انه يجوز استثناء الخروج عن هذه المجالات بشرط أن ينص الدستور صراحة على ذلك نص و ذلك بموجب المواد 112، 103، 92، 89، 115، 157، 153، 116، 158، من الدستور.

و الملاحظة انه في دستور 1996 نلاحظ انقسام التشريع أولا بين مجال القوانين العادية و القوانين العضوية، و هذه الأخيرة إطارها ضيق مقارنة بالقوانين العادية، كما أنها تخضع لإجراءات خاصة أين تتم المصادقة عليها القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب و أغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة كما سنرى لاحقا ، كما تخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من المجلس الدستوري أين يلزم عرضها عليه بموجب الإخطار المسبق الإلزامي.

و تجدر الإشارة إلى انه أول قانون عضوي صادق عليه البرلمان خلال العهدة التشريعية الرابعة هو قانون 01.98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق ل 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة و تنظيمه و عمله المنشور في الجريدة الرسمية عدد 37 سنة 1998 .

*الشرط الثاني: عدم تعلق المبادرة بالمجال المالي²⁹

لقد اخذ الدستور الجزائري بهذا القيد في المادة 121 منه بنصها على ما يلي : " لا يقبل اقتراح أي قانون نتيجته أو مضمونه تخفيض الموارد

29- لدرع نبيلة. التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري (رسالة ماجستير فرع الادارة والمالية). جامعة الجزائر. ص 138.

العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان موفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"

و بهذا فان الدستور الجزائري قد قيد المبادرة البرلمانية و أخضها لضابط أساسي يهدف من ورائه لعدم تمكين النواب عن طريق المبادرة بأي اقتراح من شأنه إضافة أعباء على عاتق الدولة، أو تخفيض موارد من موادها³⁰.

و إلا عليها أرفق الاقتراح المالي بتدابير من شأنها زيادة مواد الدولة أو توفير مبالغ في فصل آخر يساوي على الأقل المبلغ المقترح إنفاقه، وعلى هذا فلقد ذهب المؤسس الدستوري إلى اعتبار أن هذا القيد ليس بالأمر السهل على النواب تحقيقه، و هو كاف لعرقلة أي اقتراح مالي، على اعتبار أن أي اقتراح سوف لن يخلوا من الجانب المالي سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. و العلة من وراء تقييد حق النواب في الاقتراح المالي يتمثل في كون النواب سيكون تحت ضبط ناخبهم، و سيضطره أن يطالبوا باستحداث نفقات لا صلة لها بالمصلحة العامة.³¹

غير أن هذا القيد لم ينفرد به الدستور الجزائري، بل أخذت به اغلب الدول على غرار بريطانيا ، و فرنسا.

و يرجع ظهور القيد الدستوري القاضي باستبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي و قصر هذا الحق على الحكومة وحدها إلى وزير المالية الفرنسي ليون ساي بمناسبة افتتاح الجلسة في 11 يناير 1877 بقوله " أن طلب فتح الاعتماد يجب أن يكون من اختصاص الحكومة وحدها، بل أن

³⁰ثامري عمر. المرجع السابق.ص96.
³¹- امالو نبيل. "خصوصية قانون المالية و القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري".رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية.جامعة الجزائر كلية الحقوق بن عكنون. 2007.ص 10.

اقترح السائل المالية عموما يجب قصرها على الحكومة لان مشاركة النواب في اقتراح قوانين المالية يمكن أن يهدد مبدأ توازن الميزانية"³²

إلا أن البرلمان الفرنسي قد تراجع عن هذا القيد في عام 1877 عند تصويت على اقتراحات عديدة ترجي إلى أحداث نفقات مالية، و ذلك عندما تقدم احد النواب باقتراح عاجل يرجي استحداث نفقة ما، فرفض وزير المالية ذلك على اعتبار انه مجال محفوظ للحكومة، إلا أن رئيس المجلس قد رد عليه بان الاقتراحات المالية لم تعد ممنوعة و على النواب حق اقتراح قوانين المالية و أحداث النفقات ،غير أن الدستور الفرنسي لعام 1958 قد منع صراحة على أعضاء البرلمان الاقتراحات أو التعديلات التي من شأنها تخفيض موارد عمومية أو أحداث تكاليف عمومي أو الزيادة فيه³³ و بناءا عليه فان هذا القيد على رأي المحللين إنما هو كان لعرقلة أي اقتراح برلماني، خاصة و أن أي اقتراح سوف لن يخلو من الجوانب التي من شأنها التأثير بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الميزانية، الأمر الذي يصعب على النواب إثبات عدم تأثيره على الميزانية وفقا لمنظور المادة 121 من الدستور .

و أمام هذا القيد سوف لن يكون أمام النواب سوى الحق في عدم التصويت على المشاريع المنظمة قانون المالية³⁴ أو مراقبة الحكومة في تنفيذها.

و من خلال هذه القيود الشكلية و الموضوعية المتعلقة بممارسة الحق في التشريع، نلاحظ بما لا يدع مجالا للشك التفوق الواضح للسلطة التنفيذية من

32- غبد الله بوقفة .أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري.(دراسة مقارنة)،دار هومة الجزائر،طبعة 2002 .ص148.

33- وذلك بموجب المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

34- أنظر المادة 44 من القانون العضوي 99-02 المتضمن العلاقات مع البرلمان .

خلال ما تتمتع به من امتيازات من خلال مشاريع القوانين، بل و تنفرد الحكومة التشريع في المجال المالي ما تكرسه المادة 121 من الدستور.

و بالرغم من وجود قيود تشترك فيها مشاريع القوانين مع الاقتراحات إلا أن الغاية الأساسية من وراء فرضها، إنما هو إصابة السلطة التشريعية في اختصاصها، خاصة و أن للسلطة التنفيذية التدخل بما تتمتع به من سلطة تنظيمية أين تشتمل على جميع المسائل المفترضة للقوانين.

و بهذه الصورة يشكل التقيد الشكلي و الموضوعي ضربة حقيقية لسلطة البرلمان في المبادرة المخولة للنواب دون أعضاء مجلس الأمة بالرغم من النص العام الذي حددته المادة 98 من دستور 1996 التي كرست سيادة البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، في حين نلاحظ تشويه واضح لهذه السلطة (سلطة البرلمان) على مستوى الإجراءات الخاصة بممارستها .

المطلب الثاني: التعديل صورة غير مباشرة للمبادرة

إن التعديل هو اقتراح تغيير جزئي لنص يتم إداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بغرض التصويت عليها وفق إجراءات منظمة ومحددة. وفي هذا السياق يقول "Adhemer Esmein" (...التعديل بمثابة اقتراح تعديل للنص على مشاريع قوانين أو الاقتراحات التي أودعت على الغرف)³⁵ في حين "M-Alain brouiller" يعتبر التعديل على أنه التقنية التي تسمح من شأنها إدراج ضمن مشروع القانون أو الاقتراح أحكام جديدة أو طلب إلغاء مواد معينة³⁶

عليه فالغاية من ممارسة هذا الحق هي التوصل إلى تغيير أو تعديل النص المناقش، وبالتالي الوصول بالمقترح إلى التصويت والمصادقة عليه في جلسة

³⁵ -slimane lakhrouf – Le droit d'amendement -R.D.P 1991. CIT: 440

³⁶ --slimane lakhrouf. OP CIT: 440

عامة، حتى يتحول النص من مجرد مشروع قانون إلى قانون وفق إجراءات مرتبطة بمرحلة ضرورية. وبالتالي فالتعديل كآلية من آليات المبادرة التشريعية

ويرجع السبب في الاعتراف للبرلمان بسلطة التعديل انطلاقاً من مبدأ شرعية وأحقية المبادرة البرلمانية في التشريع والتي يندرج عنها حق التعديل، إذ أن المنطق أكثر سهولة بالاعتراف للسلطة التشريعية بالاختصاص الأصل في المبادرة الكاملة (النص بكامله) ولو بصفة نظرية من دون الاعتراف لها بحق المبادرة الجزئية أو التعديل الجزئي.

فالتعديل ومشروع القانون كلاهما نص يفتقر للقوة القانونية ويبحث عن المصادقة، والاختلاف بينهما لا يعدو إلا أن يكون اختلافاً شكلياً إجرائياً لا علاقة له بالجوهر بل إن الفقه الدستوري يذهب إلى أبعد من ذلك فلا يولي أهميته حتى للتعديل الفرعي والذي هو اقتراح إدخال تعديل على التعديل حيث يعتبره صورة من صور ممارسة حق التشريع وبالتالي صورة من صور المبادرة بالتشريع، بل ويعتبره البعض فرع لحق المبادرة أو أنه مجرد مبادرة مقيدة.

الفرع الأول : تنظيم حق المبادرة بالتعديل

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري من أول دستور على اشتراك النواب والحكومة في ممارسة هذا الحق خلاف المشرع الفرنسي الذي لم³⁷ ينتبه إلى ذلك إلا في دستور 1958.

لقد فصل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم الغرفتين والعلاقة بينهما وبين الحكومة، وذلك في المادة 01/128 منه التي حددت الجهات المخولة لممارسة هذا الحق في كل

³⁷نصر الدين معمري. المرجع السابق. ص 22.

من اللجنة المختصة، ونواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، إضافة إلى الحكومة.

ولكن وبالرجوع إلى مواد القانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجد بأن هذا الحق قد قيد بمجموعة من الشروط يجب مراعاتها عند تقديم أي تعديل على النص موضوع المناقشة ومعظمها شروط تتعلق بتعديلات النواب.

أولا : الاعتراف للنواب بحق التعديل وفقا لشروط

لا بد من الإشارة إلى النظام الداخلي لغرفتي البرلمان قد تناول حق التعديل³⁸ بطريقة صريحة، في حين أن الدستور الجزائري تناولها بطريقة عرضية من خلال المادة 120/5، إذ أن هذا الحق مقيدا موضوعا، إجراء و شكلا، قيودا دستورية كانت أو تنظيمية (النظام الداخلي)

فالشرط الأول يتعلق بعدد أصحاب التعديل حيث أوجدت المادة 03/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يتم تقديمه من قبل 10 نواب،، هذا ما يقلل من المبادرات بالتعديل و يضعف النشاط البرلماني مما يحتم اللجوء للتكتلات و استبعاد كل مبادرة فردية

كما يشترط أن تكون موجزة وأن تتضمن التعديلات اللازمة، وأن تنحصر في مادة من مواد النص المودع للمناقشة، إذ أنه من البديهي أن ينصب حق التعديل على الاقتراحات و المشاريع المودعة، على مسألة إدراج مادة إضافية حسب المادة 61/2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نصت على ضرورة اتصالها و علاقتها المباشرة بالنص المناقش وهو ما يفهم أن التعديل إنما هدفه هو تعديل أو إلغاء لما هو موجود في حين أن إدراج مادة إضافية يهدف إلى إضافة جديدة.

³⁸- أنظر المادة 25 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ويجب أن تقدم تعديلات النواب في مدة زمنية قصيرة جدا تقدر بأربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل³⁹.

إلى جانب القيود الخاصة هناك قيود عامة تتمثل في احترام مجال القانون وذلك بالموازاة مع حق المبادرة الأمر الذي نصت عليه المادة 05/25 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وهو أمر بديهي باعتباره كما سبق القول أنه مبادرة مقيدة أو مبادرة جزئية.

و أخيرا نشير إلى أن هذه التعديلات ينبغي أن تكون معللة، مختصرة و كتابية طبقا لنص المادة 61/2 من النظام الداخلي، ليتم إخضاعها لدراسة اللجنة المختصة موضوعا، علما أن تقارير اللجنة قد تؤثر على رأي الجمعية العامة.

ثانيا: غياب حق التعديل في المجال المالي

لقد حظر النظام الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة صراحة أي تعديل ينجم عن تخفيض في الإيرادات و الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية، الأمر الذي كرسه الدستور الجزائري في المادة 121 من الدستور 1996 والمتمثل في أن لا يؤدي أي تعديل يتقدم به النواب إلى إحداث اختلال في التوازن المالي.

وبناء لما تقدم فانه يظهر أن حق التعديل هو حق تابع وليس قائم بذاته و بالتالي فالأحكام ذاتها تطبق على هذا الحق المشتق.

وهو مظهر آخر من مظاهر تفوق السلطة التنفيذية في كل ما يخص المجال المالي، انطلاقا من حق المبادرة الذي تنفرد به الحكومة إلى حق التعديل الذي

39- في حين أن النظام الداخلي قبل التعديل كان يشترط تقديم التعديلات في غضون (03) أيام الموالية لتوزيع تقرير اللجنة المختصة.

يبقى هو الآخر مقرونا بتجاوز واستيفاء لشروط و أحكام المادة 121 من الدستور . الأمر الذي يجعل النائب مجبرا على إثبات أن تعديله لا يتضمن تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية و بالتالي ضرورة البحث عن آليات تزيد من مداخل الدولة أو توفير نفقات معينة في باب معين ، على أن يحقق عملية التوازن مع الإجراء أو النفقة المقترحة .

ورفض تعديلات النواب أو قبولها مقرر لرئيس المجلس العبي الوطني الذي يبقى هو السيد في تقديرها قبل بداية المناقشة، حيث يقوم بدراسته ثم يحيل على اللجان المختصة مع ضرورة تبليغها إلى الحكومة وتوزيعها على النواب المجلس الشعبي الوطني ، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس⁴⁰ .

الفرع الثاني: الدور التشريعي للتعديل

في ظل الإقصاء الذي يعيشه النائب في ممارسة حق المبادرة بالقوانين لأسباب عملية وأخرى قانونية، وفي ظل نسبية جدوى إيداع مقترح قانون لا يحقق أهدافه إلا بصعوبة، وجود النواب في ممارسة حق التعديل الطريقة الطبيعية والمثلى للتعبير عن مشاركتهم في إنتاج القانون ولو بطريقة غير مباشرة، ما دامت الطريقة المباشرة قد أضحت قليلة الفائدة⁴¹ .

وبهذا الشكل أصبحت التعديلات وسيلة تملكها البرلمانات للمساهمة في التشريع والضغط على الحكومة، بالرغم من أن هذه الأخيرة تملك هي الأخرى هذا الحق على مبادرات النواب وعلى التعديلات التي تقدمه اللجان المختصة. بل كثيرا ما تلجأ إليه كأسلوب يأخذ شكل مشروع قانون مغلق لتفادي طول وثقل الإجراءات العادية لتمرير أحكام لا علاقة لها بالموضوع. وهي طريقة

⁴⁰-أنظر المادة 5-4/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
⁴¹-سعاد عمير المرجع السابق.ص 216.

متبعة في فرنسا خاصة، ولذلك كثيرا ما رفض المجلس الدستوري الفرنسي هذا المسلك ملحا على وجوب عدم تجاوز الحدود المعقولة لهذا الحق.

ونظرا لفاعلية أسلوب التعديل في المشاركة البرلمانية، فقد دلت الأرقام على التوسع في استعماله حتي في التجارب المقارنة.

ففي الجزائر قدر عدد التعديلات المقدمة حول مشروع القانون العضوي الأساسي للتوظيف العمومي في الجزائر المقترح من قبل الحكومة 1999 ب:112 طلب تعديل.

- وحول مشروع القانون العضوي الأساسي للقضاء عام 2000 ب: 106 طلب تعديل كما قدم 108 طلب تعديل حول مشروع قانون المالية لعام 2005.

المبحث الثاني: إقصاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية

بالرغم من تبنى المشرع الجزائري النظام البيكاميرالي بموجب التعديل الدستوري في 28-11-1996 بإحداثه لمجلس الأمة كغرفة الثانية في البرلمان الجزائري وذلك في إطار إستراتيجية تدعيم الإصلاحات الوطنية الشاملة، باعتبار أن إحداث الغرفة الثانية، إنما هو تعبير عن نضج وعي الدولة الجزائرية الحديثة العهد بالاستقلال في إعادة تقويم النظام و تأسيسه بصورة قوية ، متجددة في مبادئه و أهدافه الدستورية و الاجتماعية و القانونية و الاقتصادية بصورة شاملة و متوازنة بعرض إنتاج منظومة قانونية أكثر انسجام و تجانس و كفاءة إلا انه و بالرجوع للمادة 98 من الدستور نجدها تمنح للبرلمان بغرفتيه كامل السيادة في إعداد القوانين⁴².

فبقراءة بسيطة لنص المادة فإنها لا تثير أي جدل من حيث تقاسم السلطة التشريعية و ممارستها بالتساوي من قبل الغرفتين المكونتان للبرلمان و ذلك على غرار الأنظمة البيكاميرالية الأخرى كفرنسا و في مختلف المراحل مما يعني حتما ممارسة كلاهما حق اقتراح القوانين باعتبارها أول الخطوة من خطوات إعداد النص القانوني.

الأمر الذي تكرسه مواد دستورية أخرى على غرار المادة المذكورة منها 122 ، 123 ، 120 و هو ما جسده القانون عضوي رقم 02/99⁴³ في مواده من 20 الى 28 منه

غير أننا وباستقراء الواقع العملي الذي استقر بما يخالف أحكام المواد السالفة الذكر أين أقصي مجلس الأمة من سلطة المبادرة و قصره فقط على

⁴²- تطبيقا لمبدأ التوازن بين المجلسين الذي يتطلبه مبدأ الثنائية البرلمانية.

⁴³- تطبيقا لقاعدة الخاص يقيد العام خاصة أن القوانين العضوية إنما جاءت لتكملة أحكام الدستور.

المجلس الشعبي الوطني بالرغم من وضوح نص المادة 98 من الدستور و كذلك النصوص الأخرى التي تكرر نفس الاتجاه.

كما استندت الممارسة العملية على تفسير آخر مستمد من احكام المادة 119 من الدستور التي تمنح حق المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الاول و النواب. لذلك ارتأينا معالجة هذا المبحث من النواحي التالية:

المطلب الأول: تناقض المعالجة الدستورية لمجلس الامة

بعد ما ترسخ مجلس الامة كمؤسسة دستورية برلمانية تدعم باقي مؤسسات الدولة و تكملها في عملية التأسيس لدولة قوية و متجددة، خاصة بالعودة لنصوص الدستور، التي تم عن سعة اختصاصات مجلس الامة في العمل التشريعي لكن سرعان ما تراجع المؤسس الدستوري ليقصي مجلس الامة من ممارسة اختصاصه في مجال المبادرة بالتشريع و بالرغم من وجود اختلاف و تناقض حول الدور التشريعي لمجلس الامة بين موسع لاختصاصه يجعله يتقاسم العمل التشريعي مع البرلمان (بشكل مساوي و موازي) و بين مقيد له.

على اعتبار ان مجلس الامة لا يمثل هيئة تشريعية، " و انما يعتبر مؤسسة لا تختلف عن غيرها من المؤسسات الادارية الروتينية الباهضة التكاليف، او انه مؤسسة بروتوكولية تشريعية لا اكثر و لا اقل"⁴⁴.

و هو ما سيجعلنا نتطرق للاتجاهين المعترف لمجلس الامة بكامل صلاحياته التشريعية و بين منكر لهذه الاختصاصات.

⁴⁴- سعيد مقدم. ص42

الفرع الأول: الاتجاه المعترف بكامل سيادة مجلس الامة في اعداد القوانين

لقد استند انصار هذا الاتجاه للمادة 98 بنصها ".....وله كامل السيادة في اعداد البرلمان"⁴⁵

و التي تدل على سيادة المجلسيين في عملية اعداد القوانين و التصويت عليها.

فنص المادة واضحا بما لا يدع مجالا للشك في أحقية الغرفتين في ممارسة الوظيفة التشريعية بكامل صورها و مراحلها و على قدم المساواة سيما في مسألة اقتراح القوانين باعتبارها خطوة من خطوات اعداد النص القانوني تطبيقا لمبدأ التوازن بين المجلسيين الامر الذي يتطلبه مبدأ الشفافية البرلمانية و قد ساق أصحاب هذا الاتجاه الحجج التالية في مواد أخرى من الدستور⁴⁶.

و لقد اعتبر أصحاب هذا الاتجاه ان مبدأ هو ان مجلس الامة الحق في المبادرة بالقوانين و ان ما جاء في المادة 119 منه . انما هو استثناء من الاصل . غير ان الواقع هذا استثناء فرض نفسه، الامر الذي يناقض مبدأ المساواة المقرر دستوريا بموجب المادة 98 من الدستور .

و هناك من يرى ان ابعاد مجلس الامة لا يعكس توجه المؤسس الدستوري ما تؤكد المادة 98 السالفة الذكر باعتبارها اصل عام في تنظيم سلطة التشريع خاصة بالرجوع لموقعها في هرم النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، و قد ارجعوا اقضاء مجلس الامة بسبب سوء صياغة النصوص اللاحقة دون الاخذ بعين الاعتبار لما جاء قبلها من نصوص اخرى سيما المادة 119 خاصة ان اغلب النصوص الاخرى المنظمة للسلطة التشريعية لم تستبعد

⁴⁵- حيث أن المقصود هو البرلمان بغرفتيه.

⁴⁶-محمد سعيد جعفر. المرجع السابق.154.

صراحة اقضاء مجلس الامة من هذه السلطة. و ما يؤكد هذا انه و بالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الامة فقد اعترف له بسلطته في التعديل بالرغم من ان هناك مبدا يقول ان التعديل فرع لاصل هو المبادرة⁴⁷.

كما ذهب البعض الى الاخر الى القول أن الانتقال من التشكيلة الفردية للبرلمان الى التشكيلة الثنائية يقتضي بالضرورة الاهتمام بمهمة هذا الاخير الجديد في العمل التشريعي على اعتبار أن انشاء الغرفة الثانية في الأنظمة البرلمانية يقوم على اشكالية الحد من قوة الغرفة الوحيدة بانشاء غرفة موازية لها في جميع الصلاحيات.

الفرع الثاني: الاتجاه المؤيد لاقضاء مجلس الامة من سلطة المبادرة البرلمانية:

يذهب هذا الاتجاه الى ضرورة اقضاء مجلس الامة من سلطة المبادرة بالتشريع استنادا للمادة 98 السالفة الذكر.

غير ان هذه المادة لا تكفي لمنع مجلس الامة من المبادرة التشريعية خاصة في ظل وجود مادة صريحة تنفي هذا الحق بنص المادة من الدستور 119 .

حيث ان هذه الاخيرة قد منحت حق المبادرة التشريعية بالنظر لصفة العضوية(لا اساس الهيئة) لتحديد من لهم الحق في المبادرة باقتراح القوانين و هم النواب⁴⁸. تدعمها المواد 23 – 28 من القانون العضوي 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ،ومجلس الامة و عملهما ،وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية العدد 15.

⁴⁷-سعاد عمير. المرجع السابق.ص133.
⁴⁸- هو الاسم الذي يطلق أعضاء المجلس الشعبي الوطني أما أعضاء مجلس الأمة يطلق عليهم أعضاء "سيناتور"

و في هذا اقصاء صريح لمجلس الامة غذته مواد اخرى منها 2،3/39 منه.

كما ذهب هذا الاتجاه لابعد من ذلك فذهبوا لتفسير المادة 98 التي تمنح لمجلس الامة كامل السيادة سيما في اعداد القوانين على ان هذه السيادة انما تنقسم الى جزئين حتما يتقاسمها المجلسين و على قدم المساواة، فاذا كان للمجلس الشعبي الوطني حق المبادرة التشريعية فللثاني الحق في المصادقة عليها و لهذا تكتمل السيادة للبرلمان .

كما اعتبر ان هذه المادة انما هي تقرر قاعدة عامة تشمل كل مراحل العمل التشريعي، في حين ان ما جاء في المادة 119 تتعلق بمرحلة معينة و بنص خاص ومن المعلوم ان الخاص يقيد العام⁴⁹.

المطلب الثاني: مبررات ابعاد مجلس الامة عن المبادرة التشريعية

اذا كان نظام المجلسين يتطلب اقرار مبدا المشاركة التشريعية المتساوية بين الغرفتين، من خلال تقاسمهما ممارسة سلطة التشريع بجميع مراحلها بدءا بالاقتراح ووصولاً الى المصادقة و التصويت، و هو ما جسده 33 غرفة ثانية في العالم، الا ان البرلمانية المعقنة و التي جسدها الجزائر⁵⁰، قلصت دور المجالس الثانية و حرمتها من حق المبادرة.

و مثل هذا الامر ليس طفرة جزائرية، ذلك ان كثيرا من الانظمة البرلمانية لا تملك الغرفة الثانية فيها حق المبادرة مثل هولندا و كذا فرنسا في ظل الجمهورية الرابعة أي قبل دستور 1958 كما نجد ضمن دول اخرى ان الغرفة الثانية، لا تملك حق الاقتراح في بعض المجالات بالذات كميدان المالية

49- عقيلة خرباشي. مركز مجلس الامة في النظام السياسي. جامعة الحاج لخضر باتنة. أطروحة دكتوراه. سنة المناقشة. 2010/2009. ص 234

50- بو كرا ادريس. المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير. مجلة الادارة. الجزائر. العدد الاول 1998. ص 43

و الضرائب و النفقات، كما هو الحال في إنجلترا و الولايات المتحدة الأمريكية⁵¹.

و قد سمح الوضع بالنسبة لمجلس الامة الجزائري الذي ابعده الواقع العملي عن اقتراح القوانين، بايجاد تبريرات تقنية و اخرى سياسية، هدفها اعطاء تفسير لهذا الاقصاء.

الفرع الأول: المبررات التقنية

لقد اعتمد المؤسس الدستوري و بشكل لا يدعو للشك مبدا الاتجاه الواحد لاداء العمل التشريعي و هذا ما اكدته المادتين: 119-120 من الدستور، حيث ينطلق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني طبقا لاحكام المادة 119 من الدستور، فيبادر كل من نواب الغرفة الاولى و الحكومة بالعمل التشريعي على مستوى المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الامة.

ان مقتضيات مبدا الاتجاه الاجرائي الواحد في اداء العمل التشريعي تقتضي ابعاد مجلس الامة عن مجال المبادرة، لذلك منح المؤسس الدستوري حق المبادرة للمجلس الشعبي الوطني و منح بالقابل مجلس الامة حق المصادقة على القوانين من اجل تحقيق التوازن داخل الهيئة التشريعية و من ثم منع الانسداد المؤسساتي و تحقيق التوازن الخارجي.

ذلك ان اداء مجلس الامة لعمله التشريعي مرتبط بالاختصاص الاساسي للمجلس الشعبي الوطني في هذا المجال، مما جعله في مركز التابع للمتبوع، على اعتبار ان المجلس الشعبي الوطني هو الممّون له بالمادة التشريعية⁵².

51- نظام الغرفتين في العالم. واقع وفاق. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الانظمة المقارنة. نشریات وزارة العدل مع البرلمان. ج2 ليوم 29-30 أكتوبر 2002، ص105.

52- حيث تنص المادة 120 فقرتها الثانية و الثالثة "تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه. يناقش مجلس الامة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني".

الامر الذي يقتضي ابعاده عن مجال الاقتراح، لان منحه مثل هذا الحق يتنافى و مبدأ الاتجاه الواحد في اداء العمل التشريعي من جهة، و يقتضي على مبدأ التوازن الداخلي لغرفتي البرلمان من جهة اخرى.

و لأن اعطاء مجلس الامة حق المبادرة بالقوانين سيجعله وفق هذا الاتجاه متفوقا على المجلس الشعبي الوطني في هذا المجال، على اعتبار ان هذا الاخير سيحرم من دراسة و مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من قبل اعضاء مجلس الامة، لانعدام وجود الاليات التي تكفل له ذلك وفق التنظيم الدستوري و القانوني الحالي، خاصة و ان المؤسس الدستوري في الفقرة الثانية و الثالثة من المادة 120 ، قد اغلق الباب على نظام الذهاب و الاياب.

و مثل هذا الوضع سوف يمس بمبدأ المساواة المقررة دستوريا بين المجلسين، بما يمكن اعضاء مجلس الامة من تحويل وظيفتهم من تدقيق العمل التشريعي و كبح تدفق القوانين، الى المبادرة بالقوانين خاصة و ان تركيبهم الحكيمة و المؤهلة تمنحهم القدرة على ذلك.

ان التجربة البرلمانية في الجزائر لا تزال في مراحلها الاولى، ومن ثم فانه يصعب ان يكون هناك عمل مزدوج، لان وجود قوانين تبدا من المجلس الشعبي الوطني، و تنتهي عند مجلس الامة و احيانا تبدا من المجلس الامة و تنتهي عند المجلس الشعبي الوطني عمل معقد من ناحية الاجرائية و سوف يؤدي حتما الى خلق العديد من الخلافات بين الغرفتين⁵³ و من ثم فشل التجربة البرلمانية الفتية، لذلك ومن اجل تفعيل هذه التجربة و تحسين اداء العمل التشريعي، كان من الافضل ابعاد احد المجلسين عن مجال اقتراح القوانين، و كان المجلس المبعد هو مجلس الامة انسجاما مع فكرة التدخل للحق لمجلس الامة، اي ان تكون له نظرة لاحقة لما يقوم به المجلس الشعبي

⁵³-الامين شريط.المرجع السابق.116.

الوطني تطبيقا لمبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي و ليس في هذا تمييزا او تفوق للمجلس الشعبي الوطني على مجلس الامة ذلك انه اذا كان الاول يملك الية تحريك العمل التشريعي فان الثاني (مجلس الامة) يقع عليه عبئ المصادقة على تشريعات شرعية و سليمة و فعالة، تتماشى و دوره المتمثل في التدقيق و تحقيق متطلبات الملائمة للنصوص التشريعية، حتى تصدر تشريعات قوية غير مشوبة باي قصور او غموض.

الفرع الثاني: المبررات السياسية

ان وجود تعدد حزبي ممثلا داخل الغرفتين، من شأنه ابعاد مجلس الامة عن دوره الاساسي عند مباشرته لحق اقتراح القوانين الى جانب المجلس الشعبي الوطني.

ذلك أنه في حالة وحدة الأغلبية السياسية للمجلسين، بحيث تكون الاغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني و اغلبية اعضاء مجلس الامة ينتميان الى نفس التيار السياسي، او كانت القوى السياسية الممثلة داخلها متقاربة على الاقل، فانهما سيعملان حتما على اقتراح قوانين تعكس توجههما السياسي، و هو الامر الذي من شأنه المساس بمبدأ الاستقرار و التوازن المؤسساتي الذي انشا مجلس الامة من اجل تجسيده على اعتبار أن مثل هذا الأمر سيفتح المجال أمام هيمنة أغلبية معينة و اقضاء الأقليات الممثلة بالمجلسيين.

أما عند اختلاف الأغليات الممثلة بالمجلسين اختلافا جوهريا، فان منح حق اقتراح القوانين لهما معا، سيكون سببا لاختلافهما الدائم، ذلك ان نواب المجلس الشعبي الوطني يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام المباشر وفق نظام التمثيل

النسبي، أما ثلثي أعضاء مجلس الأمة، فيتم انتخابهم من بين و من طرف أعضاء المجالس المحلية، حسب نظام الاقتراع المتعدد الاسماء بالأغلبية⁵⁴.

ومن ثم قد يحدث ان يختلف الانتماء السياسي للأغلبية الموجودة في المجالس الشعبية المحلية عن الأغلبية الموجودة في المجلي الشعبي الوطني مما سيؤثر على الأغلبية الموجودة في مجلس الأمة، لذلك كان ابعاد مجلس الأمة عن اقتراح القوانين أمرا حتميا لتفادي مثل هذه الخلافات.

فضلا عن ان اهتمامات النواب ضمن الغرفة الاولى تختلف تماما عن اهتمامات اعضاء الغرفة الثانية، لان الذين يكونون تحت ضبط و تأثير ضرورة اقتراح القوانين هم النواب المنتخبون بطريق مباشر، على اعتبار انهم يتقدمون بوعود انتخابية⁵⁵ خصوصياتها اشمل من عمومياتها، لذلك تبقى فكرة الاقتراح مرتبطة بهم بشكل كبير، خلافا لاءضاء مجلس الأمة الذين يتم انتخاب عدد منهم بطريق غير مباشر و تعيين العدد الباقي، و يكون هدفهم بتوليهم هذا المنصب هو تحقيق الصالح العام.

وتجدر الاشارة في هذا المجال ان الدول التي منحت الغرفة الثانية حق المبادرة بالقوانين معظم تشريعاتها كانت اساسا عبارة عن مشاريع قوانين تأتي من الحكومة و هو الامر الذي نجده مجسدا في الجزائر_ على الرغم من انها لم تمنح الغرفة الثانية حق المبادرة_ حيث ان مبادرات النواب باتت تلعب دورا ضعيفا و سبب ذلك يعود الى ظروف تقنية تعيق النواب عن اداء هذا الدور من جهة، ومن جهة اخرى يعود سبب ذلك الى دور الحكومة في اعداد القوانين، التي عادة ما تدرج في اطار تجسيد برنامج تكون اغلبية المجلس الشعبي

⁵⁴-اسماعيل الغزال. المرجع السابق.ص145.

⁵⁵-شفار علي. نظام المجلسين و على العمل التشريعي.رسالة ماجستير تخصص الدولة و المؤسسات العمومية.جامعة الجزائر.سنة المناقشة 2004.ص 148

الوطني قد صادقت عليه، اما الاقتراحات، فتكون واردة من المعارضة فلا تحظى بالموافقة بحكم نظام الاغلبية.

ومن ثم باتت سيطرة الحكومة على مجال المبادرة واضحة نصا وواقعا، مما جعل كل من المعارضة و الاغلبية تتراجع في هذا المجال، على اعتبار انها سوف تمارس دورا بديلا عن اقتراحات القوانين و المتمثل في تقديم تعديلات على المشاريع المقدمة من الحكومة التي اصبحت تغذي جل نشاط الهيئة التشريعية⁵⁶.

ان ابعاد مجلس الامة عن المبادرة التشريعية وفقا للمبررات السالفة الذكر امر منطقي، لذلك لا يجب ان ينظر اليه على انه مساس بمبدأ المساواة الدستورية بين المجلسين او انه وسيلة تفضيل و سمو للمجلس الشعبي الوطني عن مجلس الامة، بل يجب ان ينظر لهذه المسألة من الوجهة الاجرائية التي كرسها المؤسس الدستوري، و التي بمقتضاها اقر مبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي، لذلك كان الهدف من تدخل مجلس الأمة هو ضمان الحصول على صياغة تشريعية جيدة لما يصدر عن البرلمان من قوانين.

وفي حقيقة الامر فان تمكين مجلس الامة من من حق المبادرة قد يكون من جهة اخرى خطرا كبيرا على الارادة الشعبية وذلك بالنظر لتركيبته أين يتشكل من الثلث المعين "الثلث الرئاسي" خاصة و أنه يشترط للمصادقة على القانون ثلاث أرباع أعضائه ما يعني ضرورة موافقة اثني عضو معين من مجموع ثماني وأربعين عضوا معين الى موافقة جميع الاعضاء المنتخبين⁵⁷

56- جفال نور الدين. النظام الداخلي لغرفتي البرلمان. (رسالة ماجستير فرع الادارة و القانون). جامعة الجزائر. سنة المناقشة. 2001. ص112.

57- عقيلة خرباشي. المرجع السابق. ص235

، الامر الذي يدعم من فرص تدخل السلطة التنفيذية في مرحلة المبادرة التشريعية خاصة عند تمكين هذا المجلس من فرصة المبادرة التشريعية.

المطلب الثالث: اقصار تدخل مجلس الامة على مرحلة الخلاف و عرقلة المبادرة التشريعية

ان الاقصاء الذي عومل به مجلس الامة من حقه في المبادرة التشريعية في مقابل تمتع اعضاء السلطة التنفيذية بهذا الحق (و هو ما سنتناوله في المبحث الثالث) الا انه يتمتع بحق الاعتراف □ حق الفيتو □ لا اقتراحات و مشاريع القوانين، و بالتالي عرقلة مسار المبادرة التشريعية خاصة و ان مصير المبادرة التشريعية كنص قانوني لا يتوقف بمناقشته و التصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، بل لا بد من مرورها على مجلس الامة الذي يقع عليه المصادقة عليها بأغلبية 3/4 اعضائه⁵⁸.

ومن ثمة يتوقف مصير المبادرة التشريعية عند هذه المرحلة التي تسمى بمرحلة الخلاف الأمر الذي يحول مجلس الامة من غرفة لا دور لها في عملية المبادرة الى غرفة فعالة و حاسمة لهذه الاخيرة بما تملكه من امكانية عرقلتها من خلال الامتناع عن التصويت على اعمال المجلس الشعبي الوطني⁵⁹ بالرغم من الدور السلبي الذي يحققه مجلس الامة من خلال اعماله لهذا الطريق الا انه الوسيلة الوحيدة لتفعيل دور هذه الغرفة الثانية فيما يتعلق بمصير المبادرة التشريعية، و ان كان موافقة مجلس الامة على النص المصوت عليه من قبل مجلس الشعبي الوطني و هو امر مستحب الا ان مسالة الخلاف هي امر ممكن الحدوث و الا سيؤكد على تهميش هذه الغرفة و

⁵⁸ - سبب إقرار النصاب هو خصوصية القوانين العضوية .

⁵⁹ - غير أنه منذ انشاء مجلس الامة في 1998/01/04 لم يتردد في تأكيد حالة التبعية بالمصادقة على النصوص المعروضة عليه الا نادرا من خلال ستة حالات خلال العهدة التشريعية الرابعة

اعتبارها مجرد غرفة مصادقة على اعمال المجلس الشعبي الوطني و بالتالي تأكيد تبعتها للغرفة الاولى.

لقد تصدى المؤسس الدستوري الى مسألة الخلاف، ووضع لها الية تكفل جلها من خلال احكام المادة 120 من الدستور و احكام القانون العضوي 99. 02. في اطار نوع من التكامل و التوازن و المساواة بانشائه للجنة توفيقية⁶⁰ تسمي في صلب المادة 120 من الدستور □ اللجنة المتساوية الاعضاء " وذلك لمحاولة انهاء حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان .

– تشكل اللجنة و نظام عملها.

– مدى امكانية نجاحها في انهاء حالة الخلاف القائم بين المجلس

الفرع الأول: تشكيل اللجنة

ان تشكيل اللجنة المتساوية الاعضاء مرهون على اثاره حالة الخلاف بين الغرفتين و ذلك بامتناع مجلس الامة المصادقة على النص المعروض عليه اعمالا لحقه في الاقتراض او الرفض المكفول دستوريا.

و لقد عبر المؤسس الدستوري عن هذه الحالة بنص المادة 120 من الدستور بنصها.

تتحقق حالة الخلاف اما بالامتناع عن التصويت عن اعمال المجلس الشعبي الوطني، او التصويت بالسلب⁶¹ او عدم الحضور .

لقد لجأ المؤسس الدستوري للجنة المتساوية الاعضاء كالية لمحاولة انهاء حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان عوض تقنية الذهاب و الاياب التي قد تعطل

60- وذلك أن تشكيل اللجنة يضمن تمثيل متساوي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة من خلال التماثل في العدد بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الامة الحاملين لنفس وجهات النظر في كل غرفة
61- تتحقق بعدم مصادقة ¼ أعضاء مجلس الأمة زائد عضو.

مصير النصوص و بذلك فان هذه اللجنة تعمل على إنهاء الخلاف في اقصر اجل ممكن.

إذا كان دور اللجنة يتجسد أساسا في محاولة إنهاء الخلاف القائم بين المجلسين، فان المؤسس الدستوري في مادته 4/120 قد ترك مسألة دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد لهيئة حيادية يقتصر دورها على طلب الاجتماع دون المشاركة في الترقية . فحول للوزير الأول السلطة التقديرية⁶² لدعوتها للانعقاد و إن كان هذا من شأنه أن يعطي للحكومة تفوقا و امتيازاً وفقاً لأحكام القانون العضوي 99-02،

و كذا المواد 67- 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁶³ في الباب السادس (6) منه تحت عنوان اللجنة المتساوية الأعضاء من عشرة أعضاء(10) من كل غرفة من غرفتي البرلمان كما إضافة المادة 88 من القانون العضوي 99-02 متضمن خمسة أعضاء احتيابيين لكل غرفة فلا يتم استدعاء الأعضاء المشكلين للجنة إلا بطلب من الوزير الأول لاجتماع هذه اللجنة لدراسة النص محل الخلاف.

و تجدر الإشارة انه لا يوجد أي اجل لطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا إذا تعلق الأمر بقانون المالية أين تدخل المشرع و حدد اجل خمسة و سبعون عام (75) يوم للمصادقة عليها حتى في حالة الخلاف ما يستدعي دعوة اللجنة للانعقاد في اقصر الآجال و إلا تدخل رئيس الجمهورية لإصداره بالأمر .

⁶²- تعتبر هذه السلطة أحد الأوجه لهيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي
⁶³- ج ر رقم 84 الصادرة في 28-11-1999 المعدلة بإضافة مادتين ج ر 77. مؤرخة في 17-12-2000

الفرع الثاني: تنظيم اللجنة و عملها

طبقا لإحكام الفقرة 4 من المادة 120 يقوم الوزير بتبليغ طلب انعقاد اللجنة إلى رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان و ذلك وفقا لإحكام المادة 87 من قانون العضوي 99-02 ، لتجميع اللجنة بعد تشكيل خلال عشرة أيام(10) أيام لتبليغ طلب الوزير الأول و يتم عقد اجتماعات هذه اللجنة بالتناوب بين مقر المجلس الشعبي الوطني و مقر مجلس الأمة و يعقد الاجتماع الأول وفقا لطلب اكبر الأعضاء سنا و قد تم أول اجتماع لهذه اللجنة بتاريخ 17-03-1999 بمناسبة دراسة المادة 41 من القانون المتعلق بالتحكم بالطاقة و ذلك بمقر مجلس الأمة، و استغرق الاجتماع يوما واحدا و انتهى بتعديل المادة .

يتولى رئاسة اللجنة إلى العضو المنتخب من بين أعضاء الغرفة التي يتم الاجتماع في مقرها، لينتخب نائب الرئيس من بين أعضاء الغرفة الأخرى. أما بخصوص حضور الحكومة فالأمر جوازي طبقا لأحكام المادة 92 من القانون العضوي 99-02 كما يحق للجنة المتساوية الأعضاء طلب الاستماع في حالات معينة لأعضاء البرلمان ، و كذا من رئيسي البرلمان ، أو أي شخص ترى اللجنة سماعه مفيدا لأشغاله⁶⁴، كما لها أن تستعين بالتوصيات المعدة من اللجنة المختصة في موضوع النزاع على مستوى مجلس الأمة.⁶⁵

أما فيما يتعلق بدور اللجنة فان مهمتها لا تتمثل في اتخاذ القرار في الأحكام محل الخلاف بين المجلسين و إنما في محاولة إيجاد حلول توفيقية لإحكام التي صوت عليها مجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة تحظ بأغلبية 3/4 بعد ذلك تتولى اللجنة إعداد نص توفيقى حول مواطن الاختلاف تتضمن استنتاجات و

64- لونيس بوجمعة. الانتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997. رسالة ماجستير. جامعة بن يوسف بن خدة. سنة المناقشة 2006. ص 67.

65- انظر المادة 93 من القانون العضوي 99-02

اقتراحات في شكل تقرير بخصوص كل نقطة محل خلاف ليتم صياغتها في شكل مواد لتبلغ للوزير الأول ، باعتباره صاحب الحق الحصري لدعوتها بواسطة رئيس الغرفة التي احتضنت الاجتماع الذي أعد التقرير⁶⁶، ولا يمكن للجنة التعرض لأحكام أخرى لم تكن محل خلاف في إطار ممارسة اختصاصها .

و إن كان المؤسس الدستوري قد استبعد عدم اتفاق اللجنة أين جعله مستحيلا، خاصة أنه لا يوجد نص في القانون العضوي 99-02 يتصور فشل اللجنة في الوصول لحل توفيق⁶⁷ .

بعدها يقوم الوزير الأول بعرض التقرير المعد من اللجنة المتضمن الأحكام محل الخلاف دون إدخال تعديلات عليه إلا بموافقة الحكومة⁶⁸. من دون أن يكون هناك أجلا لعرض التقرير على غرفتي البرلمان ، الأمر الذي يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على هذه العملية .

كما عرض النص المقترح من اللجنة المتعلق بالأحكام محل الخلاف على غرفتي البرلمان هو إجراء وجوبي ، فلا للحكومة الاحتفاظ بالنص و تحرم البرلمان الاطلاع والمصادقة عليه أو رفضه ن فيتم عرض النص على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي ، وعند رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة نكون بصدد أحكام المادة 96 من القانون العضوي.

لقد ترك الدستور الجزائري مسألة تشكيل اللجنة للقوانين العضوية سيما المادة 91 من القانون العضوي 99-02 المتضمن العلاقات مع البرلمان و النظام الداخلي لمجلس الأمة لا سيما في الباب السادس تحت عنوان اللجنة

⁶⁶- أنظر المادة 94 من القانون العضوي 99-02

⁶⁷- طعيبة أحمد. المرجع السابق. ص 47.

⁶⁸- أنظر المادة 120 الفقرة الخامسة من الدستور.

المتساوية الأعضاء و تشكيل وفقا لذلك من عشرة أعضاء (10) من كل غرفة من غرفتي البرلمان، بل و ذهب لأبعد ذلك من خلال أحكام 82 من القانون العضوي فرصد عددا من الأعضاء الاحتياطيين لكل غرفة⁶⁹.

يلزم الوزير الأول بعرض التقدير □ نص الصلح □ المعد من اللجنة بإتباع نفس إجراءات العمل التشريعي للمصادقة عليها من طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان على حد دون إدخال تعديلات عليها الا بموافقة الحكومة و وفقا لنص المادة 5/120 من الدستور فلا يمكن حكومة الاحتفاظ بالنص، و تحرم البرلمان من الاطلاع و المصادقة عليه أو رفضه.

و على ذلك يتم عرض النص على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي وفقا لنص المادة 96 من القانون العضوي 99-02 للتصويت و عليه فنكون أمام حالتين:

* الحالة الأولى: مصادقة البرلمان على نص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء أين ينتهي الخلاف القائم ينتقل النص للمرحلة الموالية(الإصدار).

* الحالة الثانية: في حالة استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان، و ذلك من خلال رفض المصادقة عن نص الصلح فنكون بصدر أمرين :

– إما عدم مصادقة مجلس الشعبي الوطني على نص الصلح و هو أمر مستبعد، إذ لا يعقل أن يرفض مجلس الشعبي الوطني نصا مسبق الموافقة عليه خاصة و أن سبب رفضه هو مجلس الأمة إلا إذا تعلق رفض المصادقة على نص الصلح هو الحكومة من خلال الاعتماد لأغلبية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني و لتحقيق سياستها فإذا تحققت هذه الحالة فان النص يسحب من الحكومة اعتماد الآلية السحب

⁶⁹-أنظر المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

المنصوص عليها في المادة 6/120 من الدستور □ وفي حالة الخلاف يسحب النص" و الملاحظ أن آلية السحب كحل لإنهاء حالة الخلاف هي حل سلمي و بالتالي تمكين الحكومة من تحقيق رغبتها في عرقلة النص و بالتالي النيل من سلطة البرلمان⁷⁰، غير أن المؤسس الدستوري قد اختار حلا آخر في حالة واحدة ، وهي تتعلق أساسا بقانون المالية أين سمح لرئيس الجمهورية بإصداره خلال 75 يوما و ذلك عند عدم نجاح إجراءات التسوية بين المجلسين بعد اجتماع اللجنة.

- إما إذا صادق مجلس الشعبي الوطني فانه يعرض على مجلس الأمة و له كامل السيادة في المصادقة عليه أو رفضه و عند الرفض فان النص يسحب من طرف الحكومة.

- عند إدخال مجلس الشعبي الوطني و تعديلات عل النص الصلح فللحكومة قبولها أو رفضها .

أما في حالة الرفض فإنها تسحب النص، أما إذا وافقت على التعديلات و عرض النص على مجلس الأمة فله الموافقة عليه بالتعديلات المدخلة من طرف مجلس الشعبي الوطني و فيصادق عليها بأغلبية 3/4 أعضائه، أما إذا ادخل مجلس الأمة هو الآخر تعديلات على النص المعدل من طرف مجلس الشعبي الوطني فإنما تكون بصدد حالة الاستمرار في الخلاف الأمر الذي يتطلب تشكيل لجنة متساوية أعضاء من جديد.

⁷⁰- سعاد عمير .ص134.

المبحث الثالث: توسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في مرحلة المبادرة

لم تعد السلطة التشريعية وحدها تحتكر العمل التشريعي وإنما تشترك مع السلطة التنفيذية⁷¹، ويبتدي تدخل هذه الأخيرة من خلال اقتسامها لحق المبادرة مع النواب أصحاب الاختصاص وذلك من خلال ما يسما بمشاريع القوانين *projet du lois* . بل وتتفوق في أغلب الأحيان على ضرورة المبادرة التشريعية إلى قوانين.

وتحتل المبادرة الحكومية مكانة متميزة، أين تتمتع بحق الأفضلية والامتياز مع احتكارها للمبادرة في المجال المالي. كما تلعب السلطة التنفيذية دورا هاما وبارزا حتى في الأوقات التي لا يتسنى لها التدخل في تقديم المبادرة (خاصة بمقترحات القوانين) من خلال إدخال تعديلات على اقتراحات أو مشاريع القوانين بالرغم من عدم امتلاك النواب مثل هذا الحق⁷².

الأمر الذي يجعلنا نتناول هذا المبحث من النواحي التالية:

المطلب 1: سلطة المبادرة بمشاريع القوانين

تمنح دساتير بعض الدول ومنها الدستور الجزائري على اشتراك السلطة التنفيذية في عملية المبادرة بمشاريع القوانين بمنحها في المادة 119 فقرة 1 "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين..." ، على أنها لا تخضع لنفس الشروط والإجراءات السارية المفعول على اقتراحات القوانين الواردة من النواب (فرع 1) باستثناء ما تعلق منها بالشروط الشكلية كما تخضع هذه المبادرة لجملة من التسهيلات والتي فرضتها اعتبارات معينة.

⁷¹ -محمد سعيد جعفر . المرجع السابق. ص153.

⁷² -أندري هوريو. القانون الدستوري و المؤسسات السياسية . ج2. بدون دار نشر. سنة النشر. ص474.

الفرع الأول: إجراءات عرض مشاريع القوانين بأفضلية الحكومة

الأصل أن يمر المشروع القانون المعروض من الحكومة بمجموعة من الإجراءات مثل عرضها على البرلمان للمصادقة عليه ومن هذه الإجراءات⁷³.

1. الإجراءات التحضيرية لمشاريع القوانين:

تتلخص هذه الإجراءات في :

1- إعداد مشروع تمهيدي من الوزارة صاحبة المبادرة بمشروع القانون من أجل طرحه على البرلمان، ويرسل هذا المشروع التمهيدي إلى الأمانة العامة للحكومة لتمكينها من القيام بالدراسة الأولية له بما يضمن تطابق مع الإطار القانوني المعمول به، لاسيما ما يتعلق بالمادة 122 من الدستور والتي تحدد مجالات التشريعية بموجب القانون وكذا المادة 123 المحددة لمجالات القوانين العضوية والتي لا يجوز لمشاريع القوانين تجاوزها أو تجاهلها، لهذا تعمل الحكومة على تزويد صاحب المبادرة بالملاحظات المطلوبة في هذا الموضوع.

2- يوزع المشروع في الصياغة المعدلة، أو في صياغتها الأولى إن لم يتم تعديلها على مختلف الدوائر الوزارية لتبدي آرائها وملاحظات حولها سواء كان ذلك في الجوانب الشكلية (في شكل مواد وتبويبه) أو الموضوعية لمشروع القانون⁷⁴.

3- ويمكن لهذه الأطراف المعنية عند اجتماعات تنسيقية لهذا الغرض ويتم ذلك عادة على مستوى الأمانة العامة للحكومة⁷⁵.

⁷³

74- العيد عاشوري. إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان. الجزائر. مجلة الفكر البرلماني. العدد الثالث. جوان 2003. ص 64
⁷⁵ -لونيبي بو جمعة . المرجع السابق. ص 122

4- يتولى الوزير المعني عرض المشروع للمناقشة والمصادقة عليه بمجلس الحكومة قبل عرضه على مجلس الوزراء للمداولة، أين اشترط المؤسس الدستوري ضرورة أن تمر جميع مشاريع القوانين على مجلس الوزراء لتكون الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يترأس مجلس الوزراء ويديره ويضبط جدول أعماله.

5- عرض جميع مشاريع القوانين على مجلس الدولة، الذي أوكلت له مهمة الرقابة الاستشارية القبلية لمشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء والحكومة، وهنا ملزمة بعرض المشاريع عليه وإلا تعرض النص لقاعدة عدم الدستورية حسب نص المادة 119 فقرة 3 من الدستور غير أنها غير ملزمة برأيه الذي يبقى استشارياً فقط. وتنصب دراسة مجلس الدولة للمشرع على الجوانب القانونية لا الموضوعية للمشروع لأن الغاية منها هو التأكد من صحة المشاريع من الناحية القانونية وعدم تعارضها مع مشاريع أو نصوص قانونية أخرى.⁷⁶

ويعمل مجلس الدولة على توجيه القوانين الوجهة السليمة من خلال الآراء الاستشارية التي يقدمها للحكومة والتي تساعد على تنقيح المشروع قبل عرضه على مجلس الوزراء مما يجعل النص معزز بجملته من الضمانات تجعله في مركز متفوق على المقترح البرلماني.

وبالتالي يمكن القول أن مرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ممراً إلزامياً حتى تحوز على موافقة رئيس الجمهورية⁷⁷ يمكن من جهة أخرى رفض مشاريع القوانين وبالتالي استثنائها قبل أن تبدأ.

⁷⁶-انظر المادة 12 من القانون العضوي 98-01 المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وعمله.
-ان عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء يكون بالتنسيق بالدرجة الأولى بين الحكومة ورئيس الجمهورية.⁷⁷

بعد استيفاء الإجراءات السالفة الذكر يقوم رئيس الجمهورية من خلال الأمين العام بإيداع المشاريع أمام البرلمان.

II إجراءات إيداع مشاريع القوانين أمام البرلمان: (رقابة مقبولة)

في نهاية المطاف يتولى الوزير الأول مهمة إيداع مشروع القانون من خلال الأمين العام للحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني حيث يحظى بالموافقة والقبول التلقائي للمشروع دون أن تكون له الإمكانية لتقديم مدى قابلية نص المشروع المتقدم باستثناء ما يتعلق منها بالشروط الشكلية الواردة في نص المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة من الضروري أن يكون المشروع محددًا في شكل مواد قانونية، مع إرفاقه بعرض الأسباب.

يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني عرض المشروع على رئيس المجلس الشعبي الوطني، ليقوم هذا الأخير بإحالة المبادرة بالتشريع للجنة المختصة.

والملاحظ على هذه السلسلة من الإجراءات التي يمر بها المشروع الحكومة غالبًا ما تجعله أقل عرضة للرفض على الأقل من الناحية القانون.

الفرع الثاني: امتيازات الحكومة في مرحلة الإيداع:

إضافة إلى الامتيازات التي تتمتع بها الحكومة أثناء مرحلة إيداع مشاريع القوانين، فإنها تملك امتيازات هامين يرجحان كفة الجهاز التنفيذي ويدعمان حضوره في مجال التشريع . بالرغم من أن حق المبادرة بالتشريع يعود للوزير الأول والنواب.

إلا أن الحكومة تتمتع بمكانة متميزة في هذا المجال في مقابل أعضاء البرلمان، فيكون لها طرح حالة الاستعجال⁷⁸ لمنح الأولوية في جدول أعمال الدورة وكذا حضورها أشغال اللجان البرلمانية⁷⁹.

1- أولوية مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة في حالة الاستعجال:

تعتبر حالة الاستعجال أمر واقع وحل الخلافات التي قد تنجم في هذا الصدد. وتلجأ الحكومة لهذا الامتياز عند ايداعها مشروع القانون، فإنه يمكنها أن تلج على استعجاله وذلك حسب الفقرة 1 من المادة 17 من القانون العضوي. لكن الإشكال الذي ثار في هذا الصدد هو من له تقدير حالة الاستعجال، خاصة وأن الفقرة 2 من ذات المادة بنصها "عندما يصرح باستعجال مشروع القانون يودع خلال الدورة ويدرج في جدول الأعمال".

- فهل يعني أن الحكومة هي التي تلج على استعجالية المشروع وتصرح في نفس الوقت باستعجالية؟

إن السياق العام الذي يفهم من النص لا يفيد ذلك خاصة باستقرار النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني ذلك أن مجلس الأمة تحدد اختصاصات مكتب المجلس والتي من ضمنها ضبط جدول الأعمال، ما يفيد أخيراً أن الأمر يعود لمكتب المجلس⁸⁰.

- لكن هل يعود الأمر لمكتب المجلس وحده الحق في تقرير الصفة الاستعجالية؟

بالرجوع لمصطلح التصريح الوارد في المادة 17 يفيد بأن له أثر كاشف وليس مقدر لأنه لو كان العكس لاستعمال مصطلح يقدر بدل يصرح، وهذا يدل على دور الحكومة في هذا المجال لكنه لا ينفي قطعاً دور مكتب المجلس في الإطار

78- بخلاف المبادرة التشريعية أين يجب تبليغ الحكومة بالاقترحات القانونية لكي تبدي رأيها خلال أجل شهرين، التي يمكن لها رفضها.

79- أن الحكومة لها وحدها لها تقدير حالات الاستعجال وفقاً لمتطلبات برنامجها كونها المشرف على تنفيذها.

80- ثامري عمر. المرجع السابق. ص 61.

التشاور مع الحكومة، غاية ما في الأمر أنه ليس بالأمر الحاسم لوحده في كل الأحوال.

وللتخفيف من حدة هذا الرأي فإن التصريح بالصفة الاستعجالية كما يعني بالضرورة الموافقة على المشروع، فتقرير الصفة الاستعجالية لا يلزم النواب بحال من الأحوال الموافقة عليه والأخذ وسيلة غير دستورية لتمرير المشاريع الحكومية والموافقة عليها، الأمر الذي يناقض ما جاء في المادة 98 من الدستور التي تمنح للبرلمان كامل السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها. غاية ما في الأمر أن تقرير حالة الاستعجال يمنح الحكومة فقط ضمان التسجيل الآتي:

أ) بخلاف المبادرة التزامية حيث يجب تبليغ الحكومة بالاقترحات القانونية لكي تبدي رأيها خلال أجل شهرين ، التي يمكن لها رفضها المادة 12 أنظر المادة 25 من القانون العضوي 99-02 .

ب) إن الحكومة وحدها لها تقدير حالات الاستعجال وفقا لمتطلبات برنامجها كونها المشرف على تنفيذه.

والآلي في جدول أعمال الدورة دون المساس بصلاحيات مكتب المجلس الشعبي الوطني في ضبط جدول أعمال وفقا للمادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني.

2- حضور ممثل الجهاز التنفيذي أشغال اللجان البرلمان الدائمة⁸¹:

للجان الدائمة دور معتبر في تحضير دراسة للنصوص القانون خاصة وأنه يتم عرض المبادرات التشريعية على هذه اللجنة قبل عرضها على الجلسة العامة، من أجل تحضير دراسة معمقة، فتلعب دورا هاما في تفسير المبادرات التشريعية للنواب، كما لهذه اللجنة اقتراح تعديلات سواء تعلق الأمر بالشكل أو

81- قاوي ابراهيم. دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري. رسالة ماجستير. جامعة الجزائر. سنة المناقشة 2002. ص 17

المضمون لهذا فغالبا ما تكون المبادرة التشريعية المعروضة على الجلسة العامة قد تمت صياغتها صياغة جديدة أعدتها اللجنة المختصة.

ويبدأ دور اللجنة المختصة عند قبول المبادرة التشريعية وإحالة مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان لتحضير التقرير وعرضه على الجلسة العامة. ويلاحظ أن أول إمكانية متاحة للحكومة لحضور أعضائها أشغال اللجنة الدائمة الذي يتم بناءا على طلب هذه اللجنة عن طريق رئيس كل غرفة كما قد يتم بناءا على طلب الحكومة نفسها تبعا لنص المادة 27 من القانون العضوي 99-02 ، ويكفل هذا للحكومة فرصة هامة للدفاع عن الأفكار التي ضمنتها مشروع القانون الذي عرضته، ويمكنها من شرح وجهة نظرها بالتفصيل، كما يمكن للجنة طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة.

وفي هذا الإطار فإن حضور الحكومة ضروري ليس فقط من أجل شرح المبادرة فحسب وإنما خشية أن يمس مشاريعها بتعديلات لا توافق والسياسة التي ترسمها وتحاول تطبيقها من خلال النصوص القانونية، ولذلك فإن القانون العضوي أعطى للحكومة ومكن النواب أيضا الذين يتقدمون باقتراحات بسحب المشاريع أو الاقتراحات قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني⁸².

ومما لا شك فيه إن هذه الإمكانية تسمح للحكومة بالمحافظة على النص الذي تقدمه والتفكير في آلية أخرى، خاصة إذا كان المشروع الذي قدمته يوصف بالحيوية بمعنى أنه مقاص من تنفيذ الحكومة لبرنامجها دون توافر هذه الآلية القانونية.

و تدخل الحكومة في أعمال اللجنة الدائمة يسمح بعرض المشروع على الجلسة العامة مع تغييرات طفيفة تكون قد وافقت عليها الحكومة، في حين الاقتراحات المقدمة من طرف النواب فتتص المناقشة على النص المقدم من اللجنة المختصة الأمر الذي يسمح للحكومة في غالي الأحيان بتحضير وتقديم

⁸²- عقيلة خرباشي. المرجع السابق. ص238.

التعديلات حسب وجهة نظرها، ولها أيضا أن تعترض على الاقتراح بل لها أن تقدم التعديلات على تعديلات أعضاء اللجنة.

وبعد إعداد تقدير اللجنة فإنه يعرض على المجلس الشعبي الوطني لإقرار أو لرفضه أو لإحالة إلى دراسة جديدة من قبل اللجنة المختصة في ذات السياق، وخاصة عند وجود الاختلاف فتسح المادة 34-03 من القانون العضوي بتوقيف الجلسة وجوب بناء على طلب ممثل الحكومة أو المكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح القانون.

المطلب الثاني: احتكار الحكومة للمبادرة في المجال المالي

إذا كان المجال المالي في السابق من اختصاص الملوك لوحدهم، غير انه و نتيجة للصراعات بينهم و بين ممثلي الشعب. في بريطانيا على وجه الخصوص، انتقلت هذه

السلطة إلى البرلمان الذي أصبح صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال⁸³.

ونظرا للمكانة المتميزة لقانون المالية خاصة أنه الأداة التي تمكن الحكومة من تنفيذ برنامجها و تطبيق سياستها .

ويعرف قانون المالية على أنه : "ذلك العمل التشريعي الذي يحتوي على مجموع مصادر ونفقات الدولة"⁸⁴

83- شفار علي. نظام المجلسين و أثره على العمل التشريعي، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر. سنة المناقشة 2004. ص73

84 -Louis Dubouis 'Droit public' 11eme édition. Daloz. 1999. P216.

وعلى هذا فهو يتضمن كل ما تنفقه الدولة و كل ما تتوفر عليه من أموال عمومية حسب كل قطاع ، و يتميز هذا القانون بأنه محدود المدة ،مرتبط بنسبة مالية محددة.

ولقد أخذ النظام الدستوري الجزائري في هذا المجال بمبدأ حصر المبادرة بقانون المالية للحكومة⁸⁵ فقط باستثناء دستور 1963 على غرار ما هو مطبق في النظام الدستوري الفرنسي الذي أقره دستور 1958.⁸⁶

ولكن و نظرا لما أصاب المجال التشريعي أصبحت السلطة التنفيذية هي المشرع الفعلي ، سواء فيما يتعلق بالتشريع البرلماني أو سواء بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانوني و التنظيم، أدى كل هذا إلى وضع القيود أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة و على المبادرة في مجال المالي بصفة خاصة و التي تعود لجملة من الاعتبارات التي لها ما يبررها⁸⁷.

الفرع الأول: مبررات انفراد الحكومة بالجانب المالي:

هناك إجماع فقهي يتجه نحو منح الحكومة لوحدها تحضير مشاريع القوانين المالية هو من اختصاص الحكومة⁸⁸ و مصالحها المالية في مقدمتها وزارة المالية التي تلعب دورا تقنيا هاما، و يعود سبب منح الحكومة لوحدها هذا الاختصاص إلى بعض الترتيبات:

1- الترتيبات السياسية : تعتبر الميزانية وسيلة جد خاصة و آلية هامة لإعادة توزيع الناتج الوطني، بحيث يتم توزيعها بصفة دقيقة ، و الأخذ

⁸⁵-أنظر المواد 149 من دستور 1976، 114، 1976 من دستور 1989، 121 من التعديل الدستوري 1996.
⁸⁶-حيث كان اقتراح قوانين المالية من اختصاص رئيس الجمهورية والبرلمان إلا أن العرف الدستوري استبعد المقترحات المالية في هذا المجال و قصر هذا الحق على الحكومة لوحدها وكان يرجع الفضل في هذا إلى وزير المالية الفرنسي ليون ساي .
⁸⁷- امالو نبيل .المرجع السابق ص83.

⁸⁸-عمار بو ضياف.الوجيز في القانون الاداري.دار ربحانة.الجزائر.بدون سنة نشر ص176.

بعين الاعتبار الناحية الاقتصادية و الاجتماعية للدولة. و يتم التعبير عن هذا الدخل من خلال أرقام لبرنامج نشاط الحكومة و لهذا فللحكومة مطلق الحرية في تحضير و إنهاء الميزانية بأدق التفاصيل و العناصر المالية .

2- الترتيبات التقنية: تعتبر الحكومة السلطة الوحيدة التي تملك معرفة دقيقة لحاجات الإدارات العامة و التوقعات الممكنة للإرادات، فأصبحت عملية المبادرة المالية بمثابة وظيفة إدارية متخصصة تسير وفق مخطط هائل.

فالحكومة إذن تقوم بعملية تحضير مشروع قانون المالية الذي يظهر كعملية إدارية بحتة تجرى حسب مخطط مماثل في اغلب الدول⁸⁹.

فتتولى وزارة المالية الإشراف على الخزينة العمومية، فهي التي تقوم بمهمة تحضي مشروع الميزانية، فبالرغم من عدم تمتعها بسلطات اكبر مقارنة بالوزارة الأخرى، فان إعداد قانون المالية يضمن لوزير المالية فعلية خاصة في تقدير و توقع الإيرادات و النفقات غير أن وزير المالية يخضع قانونا لسلطة رئيس الحكومة الذي يحكم في الملفات المتنازع فيها، و من جهة أخرى يلعب رئيس الجمهورية دورا مهما على اعتبار انه يترأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص المصادق عليه على اعتبار أن له اليد العليا هذا الإطار خاصة إذا لم يوافق على مشروع قانون المالية و هو ما يعكس الالتزام التضامني لأعضاء هذا و نلاحظ غياب المجالس المنتخبة، حيث تبقى عن عملية تحضير الميزانية و إعدادها على الرغم من أنها الممثل الوحيد للإرادة العامة و ليس للحكومة إلا تطبيق قراراتها في نهاية المطاف.

وهذا الحق الممنوح للحكومة في تحضير مشاريع القوانين لم يعلن عنه صراحة في القانون 84-17 المعدل و المتمم المتعلق بقوانين المالية.

⁸⁹- الامين شريط. بعض شروط صناعة التشريع. المرجع السابق. ص22.

و يعتبر انفراد الحكومة بإعداد قوانين المالية له ما يبرره على اعتبار ان الحكومة هي السلطة الوحيدة التي تملك من المعلومات الكافية بتقدير الإيرادات و تحديد الأعباء بمراعاة التوازن المالي، فالسلطة التنفيذية لها الإلمام الكافي بكل الأوضاع القانونية، كما لديها الأجهزة و الخبرات الكافية لوضع المخططات المستقبلية خاصة و أنها هي المكلفة بإدارة المرافق العامة، لذا أنيط بها إعداد الميزانية⁹⁰.

الفرع الثاني: تراجع المبادرة البرلمانية في المجال المالي

لقد استبعد النواب من المبادرة التشريعية في ما يتعلق بالجانب المالي، و يعود ذلك إلى كون النواب في الغالب يتأثرون بناخبهم ، و نتيجة لذلك الضغط فسوف يقومون بطلب نفقات جديدة لا ترعي في كثير من الأحيان الوضع الاقتصادي و الاجتماعي للدولة، بالإضافة إلى أن تحضير الميزانية تتطلب الموازنة بين الإيرادات الممكنة و المتوقعة و النفقات الواجب صرفها خاصة و أن هذه الميزة لا تتوافر في النواب المجلس الشعبي الوطني و الذين يظلون في قاعات البرلمان للمناقشة و المصادقة على القوانين و التصويت عليها.

لذلك كانت الحكومة هي الأقرب للواقع من خلال مختلف الأجهزة التابعة لها، كما أنها لا تتأثر بأي ضغط.

لهذا تحظر المادة 121 من الدستور 28 نوفمبر 1996 على النواب حق المبادرة المالية، إذا كانت ستؤدي بالنتيجة إلى زيادة النفقات أو تقليص الإيرادات، في مقابل هذا الحظر يظل لأعضاء البرلمان الحق في التصويت على الميزانية.

⁹⁰- مسعود شيهوب. المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة. مجلة النائب. ص20.

بل و حتى في مرحلة التصويت فهم مقيدون بالمادة 120 فقرة 5 من الدستور اذ أنه ينبغي على البرلمان بغرفتيه المصادقة على مشروع قانون المالية خلال مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، و إلا تدخل رئيس الجمهورية بموجب أمر.

غير أنه في مقابل هذا الحظر فان المؤسس الدستوري أعطى بموجب المادة 122 الفقرة 12 من الدستور لأعضاء البرلمان الحق في التصويت على الميزانية و هو ما يحقق غايتين هامتين :

- 1- إن أعضاء البرلمان يمنحون ترخيصا للحكومة بتحصيل لإرادات و إنشاء الضرائب و كذا و صرف النفقات، و ذلك تتقاسم الحكومة مع البرلمان بعض أعباء الوظيفة المالية، الأول تعدها و الثانية تقرها.
- 2- تحقيق رقابة دورية على نشاط الحكومة، على اعتبار أن عملية إعداد الميزانية، تنصب وفقا لحظة سياسية معينة يمكن للنواب غير انه في مقابل هذا التدخل البرلماني في التصويت على الميزانية و منهم الرخصة للحكومة في إعداد و تنفيذ قانون المالية فاء نهم مقيدون بشرط زمني المادة 120 فقرة 5 . حيث انه ينبغي على البرلمان بغرفتيه التصويت على المشروع المتضمن قانون المالية خلال 75 يوما من تاريخ إيداعه و إلا تدخل رئيس الجمهورية بموجب أمر.

الفصل الثاني: مظاهر تفوق السلطة التنفيذية في مرحلتي المناقشة والإقرار

بعدما سبق أن أوضحنا مدى مشاركة السلطة التنفيذية في مجال التشريع ، أين تعمل جنباً إلى جنب مع السلطة التشريعية في سن القوانين ، وفي مقابل الامتيازات التي تتمتع بها هذه الأخيرة من أفضلية واحتكارها للمبادرة في المجال المالي .

إلا أن المؤسس الدستوري لم يكتف عن هذا الحد ، وإنما قد منح للسلطة التنفيذية الحق في التدخل في جميع مراحل العملية التشريعية من مناقشة التي تتم بحضور ممثل الحكومة أو تصويت من خلال عرقلتها للعملية التشريعية عن الثلث ($\frac{1}{3}$) الرئاسي المكون لمجلس الأمة .

وكذا حقها في الاعتراض من طرف رئيس الجمهورية أين يمكنها النيل من النص التشريعي .

كما اقتحمت السلطة التنفيذية مجال التشريع ، وبشكل منفرد من خلال ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية عن طريق الأمر والتشريع الاستثنائي .

و بناءً عليه فقد عالجنا هذا الفصل من النواحي التالية:

المبحث الأول: صلاحيات السلطة التنفيذية اللاحقة على المبادرة البرلمانية

المبحث الثاني: العراقيل المتعلقة بمرحلة التصويت

المبحث الثالث: التمكن الحكومي من العملية التشريعية

المبحث الأول: صلاحيات السلطة التنفيذية اللاحقة للمبادرة البرلمانية

بعد إتمام عملية الفحص يطرح مشروع أو اقتراح القانون على السلطة التشريعية لمناقشته و التصويت عليه ، وطبقا للفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور التي تنص "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي:

المطلب الأول: رقابة السلطة التنفيذية اللاحقة للمبادرة البرلمانية

كما سبق الإشارة أنه بالرغم من الأدوات المتاحة قانونا للحكومة والتي تخولها التفوق في مجال المبادرات التشريعية من خلال مشاريع القوانين على حساب المقترحات البرلمانية وخضوع هذه الأخيرة لموافقة السلطة التنفيذية قبل عرضها حيث أنها مرهونة بعدم الاعتراض الحكومي .

كما أتاحت لها فرصة متابعة هذه المبادرات عن قرب و بعد أول حاجز برلماني يعترضها⁹¹

الفرع الأول: رقابة الحكومة على اقتراحات النواب

إن الرقابة على المبادرة البرلمانية لا تنتهي باقتطاع تأشيرة القبول التي يمنحها مكتب المجلس الشعبي الوطني لكل اقتراح برلماني متوافر الشروط الشكلية المطلوبة, وإنما تتواصل الرقابة من طرف جهة ثانية مستقلة عن البرلمان. حيث أنه وبعد قبول مكتب المجلس الشعبي الوطني للمقترح البرلماني فإن القانون يوجب أن إخطار الحكومة , وهو ما تؤكد المادة 25 من القانون العضوي 99-02 "يبلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقاً

⁹¹- قاوي ابراهيم . المرجع السابق.ص 102.

لأحكام المادة 23 أعلاه. تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني.
الوطني وخلال اجل لا يتجاوز شهرين (2)"

فطبقا لهذه المادة التي أوجبت فورية تبليغ اقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني للحكومة وذلك وفقا للشروط المحددة للمادة 23 من القانون العضوي 99-02 وعلى ذلك فان دور مكتب المجلس الشعبي الوطني إنما هو الرقابة الشكلية لكل مبادرة تشريعية وذلك وفقا لنص المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المحددة لصلاحيات البرلمان وجاء ضمنها "البت في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلا"

و في مقابل التأكيد على فورية تبليغ مقترحات البرلمان للحكومة إلا أن المادة 25 من القانون العضوي 99-02 قد سكنت على الغاية من تلك الفورية في التبليغ كما لم يحدد الجهة المعنية لممارسة الرقابة خاصة في ظل ورود العبارة في صيغة المجهول سواء في الدستور أو القانون العضوي باعتبار عبارة " لا يقبل" دون تحديد الجهة المعنية بذلك⁹².

غير أنه يستشف من فحوى المواد إن المقصود بمهمة الرقابة إنما هي الحكومة لأن بداية المادة تشير إلى وجوب تبليغ الحكومة بكل اقتراح تم قبوله شكلا. الأمر الذي تؤكد الممارسة العملية، حيث أن الحكومة غالبا ما تمارس حق الدفع بعدم القبول تأسيسا على مخالفة المادة 121 من الدستور، كما لها أن تؤسس دفعها على مبرر آخر وهو اختراق مجال التنظيم، وذلك عند تجاوز حدود المواد 122 و 123 من الدستور بالرغم من أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على ذلك .

2-قزو محمد اكلي..درو في الفقه الدستوري و النظم السياسية (دراسة مقارنة). دار الخلدونية .البلدية الجزائر. 2003. ص 179 .

وبناء عليه فان صلاحيات الحكومة في الدفع بعدم القبول إنما هو أداة قانونية تعترض أي مقترح برلماني إلى الرفض ويكفي في ذلك كما سبق الإشارة إلى التذرع بأحكام المادة 121 من الدستور.

بل وللحكومة وسيلة أخرى لرفض الاقتراحات البرلمانية وذلك عن طريق التماطل في دراسة ذلك المقترح لتفويت الفرصة وإفراغه من محتواه خاصة وإن كان مرتبط بظرف زمني معين وذلك باستنفاد الأجل القانوني لإبداء رأيها وهو شهرين طبقا للمادة 25 فقرة 02 من القانون العضوي 99-02 "تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل يتجاوز شهرين"

الفرع الثاني: متابعة الحكومة للمبادرات البرلمانية على مستوى اللجان البرلمانية

لقد منح القانون العضوي للحكومة امتيازاً هاماً يتمثل في متابعتها عن قرب سيرورة العملية التشريعية بما يتماشى وسياستها العامة⁹³ في أول محطة لدراسة ومناقشة المبادرة التشريعية وذلك على مستوى اللجان المختصة الدائمة. ويبدأ دور اللجان من تاريخ قبول المبادرات التشريعية وإحالة مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان على اللجنة المختصة لتحضير التقرير⁹³.

حيث تقوم اللجان الدائمة بدور هام في عملية دراسة النصوص التشريعية⁹⁴، وذلك قبل عرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها، إذ تقوم هذه اللجان بإعادة دراسة المبادرات سواء المقدمة من النواب أو الحكومة.

ويترتب على هذه الدراسة تفسير محتوى المبادرات، وعلى ضوء ذلك يمكن إعادة صياغة هذه المبادرات صياغة صحيحة لتصبح جاهزة عند

⁹³- ثامري عمر، المرجع السابق، ص 109.

4- أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص 213.

عرضها للتصويت وذلك كله بعد الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح، كما يمكن الاستعانة بالخبرة وبمساعدة طاقم إداري تشريعي يتولى تحضير الملفات والوثائق .

لذلك تؤكد الحكومة على حضور أشغال اللجان وهو حضور يضمنه القانون سواء بطلب من اللجان أو بطلب من الحكومة وذلك ما نصت عليه المادة 27 من القانون 02-99 بنصها "للجان الدائمة للبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها لممثل الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

يبلغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى رئيس الجمهورية. يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليها بناء على طلب الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة".

و الغاية من حضور الحكومة أشغال اللجان إنما يتمثل في تمكينها من شرح وجهات نظرها حول مشروع القانون المقدم و الدفاع عن مضمونه ما سيكون له الأثر على رأي اللجنة كما يعطيها الفرصة لتحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات⁹⁵ و الإشكاليات التي تطرحها اللجنة أو النواب على مستوى الجلسة العامة، التي يعرض عليها النص في صورته الأصلية مع التوصية بتغييرات طفيفة تكون الحكومة قد وافقت عليها⁹⁶، عكس ذلك أين تعرض اقتراحات القوانين في صورة جديدة وفقا للصياغة التي أقرتها اللجنة المختصة و في هذا مساس آخر لسلطة النواب في المبادرة التشريعية .

5-سعيد بو شعير. علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري. المرجع السابق ص166

⁹⁶-قزو محمد اكلي. المرجع السابق.ص115.

وان حضور الحكومة أشغال اللجان يشكل صورة أخرى من صور التفوق الحكومي في الأداء التشريعي . وفي نهاية المناقشة يتم عرض مختلف التقارير المتعلقة بالمبادرات سواءا كانت برلمانية أو حكومية للتصويت بأغلبية الأعضاء ، وعلى اثر ذلك توزع اللجان تقريرها التمهيدي على الحكومة و النواب قبل تسجيله في جدول أعمال الدورة .

وبذلك تنتهي مرحلة تحضير ودراسة المبادرة المقدمة من النواب و الحكومة لتأتي مرحلة تسجيلها ضمن جدول الأعمال، وبهذا تكون المبادرة الحكومية شكلا اخر من إشكال التفوق ما سيتأكد أكثر على مستوى برمجة المبادرات في جدول أعمال البرلمان أين ستلعب الحكومة الدور المهم.

المطلب الثاني: مشاركة الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان

الأصل أن البرلمان هو سيد جدول أعماله⁹⁷، خاصة و أن جدول الأعمال إنما هو جزء لا يتجزأ من مراحل سير العملية التشريعية لذا كان من الضروري أن يكون اختصاص تحديده لأعضاء البرلمان ، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، إلا أن هذا المبدأ تراجع، خاصة في ظل لعدد المتزايد للمبادرات التشريعية المقدمة للبرلمان بحكم تطور الحياة و تعقدها .

الأمر الذي لا يمكن معه الجزم في قدرة هذه الهيئة على التحكم في سير وتنظيم جدول الأعمال، خاصة و إن ضبط جدول الأعمال هو مسألة في غاية الصعوبة و الدقة فلم يعد بإمكان أعضاء هذه الهيئة الإلمام بهذه المهمة لوحدهم دون مشاركة أعضاء الحكومة ، فأصبح تدخل هذه الأخيرة أمرا لازما للإسراع بمناقشتها ،وان كان ذلك يتعارض مع القاعدة الأساسية في سيادة البرلمان في جدول أعماله.

⁹⁷ - عبد الله بوقفة .آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري.المرجع السابق.ص 211.

ويعرف جدول الأعمال على أنه: "ضبط قائمة المواضيع التي يجب على المجلس معالجتها خلال الجلسة "

ويعرفها دوجي: "ذلك العمل الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع النقاش في جلسة معينة" ⁹⁸

وبهذا كان ضبط جدول الأعمال إنما هو نقطة تقاطع حساسة للتدخل السلطة التنفيذية في صميم الوظيفة التشريعية خاصة و إن جدول الأعمال إنما هو المفتاح الذي يدير الإجراءات التشريعية ، بين مرحلة الإعداد وتلك المتعلقة باتخاذ القرار ، فان أمر تحديده يخضع للوائح و الأنظمة الداخلية للبرلمان ،و التي لم تفوت هي الأخرى الفرصة في فرض هيمنة الحكومة على العملية ⁹⁹، حيث تنص المادة 16 من القانون العضوي 99-02 المتضمن تنظيم العلاقة الوظيفية بين مجلسي البرلمان والحكومة

جريدة رسمية رقم 5. " يضبط مكتبتا الغرفتين و ممثلي الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية..."

وعلى ذلك فان ضبط جدول الأعمال الدورة التشريعية تشارك فيه أطراف ثلاث هي مكتب المجلس الشعبي الوطني ،مكتب مجلس الأمة ،الحكومة.

و الواقع أن البرلمان و إن كان هو الممثل لإرادة الشعب إلا أنه يجب أن لا ننسى دور السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص في وضع السياسة العامة للدولة و توجيهها بما تملكه من أجهزة فنية ،إدارية تجعلها على دراية وعلم بكل المعطيات التي على ضوءها تضبط المستلزمات التشريعية ، وهو ما جعل

⁹⁸-أوصيف سعيد .المرجع السابق.ص134.

9- سعيد بو شعير .علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري .المرجع السابق.ص234.

المؤسس الدستوري من خلال المادة 16 من القانون العضوي 02-99 الاعتراف لها ببعض الامتيازات في وضع جدول أعمال البرلمان وذلك مع مراعاة حقه في التشريع بوصفه الممثل الوحيد للإدارة العامة، خاصة وأنه لا يعقل الإقرار للحكومة بحق رسم السياسات العامة للدولة دون منحها الإمكانيات اللازمة لتنفيذها، وجعلها رهينة إجراءات عمل البرلمان.

لهذا كان من الضروري الاعتراف للحكومة بمشاركة البرلمان في تحديد جدول الأعمال و بأولوية الحكومة في ضبطه.

الفرع الأول: تحديد جدول الأعمال من طرف أعضاء البرلمان:

إن تحديد جدول الأعمال هو أداة للتحكم في تنظيم وسير الهيئة، فهو يدخل في صميم الوظيفة التشريعية، وذلك بهدف تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان. وعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري لم يعالج هذا الموضوع بنص دستوري، وإنما ترك تحديد اللوائح والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وعلى ذلك نصت المادة 16 من القانون العضوي 02-99 على أن عملية ضبط جدول أعمال الجلسات من اختصاص مكاتب الغرفتين، كما أن ضبط جدول الأعمال الجلسات يتم داخل كل غرفة من طرف هيئة الرؤساء.¹⁰⁰

وبناء عليه يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني و مكتب مجلس الأمة كل دورة تشريعية إعداد ما للغرفة المعنية من مواضيع ومسائل ستناقش أثناء الدورة وفقا لترتيب معين. بعد ذلك يتم تبليغ أعضاء كل غرفة والحكومة.

وبذلك فإن أعضاء كل من المجلسين لهم صلاحية إعداد جدول الأعمال الدورة التشريعية ككل وهي محددة طبقا للمادة 118 من الدستور بأربعة أشهر.

¹⁰⁰-شفار علي . المرجع السابق.ص78.

إضافة إلى تحديد جدول أعمال كل جلسة من الجلسات التي تعقدها كل غرفة طيلة الفترة التشريعية. غير أنه وبالرجوع للمادة 16 من القانون العضوي 99-02 فإن ضبط جدول الأعمال يتم ضبطه من طرف مكتبا الغرفتين الذين يجتمعون بمقر المجلس الشعبي الوطني¹⁰¹.

الفرع الثاني: مشاركة الحكومة أعضاء في تحديد جدول الأعمال

لقد أصبحت الحكومة تشارك البرلمان في وضع جدول أعماله، وذلك انطلاقا من الفكرة السائدة في الأنظمة البرلمانية والتي تتمثل في ضرورة التعاون بين الهيئة التشريعية و السلطة التنفيذية، غير أن هذا التعاون فرض منطق الحكومة فلم تعد البرلمانات هي السيدة في تسيير أعمالها، وإنما أصبحت السلطة التنفيذية هي التي تلعب الدور البارز و الهام في هذا العمل.

وتجدر الإشارة أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة لم تقر للحكومة بإمكانية المشاركة في جدول أعمال البرلمان، بل إن التفوق الحكومي تم إقراره عن طريق الأنظمة الداخلية، وكذا بموجب القانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وكذا بينهما وبين الحكومة وذلك بمجرد استحداث فكرة القوانين العضوية التي كرسست هي الأخرى التفوق الحكومي.

والحقيقة أن تحديد جدول الأعمال ما هو إلا ترتيب للمواضيع حسب الأولوية التي تقررها الحكومة¹⁰². وعلى هذا فمكتبا الغرفتين لا يملكان في هذه العملية إتباع الطريق الذي يمليه ممثل الحكومة، والذي يستطيع أن يستبعد ما يشاء من مبادرات ولو بطريق غير مباشر و لا يمكن أن نتصور أن يكون الإبعاد والتأخير لمشاريع القوانين، بل سيكون على الاقتراحات أو المبادرات التي لا تساعد في لتخدم مصالح الحكومة أو تنفيذ سياستها العامة أو لم تعد

¹⁰¹-سعاد عمير . المرجع السابق.ص123.

¹⁰²-جفال نور الدين . المرجع السابق.ص98.

كذلك ، غير أن ترك تقدير أولوية المواضيع المبرمجة للحكومة معناه إقصاء واستبعاد للبرلمان حتى في أبسط شيء و هو تحديد جدول أعماله ، وإعطاء الفرصة للحكومة لتمرير ما يخدم مصالحها .

وعلى ذلك فللحكومة ثلاث آليات تمكنها من التحكم في جدول أعمال البرلمان والتي يتمثل أساسا في:

1- ترتيب المواضيع حسب أولوية الحكومة :

إن حق تقدير الأولوية الذي تتمتع به الحكومة في ترتيب المواضيع فرضته أحكام المادة 16 من القانون العضوي 99-02 والذي بمقتضاه خولت الحكومة الأفضلية على أعضاء البرلمان في ترتيب المواضيع المطروحة¹⁰³ للنقاش خلال كل دورة برلمانية ، إذ ليس للنواب في نهاية الأمر سوى الموافقة على الترتيب، الأمر الذي يترتب عليه عدة آثار:

- منح الأولوية في الدراسة لمشاريع القوانين على غيرها من الاقتراحات المقدمة من النواب، ما يعني إمكانية تجميد هذه الاقتراحات.

- يمكن للحكومة بما لها من امتيازات سحب أو تأجيل بعض المشاريع التي قد تكون محل خلاف بينهما

- يمكن للحكومة تمرير من الاقتراحات ما يتماشى و سياستها العامة فقط.

وبناءا عليه فترتيب المواضيع حسب الأولوية التي تقررها الحكومة لا يجوز معه للسلطة التشريعية معارضته بعد أن نالت موافقة الحكومة وهو ما يعني انه إمكانية ممنوحة للحكومة تفرض بموجبها الحكومة أمرها على البرلمان الذي لا يملك بدوره سوى القبول.

¹⁰³ -شفار علي . المرجع السابق.ص69.

2- تقرير حالة الاستعجال :

هو وسيلة أخرى للحكومة تستخدمها لفرض سيطرتها على جدول أعمال الدورة¹⁰⁴ و لو أدى ذلك إلى تمديدتها .

إن هذه الأداة القانونية إنما هي كفيلة بإعطاء الأسبقية للمبادرات الحكومية ولو كانت الدورة الجارية على وشك الانتهاء ، وهو ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 17 من القانون العضوي 02-99 "يمكن للحكومة ،حين إيداع مشروع قانون يودع خلال الدورة ، يدرج في جدول أعمال الدورة الجارية" .

فهذا الحق الممنوح للحكومة يبين سلطتها التقديرية في تقدير ما هو مستعجل مما هو عادي ،كما أن المادة نفسها لم تحدد من هو مختص في التصريح بالاستعجال لأنها جاءت في صيغة المجهول ،وعندها يلتزم البرلمان بمناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها حسب الوقت الذي تراه الحكومة مناسباً لمصالحها وتوجهاتها¹⁰⁵ .

وبناء عليه فإن جدول الأعمال هو وسيلة إضافية تستخدمها الحكومة عندما لا ينفع الأسلوب الأول، أو إذا ما رأت أن المدة المخصصة لدراسة الأعمال المدرجة في الجدول ستستنفذ دون دراسة بعض المواضيع الأخرى فتلج عندها على حالة الاستعجال. وقد يترتب على تقرير حالة الاستعجال ما يلي :

- إن جدول أعمال الدورة قد يستنفذ فقط المواضيع ذات الأولوية لدى الحكومة، وكذا حالات الاستعجال إن وجدت، وليس للنواب إلا ترتيب اقتراحاتهم بعد ذلك إن بقيت المدة التي تسمح بدراستها.

¹⁰⁴- ناجي عبد النور. النظام السياسي من الأحادية إلى التعددية. مديرية النشر لجامعة قالمة. 2003. ص 65.

¹⁰⁵- ولد محمد مريم . المرجع السابق. ص 145.

- قد ينتهي الأمر إلى جعل المجالس النيابية مجرد غرفة تسجيل أعمال الحكومة وليس للمداولة و النقاش¹⁰⁶.

3- إدراج المواضيع التي لم تقدم اللجان تقرير بشأنها :¹⁰⁷

لقد منحت الحكومة إمكانية إدراج مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات حتى في حالة عدم تمكن اللجنة المختصة من إعداد تقريرها بخصوصه¹⁰⁸.

غير أنه و بالرجوع للمادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجده يقر بأولوية مشاريع القوانين في الدراسة عن غيرها من الاقتراحات غير أنه وبالرجوع للمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة قد نص على أسبقية النصوص التي أعدت اللجنة بشأنها التقارير¹⁰⁹.

وبناء عليه فالمقصود هو المشاريع واقتراحات القوانين بشرط أن تكون قد حازت على موافقة اللجان المختصة بهذا الصدد.

كما منحت الحكومة حق تفضيل المشاريع المتضمنة قانون المالية على سبيل الاستثناء وذلك وفقا للفقرة الأخيرة من المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، غير أن هذا الاستثناء بخلاف الحالة السابقة هو إجراء مستثنى بنص صريح حيث تنص "يستثنى مشروع قانون المالية من هذا الإجراء "

فالمقصود منه هو الحصول على تقرير اللجنة، وعليه فإن إدراج المشروع المتضمن قانون المالية لا يتوقف على تقرير اللجنة و إنما يمر

¹⁰⁶-ثامري عمر .المرجع السابق .ص12.

¹⁰⁷- مسعود شيهوب . المرجع السابق .ص11.

¹⁰⁸ أنظر المادة 38 من القانون العضوي 99-02.

¹⁰⁹- سعاد عمير . المرجع السابق .ص111.

مباشرة إلى المجلس لمناقشته بعد تسجيله، وذلك من منطلق التفضيل على أي مقترح برلماني أو مشروع حكومي.

غير أنه بالرغم من الأهمية التي يكتسبها قانون المالية إلا أن فيه إقصاء لدور اللجان المختصة و من خلالها البرلمان ، كما يعتبر تغييب واضح للتوازن بين المشاريع الحكومية في مقابل المقترحات البرلمانية .

إن الامتياز الممنوح للحكومة في فرض جدول الأعمال حسب أولوياتها و إن كان يبرر من منطلق أن الحكومة هي المكلفة بتنفيذ السياسة العامة للدولة¹¹⁰ و هي المسؤولة عن ذلك أمام البرلمان لذلك كان من اللازم أن تستحوذ على جل النشاط الأولي للعملية التشريعية خاصة في جدول الأعمال .

إلا أنه في واقع الأمر إنما هو تغييب لسلطة البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في تسيير جلساته ، خاصة وأن جدول أعمال البرلمان وفقا لما كرسه القانون العضوي 99-02 والأنظمة الداخلية للبرلمان تنتهي إلى نتيجة حتمية و هي جعل مكتبي الغرفتين في مرتبة التبعية لا يتعدى دورها سوى الإعداد الأولي لجدول الأعمال الذي لن يحظى على موافقة الحكومة و جعل دور المكتبين لا يتعدى تقديم الاستشارة إن لم يكن تسجيل ما تراه وتفرضه الحكومة ، وهو ما دفع إلى القول بأن جدول الأعمال إنما هو عمل حكومي بحث لا برلماني .

4- استنثار السلطة التنفيذية بوضع جدول الأعمال :

قد تستأثر السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بعملية وضع جدول الأعمال و هو ما أشارت إليه المادة 2/18 حيث نصت على:

¹¹⁰قاوي إبراهيم . المرجع السابق . ص 36

"يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية¹¹¹ ، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من 3/2 أعضاء مجلس الأمة ، وتختتم الدورة الغير عادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله " وبناءا عليه فان تقدير انعقاد الدورة الغير عادية يعود لرئيس الجمهورية سواءا كان صاحب المبادرة أو لا ، وهو ما أكدته المادة 2/4 من القانون العضوي 02-99 " يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة "

الأمر الذي يؤكد سيطرة السلطة التنفيذية على مفتاح المبادرة التشريعية و تحكمها فيها خاصة وأن المرحلة الحاسمة لعرضه للمناقشة من أجل المصادقة عليه و إقراره من خلالها تحكمها في تحديد جدول الأعمال ليصبح بذلك البرلمان هيئة لا تملك من صلاحية تسيير أعمالها.

21-جوي ثابت .حق رئيس الدولة في نقض القوانين-ترجمة محمد عرب صاصيلا.مجد المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع.الطبعة الأولى.بيروت.2008.ص420.

المبحث الثاني: العراقيل المتعلقة بمرحلة التصويت

بمجرد الانتهاء من مرحلة الإعداد والدراسة والضبط للنصوص القانونية التي يمكن أعضاء البرلمان على مناقشتها والحكومة على إعدادها يعرض بعضها مشروع أو اقتراح القانون على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والتصويت عليه، وذلك بهدف إخراجها في الصيغة القانونية النهائية. غير أن هذه النصوص لا تخضع للتصويت عليها من البداية وإنما تتم مناقشتها من طرف أعضاء المجلسين على التوالي وفقا للقيود التي يفرضها الدستور وباتّباع الإجراءات المرسومة لذلك.

المطلب الأول: القيود المتعلقة بمرحلة التصويت:

تعتبر عملية التصويت إجراء جوهري ومرحلة هامة في العملية التشريعية خاصة وأنها المرحلة التي تمكن ممثلي الشعب من التعبير عن إرادتهم.

ولقد وضع الدستور الجزائري بموجب المادة 120 القاعدة الأساسية التي بموجبها يتم عرض كل مشروع أو اقتراح قانون للمناقشة من طرف البرلمان.

غير أن عملية التصويت لا تتم بصفة تلقائية من طرف البرلمان وإنما تخضع لجملة من القيود والضوابط التي تتحكم في العملية أهمها¹¹²

الفرع الأول: أسبقية المجلس الشعبي الوطني وفي المناقشة على مجلس الأمة

بالرجوع لنص المادة 120 من الدستور " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس

¹¹² عقيلة خرياشي. المرجع السابق. ص 311.

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"

وعليه وبالرجوع لهذه المادة التي تعد الحجر الأساسي لتحديد العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في العملية التشريعية، إذ وصفت القاعدة العامة التي بمقتضاها يجب أن يكون لكل مشروع أو اقتراح قانون محل مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي.

وما يعني بالضرورة مرور المبادرة أولاً على المجلس الشعبي الوطني ثم على المجلس الأمة وهذا ما يفهم من عبارة على التوالي، فلا يجوز بأي حال من الأحوال الخروج عن هذا الترتيب. غير أن هذا القيد يحكمه ضابطان يحددان بدقة حدود كل غرفة في المناقشة والتصويت.

I. بدأ المناقشة المبادرة التشريعية في المجلس الشعبي الوطني

انطلاقاً من نص المادة 120 من الدستور فإن المجلس الشعبي الوطني هو الذي يستأنف دراسة المبادرة التشريعية¹¹³، وذلك بمجرد إيداع مشروع القانون، أو بعد موافقة الحكومة على المقترح البرلمان، أين يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني وفي اجتماع المكتب إحالة النص للجان الدائمة المختصة لدراستها وإعداد تقريرها بشأنه، وذلك بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة لإبداء وجهة نظره. كما يمكن لهذه اللجان الاستعانة بالخبراء من أجل تقديم عرض للموضوع لتعقبه¹¹⁴.

¹¹³-شفار علي . المرجع السابق.ص87.
¹¹⁴-سعاد عمير . المرجع السابق. ص120.

وفي كلتا الحالتين لا يوجد يمنع الحكومة في جلسات اللجان الدائمة الاستماع إليها بناء على طلب توجهه الحكومة لرئيس الفرقة التابعة لها اللجنة التي تتولى دراسة النص القانون.

وللجنة في إطار ممارسة مهامها الاستعانة بخبرات خارجية¹¹⁵ فتقوم اللجنة انجاز أشغالها بمساعدة طاقم إداري تشريعي ذو خبرة عالية ومعلومات حديثة وبناءا عليه فإن مهمته اللجنة التي تتحدد بأمرين :

1. إعداد التقارير اللازمة حول مدى صلاحية النص للمناقشة¹¹⁶ وذلك بإثرائها والمصادقة عليها بالأغلبية الأعضاء، ثم إفراغها في شكل تقرير تمهيدي في أجل لا يتجاوز شهرين، يبدأ من تاريخ الشروع في الدراسة، وإلا تمكين الحكومة بناءا على طلبها وموافقة مكتب الغرفة المعنية من تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات، وذلك باستثناء المشروع المتضمن قانون المالية، أين لا يمكن تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات قبل توزيع التقرير المعد من قبل اللجنة المختصة 3 أيام على الأقل قبل تاريخ الجلسة¹¹⁷.

اقتراح تعديلات على المبادرات القديمة وإعادة صاغتتها ضمن تقرير التمهيدي الذي تعده والذي سيعرض على الجلسة العامة للمناقشة إمكانية تعديل المشروع الاقتراح. وبالرغم من الدستور الجزائري لم ينص صراحة على من طرف اللجنة إلا أن المادة 02/28 قد منحت اللجنة المختصة والنواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة حق إدراج من التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المعروض على اللجنة للدراسة

¹¹⁵-اسماعيل الغزال . المرجع السابق.ص256.

¹¹⁶-محمد يد محمد.التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلال البرلمان.ديوان المطبوعات الجامعية.الطبعة الأولى.الجزائر 2008.ص109.

¹¹⁷-أنظر المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

وإذ أن القانون العضوي قد منح اللجنة إمكانية إدخال التعديلات على المبادرات المقدمة سواء من قبل الحكومة أو من قبل النواب، فإنه يجوز لهؤلاء سحب ما لهم من مبادرات قبل أن يصوت عليها المجلس خاصة إذا رأوا أن التعديلات قد أفقدت المبادرة مضمونها، غير أنه يتعين على النواب عند سحب المقترح البرلماني ضرورة إعلام مجلس الأمة والحكومة بذلك.

II. اقتصار مناقشة ومصادقة مجلس الأمة على النص القانون المصادقة عليه من الغرفة الأولى

لا تنتهي مهمة المجلس الشعبي الوطني بالمصادقة على النص المعروض عليه، وإنما يلزمها القانون بوجوب عرض النص المصوت عليه على مجلس الأمة وذلك خلال 10 أيام ويشعر رئيس الحكومة "الوزير الأول" بهذا الإرسال¹¹⁸ وعلى اثر تلقي رئيس مجلس الأمة النص من المجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشة والمصادقة عليه فإنه يكون مقيد بأمرين:

- تقيد مجلس الأمة أثناء الدراسة والمناقشة بالنص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.
- عدم إمكانية إدخال التعديلات

1. تقيد مجلس الأمة بالنص الصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني : لا يتولى مجلس الأمة دراسة المبادرة التشريعية بصورة مباشرة، وذلك لا اعتبار أن المبادرة لا تودع لديه بل تودع فقط لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. فمجلس الأمة لا يتعامل مع المبادرات، وإنما يتعامل فقط مع النص المحال إليه من المجلس الشعبي الوطني الذي يجب أن يوزع على أعضاء المجلس في غضون 72 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة المنعقدة

¹¹⁸ - أنظر المادة 42 من القانون العضوي 99-02

بالتقرير، ويمكن من خلال ذلك لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابيا في أجل أقصاه 3 أيام من توزيع اللجنة المختصة تقريرها.

ويتم إيداع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي ليست فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة، التي يمكن لها الاستماع إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة إذا اقتضى الأمر لذلك، وتتولى هذه اللجنة إعداد تقريرها التكميلي تقوم فيه توصياتها معللة على ضوء استنتاجات وملاحظات أعضاء مجلس الأمة.

بعدها تباشر المناقشة العامة في مجلس الأمة من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة فمقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق. وعلى إثر المناقشة العامة تنصب التدخلات على مجمل النص وعندها يقرر مكتب المجلس إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات وتوصيات وإما الشروع في المناقشة مادة بمادة¹¹⁹. (كما سنرى في الإجراءات التصويت) .

2. حرمان مجلس الأمة من حق التعديل:

إذا كان مجلس الأمة قد حرم من حق المبادرة بالقوانين¹²⁰، فإنه لا مبرر من حرمانه من حق التعديل. ولقد طرحت هذه المسألة إشكالا يتعلق بإمكانية إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه ما أدى إلى ظهور اتجاهين:

- فهناك من يرى أن مجلس الأمة يتمتع بحق التعديل وعلى رأسهم الأستاذ الأمين شريط الذي يرى أنه على غرار 39 غرفة في العالم يتمتع بصفة كاملة ومطلقة بحق التعديل، وهذا الحق مكرس بموجب المادة 98 و 120 من الدستور الحالي، لكنه غير مطبق بكيفية مرضية

¹¹⁹- أنظر المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

¹²⁰- أنظر المادة 119 من الدستور الجزائري

وجدية، لأن المادة 98 تنص أولاً على سيادة البرلمان في إعداد القوانين والتصويت عليها، وإعداد القانون يفيد أيضاً الحق في تعديله وتغييره.

- وكذلك المادة 120 تشير إلى حق التعديل لكل من الغرفتين على حد سواء وذلك من خلال النص المعروض على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء حول النص محل الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني ولقد سبق لمجلس الأمة تعديل عدة نصوص من خلال هذه اللجنة لقانون الطاقة، قانون النائب، وقانون الأساسي للقضاء.

- أما الاتجاه الثاني وعلى رأسهم الأستاذ مسعود شيهوب فيرى أن مجلس الأمة لا يتمتع بحق التعديل والحجة في ذلك كما يلي:

■ أن نص المادة 98 من الدستور والمادة 28 من قانون العضوي 99-02 وردت في صياغة عامة، أين نصت على حق كل من اللجنة المختصة والنواب مجلس الشعبي الوطني والحكومة في تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين دون أن تشمل مجلس الأمة بذلك، وبالتالي فلا يمكن تحميل المادة 98 ما لا يتحمله¹²¹.

■ أما نص المادة 120 من الدستور قصر سلطة مجلس الأمة في مناقشة النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني لكنها لا تلزمه بأن يصادق آلياً على كل النصوص المعروضة عليه، بل تترك له هامشاً للرفض أو الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني دون إمكانية إدخال تعديلات.

وعلى هذا الأساس لا يمكن اعتبار تدخل مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء سواء إبداء للرأي وليس ممارسة لحق التعديل، وما يؤدي هذا الاتجاه أن مجلس الأمة قد اقترح أحكاماً تتعلق بتعديل

¹²¹ - عقيلة خرباشي . المرجع السابق . ص 250.

النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، إلا أن المجلس الدستوري رأى عدم دستوريته وذلك بموجب الرأي رقم 04/ر ن د/98 معتبرا أن المؤسس الدستوري لم يقصد منح مجلس الأمة حق التعديل خارج إطار المادة 120.

الفرع الثاني: قيد النصاب المطلوب للتصويت

تعتبر عملية التصويت بمثابة التأشير التي تمنحها السلطة التشريعية لصالح المبادرات القانونية المودعة لديها بغرض الدراسة و المناقشة ثم المصادقة عليها.

و إن عملية التصويت تشترط ضرورة توافر نصاب معين لإقرارها غير انه يجب الإشارة إلى أن الدستور الجزائري لسنة 1996 لا نجده نص على نصاب معين في عملية التصويت أمام المجلس الشعبي الوطني، في حين نجد المادة 120 فقرة 3 قد بينت النصاب الضروري لمصادقة أعضاء مجلس الأمة على القانون. و بناءا عليه فان الدستور وضع تميزا بين النصاب المطلوب تحقيقه حني يتم إقرار القوانين بين الغرفتين، و هو ما يجعلنا متسائل عن السير وراء المبالغة في النصاب المطلوب للمصادقة على القوانين أمام مجلس الأمة.

1- الأغلبية المطلوبة للتصويت أمام المجلس الشعبي الوطني:

إذا كانت مناقشات المجلس الشعبي الوطني تصح بعض النظر عن عدد النواب الحاضرون، إلا انه يشترط الصحة عملية التصويت بالمجلس الشعبي الوطني حضور أغلبية النواب في جلسة التصويت¹²²، و في حالة عدم احتمال النصاب القانوني، فانه يتم عقد جلسة ثانية في ظرف 6 ساعات على

¹²²-أنظر المادة 63 الفقرة الرابعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الأقل و 12 ساعة على الأكثر و ذلك تبعا للمادة 75 من النظام الداخلي و عندها يتم التصويت مهما كان عدد النواب الحاضرون¹²³.

غير انه يجب التنبيه أن الأغلبية المطلوبة للتصويت في المجلس الشعبي الوطني تختلف عما إذا كان مشروع أو اقتراح القانون عاديا أو عضويا.

و تجدر الملاحظة إن الدستور الجزائري لم يتطلب نسبة معينة للتصويت على القوانين العادية أمام المجلس الشعبي الوطني، كما أن القانون العضوي المنظم للعلاقات مع البرلمان لم يتطرق لهذه المسألة.

غير أن النظام المعمول به على مستوى مجلس الشعبي الوطني للتصويت على القوانين ، إن النظام المعمول به على مستوى مجلس الأمة هو نظام الأغلبية حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني من مشاريع و اقتراحات القوانين العادية المعروضة عليه بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، و بالتالي فالنص الذي يحصل على عدد من الأصوات الايجابية و أكثر بصوت من الأصوات السلبية، يعتبر قد حاز على موافقة المجلس، أما إذ لم يتحقق النصاب فانه يتم إلغائه.

يختلف عنه الأمر بالنسبة للأغلبية المطلوبة للقوانين العضوية أين تدخل المؤسس الدستوري و حسم المسألة بالمادة 123 منه و اشترط الأغلبية المطلقة و التي جاء فيها تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب¹²⁴.

و الملاحظ أن الدستور لم يحدد النصاب المطلوب للتصويت في المجلس الشعبي الوطني و كذلك القانون العضوي، و إنما ترك الأمر للنظام الداخلي

¹²³- سعيد بو شعير. المرجع السابق. ص231.

¹²⁴- عقيلة خرباشي. المرجع السابق. ص245.

للبرلمان غير ان المادة 58 منه غيبت فكرة الصرامة في عملية المناقشة و التصويت على مستوى¹²⁵ الغرفة و هو ما كرس ظاهرة التغييب و الإهمال من قبل النواب في حضور الجلسات، و بالتالي التسبب في أداء وظيفة التصويت التي تكاد تكون الوظيفة الوحيدة التي يؤديها البرلمان بصفة خاصة.

2- اشتراط أغلبية 3/4 الأعضاء للمصادقة على النص القانوني:

يجب الملاحظة أن الدستور الجزائري لا يتطلب نسبة معينة للتصويت على القوانين أمام مجلس الشعبي الوطني، في حين انه حدد نسبة 3/4 لأعضاء حني تتم المصادقة على القوانين بمجلس الأمة¹²⁶.

فمجلس الأمة ملزم إذا أراد اعتماد النص المحال عليه من مجلس الشعبي الوطني و تحقيق نسبة 3/4 أعضائه و ليس الأعضاء الحاضرون فقط، حيث تنص المادة 120 فقرة 3 " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه 3/4 أعضائه " نفس الأمر الذي تؤكدته المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

و هذه الأغلبية المطلوبة للتصويت ثابتة في كل أنواع القانون سواء كان عاديا أم عضويا بخلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يشترط أغلبية بسيطة في القوانين العادية و أغلبية مطلقة في القانون العضوي.

و الملاحظة على النصوص القانونية نجدها تؤكد على ضرورة توافر النصاب المطلوب للمصادقة على القانون في مجلس الأمة و الذي يظهر خاصة فيما يتعلق بضرورة مراقبة النصاب قبل البدء في عملية المصادقة، أي مراقبة حضور 3/4 أعضائه.

¹²⁵-ولد محمد مريم. المرجع السابق.ص 119.

¹²⁶ -عقيلة خرباشي.المرجع السابق.ص253.

غير أن هذا التأكيد لا نجد مثله فيما يتعلق بالنصاب المطلوب للتصويت على المبادرة التشريعية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و بالرغم من ان صناعة النص التشريعي القوانين تتم على مستواه¹²⁷.

و خلاصة فان التباين الظاهر في معالجة النصاب القانوني للتصويت بين الغرفتين لدليل واضح و هام تؤكد على المهمة التي من اجلها وجدت الغرفة الثانية، و ذلك بتفعيل دور السلطة المعينة في مجلس الأمة الذي لا بد من الاستجابة لمصالحها الاستجابة لرغبات السلطة التي عينته، و ذلك من خلال الاعتراض على ما لا ترغب في مروره من مبادرات برلمانية¹²⁸.

الفرع الثالث: القيد الزمني للتصويت.

الأصل العام أن المشرع لم يقيد مجلس الأمة بقيد زمني معين لكي يدرس النص المجال إليه و يصوت عليه، فقد نص فقط ضمن المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02 على انه " يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة أيام".

ومن ثمة تبقى للمجلس السلطة التقديرية لتحديد المدة الزمنية المتطلبة لمباشرة عمله التشريعي، غير انه ملزم في هذا المجال بمراعاة مدة الدورة التشريعية.

إذا كانت هذه القاعدة الزمنية المعتمدة في دراسة النصوص القانونية على مستوى مجلس الأمة، إلا أن المؤسس الدستوري أورد عليها استثناء، قيد بمقتضاه المجلس بأجل زمني محدد لمباشرة عمله، و ذلك إذا تعلق الأمر بدراسة قانون المالية. حيث تنص المادة 120 من الدستور ضمن فقرتها

¹²⁷ -قاوي ابراهيم. المرجع السابق. ص 22.

¹²⁸ -ولد محمد مريم . المرجع السابق. ص 115.

السابعة على انه" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه. "

لقد وزع القانون العضوي هذا الأجل بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة

و اللجنة المتساوية الأعضاء إن اقتضي الأمر، فأعطى للمجلس الشعبي الوطني اجل سبعة و أربعون (47) يوما كما سلف الذكر بينما أعطى لمجلس الأمة مدة عشرون (20) يوما و ثمانية (8) أيام للجنة المتساوية الأعضاء¹²⁹.

في مجمل القول أن سبب اعتماد مثل هذا القيد الزمني بالنسبة لقانون المالية بالذات هو الطبيعة الخاصة و التقنية لهذا القانون، لان قانون المالية يجب ان يصدر قبل بداية السنة المالية المعنية، و تأخر ظهوره سوف يسبب عجزا و تدهورا على مستوى جميع القطاعات.

و قد اختلف الفقه في تأسيس و تبرير مسالة عدم احترام القانون العضوي رقم 99-02 مبدأ المساواة بين المجلسين في توزيع المدة المقررة للتصويت على قانون المالية، خاصة و إن مسالة اللامساواة هذه غير واضحة المعالم.

إلا أن البعض أرجعها إلى أن عدد أعضاء مجلس الأمة قليل بطبيعته و بالتالي فأجل عشرون(20) يوما يعتبر كافيا بالنسبة إليهم لدراسة النص و التصويت عليه

بينما أرجعها البعض الآخر إلى أن مجلس الأمة لا يملك سلطة تعديل النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و من ثم فهو لا يحتاج إلى وقت طويل لدراسته.

¹²⁹- الأمين شريط. "بعض شروط صناعة التشريع.وزارة العلاقات مع البرلمان.ص20.

المطلب الثاني: إجراءات التصويت و المصادقة و امتياز المقترح الحكومي

تمر عملية المناقشة و التصويت على القوانين المحالة على أعضاء المجلسين، وفقا لطرق عديدة، أين تمر على هذه العملية على مراحل وإجراءات تختلف باختلاف أشكال التصويت .

لقد تبني القانون العضوي 99-02 أمر تحديد أشكال و إجراءات التصويت خاصة وان البعض من الإجراءات تخرج عن مجال اختصاص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ، وهي على التوالي إجراءات التصويت مع المناقشة العامة،أو مع المناقشة المحدودة ،و أخيرا التصويت بالتصويت بدون مناقشة.أما عن أنماط التصويت فلقد تولى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أمر تحديده بدقة.

الفرع الأول: إجراءات التصويت

يعد التصويت التأشير التي تمنحها السلطة التشريعية لصالح المبادرات المودعة لديها بغرض الدراسة و المناقشة و المصادقة¹³⁰.

و تجري عملية مناقشة مختلف النصوص القانونية المقدمة لأعضاء البرلمان بغرض إقرارها وفقا لطرق عديدة، فالأصل أن تجرى المناقشات وفق التصويت مع المناقشة العامة. غير أن هذه القاعدة لا تطبق في جميع الحالات إذ قد يلجأ أعضاء المجلسين إلى مناقشة تلك النصوص مناقشة محدودة أو التصويت بدون مناقشة و هو ما ضبطته المادة 29 من القانون العضوي 99-02 .

¹³⁰- نصر الدين معمري. التشريع عن طريق المبادرة. مجلة النائب. ص27.

1- التصويت مع المناقشة العامة

يعتبر التصويت على القوانين مع المناقشة العامة الطريقة العادية المفترضة لدراسة المشاريع و الاقتراحات القانونية و ذلك بالنسبة للمجلسين ، و يرجع سبب إقرار هذا الإجراء للمجلسين إلى الرغبة في تمكين أعضاء البرلمان من المشاركة الواسعة أثناء التصويت على مختلف النصوص المعروضة عليهم و يتم هذا الإجراء على مرحلتين ، المناقشة العامة و المناقشة مادة بمادة.

وكما سبق الإشارة فان مجلس الأمة لا يمكنه مناقشة تلك النصوص القانونية قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني أولا ثم على مستوى مجلس الأمة.

1- بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني:

يباشر المجلس الشعبي الوطني و مناقشة النص المعروض عليه، بعد الاستماع الى ممثل الحكومة، و مقرر اللجنة و تدخلات النواب إذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون ، أو من خلال الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح و ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة، فتدخلات النواب عندما يتعلق الأمر باقتراح القانون¹³¹.

غير أنه و بعد أن تعرض اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي تنسحب لإعداد تقاريرها التكميلي، و على ضوء ذلك يقرر المجلس الشعبي الوطني إما التصويت على النص بكامله و إما التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله، و ذلك بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة أو اللجنة المختصة و عندها يمكن لممثل

¹³¹قاوي ابراهيم. المرجع السابق. ص173.

الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح تقديم تعديلات شفوية على أن تعرض بعد ذلك للتصويت¹³².

كما يمكن أيضا خلال هذه المرحلة عرض جزء من النص الذي لم يشمل عليه التعديل للتصويت عليه.

2- بالنسبة لمجلس الأمة:

بالرجوع للمادة 39 من قانون العضوية 99-02 يمكن القول أن أعضاء مجلس الأمة عند مناقشتهم لمشاريع و اقتراحات القوانين المصوت عليه في مجلس الشعبي الوطني.

سواء عن طريق المناقشة العامة أو المادة بمادة ليس لهم سوى تقديم ملاحظاتهم أو توصياتهم على أن تتولى اللجنة المختصة تقديمها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء باعتبارها تمثل إرادة مجلس الأمة.

على عكس ذلك فإن الحكومة و اللجنة المختصة للمجلس الشعبي الوطني و كذلك نوابه إمكانية تعديل النصوص في حينها، و دون انتظار انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء.

و في هذا نميز بين المجلسين في إمكانية تعديل النصوص المعروضة عليهم بغرض التصويت عليها.

2- التصويت مع المناقشة المحدودة :

يتم تطبيق هذا الأسلوب في كلا المجلسين، و جدير بالملاحظة أن العمل به في المجلس الشعبي الوطني و يتم طبقا لنص المادة 37 قانون العضوية 99-02 عن طريق اخذ الكلمة من طرف كل من ممثل الحكومة و مندوب

¹³² - أنظر المادة 28 من القانون العضوي 99-02 .

أصحاب الاقتراح و رئيس اللجنة المختصة أو مقررهما و مندوبو أصحاب التعديلات.

في حين يكون التصويت بهذه الطريق في مجلس الأمة طبقا لنص المادة 41 من قانون العضوية 99-02 بناء على قرار مكتب مجلس الأمة ، وذلك بطلب من ممثل الحكومة أو رئيس اللجنة المختصة¹³³ و هذا يرجع بسبب إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالتعديل¹³⁴.

و لقد أدرجت هذه الطريقة في التصويت لاحتمال التضارب المواقف داخل المجلس الشعبي الوطني و ربما عدم الخروج بأية نتيجة ايجابية مما يعرقل العمل التشريعي خاصة إذا كان البرلمان مشكلا من فسيفساء حزبية.

و هذا الأمر ممكن الحدوث أمام تبقي نمط الاقتراح النسبي الذي يسمح بذلك غير أن هذا لا يمنع من جهة أخرى أن إقرار هذا الإجراء يصب في مصلحة الحكومة صاحبة الجزء الغالب في المبادرات التشريعية و لأنها أيضا تحضر أشغال اللجان المختصة، و تقوم بشرح و تفسير ما جاء في مشاريعها.

كما أن هذه الطريقة تجعل النواب في حرج كبير أمام ممثلي الحكومة إذ غالبا ما يوافق النواب على التعديلات المقدمة من ممثل الحكومة لعلمهم بان المعارضة ستنتج عنها معارضة أخرى عندما يتم تقديم تقرير اللجنة و الذي سيطول أيضا نقاشه أكثر من ذلك إذ يجب على مقدمي التعديلات إقناع النواب الآخرين بصحة وجهة نظرهم.

و يجري العمل بهذا الإجراء كذلك في كلا المجلسين، وهذا طبقا لنص المادة 38 من القانون العضوي 99/02، حيث يعرض رئيس الجمهورية

¹³³-سعاد عمير . المرجع السابق .ص117
¹³⁴-عقيلة خرباشي . المرجع السابق .ص234.

الأوامر التي أصدرها للموافقة عليها من طرف أعضاء البرلمان، وذلك طبقاً لنص المادة 124 من الدستور.

ويترتب على إعمال هذا الإجراء، أنه يضع حد لأي مناقشة، وبالتالي يحول دون إمكانية تعديل هذه الأوامر على نحو ما جرت عليه العادة فيما يتعلق بالنصوص الأخرى.

إن إقرار العمل بهذا الأسلوب على حالة واحدة فقط، وهي الأوامر يشكل قيداً حقيقياً أمام أعضاء البرلمان الذين ليس بوسعهم أن يقرروا الأسلوب الذي يناسبهم في مناقشة النصوص المقدمة إليهم وذلك بغرض إقرارها¹³⁵.

وبالإضافة إلى ذلك طرحت مسألة أخرى مفادها، هل يمكن لأعضاء مجلس الأمة التصويت على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية خلال فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أم ينتظر إلى غاية تنصيبه؟

إن القول بهذه الإمكانية كان سيستقيم لو لم يكن دور مجلس الأمة في عملية التصويت والمناقشة مرتبطاً أساساً بالنصوص التي سبق للمجلس الآخر أن ناقشها وصوت عليها.

ومهما يكن من أمر، فإن الأخذ بهذا الإجراء يقوم على عدة اعتبارات وهي:

- أن الحكومة تلجأ إلى هذه الوسيلة لكي تتفادى إدخال التعديلات التي لا تناسبها، وبذلك لا يكون بوسع أعضاء المجلسين إلا الموافقة على الأوامر.
- تعتبر وسيلة ضغط القصد منها تبني مادة أو فقرة خلاف، وذلك بإلحاقها ضمن أحكام أخرى لتلقى الإجماع بسهولة.

وإذا كان هذا هو الوضع بالنسبة للنصوص التشريعية، فهل تجري عملية مناقشة قوانين المالية بنفس الأسلوب المتبع؟

¹³⁵ - محمد سعيد جعفر. المرجع السابق. ص 154

2- التصويت بدون مناقشة

يجري العمل بهذا الإجراء كذلك في كلا المجلسين، وهذا طبقاً لنص المادة 38 من القانون العضوي 02/99¹³⁶، حيث يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي أصدرها للموافقة عليها من طرف أعضاء البرلمان، وذلك طبقاً لنص المادة 124 من الدستور.

ويترتب على أعمال هذا الإجراء، أنه يضع حد لأي مناقشة، وبالتالي يحول دون إمكانية تعديل هذه الأوامر على نحو ما جرت عليه العادة فيما يتعلق بالنصوص الأخرى.

إن إقرار العمل بهذا الأسلوب على حالة واحدة فقط، وهي الأوامر يشكل قيداً حقيقياً أمام أعضاء البرلمان الذين ليس بوسعهم أن يقرروا الأسلوب الذي يناسبهم في مناقشة النصوص المقدمة إليهم وذلك بغرض إقرارها¹³⁷.

وبالإضافة إلى ذلك طرحت مسألة أخرى مفادها، هل يمكن لأعضاء مجلس الأمة التصويت على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية خلال فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أم ينتظر إلى غاية تنصيبه؟

إن القول بهذه الفرضية كان سيستقيم لو لم يكن دور مجلس الأمة في عملية التصويت والمناقشة مرتبطاً أساساً بالنصوص التي سبق للمجلس الآخر أن ناقشها وصوت عليها.

ومهما يكن من أمر، فإن الأخذ بهذا الإجراء يقوم على عدة اعتبارات وهي:

- أن الحكومة تلجأ إلى هذه الوسيلة لكي تتفادى إدخال التعديلات التي لا تناسبها، وبذلك لا يكون بوسع أعضاء المجلسين إلا الموافقة على الأوامر.
- تعتبر وسيلة ضغط القصد منها تبني مادة أو فقرة خلاف، وذلك بإلحاقها ضمن أحكام أخرى لتلقى الإجماع بسهولة.

46- حيث تنص المادة 38 على "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور"
¹³⁷-اسماعيل الغزال. المرجع السابق. ص162.

وإذا كان هذا هو الوضع بالنسبة للنصوص التشريعية، فما هو الحال بالنسبة لقوانين المالية .

3- مناقشة قانون المالية

نصت على ذلك المادة 120/ف7 من الدستور، ومن ذلك فقد أعطيت لأعضاء البرلمان مهمة زمنية محددة من أجل المصادقة على قانون المالية، وهي خمسة وسبعون(75) يوما، وغي حالة عدم المصادقة عليه خلال هذا الأجل يتولى رئيس الجمهورية إصدار بأمره، ولقد فصلت المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99 في هذه المادة بحيث منحت سبعا وأربعين (47) يوما لنواب المجلس الشعبي الوطني، في حين منح أعضاء مجلس الأمة عشرون (20) يوما¹³⁸.

ويرجع هذا التقيد للبرلمان حول عملية المصادقة على قانون المالية لما يمثل من أهمية في الحياة السياسية العامة للدولة ، والتي لا يجب أن تستدعي التأخير، ولذلك فإن أعضاء البرلمان ملزمون بالبت في قانون المالية قبل بداية السنة المالية.

وبذلك تنتهي مرحلة استعراض الطرق التي تتم بها مناقشة القوانين، ولكن ماهي الوسيلة التي يجري بها إقرار هذه القوانين، أي الأنماط المتبعة في عملية التصويت.

الفرع الثاني: أنماط التصويت

بالرجوع إلى نص المادة 30 من القانون العضوي رقم 02/99 نجد أن المؤسس الدستوري قد لجأ إلى أعمال نمطين من التصويت على القوانين المعروضة أمام أعضاء البرلمان، وهما التصويت برفع اليد، والتصويت الإسمي.

¹³⁸بو شعير السعيد . المرجع السابق.ص114.

أ. التصويت برفع اليد:

يعتبر هذا النمط أكثر الطرق شيوعاً، لأنه يمتاز بالسهولة¹³⁹، غير أن استخدامه هذا قد يؤدي إلى معرفة اتجاه البرلمان، لذلك قد يغدو هذا الأسلوب غير مفيد لأنه قد لا يؤدي إلى الحصول على النتائج المطلوبة، ولذلك بسبب خوف أعضاء البرلمان من الإفصاح عن رؤيتهم الحقيقية للمادة، خاصة إذا كان هذا الأمر يخالف توجهات المجموعة التي ينتمي إليها، ولذلك فقد أخذ المؤسس الدستوري في الحسبان احتمال عدم الحصول على نتيجة مضبوطة لعملية التصويت من رفع اليد باللجوء إلى طريقة إضافية تتمثل في:

أ. التصويت الإسمي:

وفي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بمناداة أعضاء المجلس بأسمائهم، وذلك ليجيب عن موقفه من القانون المعروض للتصويت: (بنعم) أو (لا) أو (ممتنع).

إن الأخذ بهذين الأسلوبين عن طريق الاقتراع العام لا يخلو من العيوب، لذلك تبدو طريقة التصويت الإلكتروني الأكثر سلامة، لأنها تضع العضو بعيداً عن أي ضغط محتمل، كما تؤدي إلى الحصول على النتيجة المطلوبة¹⁴⁰.

ومما تجدر الملاحظة إليه هو أن أعمال هذه الطرق في التصويت لم يرتبط بأي إجراء من الإجراءات السابقة بيانها، والمتعلقة بالمناقشة. مما يفهم منه بأن المؤسس الدستوري قد ترك الأمر لأعضاء كل مجلس في إتباع النمط الذي يناسب ضمن كل إجراءات المناقشة¹⁴¹.

¹³⁹- اسماعيل الغزال. المرجع السابق. ص 148.

¹⁴⁰- عبد الله بوقفة. المرجع السابق. ص 326.

¹⁴¹- اسماعيل الغزال ز المرجع السابق. ص 267.

ومهما يكن من أمر فإن إعمال أي طريقة من طرق التصويت السابق ينطوي على أهمية كبيرة، لكونه التعبير الحقيقي لممثلي الشعب، ولذلك فإن استخدامه يجب أن يكون شخصيا، مما يعني بأنه لا يسمح لأي عضو بأن يصوت بأكثر من توكيل من توكيل واحد.

إلا أن التصويت على القوانين يتطلب نصاب قانوني معين حتى تصبح عملية التصويت مكتملة (وهو ما سنراه لاحقا)

المبحث الثالث: التمكن الحكومي من العملية التشريعية

الأصل انه بعد موافقة البرلمان على النص التشريعي يكون في منأى عن أي اعتراض خاصة من طرف رئيس الجمهورية غير انه بات من المسلم به فقها وقانونا تمكين رئيس الجمهورية من ذلك لإحداث نوع من التوازن بين السلطتين.

المطلب الأول: الاعتراض الرئاسي

إذا كان الدستور قد اعترف للسلطة التنفيذية بحق المبادرة بمشاريع القوانين فانه خولها حق الاعتراض على النص التشريعي المصوت عليه من البرلمان بغرفتيه سواءا كان مشروع أو اقتراح قانون قبل أن يتولى إصداره ونشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية وهذا الاعتراض يعبر عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية¹⁴² و البرلمان .

ولهذا فالاعتراض وسيلة مهمة لردع الأغلبية البرلمانية حال هيمنتها وتوظيف القانون لصالحها بهدف تعديل النص حسب رؤية رئيس الجمهورية غير أن الهدف الخفي من الاعتراض الرئاسي إنما لكون التوجه التشريعي لا يخدم أو أصبح يتعارض مع توجه السلطة التنفيذية.

الفرع الأول: النظام القانوني للاعتراض

لقد بات من المسلم به الاعتراف لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على النص التشريعي المصادق عليه وبالرغم من المكانة الثانوية للاعتراض من حيث الممارسة العملية في الجزائر أين تم الاعتراف به لرئيس الجمهورية عبر مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة حتى وبالرغم من تبني الثنائية البرلمانية

52-الوافي سعيد.الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر(رسالة ماجستير في القانون الدستوري،جامعة محمد خيضر .بسكرة.سنة المناقشة 2009.ص95.

أين أصبحت الغرفة الثانية تلعب دور صمام الأمان الذي يحمي السلطة التنفيذية من هيمنة السلطة التشريعية

فالاعتراض الرئاسي هو تعبير عن السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الجمهورية من حيث تقدير ما هو ملائم من مواد النص وما هو غير ملائم وبالرغم من إن هذا يدخل من صميم دور البرلمان والمجلس الدستوري .

كما يعتبر الاعتراض صورة من صور الرقابة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية وتعبير صريح على تحكم السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية على كل الإجراءات التشريعية وبناءا عليه يمكن أن ينصب الاعتراض الرئاسي على كامل النص وجزء منه خاصة وان سلطة رئيس الجمهورية غير محددة في هذا المجال ويعبر عن هذا الاعتراض بطلب قراءة ثانية .¹⁴³

ويرتبط هذا الإجراء ارتباطا وثيقا بمرحلة الإصدار أين يمكن لرئيس الجمهورية استعمال حقه خلال ثلاثين يوما من استلام رئيس الجمهورية النص المصادق عليه طرف البرلمان الذي له أعمال سلطاته الثلاث التي تظهر من خلال

1-الإصدار له:

لقد منحت المادة 126 من الدستور لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القانون خلال ثلاثين يوما بنصها "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل (30) يوما من تاريخ تسلمه إياه...." وبناءا عليه يتولى رئيس الجمهورية سلطة

¹⁴³ - لونيس بو جمعة. المرجع السابق. ص 90.

الإصدار بموجب مرسوم رئاسي والذي يعتبر بمثابة شهادة ميلاد النص القانوني أين يصبح متمتعاً بالصيغة التنفيذية¹⁴⁴.

2- الاعتراض الضمني:

إن النص التشريعي الذي لا يقوم رئيس الجمهورية بإصداره خلال 30 يوماً من إيداعه لدى رئاسة الجمهورية فلا هو يصدره ولا هو يعترض عليه خلال المدة المقررة قانوناً.

فإنقضاء المدة القانونية لإصداره باتخاذ هذا الموقف السلبي يعد في هذا المقام اعتراضاً ضمناً لهذا النص .

و الملاحظ أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة قد سكنت بالرغم من النتائج التي قد تترتب عن ذلك . غير أن دستور 1963 تصدى لهذه الوضعية بموجب المادة 51 منه بنصها "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن المجلس الشعبي الوطني يتولى إصداره "

غير أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة قد سكنت بالرغم من النتائج التي قد تترتب عن ذلك خاصة عند إحجام رئيس الجمهورية عن ممارسة حقه بإصداره أو رفضه صراحة أين يؤدي ذلك إلى تعليق النص لأجل قد يقصر و قد يطول دون معرفة مصير النص¹⁴⁵.

ولقد حدثت هذه الوضعية بالفعل مع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أين تأخر إصداره مدة 4 أشهر و نصف إذ صادق عليه المجلس يوم 29 مارس 1977 و أصدره رئيس الجمهورية في 15 أوت 1977 الأمر

¹⁴⁴- عبد الله بوقفة . الوجيز في القانون الدستوري (نشأة، فقها، تشريعاً). المرجع السابق. ص 126.

¹⁴⁵- عبد الله بوقفة. الوجيز في القانون الدستوري الجزائري. المرجع السابق. ص 143.

الذي يتطلب إعادة النظر في هذه المسألة خاصة بعدما سكت عنها التعديل الدستوري رقم 19-08 الصادر في 15 نوفمبر 2008 .

3- الاعتراض الصريح:

لقد خول الدستور الجزائري بموجب المادة 127 منه لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على النص التشريعي¹⁴⁶ برفضه صراحة و ذلك إما كلياً أو جزئياً في بعض مواده.

ولقد عالج الدستور الجزائري الأول لسنة 1963 هذه المسألة أين أخذ بالاعتراض النسبي فمكنت المادة 50 منه لرئيس الجمهورية الحق في طلب جراء مداولة ثانية وذلك إن أراد رئيس الهيئة التنفيذية مناهضة نصاً تشريعياً صراحة مما يتوجب عليه أن يفصح على اعتراضه خلال المدة المقررة لإصداره .

كما أوجبت المادة وجوب تسبيب طلب الاعتراض¹⁴⁷ وطلب القراءة الثانية ، لكن دون أن تصف الأغلبية المطلوبة للمصادقة الثانية، ومن ثمة ستكون الأغلبية المطلوبة هي نفس الأغلبية التي صادقت على النص التشريعي من قبل وذلك بنص المادة المذكورة أعلاه "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين ومن ثمة التداول في شأنها مرة أخرى و لا يمكن رفض طلبه هذا"

بينما انتقلت الدساتير الجزائرية المتعاقبة و اللاحقة من الاعتراض النسبي حسب دستور 1963 إلى الاعتراض الموصوف فاشتترطت المادة 127 من دستور 1996 ضرورة التصويت على النص بأغلبية 3 / 2 أعضائه بنصها

¹⁴⁶-سعاد عمير. المرجع السابق. ص 118.

¹⁴⁷-عبد الله بوقفة. المرجع السابق. ص 126.

"يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة في قانون تم التصويت عليه في غضون (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم اقرار القانون إلا بأغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني "

وما يلاحظ عليها هو سقوط شرط التسبب لتبقى السلطة التقديرية واسعة في ممارسة حق الاعتراض وطلب إجراء مداولة ثانية ولا شك أن طلب إجراء المداولة الثانية يعد بالضرورة إجراء توفيقى تهدف من ورائه الهيئة التنفيذية إلى تعليق صدور القانون إلى حين , خاصة وأن الموافقة البرلمانية على ذلك تضيف الصبغة القانونية على النص التشريعي¹⁴⁸ .

الفرع الثاني: الأثر القانوني للاعتراض

إن الأثر المترتب على ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الحق يتمثل في إلغاء النص وإعادته للمرحلة الأولى , أين يحال ما اعترض عليه للجنة المختصة , ومن ثمة يحظى بذات الإجراءات الخاصة بأي مبادرة تشريعية , من مناقشة وتعديل وتصويت وهنا يصبح مصير المبادرة بالتشريع التي عادت إلى نقطة الانطلاق مرهونا بتحقيق الأغلبية المطلوبة وهي 3 / 2 نواب المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه , وبالتالي تحقيق التغلب على الاعتراض الرئاسي وعلى الرغم من إمكانية تحقق ذلك , إلا أن الاعتراض الموصوف غالبا ما يؤدي إلى تعديل النص وفق مبتغى الرئيس . وبالتالي تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية¹⁴⁹ .

إذا كان الاعتراض الموقف قد يسقط بتحقيق الأغلبية المطلوبة فان لرئيس الجمهورية التمسك باعتراضه, ولكن بتحويل النص إلى طرف ثالث غير

¹⁴⁸ - لدرع نبيلة . المرجع السابق . ص 89.
¹⁴⁹ - ثابت جوي . المرجع السابق . ص 456.

السلطتين وهو ما يسمى بالاعتراض الناقل، وهذه الهيئة هي عبارة عن المجلس الدستوري¹⁵⁰

وخلاصة القول أنه بالرغم من السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية في ممارسة هذا الاختصاص و بالتالي توسيع الدور التشريعي له، فإن للمجلس الشعبي الوطني أن يتغلب على اعتراض الرئيس، وما يجب عليه لتحقيق ذلك إلا أن يصوت بثلاثي النواب بالرفض على ما تم الاعتراض عليه¹⁵¹.

و خلاصة فإن الاعتراض الرئاسي و طلب إجراء قراءة ثانية يعتبر آلية قانونية لخدمة مصالح السلطة التنفيذية، وبالأخص أن الدستور يمنحها مدة قصيرة لإقراره.

المطلب الثاني هيمنة السلطة التنفيذية في مرحلة الإصدار

بعد اجتياز العقبات السابقة تأتي مرحلة الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية تأخذ المراحل التي يقطعها النص التشريعي قبل أن يصبح ساري المفعول فيتولي رئيس الجمهورية إصدار القانون ما يجعل الامتياز للسلطة التنفيذية في جعل الق ساري المفعول .

فيعتبر الإصدار عملية تقنية تحول النص التشريعي الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه إلي قانون، فهذه الأخيرة بحاجة لمعونة السلطة التنفيذية بهذا الشأن¹⁵²

لذا لابد من أن يتبع الإصدار للعمل مادي لاحق له والمتمثل في النشر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ومن شأن عملية النشر أن يصبح

¹⁵⁰ - محمد يد محمد. المرجع السابق.ص56.

¹⁵¹ -قاوي ابراهيم. المرجع السابق.ص48.

¹⁵² - أندريه هوريو. ص29

التي معلومات من قبل المخاطبين به مباشرة وعلى هذا الأساس تقسم دراستنا لفرعين

الفرع الأول: إصدار القانون

إن السلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي تمتد أيضا إلى إصدار القانون والذي لا يمكن اعتباره على أنه مجرد إجراء شكلي يقوم به رئيس الجمهورية لإخراج القانون للوجود، و إلا لكان من الواجب في هذه الحالة منحة بالموازاة لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو إلى رئيس مجلس الأمة ولقد تعددت التعريفات في هذا الصدد و اعتبرت الإصدار على أنه :

- عمل التنفيذي وليس عملا تشريعيا يقصد به وضع التشريع موضع التنفيذ من طرف توجيه الأمر من رئيس السلطة التنفيذية إلى عمالها للقيام على تنفيذه

153

- كما يقصد به إثبات وجود التشريع ، أي إن السلطة المختصة بس التشريع قد قامت بسن قانون جديد وهو شأنه إن يضعه موضع التنفيذ عن طريق توجيه الأمر من الهيئة الرئيسية في السلطة التنفيذية إلى عمالها على حسب اختصاصه للقيام بتنفيذية على أساس أصبح من قوانين الدولة وعلى العموم فإن كل التشريعات تتفق على أن الإصدار عمل منقسم عن القانون ذاته ومستقل عنه ولاحق عليه وهو حسب العميد هوريو أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية عندما تبدأ بتنفيذ القانون كما ذهب البعض لاعتباره شهادة ميلاد القانون .

ونتيجة لما سبق إirاده يكون الإصدار شرط لازما لنفاذ كل أنواع التشريع ، وإذا كان واضحا إن التشريعات التي تختص السلطة التنفيذية بسنها يجعل

153- د.توفيق حسن فرج. المرجع السابق.ص321.

السلطة ذاتها تبادر بعملية الإصدار ،فأنه وفي حال كانت المبادرة التشريعية آتية من البرلمان فلن تدخل إي السلطة التنفيذية يكون لازما لوضع هذا التشريع موضع التنفيذ .

لذا فان السائد في التشريعات العادية هو قيام الرئيس الجمهورية بوصفة رئيسا للجهاز التنفيذي بعملية الإصدار ، ويشكل تخلفه عن القيام بالواجب مخالفة دستورية لواجباته ومثارا لمسؤولية السياسة لدي العديد من الأنظمة الدستورية علي غرار ما نص عليه الدستور المصري¹⁵⁴

ويمكن أن يفهم من تقرير الحف في إصدار القوانين لرئيس الجمهورية علي أنه قرين لحقه في الاعتراض عليها.

ويجب أن يكون واضحا هنا إن رئيس الجمهورية وفي حالة لجوءه إلى استعمال حقه الدستوري المقرر في نص المادة 127 من دستور 1996 والخاصة بالاعتراض وطلب إجراء مداولة ثانية ويتم ذلك في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لإقرار القانون .

يتم هذا دون أن يكون لرئيس الجمهورية الحق في أن يضيف أ ويحذف شيئا من محتوى النص المعروض عليه لإصدار،وفق ما جاء في أحكام المادة 126 من دستور 1996

وبالتالي يجب أن يصدر النص وفق صيغته النهائية التي أحيل بها عليه وإذا تصورنا أن رئيس الجمهورية عند ممارسته لاختصاصه بالإصدار عمد إلى تغيير محتوى مادة أو مجموعة مواد إضافة أو حذف فان القانون يصبح مخالفا لإرادة البرلمان وهناك من الفقهاء من ذهب للقول أن هذا يرتب مجموعة آثار أهمها:

¹⁵⁴-وذلك في المادة 42من الدستور.

- إمكانية الطعن في عدم شرعية هذا الحكم من قبل احد رئيسي غرفتي البرلمان
 - على المحاكم عدم تطبيق هذا القانون في هذه الحالة¹⁵⁵.
 - على أعوان الدولة أن يمتنعوا عن تنفيذه.
- وهذا علي أساس أن القانون نشر مخالفا للوجه الحقيقي الذي أقره البرلمان وهو رأي الأستاذ دوجي
- يؤكد هذا أن الإصدار يضيف الصيغة القانونية والتنفيذية علي القانون إلا أنه ليس منشأ له .
- ما يدعم هذا هو أن المرسوم من حيث الإصدار يتم في صورة شكلية أساسها الاعتماد علي الدستور وموافقة البرلمان علي النص ويتم بالشكل التالي:"إن رئيس الجمهورية...بناء على الدستور... وبعد مصادقة البرلمان...يصدر القانون الآتي نصه..."
- وفي الأخير نسجل إن المؤسس الدستوري الجزائري قد حدد مدة الإصدار بثلاثين(30) يوم ابتداء من تسلم رئيس الجمهورية للنص .
- يمكن أن يتم إيقاف حساب هذه المدة حال قيام السلطة المختصة بإخطار المجلس الدستوري ليبيدي راية حول راية حول دستورية النص أو بعض أحكامه خلال عشرون (20) يوما الموالية لتاريخ الإخطار.
- ونكون هنا بصدد حالتين إما إصدار القانون بعد حذف الأحكام غير الدستورية أو عدم إصداره أصل إن أدى ذلك لتسوية .
- الفرع الثاني: النشر بالجريدة الرسمية.**
- يصبح التشريع الجديد بمجرد إصداره موجودا من الناحية الرسمية غير أن هذا وحده لا يبدو كافيا لتمام نفاذه، إذ لابد لهذا من إعلانه ونشره ليصبح معلوما للعامة¹⁵⁶.

¹⁵⁵-عمار بوضياف. المدخل للعلوم القانونية. دار الريحانة. الطبعة الثانية. الجزائر. 2000. ص126.

ويذهب الأستاذ محسن خليل إلى أنه "مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي أنه إبلاغ القانون إلى الكافة وإعلامه بأحكام التشريع إذ لا تكليف إلا بمعلوم .

ولما كان من المعتذر إعلام كل الناس بصدور التشريع الجديد فإن تحقيق العلم الفعلي لكل شخص لا يشترط بل يكفي في هذا افتراض علمهم بصدور تشريع وهذا مجرد شهرة بالطريقة التي أقرها الدستور. ومن هنا فالعبرة في نفاذ القانون وسريان أحكامه يكون بتاريخ النشر لا بتاريخ الإصدار.

ومن المبادئ المقررة أن تواريخ النشر وسريان القانون يتم التنصيب عليها عادة في الدستور وهو ما لم يتم علي مستوى الدستور الجزائري. غير أن المادة الرابعة من القانون المدني الجزائري نصت علي أن القانون يكون نافذا بالنسبة للعاصمة للجزائر بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرة بالجريدة الرسمية.

فيحين يعتبر القانون نافذا في باقي إرجاء الوطن بعد انقضاء يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلي مقر الدائرة، ويستدل علي تاريخ الوصول بختم الدائرة¹⁵⁷.

ولعل أهم ما يعاب علي هذه المعالجة للموضوع هو أن القانون يسري علي مناطق الوطن متفاوت من حيث الزمن وهذا تبعا لتاريخ وصوله لكل دائرة من دوائر الوطن.

إذا كانت العبرة من إقرار نشر القوانين تتمثل في إتاحة فرصة العلم بصدور القوانين للمخاطبين بها فإن تحديد مهلة دخول هذه القوانين حيز

156- محمد سعيد جعفر .المرجع السابق ص114.

157- محمد سعيد جعفر .المرجع السابق ص134.

النفاد بيوم واحد (24 ساعة كاملة) فقط لا يعتبر مدة زمنية كافية لاطلاعه الجمهور عل هذه القوانين¹⁵⁸.

وبالتالي فإننا نشير هنا وانطلاقا من المبدأ القائل "لا تكليف إلا بعلوم " إلى أن هناك مجموعة من رجال القانون والفقهاء ترى بوجوب تمديد هذه المدة بما يسهل علي الجمهور العلم بأنه قدتم إصدار قانون جديد كحماية إضافية لهم ،أي للمخاطبين بهذه القوانين .

ولا بأس من التذكير أخيرا أن النشر يجب أن يتم بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

وباستيفاء شرط النشر في الجريدة الرسمية يتحقق نفاذ القانون بطريقة قاطعة في حق المخاطبين به، بعد مضي المدة المحددة بنص المادة الرابعة من القانون المدني الجزائري.

¹⁵⁸-عمار بو ضياف.الوجيز في القانون الاداري. دار الريحانة.الطبعة الثانية.2000.ص71.

خاتمة :

لطالما كانت المؤسسة التشريعية الجزائرية عبر مختلف المراحل التي تمر بها موضوعا للكثير من الدراسات القانونية والتي وإن اتفقت في مجملها على أن البرلمان لا يزال في حكم المؤسسة التي تختص بعملية التشريع في الدولة دون أن يبلغ بعد مستوى السلطة التشريعية مع ما لهذه العبارة من دلالات كما هو منصوص عليه دستورا ، وأسباب هذا كثيرة كما حاولنا أن نبينه من خلال هذه الدراسة وكذا مختلف الدراسات السابقة في هذا المجال والتي ركز جلها على العوامل الخارجية المؤثرة في عمل هذه المؤسسة كتعدد القنوات الموازية للبرلمان سيما في مجال التشريع بموجب تدخل الجهاز التنفيذي بما خلق من اختلالات كبيرة بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، وعدم توازن واضح بحالة ضعف وتبعية من الأولى للتالية وهو ما يكاد يكون محل إجماع بين مختلف الأطراف الفاعلة في هذا المجال خاصة و أنه يؤدي إلى تقييد البرلمان وحرمانه من أبسط صلاحياته وهي التشريع وفي كل المجالات ودون قيد.

ومن هنا فان أهمية هذا البحث تعود لكونه قد عالج أهم العقبات للأداء التشريعي للبرلمان الجزائري وذلك من خلال التركيز على المنابع الأصلية الفاعلة في المنتج التشريعي الصادر عن البرلمان في حد ذاته بتدخل الجهات المنافسة له في الأداء التشريعي وانطلاقا من هذا فقد اعتمدنا في الدراسة على إيراد مختلف العقبات التي تمر بها عملية الإنتاج القانوني بدءا بمرحلة المبادرة التشريعية وباحترام الترتيب الكرونولوجي لهذه المراحل التي تم فيها تسليط الضوء على الإجراءات و القيود التي تخضع لها المبادرة البرلمانية ومعرفة مدى فعالية كل جهاز من أجهزة البرلمان في العملية مرورا بالعلاقة الوظيفية التي تجمع بين غرفتي البرلمان أثناء سير العملية التشريعية وخلال هذه

المراحل يبدو جليا مدى هيمنة السلطة التنفيذية على مختلف مراحل العمل التشريعي (كما سبق أن أوضحنا) ، كما تم تسليط الضوء على المراحل اللاحقة للمبادرة التشريعية والتي تتمثل في مرحلة المناقشة والتصويت وصولا إلى مرحلة الإصدار والنشر أين يبدو جليا الاحتكار الواضح للمجال التشريعي من طرف سلطة المنفذ ليتم الرجوع ختاما وتسليط الضوء على المنابع الأصلية لهذا المنتج القانوني بحكم أن مرور هذا المنتج على البرلمان لا يجعل منه مصدره الأصلي بالضرورة خاصة أن هذه النقطة الأخيرة محل إجماع مطلق فيما يتعلق بالنصوص التي صادق عليها البرلمان في الفترة التشريعية الرابعة أين كان مصدرها هو الحكومة .

هذا الواقع نتج عنه مجموعة من العوامل منها ما هو موضوعي والمتمثل بالأساس في :

- افتقار المؤسسة التشريعية الأجهزة الإدارية المتخصصة في مجال الصياغة القانونية مقارنة بالحكومة نظرا لاتجاه النواب للمناقشات السياسية دون الاهتمام بالجوانب الفنية بالنصوص القانونية ، أين أصبح دور النائب يقتصر في أفضل الحالات على إيراد بعض التعديلات على ما تقدمه الحكومة من مبادرات تشريعية .

- عدم اطلاع البرلمانيين على مختلف مجالات التشريع خصوصا بعض النقائص التي لا تظهر في العادة إلا بعد التنفيذ وبالمقابل فالحكومة أقدر من البرلمانيين على معرفة هذه النقائص .

- سيطرت الحكومة وتأثيرها على مختلف عمليات التصويت من خلال امتلاكها للأغلبية البرلمانية المشكلة من نواب الأحزاب المكونة لها وهو ما يقف سدا منيعا أمام المصادقة على أي مبادرة تشريعية لا تأتي من الحكومة.

على أنه يعاب على الحكومة عدم اللجوء لتقديم مبادرات تشريعية عبر أغليبيتها البرلمانية التي يمكن أن تضمن مرور هذه المبادرات بسهولة وبالأخص إذا علم أن الحكومة في فرنسا مثلاً كثيراً ما تلجأ لأصدقائها السياسيين في البرلمان لتمرير مبادرات تشريعية معينة بغرض تفادي الإجراءات الإدارية الطويلة التي تمر بها المبادرة التشريعية المباشرة للحكومة كإرسالها لمجلس الدولة ثم عرضها على مجلس الوزراء ... وغيرها من الإجراءات التي تطيل فترة صدور بعض التشريعات التي قد تكون الحاجة إليها ملحة .

غير أنه وللأمانة فإن الأسباب الرئيسية التي تكمن وراء تحجيم دور البرلمان في الأداء التشريعي مع أنه اختصاصه الأصيل تكمن في هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات في النظام الدستوري الجزائري الأمر الذي جعل البرلمان أقرب للجهاز التابع للسلطة التنفيذية والمؤتمر بأوامرها منه إلى المؤسسة صاحبة السيادة في المجال التشريعي .

ولا يمكن مطالبة البرلمان بلعب دوره التشريعي على أكمل وجه وهو تحت طائلة الحل الذي أصبح حقا دستوريا مطلقا لرئيس الجمهورية .

وبالتالي يجب أن لا يبقى هذا الحق على إطلاقه بل يجب أن يضبط كأن تحدد إمكانية اللجوء إليه لمرة واحدة فقط أو أن يتبع حل البرلمان بتقديم رئيس الجمهورية استقالته وتنظيم انتخابات نيابية رئاسية مسبقة على غرار ما تأخذ به العديد من التجارب الدستورية الأخرى وإلا فكيف يمكن للبرلمان عجز عن فرض منطقته في سن قانونه الداخلي واضطر لقبول تعديلات الجهاز التنفيذي ، الذي تحفظ عل 11 مادة من مواد هذا القانون من خلال الثلث الرئاسي بمجلس الأمة أن يكون سيدا في التشريع لباقي قطاعات ومؤسسات المجتمع .

وللأمانة نشير إلى أن هوامش الحرية الموجودة في البرلمان ما هي إلا عرف قانوني بأبعاد سياسية درجة السلطة التنفيذية على السماح بها لقاء ضمان الحد الأدنى من الاستقرار المؤسساتي أكبر منه تجسيدا لسيادة البرلمان في مجال التشريع وهي التي – السيادة – لا تخرج عن إطار المبدأ الدستوري العام الذي يجب أن يترجم في مختلف النصوص التي تحكم عمل هذه المؤسسة والتي من شأنها أن تضع هذا المبدأ موضع تنفيذ.

كما لا بد من نشير لنقطة من الأهمية بمكان وهي أن الدستور الذي نظم الأطر العامة لعمل المؤسسة التشريعية و رسم هوامش حركتها و هو دستور 28-11-1996 الذي يعتبر وليد مرحلة شهدت أزمة سياسية و أمنية التي عرفتها الجزائر المستقلة .

خاصة وأن التعاطي مع المؤسسة التشريعية ما يزال تحت تأثير الصدمة الناجمة عن الأزمة الجزائرية الحاصلة في بداية التسعينات حينما وضع البرلمان في مواجهة باقي مؤسسات الدولة.

ونتيجة لهذا جاء دستور 28-11-1996 ليجرد البرلمان من كل هوامش الحركة وبالأخص في ميدان التشريع بدعوى خلق توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ميدان أصيل للبرلمان

وبناء على النتائج التي توصلنا إليها والتي لم يعد مقبولا الإبقاء على البرلمان مجرد مؤسسة تشريعية شكلية لنفي هيمنة السلطة التنفيذية وبالتالي أحادية السلطة، أو اعتبارها مجرد مكتب لتسجيل واردات الحكومة إليه وإنما يفترض لدولة بدأت تعيش الاستقرار المؤسساتي أن تفسح المجال أمام هياكلها الدستورية سيما المؤسسة التشريعية في ممارسة اختصاصها بكل حرية وعلى ذلك نقترح جملة من التوصيات:

-النص صراحة لمجلس الأمة بحقه في ممارسة سلطته التشريعية وعلى قدم المساواة مع الغرفة الأولى وعدم الاكتفاء بالمادة 98 من الدستور و إلغاء المادة 119 من الدستور.

- إلغاء القيود الشكلية (توقيع 20 نائباً،التسبيب،عدم الاعتراض الحكومي المتعلقة

- مساهمة البرلمان في إعداد قانون المالية باعتباره يتعلق بمجال تشريعي بحث ولطبيعته الخاصة سيما أنه يتضمن قواعد تمس بالمجال المحدد للقانون وفقا للمادة122من الدستور(في مجال الجباية ،الضرائب والجباية والرسوم ،نصوص عقابية ،غرامات مالية.خلق بعض الالتزامات التجارية،وغيرها).

- عدم تدخل الحكومة خاصة وأن أي مقترح برلماني يبقى رهينة موافقة الحكومة مهما كان موضوع القانون،وكذا تقليص لجوء السلطة التنفيذية لمشاريع القوانين وتقييده بقيود وذلك من منطلق أنه استثناء من أصل عام لا اعتبره اختصاص أصيل لسلطة المشرع.

- حرية البرلمان في ضبط جدول أعماله وسلطته وحده في تقدير مدى استعجالية الاقتراحات و المشاريع المعروضة عليه ،مع إمكانية السماح للحكومة بطلب ذلك ليعود تقديرها للبرلمان بغرفتيه(الغرفة الأولى باعتبارها منتخبة من الشعب صاحب السيادة،والغرفة الثانية التي يشترك فيها الثلث المعين من السلطة التنفيذية)

مع الإبقاء على بعض الصلاحيات و الآليات للسلطة التنفيذية من خلال السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية (باعتباره هو الآخر يعبر عن إرادة الشعب ومنتخب مباشرة) من خلال آلية الاعتراض الرئاسي ،وكذا عدم

الإصدار للقوانين وذلك حتى لا يترك العنان للسلطة التشريعية للتعسف في ممارسة صلاحياتها وتغليبها للمصالح الشخصية أو الجهوية على المصلحة العليا للبلاد.

قائمة المراجع:

أولا : باللغة العربية

1-النصوص القانونية

أ- الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 08 سبتمبر 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 22 نوفمبر 1976.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 23 فيفري 1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 28 نوفمبر 1996.
- 5- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري (جريدة رسمية رقم 63)
- 6- الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958.

ب- القوانين:

القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة (الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999).

ج- الأنظمة الداخلية:

- 1- النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني (الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة بتاريخ 30 يوليو 2000).
- 2- النظام الداخلي لمجلس الأمة (الجريدة الرسمية رقم 84 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 1999).

2- الكتب

1. أكلي قزومحمد دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة) دار الخلدونية البليدة. الجزائر. 2003.
2. أوصديق فوزي. النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي. ديوان المطبوعات الجامعية. الطبعة الثانية. 1999.
3. إدمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري العام - الجزء الثاني ، دار العلم للملايين بيروت 1971 .
4. بوشعير السعيد. النظام السياسي الجزائري. دار الهدى للطباعة والنشر (عين مليلة). الجزائر. 1993.
5. بو شعير سعيد . علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري
6. بوعلام بن حمودة - الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية و الواقع - دار الأمة 1992.
7. عمار بو ضياف. الوجيز في القانون الإداري. دار الريحانية. الطبعة الثانية. 2000.
8. عمار بوضياف. المدخل للعلوم القانونية . دار الريحانة. الطبعة الثانية الجزائر. 2000..
9. بو كرا ادريس. النظرية العامة للدولة في النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989. المؤسسة الجزائرية للطباعة. الجزائر. 1992.
10. بو قفة عبد الله. السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود. دار الهدى للطباعة والنشر. الجزائر. 2006.

. بوقفة عبد الله. آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري. دار الهدى
الجزائر..112008

10. بوقفة عبد الله. الوجيز في القانون الدستوري-الدستور الجزائري-(دراسة
تحليلية نظرية وتطبيقية). دار الهدى للطباعة والنشر. الجزائر. طبعة 2010.

11. بوقفة عبد الله. أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة
مقارنة)-العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية-دار هومة. 2009.

12. عبد الله بوقفة. الوجيز في القانون الدستوري (نشأة، فقها
،تشريعا). 2010.

13. ثروت بدوي - القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية في مصر - دار
النهضة العربية 1971 .

14. جوي تابت. حق ريس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري
المقارن-ترجمة محمد عرب صاصيلا-مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر
والتوزيع-الطبعة الأولى.بيروت. 2008.

15. شريط الأمين. الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية.ديوان
المطبوعات الجامعية. 1992

16. حسين عثمان محمد عثمان.النظم السياسية.(بيروت، منشورات الحلبي
الحقوقية) بدون سنة نشر.

17. ذبيح ميلود. الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية. دار
الهدى(عين مليلة).الجزائر. 2007.

18. السيد صبري - مبادئ القانون الدستوري - الطبعة الرابعة 1994 .

19. عبد الفتاح ساير داير - مبادئ القانون الدستوري - مكتبة عبدالله وهبة .

20- عمر حلمي فهمي. الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي
و البرلماني (دراسة مقارنة)دار الفكر. الطبعة الأولى.الجزائر.

- 21.** عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. دار الهدى (عين مليلة). الجزائر. 2009
- 22.** فؤاد العطار - النظم السياسية والقانون الدستوري - دار النهضة العربية، مصر 1974.
- 23.** الغزالي إسماعيل. الدساتير والمؤسسات السياسية. مؤسسة عزا لدين للطباعة والنشر . بيروت. 1996.
- 24.** محمد يد محمد. التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلال البرلمان. ديوان المطبوعات الجامعية. الطبعة الأولى. الجزائر. 2008.
- 25.** محمد سعيد جعفر. مدخل للعلوم القانونية (الوجيز في نظرية القانون). (الجزائر دار هومة. الطبعة الثالثة عشر. 2006 .
- 26.** مورييس دو فرجيه. المؤسسة السياسية و القانون الدستوري و الأنظمة السياسية الكبرى. ترجمة جورج سعد. المؤسسة الجامعية للدراسة و النشر و التوزيع. لبنان. 1992.
- 27.** ناجي عبد النور . النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية. مديرية النشر لجامعة قلمة. 2006.
- 28.** محفوظ لعشب - التجربة الدستورية في الجزائر - المطبعة الحديثة للفنون، الجزائر 2000.
- 29.** مبروك حسين - تحرير النصوص القانونية (الشكل و الإجراء) - الجزائر 1996.
- 30.** محمد عاطف البنا - النظم السياسية - دار الفكر العربي ، مصر 1980 .
- 31.** محسن الخليل - النظم السياسية والقانون الدستوري - الجزء الأول، منشأة المعارف 1971 الإسكندرية.
- 32.** مصطفى أبو زيد فهمي - النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة - الإسكندرية 1966.

3-الرسائل الجامعية

1.أوصيف سعيد.تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري .
أطروحة ماجستير.الجزائر.2002 .

2- ثامري عمر .سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي
الجزائري(رسالة ماجستير فرع الإدارة والأعمال).جامعة الجزائر.سنة
المناقشة2006.ص92.

3.جفال نور الدين.النظام الداخلي لغرفتي البرلمان.(رسالة ماجستير فرع
الإدارة و القانون).جامعة الجزائر.سنة المناقشة.2001.

4.ذبيح ميلاد.مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري.أطروحة
ماجستير.باتنة.2006 .

5- شفار علي.نظام المجلسين و أثره على العمل التشريعي، رسالة
ماجستير، جامعة الجزائر.سنة المناقشة 2004.

6- عقيلة خرباشي.مركز مجلس الأمة في النظام السياسي.جامعة الحاج
لخضر باتنة.أطروحة دكتورا.سنة المناقشة.2010/2009 .

7-الوافي سعيد.الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر(رسالة
ماجستير في القانون الدستوري,جامعة محمد خيضر .بسكرة.سنة المناقشة 2009

8- لدرع نبيلة.التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام
الجزائري(رسالة ماجستير فرع الإدارة والمالية). جامعة الجزائر .

9- لونيس بوجمعة.الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997.رسالة
ماجستير.جامعة بن يوسف بن خدة. سنة المناقشة 2006.

10- قاي إبراهيم.دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام
الدستوري الجزائري.رسالة ماجستير.جامعة الجزائر.سنة المناقشة 2002.

4-المقالات

1. الأمين شريط.حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة).
مجلة الفكر البرلماني.العدد العاشر. أكتوبر 2005.
2. الأمين شريط .التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية .مجلة الفكر
البرلماني.الجزائر .العدد4.الصادرة في أكتوبر 2003.
3. الأمين شريط."بعض شروط صناعة التشريع.وزارة العلاقات مع البرلمان
- 4.العيد عاشوري مجلة النائب.(تعليقا على مقال النائب بالمجلس الشعبي
الوطني نور الدين فكاير المنشور بجريدة الشروق اليومي) العدد950.ص20
- 5.فكاير نورا لدين .ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور
1996.مجلة الفكر البرلماني .العدد العاشر.أكتوبر 2005.
- 6.مسعود شيهوب.المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني
والحكومة.مجلة النائب.
- 7 . نظام الغرفتين في العالم .واقع وآفاق.الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين
في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة.نشریات وزارة العدل مع
البرلمان.ج2 ليوم 29-30 أكتوبر 2002.
- 8.نصر الدين معمري.التشريع عن طريق المبادرة.الجزائر.مجلة النائب .العدد
الثاني.
9. مراد بدران - الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة
124 من الدستور ، النظام القانوني للأوامر - مجلة الإدارة ، المجلد 10 ، العدد
02 ، 2000.

ثانيا: باللغة الفرنسية

- Ouvrages :

- André Houriou –droit constitutionnel et institutions -1
politiques - 3 èd 1968.
- Jean- Jaques Rausseau - du contrat social - S.N.E.D -2
Alger 1980.
- Jean - Jaques Rausseau - du contrat social - précède -3
de la démocratie selon Rausseau par Jean Pierre
Siméon, édition du seuil, paris 1977.
- Jean Carbonnier- droit civil - T1, introduction, les -4
personnes - presses universitaires de France 1982.
- J. Dabin - Théorie générale du droit - Bruxelles 1944. -5
- J. Dabin - la théorie générale du droit- 2 ème èd 1953. -6
- Jean-marie Auby et Robert Ducos-ader - droit public - -7
troisième édition, série 1966 paris.
- G.Burdeau - droit constitutionnel et institutions -8
politiques -19 ème édition, librairie générale de droit et
de juris prudence 1980.
- .Daloz.1999. Louis Dubouis<Droit public>11eme édition- -9
- P .D.slimane lakhrouf – Le droit d'amendement -R -10
.9911
- G. Vedel - droit administratif- P.U.F 1973. -11

المقدمة

المقدمة

الفصل الأول: تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة التشريعية على حساب السلطة

التشريعية.....06

المبحث الأول: انحصار سلطة المبادرة على نواب الغرفة الأولى.....08

المطلب الأول: مبادرة النواب10

الفرع الأول: القيود الشكلية11

الفرع الثاني: القيود الموضوعية.....16

المطلب الثاني: التعديل صورة غير مباشرة للمبادرة.....25

الفرع الأول: تنظيم حق المبادرة بالتعديل.....26

الفرع الثاني: الدور التشريعي للتعديل.....29

المبحث الثاني: إقصاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية.....31

المطلب الأول: تناقض المعالجة الدستورية لمجلس الأمة32

الفرع الأول: الاتجاه المعترف بكامل سيادة مجلس الأمة في اعداد القوانين.....33

الفرع الثاني: الاتجاه المؤيد لاقضاء مجلس الأمة من سلطة المبادرة البرلمانية.....34

المطلب الثاني: مبررات ابعاد مجلس الأمة عن المبادرة التشريعية.....35

الفرع الأول: المبررات التقنية.....36

الفرع الثاني: المبررات السياسية.....38

المطلب الثالث: اقصار تدخل مجلس الأمة على مرحلة الخلاف و عرقلة المبادرة التشريعية.....41

الفرع الأول: تشكيل اللجنة42

الفرع الثاني: تنظيم اللجنة و عملها.....44

- المبحث الثالث: توسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في مرحلة المبادرة.....48
- المطلب 1: سلطة المبادرة بمشاريع القوانين.....48
- الفرع الأول: اجراءات عرض مشاريع القوانين بأفضلية الحكومة.....49
- الفرع الثاني: امتيازات الحكومة في مرحلة الايداع.....51
- المطلب الثاني: احتكار المبادرة بموجب مشروع في المجال المالي.....55
- الفرع الاول: مبررات انفراد الحكومة بالجانب المالي.....56
- الفرع الثاني: تراجع المبادرة البرلمانية في المجال المالي.....58
- الفصل الثاني : مظاهر تفوق السلطة التنفيذية في مرحلتها المناقشة والإقرار**.....60
- المبحث الأول: صلاحيات السلطة التنفيذية اللاحقة على المبادرة البرلمانية.....61
- المطلب الأول: رقابة السلطة التنفيذية اللاحقة للمبادرة البرلمانية.....61
- الفرع الأول: رقابة الحكومة على اقتراحات النواب.....61
- الفرع الثاني: متابعة الحكومة للمبادرات البرلمانية على مستوى اللجان البرلمانية.....63
- المطلب الثاني: مشاركة الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان.....65
- الفرع الأول: تحديد جدول الأعمال من طرف أعضاء البرلمان.....67
- الفرع الثاني: مشاركة أعضاء الحكومة في تحديد جدول الأعمال.....68
- المبحث الثاني: العراقيل المتعلقة بمرحلة التصويت.....74
- المطلب الأول: القيود المتعلقة بمرحلة التصويت.....74
- الفرع الأول: أسبقية المجلس الشعبي الوطني في المناقشة على مجلس الأمة.....74
- الفرع الثاني: قيد النصاب المطلوب للتصويت.....80
- الفرع الثالث: القيد الزمني للتصويت.....83
- المطلب الثاني: إجراءات التصويت و المصادقة و امتياز المقترح الحكومي.....85

الفرع الأول: إجراءات التصويت.....	85
الفرع الثاني: أنماط التصويت.....	91
المبحث الثالث: التمكن الحكومي من العملية التشريعية	94
المطلب الأول: الاعتراض الرئاسي.....	94
الفرع الأول: النظام القانوني للاعتراض.....	94
الفرع الثاني: الأثر القانوني للاعتراض.....	98
المطلب الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية في مرحلة الإصدار.....	99
الفرع الأول: إصدار القانون.....	100
الفرع الثاني: النشر بالجريدة الرسمية	102
خاتمة.....	105
قائمة المراجع.....	109
الملاحق.....	111
الفهرس	