

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر- سعيدة



كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

بعنوان:

سلطة المبادرة بالتشريع في القانون الجزائري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر

تخصص: قانون اداري

تحت إشراف الأستاذ

بن علي عبد الحميد

من إعداد الطالب

مبرك نصر الدين

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ: عثمان عبد الرحمان..... رئيساً

الأستاذ: بن علي عبد الحميد..... مشرفاً مقراً

الأستاذ: حمادي ميلود..... عضواً مناقشاً

السنة الجامعية

2020-2019



اللهم صل على محمد وآل محمد

قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي ﴿25﴾ وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي ﴿26﴾ وَاحْلُلْ عُقْدَةً
مِّنْ لِّسَانِي ﴿27﴾ يَفْقَهُوا قَوْلِي ﴿28﴾

سورة طه الآيات ﴿28-25﴾

شكر

بفضل المولى عز وجل وبتوفيق منه تمكنا من تقديم هذا العمل المتواضع
فالحمد والشكر لله.

ما لا يفوتنا أن ننوه بالذين كان لهم الفضل سواء من قريب أو من بعيد،
وبالامتنان على ما قدموه لنا من المعونة والمساعدة والنصح والمشورة مما كان
له الوقع الحسن على قلوبنا والحرارة الكبيرة التي غدت إرادتنا للخروج بهذا
العمل المتواضع والبسيط، فلهم جميعا نقدم كلمة شكر وتقدير خاصة الدكتور
المحترم:

" بن علي عبد الحميد".

والذي كان بتوجيهاته وملاحظاته ونصائحه القيمة قائدا لهذا العمل المتواضع
كما لا أنسى كل من قدم لي العون لانجاز هذه المذكرة من قريب أو بعيد .
والشكر والحمد لله أولا وآخرا

إهداء

بسم الله، اللهم لك الحمد ولك الشكر
كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك،
والصلاة والسلام على خير عباد الله محمد المبعوث رحمة للعالمين أما بعد:
أهدي هذا العمل المتواضع الذي هو ثمرة جهدي:
إلى والدي الكريمين حفظهما الله.
إلى زوجتي الحبيبة العزيزة حفظها الله
وإبني الكتكوت الغالي "محمد إياد"
إلى كل إخوتي وأخواتي.
إلى كل طلبة وأساتذة
كلية العلوم الحقوق والعلوم السياسية
إلى قارئ هذه المذكرة

مبرك نصر الدين



مقدمة

مقدمة:

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

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

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

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

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

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

لذا منح المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية العديد من الصلاحيات التي تدخل في صميم العملية التشريعية، حيث خول للحكومة سلطة التدخل بإعداد مشاريع القوانين وضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان، فهي تعمل على تكييف الواقع حسب القوانين والأحكام التشريعية لما لها من سلطة في أخذ الأحكام على النحو الذي تراه مناسبا لتطبيق هذه القوانين عن طريق التنظيمات والمراسيم التنفيذية، كما تعمل السلطة التشريعية على تمثيل الإرادة الحرة للشعب وأي اعتداء على السلطة التشريعية يعتبر تعدي صريح على إرادة الشعب، ولهذا يعتبر البرلمان قناة تسمح بمشاركة أكبر قدر من المواطنين في الحياة السياسية وبذلك سن القوانين والتصويت عليها.

فمجال دراسة بحثنا هو سلطة المبادرة بالتشريع في القانون الجزائري، حيث تأثر بالدراسات الحديثة، واقتداء بمبدأ "عقلانية العمل البرلماني" أقر مبدأ التعاون بين السلطين التنفيذية والتشريعية في مجال التشريع بدءا من اقتسام المبادرة التشريعية وصولا إلى الإصدار المتحكم فيه للسلطة التنفيذية.

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

أهمية دراستنا للموضوع:

تكمن أهمية دراستنا لهذا الموضوع هي إبراز دور المبادرة التشريعية، وذلك معرفة الاضافة التي يقدمها مجلس الأمة الجزائري في العملية التشريعية، فالنص الذي يمر المجلس الشعبي الوطني أحسن بكثير من النص الذي يمر مجلس واحد خاصة إذا علمنا أن المجلس الثاني يضم كفاءات وخيارات ومن جهة اخرى ابراز الجانب التشريعي للسلطة التنفيذية.

أسباب اختيار الموضوع:

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

صعوبات الدراسة:

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

الإشكالية:

أي من السلطات التي يخول لها بالمبادرة بالتشريع في القانون الجزائري؟ وقد تفرعت عنها بعض التساؤلات:

ما هي المجالات القانونية لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في المبادرة بالتشريع؟

هل مجلس الأمة له الحق في التعديل تأسيسا على المراجعة الدستورية لعام 2016؟

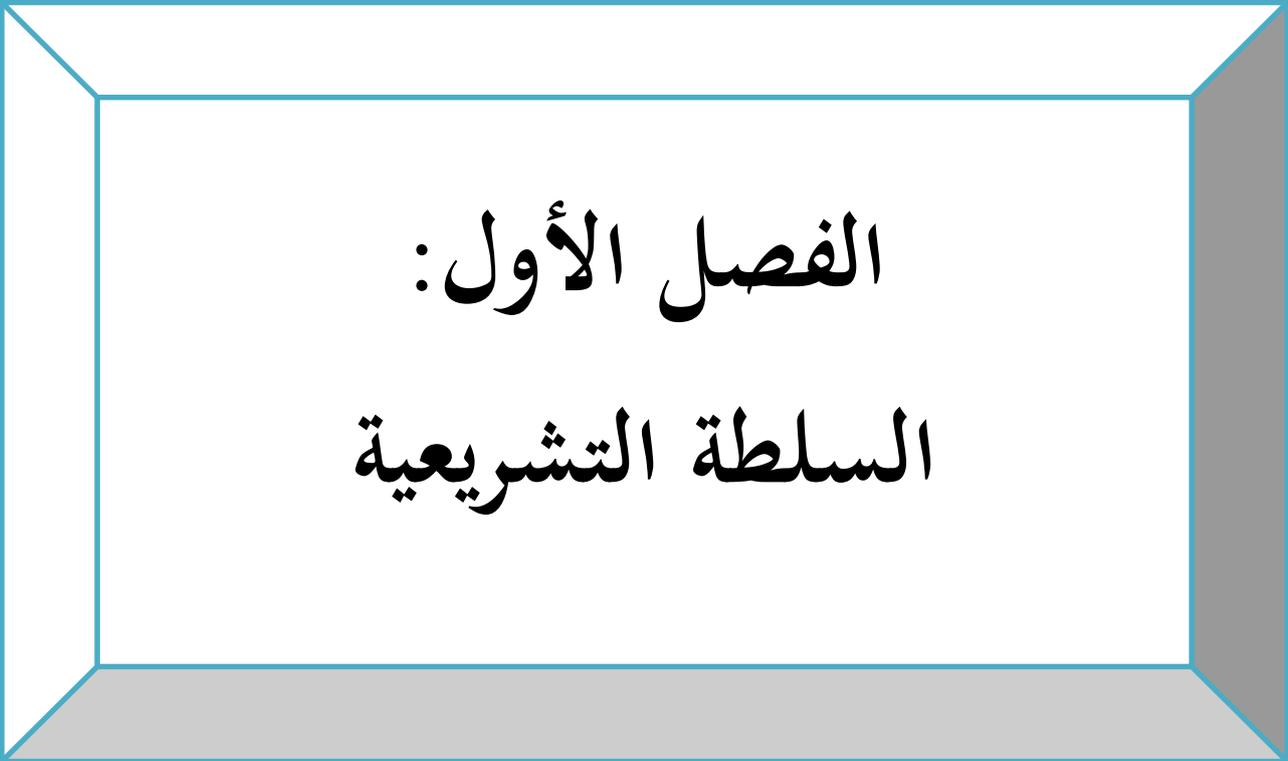
أي من السلطتين تفوقت على الأخرى في مجال المبادرة بالتشريع؟

المنهج المتبع:

المنهج المعالج لهذه الإشكالية: تم اعتماد المنهج الوصفي لما تكتسيه دراستنا من وصف لجملة من الإجراءات، المنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع. المنهج المقارن الذي اقتضته طبيعة دراستنا وهذا لمعرفة سلطة المبادرة بالتشريع ومقارنتها بدساتير الدولة السابقة خاصة التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك للاختلاف بينها مع اللجوء في بعض الأحيان إلى إجراء مقارنة بين الجزائر وفرنسا.

خطة البحث:

من أجل الإجابة على الإشكالية تم تقسيم دراستنا إلى فصلين، حيث تطرقنا إلى السلطة التشريعية التي لها سلطة المبادرة بالتشريع و اقتراح القوانين مع الوقوف على أهم القيود والعراقيل القانونية التي يصطدم بها البرلمان في ممارسة العملية التشريعية، أضف إلى ذلك تفوق الحكومة على المبادرة البرلمانية (الفصل الأول)، ثم الوقوف على دراسة السلطة التنفيذية بمبادرة الوزير الأول وإبراز شروط و إجراءات المبادرة مع المجال القانوني لمبادرة مشروع قانون (الفصل الثاني).



الفصل الأول:
السلطة التشريعية

الفصل الأول: السلطة التشريعية

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

حيث يباشر البرلمان الجزء الأكبر من الوظيفة التشريعية، من بين وظائف الدولة وهو يمارس هذه الوظيفة كإختصاص أصيل له، لكن ذلك لا يكون اختصاصاً مطلقاً بل بحدود معينة، ومن خلال مراحل العمل التشريعي نجد السلطة التشريعية تبادر باقتراح قوانين وهذا بحيث يمكن لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائب أو عشرون (20) عضو من مجلس الأمة.⁽²⁾

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

ولقد نصت المواد 136 / 137 / 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الإطار العام

1: انظر، نص المادة 112، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

2: انظر، نص المادة 136، المرجع نفسه.

3: انظر، نص المادة 119/ف 1 دستور 1996 بموجب منشور الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 04 مارس 1996، المعدل والمتمم، ج ر ج، عدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر ج. عدد 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ج، عدد 14 الصادر في 07 مارس 2016

الذي يتدخل فيه كل من: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إذ يسمح للبرلمان بحق التقدم باقتراحات قوانين وفق إجراءات معينة عادة ما يتم تفصيلها من خلال الأنظمة الداخلية.

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

المبحث الأول: تنظيم سلطة المبادرة البرلمانية.

إن المراد من مسألة تنظيم المبادرة بالتشريع هو تحديد الهيئة السياسية التي يجب أن تمارس هذا الاختصاص على الوجه المبين في الدستور⁽¹⁾، وهذا طبقاً لنص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 فإن أول خطوة تخطوها سن القوانين هي المبادرة بالقوانين، أي أن الدستور يحدد الجهة التي تبادر بالقوانين لعرضه على البرلمان بغرض المناقشة والتصويت عليه.

ولقد خول لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين في النظام الدستوري الجزائري، هذا لاستحداثه في ظروف سياسية خاصة لمواجهة احتمال بروز قوة سياسية، من شأنها تمديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، والتي قد تفرزها انتخابات تشريعية مثلما حدث في بداية التسعينات غير أنه ومع تمكن السلطة التنفيذية⁽²⁾ من إحكام قبضتها على الحياة السياسية برزت الحاجة إلى إحداث توازن في المبادرة بالتشريع بين الغرفتين، فلا يعقل لمجلس يحوز في تشكيلته على كفاءات في مجالات عدة أن يحرم من حق المبادرة.

وباستقراء نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾، حيث توضح لنا أن السيادة الكاملة والتامة في إعداد القوانين والتصويت عليه تعود إلى البرلمان مما يعطي الحق للنواب وأعضاء مجلس الأمة التدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة.

مرورا على حق التعديل، ولقد نصت المواد 136، 137، 138 من التعديل الدستوري

1: بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري - نشأة، تشريعا، فقها، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2005، ص 75.
 2: أونا هي هاني، حمومو عبد المالك، الدور التشريعي لمجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري سلطة ام وظيفة، مذكرة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014/2015، ص 100.
 3: مادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تنص على ما يلي: ((تمارس السلطة التشريعية برفان يشكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها.))

لسنة 2016 على الإطار العام الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. (1)
تأسيسا على ما سبق سنتناول مبادرة نواب البرلمان باقتراح القوانين (مطلب الأول)
بالإضافة إلى الشروط الواردة على سلطة المبادرة باقتراح القوانين (مطلب الثاني).

المطلب الأول: مبادرة نواب غرفتي البرلمان باقتراح القوانين

يعتبر النص المقدم من طرف نواب أو أعضاء مجلس الأمة اقتراح قانون، وتعني بحق الاقتراح هو اختيار موضوع قانون وعرضه للحوار و البحث، وإذا كان لأعضاء البرلمان حق إقتراح القوانين فلهم بذلك حق تعديل مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وكذلك المقدمة من طرف زملائهم أعضاء مجلس الأمة. (2)

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

مما يجب الإشارة إليه أن الدستور الجزائري 1963 فقد جاء مكرسا لمبدأ وحدة السلطة وأحادية السلطة التشريعية، التي تتكون من مجلس واحد بإقرار حق المبادرة باقتراح القانون لصالح البرلمان وهذا ما أكدته المادة 1/36 التي تنص على أنه: لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة

1 : غنای عبد الله، مقلي علي، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية، ادرار، 2017-2018، ص 47.

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

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

بإقتراح القانون، بمعنى أنه يمكن للنائب البرلماني أن يبادر بمفرده باقتراح القانون، فلا يوجد فيه ما يشير إلى الاقتراح الجماعي.

أما دستور 1976⁽¹⁾، نصت المادة 148/ف1 و2 على أنه: المبادرة بالقوانين حق رئيس الجمهورية، وكما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا.)

وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا، فالإقتراح البرلماني يشترط تقديمه من قبل مجموعة من النواب لا تقل عن عشرون نائبا، وهذا يعتبر قييدا على النواب. ونفس الشيء في الدستور 1989 فقد نصت المادة 113/ف1 و2 منه على أنه: لكل من رئيس الحكومة وأعضاء مجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا.⁽²⁾

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

هذا النص غامض إلا أن الدستور ميز في مواطن عديدة بين التشكيلتين باستعمال كلمتي النواب والأعضاء، ومن هنا وجدت المفارقة بين الغرفتين بمقتضى أحكام المواد 103 إلى 112 من دستور 1989، وبذلك فإن أعضاء مجلس الأمة ليس لهم الحق في المبادرة بالتشريع، فلو أراد

1: انظر، دستور 1976 صادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر، عدد 94 لسنة 1976. (ملغى)

2: شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بالقائد، تلمسان، 2011-2012، ص 239.

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

الفرع الأول: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني

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

ويشترط أن يكون لكل اقتراح قانون موقع عليه عشرون (20) نائبا، وهذا ما يؤكد تمسك المؤسس الدستوري الجزائري لشرط المبادرة الجماعية للنواب، وهذا منذ تكريسها الأول موجب دستور 1976⁽²⁾، عكس الدستور الأول للجزائر الذي لم يشترط نصا قانونيا معينا، وبالتالي كرس المبادرة الفردية للنواب وهذا ما نصت عليه المادة 36/ف 1 من الدستور 1963، حيث تنص على ما يلي: لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة باقتراح القانون.⁽³⁾ وأكد نظام المجلس الشعبي الوطني لسنة 1964 في نص المادة 40 ينصها: يودع اقتراح القانون من قبل نائب المبادرة يتضمن توقيعه ومصوغا في شكل مواد قانونية مرفقا بمذكرة إيضاحية.

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

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

2: دستور 1976، المرجع السابق.

3: انتظر، المادة 36/ف1 من دستور 1963 مصادق عليه من قبل الجمعية التأسيسية، تاريخ 28 أوت 1993، ج. ر، عدد 64 لسنة 1963. (ملغى)

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

الفرع الثاني: مبادرة أعضاء مجلس الأمة.

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

استند المجلس الدستوري صراحة في تعديله في فحوى التعديل الدستوري لسنة 2016 وعدم المساس بتوازن المؤسسة الدستورية في حالة تكريس حق مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع، إذ منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة بعد تدعيمها لدور مجلس الأمة وتبسيدها للمهام

1 : المادة 136/ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

2 : دستور 1996 العدل والمتمم، مرجع سابق.

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

التي حولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه، وهذا طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور. (1)

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

المطلب الثاني: الشروط الواردة على سلطة المبادرة باقتراح القوانين

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

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

-
- 1 : رأي المجلس الدستوري، رقم 16/01 ر، ت، د/م، د، عدد المؤرخ في 26 يناير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن قانون التعديل الدستوري ج، ر، عدد 6 الصادرة في 3 فيفري 2016.
 - 2 : بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجوري من الاستقلال إلى النوم، د في ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010 ص 243.
 - 3 : شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، عدد 2، 2003، ص 11.

ونرى بأن اقتراح القانون جزء مهم في العملية التشريعية ككل الذي مصدره نواب البرلمان وأعضاء مجلس الأمة، وبدون اقتراح قانون سيفقد البرلمان سيادته في إعداد القانون.⁽¹⁾ إن سلطة النواب وأعضاء مجلس الأمة في التقدم باقتراح قانون غير مطلقة فهي مقيدة ببعض القيود، والمبادرة تقتضي وجود قيود ومجالات اقتراح القوانين من طرف النواب وأعضاء مجالس الأمة.

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

الفرع الأول: القيود الشكلية

تتمثل القيود الشكلية على سلطة المبادرة باقتراح قانون فيما يلي:

☑ **قيد العدد:** إن العدد الواجب توفره بقبول باقتراح قانون من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة والمقدر بعشرون (20) نائباً أو عشرون (20) عضواً، ويعد قيوداً أو شرطاً دستورياً في التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا أدلى بها عشرون نائباً أو عشرون عضواً في مجلس الأمة وفي المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من دستور 2016، وبالتحديد في تلك المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي.⁽³⁾

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

2 : غناي عبد الله، مقلي علي، المرجع السابق، ص 47

3 : المادة 137 ف/1 من القانون العضوي رقم 1/16، تنص على أنه: ((تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والقيم الإقليمي الى مكتب مجلس الأمة.))

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

-
- 1 : المادة 2 من القانون العضوي رقم 16-12، تنص على أنه: ((مع مراعات أحكام المادة 137 من الدستور يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة، ولا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفا لشروط المنصوص عليها في الدستور، لاسيما المادة 139 منه. يودع كل اقتراح قانون المشي مكتب مجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة.))
 - 2 : مادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12، تنص على أنه: ((.... يوفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويجرر نصه في شكل مواد.))
 - 3: المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12، تنص على أنه: ((لا يقبل إي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في السرطان أو تم رفضه أو سحبه من أقل من اثني عشرة (12) شهرا.))
 - 4: المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12، تنص على أنه: بلغ إلى الحكومة اقتراح قانون الذي تم قبوله وفقا للأحكام

الفرع الثاني: القيود الموضوعية.

تتمثل القيود الموضوعية فيما يلي:

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

المطلب الثالث: مجالات إقترح القوانين وتعديلها

لجأت العديد من الدساتير إلى تحديد المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وهكذا هو الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري، الذي يحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بغرفتيه بموجب قوانين التي تنقسم إلى قوانين عادية وقوانين عضوية والمبادرة بالتعديل. (3)

ولكي يمكن للبرلمان بغرفتيه سواء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ممارسة نشاطاتهم أو اختصاصاتهم التشريعية وجب توضيح المجال الذي يمكن أن يتحرك فيه، فبالرجوع للتعديل

المادة 22 أعلاه اقتراح القائمون على اللجنة المختصة لشراسته.

- 1 : المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تنص على أنه: (.....) في مجالات تهيئة الإقليم، تنظيم الحلي والتقسيم الإقليمي، وذلك للاعتراض أو اللجوء للمجلس الدستوري)، مرجع سابق.
- 2 : انظر، نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.
- 3 : شريط الأمين، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، عدد 01، 2013، ص 11.

الدستوري لسنة 2016 نجد أن المجال التشريعي العائد للبرلمان يتوزع بين ثلاثة أنواع من القوانين⁽¹⁾، قوانين عضوية (فرع الثاني) مجال تعديل النص القوانين، قوانين عادية (فرع الأول القانوني (فرع الثالث).

الفرع الأول: مجال القوانين العادية.

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

إن تعديل الدستور لسنة 1996 منح صلاحيات كبيرة للبرلمان في مجال التشريع وهذا ما تؤكدته المادة 122 منه.⁽²⁾

ولقد حدد دستور 1996 مجال القوانين العادية في المادة 122 والتي تتألف من ثلاثين (30) مجال ولم تحدد هذه المجالات بصورة حصرية⁽³⁾، إي يحق للبرلمان في مجالات أخرى مقارنة مع الدستور 1989 نلاحظ توسعا نسبيا لمجال التشريع في دستور 1996، ويتجلى في عدد المواد التي جعلها المؤسس الدستوري ضمن المجال التشريعي، ففي دستور 1989 ورد في المادة المتعلقة بموضوع القوانين العادية ستة وعشرون (26) مادة.⁽⁴⁾

1 : غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في الدستور 1996، مذكرة لنيل ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر - 2001 2002، ص 50.

2: فرحاتي عمر، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين فتراتي الأحادية والتعددية بمجلة الاجتهاد القضائي، عدد 4، دس، ص 59

3: أنظر نص المادة 122 من الدستور 1996، المرجع السابق.

4: بالحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري منذ الاستقلال إلى اليوم، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 271.

أما بالنسبة لتعديل الدستور الجديد دستور 2016 المعدل بموجب القانون رقم 16/1 لقد حدد مجالات القانون العادي بتسعة وعشرون (29) مجالا بموجب المادة 140، والتي كانت بثلاثين (30) مجالا قبل التعديل حيث تم إلغاء المادة 122/ ف1 من دستور 1996 المعدل في 2008 بالمصادقة على المخطط الوطني، ومن أهم المجالات ما يلي:

1. مجال إنشاء الهيئة القضائية، حيث إخراج مجال التنظيم القضائي من اختصاص البرلمان وأصبحت بعد التعديل 2016 تقتصر على مجال إنشاء الهيئة القضائية دون تنظيمها.

2. مجال إنشاء القضاء الإداري: حيث إضافة المادة 8/140 بعد التعديل 2016 مصطلح (الإجراءات المدنية والإدارية قبل أن كانت الإجراءات المدنية) دون ذكر الإدارية وهذا تماشيا على أنشاء القضاء الإداري بدستور 1996

3. المجالات التي يمكن للبرلمان بغرفتيه مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني أن يشرع فيها.

ويتبادر التساؤل التالي: هل مجالات البرلمان في الدستور محددة على سبيل الحصر؟ أم على سبيل المثال؟

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

أولاً: مجال القانون محدود وغير محصور

فالدستور حدد مجالات البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ولم يحصرها⁽¹⁾، وما يثبت ذلك عبارة (يشرع البرلمان في الميادين التي خصصها له الدستور وكذلك المجالات الآتية:) فلو أراد المشرع التحديد على سبيل الحصر لنص ب: (يشرع البرلمان في المجالات أو الميادين المحددة في هذه المادة.) أو إلى (جانب المواد فإن البرلمان يشرع في المواضيع التالية.) وعليه فإن مجال

1: المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق

القانون محدود وغير محصور. (1)

ثانيا: مجال القانون محدود على سبيل الحصر.

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

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

الفرع الثاني: مجال القوانين العضوية.

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

تعتبر القوانين العضوية من القوانين المكتملة للدستور، وتحتل المرتبة الثانية بعد الدستور الذي يحتل قمة الهرم .

دسترت الجزائر للأول مرة القوانين العضوية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁴⁾

1: خواشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والسرطان، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 18.

2: المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

3: شريط وليد، المرجع السابق، ص 205

4: بلقفيص مراد، بوعمارة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بين ضرورة التوازن وواقع افينة"، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2014/2015، ص12.

وبالمقارنة مع دستور 1996 فالمؤسس الدستوري نص على القوانين العضوية في المادة 123 حيث حددها في سبعة (07) مجالات⁽¹⁾، وتلاحظ نفس الأشكال الموجودة في مجال القوانين العادية وهو أن المؤسس الدستوري قد قام بحذف مجال ألا وهو المجال " المتعلق بالأمن الوطني"⁽²⁾ ويتم تحسيد مجال القوانين العضوية فيما يلي:

1. **القوانين العضوية:** هي تنظيم مواضيع ذات صبغة دستورية تتعلق بعمل السلطات العامة واختصاصاتها والعلاقة بينها، فهي قوانين مكملة وتفصيلية للأحكام الدستور وجاءت القوانين العضوية من خلال دستور 1996، حيث لم تكن موجودة في الدساتير السابقة وتتميز بإصدارها مجموعة من الإجراءات الخاصة فهي تختلف على إجراءات القوانين العادية، أما فيما يخص المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية فهي سنة (06) مجالات أوردها المادة 141 من القانون 01/16⁽³⁾

2. إجراءات إعداد القانون العضوي:

أ- وجوب الحصول على الأغلبية المطلقة عند مصادقة نواب البرلمان وأعضاء مجلس الأمة، قبل التعديل 2016 كانت الأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة⁽⁴⁾

ب- التزام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري حسب ما أكدته المادة 141/ف9 والتي نصت على أنه : يخضع القانون العضوي لمراقبة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري

1: انظر، نص المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.
2: انظر، نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع نفسه.
3: أنظر، نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع نفسه.
4: انظر، نص المادة 141/ف7 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق

قبل صدوره .

ج- إبداء المجلس الدستوري رأيه طبقا للمادة 141/ف 9 من الدستور في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ إخطاره في حالة وجود طارئ يخفض هذا الآجال إلى عشرة (10) أيام⁽¹⁾ وهذا حسب نص المادة 1/189 من الدستور 1996 المعدل في 2016 حيث كان هذا الآجال قبل التعديل بعشرين (20) يوم.⁽²⁾

وفي حالة وجود حكم غير مطابق لدستور في نص القانون العضوي فإنه طبقا لمادتين الثانية والثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري تميز بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا طرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه به حكم غير مطابق لدستور ويستحيل فصله عن باقي أحكام القانون العضوي فإنه لا يتم إصدار القانون العضوي كله.

الحالة الثانية: إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي عليه به حكم غير مطابق للدستور مع حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية قبل الإصدار.⁽³⁾

الفرع الثالث: مجال تعديل النص القانوني.

أولا: تعديل نص القانون العادي

فأنه يمكن للأعضاء مجلس الأمة تقديم إقتراحات القوانين المودعة لدى مجلس الأمة في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة من

1: انظر: نص المادة 141 /ف 9 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع نفسه.

2: أنظر: نص المادة 1/189، والمادة 1/167، من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع نفسه.

3: خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة مرجع سابق، ص 21.

عشر (10) أعضاء من مجلس الأمة، إضافة أنه لا يمكن للأعضاء مكتب المجلس وأعضاء اللجنة وكذلك أصحاب اقتراح القانون وحسب الحالة التوقيع على اقتراح التعديلات.⁽¹⁾

كما شرط التعديل أن يكون محررا باللغة العربية وفي شكل مادة قانونية، مرفقا بعرض الأسباب وأن يخص مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع أوله علاقة مباشرة به أن تتضمن إدراج مادة جديدة.

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

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

حيث ترك العديد من الباحثين يقدمون بتوصيات بإعادة النظر في نصاب المبادرة على النحو الذي يسمح بتفعيل دور البرلمان بما فيها مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولهذا يجب جعل كل غرفة من غرفتي البرلمان تبادر بالتعديل بمفردها مع اشتراط الأغلبية، مما يفتح المجال أمام غرفتي البرلمان لإسترجاع حقه في هذا المجال، فمبادرة غرفتي البرلمان بالتعديل معا ينتج عنها العديد

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

من السلبيات فإن تعذر أحدهما على ممارسة سلطة المبادرة يسقط حق سلطة الأخرى. (1)

1: شريط وليد، دراسات ووثائق الجوانب النابية التشريعية في النظام السرطاني حالة الجزائر، مقالة، منشورات مجلس الأمة، 1998، ص 18.

المبحث الثاني: المبادرة التشريعية على مستوى غرفتي البرلمان

كرس المؤسس الدستوري الجزائري سلطة المبادرة بالقوانين لغرفتي البرلمان لأول مرة منذ اعتناق مبدأ الثنائية البرلمانية، وهذا بعد مرور حوالي عقدين من الزمن، أي تم إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان وهي مجلس الأمة، وهذا منح الدستور الجزائري الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين.⁽¹⁾

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

المطلب الأول: المبادرة التشريعية على مستوى اللجان الدائمة المختصة

تتم عملية فحص محتوى المبادرة التشريعية أمام اللجان الدائمة المختصة وذلك في حالة عدم اعتراض الحكومة على المقترح البرلماني، وبالتالي تزاوّل دراستها على اللجنة المختصة.

تقوم اللجان الدائمة المختصة بدراسة المبادرة التشريعية سواء تلك المقدمة من طرف ممثلي الحكومة أو نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، حيث تقوم اللجان بدراسة محتوى المبادرة على مرحلتين: ففي المرحلة الأولى تخص بدراسة مفصلة للمبادرة التشريعية ثم في مرحلة الثانية تقوم بدراسة التعديلات الممكنة طرحها على اللجان الدائمة.

1: فرساوي عبد الحليم، سلطة البرلمان في سن القوانين على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميق، بجاية 2017/2018، ص 22.

الفرع الأول: العمل التحضيري على مستوى اللجان الدائمة.

تقوم اللجان الدائمة المختصة بإعادة دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويكون ذلك من خلال تقييم محتوى المبادرة التشريعية وعلى ضوء ذلك يمكن لها صياغة هذه المبادرات صياغة صحيحة لتصبح جاهزة عند عرضها للتصويت وللجنة المختصة الاستعانة بأصحاب الخبرة وشخصيات لتقديم توضيحات على مبادرة الموضوع المحل دراسة⁽¹⁾، كما يتولى مساعدتها في كل مراحل عملها طاقم إداري تشريعي يتولى عملية تحضير الملفات والوثائق.⁽²⁾

يمكن للجنة الاستعانة بأصحاب الخبرة وكذا شخصيات لتقديم توضيحات على المبادرة موضوع الدراسة⁽³⁾، وعلى إثر هذه الدراسة يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه ثم يرسل رئيس اللجنة هذا التقرير إلى مكتب المجلس ليتم طبعه وإرسال نسخة منه إلى الحكومة ثم توزيعه على كافة النواب أو أعضاء مجلس الأمة⁽⁴⁾، كما يمكن للجان الدائمة المختصة أثناء عملها، الاستماع إلى ممثل الحكومة أو أحد أعضائها كلما ارتأت الفائدة من ذلك⁽⁵⁾، ويبلغ رئيس كل غرفة الطلب إلى الحكومة⁽⁶⁾، وإنه بإمكان أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة والاستماع إليها بناء على طلب الحكومة وتبليغ إلى الحكومة إحدى

1: ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د. ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 416.
2: عاشوري العيد، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في الحيطان الجزائري، ممثلة الفكر العلماني، عدد 3 مجلس الأمة، 2003، ص 68.

3: ديدان مولود، المرجع نفسه، ص 416

4: عاشوري العيد، المرجع نفسه، ص 68.

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

6: نظر: نص المادة 26/ف2 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه

الغرفتين. (1)

وتجدر الإشارة أنه في حالة عدم إعداد اللجنة تقريرها، عن المبادرة التشريعية المحال عليها في ظرف شهرين تسجل في جدول أعمال الجلسات وذلك بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة. (2)

الفرع الثاني التعديلات الممكن طرحها من اللجان الدائمة

يعتبر التعديل مرحلة المناقشة باعتباره آلية مهمة أمام البرلمان لوضع التشريع (3)، ولقد يحق لأعضاء اللجان تقديم تعديلات على النصوص تودع لدى مكتب المجلس ولا تقبل سوى التعديلات المقدمة كتابة معللة ومسببة بإيجاز وموقع عليها. (4)

من خلال الدستور نجد أنه يمكن للأعضاء مجلس الأمة ولنواب مجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات على اللجنة المختصة، فيحق لعشر (10) النواب وعشر (10) أعضاء لكيلا المجلسين اقتراح تقديم تعديلات (5)، وفي النهاية تعرض مختلف التقارير على أعضاء اللجنة لإثرائها والمصادقة عليها بأغلبية أعضائها. (6)

كما يمكن اللجنة إدخال التعديلات وتحتتم دراسة المبادرة التشريعية المحالة عليها بالمصادقة على التقرير التكميلي ويوزع على النواب وأعضاء مجلس الأمة، وفي الأخير تقوم بعرضه من أجل

1: أنظر: تنص المادة 26/3 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع سابق.

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

3: Dominique Rousseau, droit de contentieux constitutionnelle, Montchrestien, paris, 2006, 7eme Edition, P308

4: عجة الجيلالي، مدخل العلوم القانونية، ج 1، د ط، برقي للنشر، الجزائر، 2009، ص 28.

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

6: عاشوري العيد، المرجع السابق، ص 68.

المناقشة والموافقة عليه. (1)

المطلب الثاني: المبادرة التشريعية على مستوى الجلسات العامة.

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

الفرع الأول: المناقشة والتصويت.

يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. (2)

كما يتطلب التصويت في الجلسات العامة حضور نواب وإن تعذر ذلك يؤجل التصويت إلى اليوم الموالي حينئذ، صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين، يكون التصويت علنيا وشخصيا ويثبت بأغلبية الأصوات المعبر عنها غير أنه عندما يقتضي الدستور أو القانون الأغلبية المطلقة أو نصابا معينا لإقرار النص تحسب هذه الأغلبية حسب عدد المقاعد المشغولة فعلا. (3)

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

1: بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 276

2: انظر: نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

3: عجة الجيلالي، المرجع السابق، ص 282.

أولاً: التصويت مع المناقشة العامة.

التصويت مع المناقشة العامة إجراء عادي لدراسة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين ويتم إجراؤه على مرحلتين متتاليتين وهما المناقشة العامة ومناقشة مادة بمادة. (1)

يشرع في المناقشة بالاستماع إلى أصحاب المبادرة الحكومية بالنسبة لمشروع قانون، و مندوبي أصحاب الاقتراح بالنسبة للاقتراح القانون ثم الاستماع إلى ممثل الحكومة ، وهذا الأخير الذي يتدخل مهما كانت طبيعة النص المشروع او الاقتراح ثم تتدخل اللجنة المختصة وفي الأخير يفتح النقاش لبقية النواب الذين تم تسجيلهم بالترتيب مسبقا وفي مدة زمنية محددة ، كون رئيس المجلس هو الذي يرأس الجلسات له صلاحية إدارة مناقشات والتدخلات، عادة ما تكون هذه المدة قصيرة لا يستطيع النائب خلالها إعطاء رأيه بوضوح بل تقتصر على التدخل مكثفيا بعموميات الموضوع. (2)

أثناء مناقشة النص مادة بمادة يمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح القانون أن يقدم تعديلات شفوية⁽³⁾، إلا أنها خلال تقديم التعديلات يمكن لأصحاب كل تعديل عند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة التدخل، هذا الأخير الذي يمكنه التدخل حتى لو كان التعديل يمس مقترح قانون يمكن توقيف الجلسة للأمرين:

أولاً: إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل الشفوي المقدم خلال المناقشة مادة بمادة يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس اللجنة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة في المداولة في

1: انظر: نص المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق

2: عفرون محمد، إعداد القانون في النظام القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوسلف بن حدة - بن عكنون، الجزائر 2006-2007، ص 36

3: انظر: نص المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل.

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

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

ثانيا: التصويت مع المناقشة المحدودة.

هو إجراء استثنائي لكون أن حق المناقشة فيه يقتصر على أشخاص محصورين ومحددتين ويتم اعتماد هذا الإجراء بموجب قرار يصدر من مكتب مجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وبناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح وخلال المناقشة المحدودة لا يتم فتح مناقشة عامة بل يتم تخصيص وقت محدود لمناقشة الموضوع والمقدرة ب عشر (10) دقائق. (2)

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

2: لونيس بوجمة، الإنتاج التشريعي للسرطان الجزائري منذ 1997، رسالة ماجستير في الحقوق كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 2006/2005، ص 92.

خلال المناقشة مادة بمادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون أو رئيس أو مقررها ومندوب الحكومة وأصحاب التعديلات. (1)

ثالثا: التصويت دون مناقشة.

إن هذا الإجراء يطبق على الأوامر الرئاسية التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها طبقاً للأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من المراجعة الدستورية لسنة 2016، (2) وفي هذه الحالة لا يمكن للجنة المختصة وممثل الحكومة دون إي مناقشة في الموضوع، يعرض النص بكامله على التصويت والمصادقة عليه، إذ يظهر دور البرلمان في حالة عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية وبالتالي سوف تكون لاغية بمعنى رفضها. (3)

الفرع الثاني: إجراءات المصادقة على النص المصوت عليه أثناء المبادرة التشريعية.

بعد عرض النص المصوت عليه على الغرفة الأخرى، تباشر هذه الأخيرة مناقشة النص بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو مهما كان النص مشروع أو اقتراح قانون، ثم إلى مقر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق كما يأخذ الكلمة بناء على طلبه سواء اللجنة المختصة أو ممثل الحكومة، وعلى إثر المناقشات ويظهر من خلال أحكام الدستور وكذا القانون العضوي 16-12 السالف الذكر إن إجراءات المصادقة على المبادرة التشريعية اختلفت كلياً حسب ما كانت عليها في ظل الدستور 1996. (4)

بحيث تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، ويكون من إرسال

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

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

3: انظر: نص المادة 142/ف2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

4: دستور 1996 معدل ومتمم، المرجع السابق.

رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب حالة النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشر (10) أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال. (1)

يعرض ممثل الحكومة المبادرة التشريعية المصوت عليها في الغرفة الأخرى من أجل مناقشتها ومن ثم المصادقة عليها. (2)

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، أو الشروع في مناقشة مادة بمادة. (3)

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

يصدر رئيس الجمهورية القوانين المصادق عليها في البرلمان في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما إلا في حالة استعمال سلطته والمتمثلة في طلب قراءة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري. (4)

1: انظر: تنص المادة 42 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق

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

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

4: ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د.ط، دار بلقيس للنشر الجزائر، 2014، ص 428.

المبحث الثالث: تفوق الحكومة على إجراءات العمل التشريعي.

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

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

المطلب الأول: الإيداع أمام البرلمان

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

يتكون المجلس الشعبي الوطني من تسعة نواب للرئيس ورئيس المجلس هو رئيس المكتب الذي ينتخب من طرف أعضاء المجلس والنواب كذلك (2)، بما أن المجلس يحوز على الأغلبية الموالية لرئيس

1: خديجة أولاد الحاج يوسف، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي 12/16، مذكرة ماستر حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقة 2016-2017، ص 36.

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

الجمهورية فإن الرئيس والنواب يكونون من هذه الفئة، يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وخمسة نواب⁽¹⁾، فالرئيس معين من طرف رئيس الجمهورية وهو ثاني رئيس للدولة بعد شغور منصب رئيس الجمهورية، والنواب ينتخبون من طرف أعضاء المجلس الذي يعتبر ثلث (1/3) أعضائه يعينهم رئيس الجمهورية أو ما يسمى بالثلث الرئاسي.⁽²⁾

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

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

الفرع الأول: الإيداع بالنسبة للمشاريع القوانين

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

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

2: أولاد الحاج يوسف خديجة المرجع نفسه، ص 36.

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

الفرع الثاني: الإيداع بالنسبة اقتراحات القوانين

تودع كل اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، دون أن يحدد النص الحالات الواجب إيداعها أمام إي المكتبين، يقوم مكتب الغرفتين بدراسة مشروع أو اقتراح القانون من الناحية الشكلية، فيتأكد أنه محرر في شكل مواد ومرفق بعرض الأسباب ويشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه وإذا أعطى أحد المكتبين حق الاطلاع على مقترحاته أو مشاريع قوانين المودعة⁽¹⁾ أمام مكتب الآخر فقد أوجب المشرع إبلاغ الحكومة باقتراحات القوانين التي تم قبولها التي لها أجل لا يتجاوز شهرين (02) من تاريخ تبليغها للإبداء رأياها إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة⁽²⁾، وهذه مدة طويلة نوعا ما لا تهدف إلى إعلام الحكومة بالاقتراحات المقبولة فقط بقدر ما تعطى مهلة كافية لدراستها بتأني قبل مناقشتها.⁽³⁾

مكّن المشرع الحكومة من حق سحب مشاريع القوانين في إي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، دون أن تلزم بإخطار أحد⁽⁴⁾، قبل التعديل اقترن سحب مشاريع القوانين قبل تصويت المجلس الشعبي الوطني على المشروع أو المقترح، في المقابل ألزم مندوبي أصحاب اقتراحات القوانين العادية بإعلام المجلس الشعبي الوطني أو

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

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

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

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

مجلس الأمة حسب الحالة والحكومة إذا أرادوا سحب اقتراحاتهم قبل التصويت والمصادقة.

المطلب الثاني: الإحالة على اللجنة المختصة.

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

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

تقوم اللجنة المتخصصة التي أحيل عليها النص بدراسته في فرعين:

- 1: أنظر: نص المواد من 27 إلى 58 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.
- 2: انظر: نص المادة 24 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق
- 3: انظر: نص المادة 48 / 47 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، وتنص المادة 32/33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

الفرع الأول: المرحلة الأولى

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

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

منح القانون العضوي 16-12 للأعضاء مجلس الأمة حق تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته، جاءها تجسيدا لحق هؤلاء في المبادرة باقتراح القوانين بالتعديل الدستوري سنة 2016 وكذا النواب المجلس الشعبي الوطني واللجنة المتخصصة وللحكومة شرط أن يقدم اقتراح التعديل على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعينة بعد

1: سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقايد، 2008/2007، ص58.

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

التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى. (1)

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

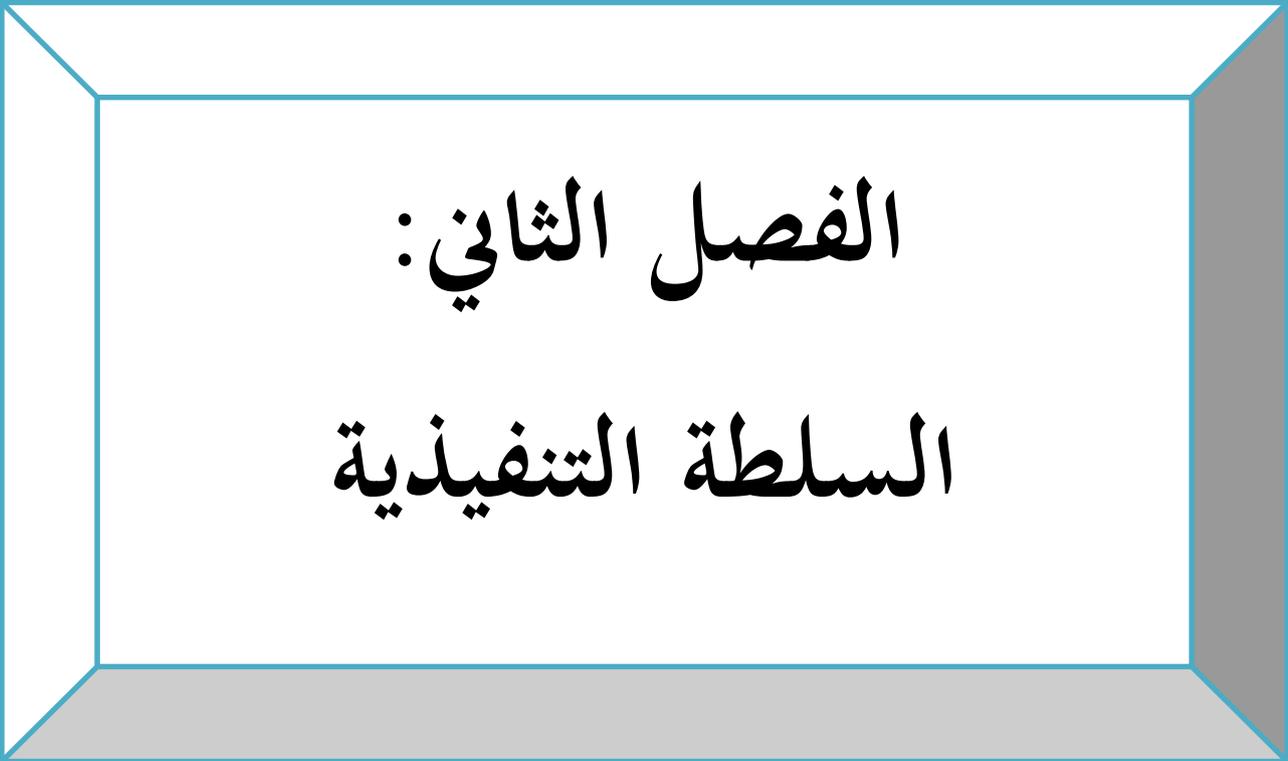
الفرع الثاني: المرحلة الثانية

تتولى اللجنة دراسة التعديلات والبت فيها كما يمكن لها و خلال هذه الدراسة أن تدخل تعديلات أخرى، وتتم دراسة النص المحال عليها بالمصادقة على التقرير التكميلي الذي يطبع ويوزع على النواب ويبلغ إلى الحكومة ويسجل هذا النص في جدول الأعمال. (3)

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

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

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



الفصل الثاني:
السلطة التنفيذية

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية.

تعد المبادرة بالتشريع أولى المراحل التشريعية، التي جاء بها المشرع الجزائري واختصاص هام منحه الدستور من اختصاص السلطة التنفيذية والتشريعية، فالسلطة التنفيذية منح لها سلطة المبادرة بالتشريع من خلال مشاركة البرلمان في أحكامه، لأن البرلمان بحاجة إلى خبرة الحكومة، وبالتالي خول هذا الحق لتدخل ولتضع بصماتها على ترتيب المواضيع والمبادرة بالقوانين من طرف الوزير الأول فالمبادرة بالقوانين طبقا لأحكام المادة 136 من الدستور 2016 المعدل تنص على انه : لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

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

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

ففي هذا الفصل تخصصه دراسة السلطة التنفيذية التي لها سلطة المبادرة بالتشريع، حيث يتسنى لنا تقسيمه إلى ما يلي:

المبحث الأول: تنظيم حق المبادرة الحكومية.

المبحث الثاني: هيمنة الحكومة على سلطة المبادرة بالتشريع.

1: سي على أحمد، مدخل العلوم القانونية، ط2، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 226

المبحث الأول: تنظيم حق المبادرة الحكومية.

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

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

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

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

1: حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2003-2004، ص 260.

المطلب الأول: تعريف المبادرة بالقوانين

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

بما أن مرحلة المبادرة بالقوانين أولى الإجراءات التشريعية التي تحدد مضمون العمل التشريعي ومادته، وهو ما يميزها بكونها تعمل بطابع الإلزام بوجود النظر فيه من طرف البرلمان، بقبوله أو رفضه، حتى أن أحد الفقهاء يعرفها بأنها⁽²⁾: العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف فلا يمكن أن تعفي من البت فيه نقرا أو تأكيدا.

وكما عرفها البعض الآخر بأنها: العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع، ويحدد مضمونه وموضوعه. فالمبادرة بالقوانين وفق لهذا التعريف إذا هي العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولية.

وعرفها البعض الآخر أنها (3) على أنها: حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشة والتصويت عليه من طرف البرلمان.

من خلال التمعن في مضمون التعريفين السابقين، نجد أنهما أغفلا الإشارة إلى عنصرين

أساسين لتوضيح المبادرة

أولهما: عدم تحديد الجهة المنوط لها حق المبادرة.

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

1: عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، د ط، دار الهدى، حين يلة الجرتير، 2009، ص 9.

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

3: سعاد عمير، المرجع السابق، ص 91

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

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

المطلب الثاني: شروط وإجراءات سلطة المبادرة بمشاريع قوانين.

عرفنا في السابق أن النص المقدم من طرف الوزير الأول، يسمى مشروع قانون فعلى مقدم مشروع القانون أن تتوفر فيه شروط تقديمه، إذ يشترط فيه ما يلي:

1. يجب أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، أي بعد رأي مجلس الدولة وفي الغالب هذه المشاريع يجب أن يودعها الوزير الأول، حسب الحالة إلى المكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة. (2)

2. يجب أن تكون هذه المشاريع متعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ما يتم إيداعها إلى مكتب مجلس الأمة، أما باقي المشاريع القوانين الأخرى يجب أن تودع إلى مكتب مجلس الشعبي الوطني.

1: المادة 136 من القانون رقم 1-16 المؤرخ 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 4 الصادر في 7 مارس 2016.

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

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

-
- 1: أنظر، نص المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 2 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، ج. ج. د. ش، عدد 53 الصادر في 28 أوت 2016.
- 2: انظر، نص المادة 55/ف والمادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 53 لصادر في 11 أوت 1997، معدن و مشتم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 64 الصادر في 30 جويلية 2000.
- 3: أنظر، نص المادة 61/ف 2 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، مرجع نفسه.
- 4: أنظر: نص المادة 61/ف 7 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المرجع نفسه.
- 5: حجاب ياسمين، الشهرير الشريعي مجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين القرين - دراسة مقارنة - رسالة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة فهد خيضر بسكرة - الجزائر، 2014-2015، ص 102.

، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثالث: مبادرة الوزير الأول بمشاريع قوانين.

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

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

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

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

وبما أن المؤسس الدستوري الجزائري، قد إنتهج مبدأ الإتجاه الواحد في العمل التشريعي، فلا يجوز عرض مشاريع قوانين أو اقتراحات القوانين لأول مرة، أمام مجلس الأمة إلا بعد أن يتم

1: عاشوري العيد، مرجع سابق، ص 63.

2: شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص 11

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

التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، في حين نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد جعل إيداع مشاريع أو اقتراحات القوانين أمام أحد مكثي غرفتي البرلمان كقاعدة عامة. (1)

يمكن للحكومة أن تسحب مشروع القانون الذي تم اقتراحه في أي وقت قبل أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني. (2)

1: أنظر: نص المادة 39/ ف 2 من الدستور الفرنسي 1958.

2: أنظر: نص المادة 22/ ف 2 من القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في ذي القعدة عام 1419 الموافق لـ 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعلاقتها الوظيفية وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة.

المبحث الثاني: هيمنة الحكومة على سلطة المبادرة بالتشريع.

لقد نص الدستور الجزائري على أن السلطة التشريعية، يمارسها البرلمان الذي له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، كما نص كذلك على حق الحكومة في ممارسة التشريع كوظيفة، للاعتبارات واقعية وعملية بل قد تتفوق عليه باعتبار إن السلطة التنفيذية تمتلك من الإمكانيات التقنية والبشرية ما يجعلها تقدم مشاريع قوانين في المستوى المطلوب وحسب المتطلبات التي يستلزمها تغير الحياة اليومية.⁽¹⁾

حيث أعطى الدستور الفرنسي حق المبادرة بالقوانين للوزير الأول، أما في الجزائر جاء دستورا 1963 و 1976 يصنفان بأتهما من دساتير برنامج، فإن السلطة المبادرة بالقانون سواء كانت البرلمان أو الحكومة، تبقى مقيدة بالتوجه المنصوص عليه في الدستور المتمثل في الخيار الاشتراكي، ويجسد هذا الاختيار رئيس الجمهورية الذي في نفس الوقت يعتبر رئيسا للحزب الوحيد، أما في دستور 1989 و 1996 فيصنفان أتهما الدساتير القانونية حيث تنظم السلطات في الدولة وتحدد العلاقة بين المواطنين ودولتهم، دون التطرق للجوانب الاقتصادية والاجتماعية، فالمادة 113 من دستور 1989،⁽²⁾ والمادة 119 من دستور 1996⁽³⁾ تعطي المبادرة لرئيس الحكومة أو للوزير الأول.

1: عفرون محمد، إعداد القانون في النظام القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوسف بن حدة - بن عكنون، الجزائر 2006-2007، ص 20

2: أنظر: تنص المادة 113 من دستور 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج. ر. ج. د. ش، عدد 909 لسنة 1989. (ملغى)

3: أنظر: نص المادة 119 من الدستور 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 4 مارس 1996، العدل والمتمم، ج. ر. ج. د. ش، عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري، جدار، ج. ر. ج. د. ش، عدد 25 صادر في 14 أفريل

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

المطلب الأول: إعداد مشروع قانون بين استشارة مجلس الدولة ومجلس الوزراء.

انطلاقاً من التجربة التي مرت بها الوظيفة التشريعية، تكون مشاريع القوانين المقدمة من طرف الوزير الأول لا تصطدم في الأغلب بأية قيود موضوعية، تحد منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها حيث يمر مشروع قانون قبل أن يصبح جاهزاً بمجموعة من المراحل التحضيرية، ففي البداية تتولى الوزارة المعنية أو اللجنة الفنية الوزارية إعداد المشروع ثم تقوم بإرساله إلى الأمانة العامة للحكومة.⁽¹⁾

الملاحظ أن الفرق بين المادة 113 من الدستور 1989 والمادة 119 من الدستور 1996 والتي تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على: لكل من الوزير الأول والنواب أو أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة، تعرض مشاريع قوانين في مجلس الوزراء، بعد رأي المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.⁽²⁾

2002، والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. د. ش، عدد 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008 معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 60 مارس 2016، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 14 الصادر في 07 مارس 2016.

1: الغري إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 12.
2: المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016. المرجع السابق.

هو أن مشاريع القوانين في دستور 1996 قبل أن تدرس على مستوى مجلس الوزراء يجب الأخذ برأي مجلس الدولة هذه الهيئة التي تنشأ إلا بموجب دستور 1996 في المادة 2/152.⁽¹⁾

الفرع الأول: عرض مشروع القانون على مجلس الدولة.

يعتبر هذا الإخطار وجوبي بالمادة 02 من المرسوم التنفيذي 261/98 التي تنص على: يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة، بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة.⁽²⁾

حيث تكون الاستشارة بتكفل مجلس الدولة بإبداء الرأي حول جميع مشاريع قوانين، ويخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام للحكومة، الذي يسهر على إرسال جميع الوثائق المتعلقة بكل مشروع في نسختين على الأقل⁽³⁾، حسب المادة 08 من القانون العضوي 13/11 المعدلة للمادة 41 من القانون 01/98.⁽⁴⁾

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

1: عفرون محمد، المرجع السابق، ص 23.

2: المرسوم التنفيذي رقم 261 / 98 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال وإجراءات وكيفيات في الجمال الاستشاري أمام مجلس الدولة اج، رعه 64 بتاريخ 30 أوت 1998

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

4: القانون رقم 13/11، في يونيو 2011 العدل والقسم القانون العضوي 01/98، المكلف باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، عدد 43

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

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

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

من حيث:

- 1: حاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2008 / 2007 ص 60
- 2: انظر، نص المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01، اقترح في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ج. د. ش، عدد 37 الصادر في جويلية 1998، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-13 المؤرخ في 25 جويلية 2001، ج. ر. ج. د. ش، عدد 43 الصادر في 03 أوت 2011، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-2 المؤرخ في 4 مارس 2018، ج. ر. ج. م. د. ش، عدد 15 الصادر في 17 مارس 2018

أ- كان الغاية من مشاركة ممثلي الوزارة هو الحضور والإدلاء برأي استشاري في جلسات وفي القضايا التابعة لقطاعاتهم، أما بعد التعديل فاقترنت على الحضور فقط، لكن حسب النظام الداخلي لمجلس الدولة في المادتين 89 و 107 تنصان على أن حضورهم يكون للإدلاء برأي استشاري

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

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

إن إجراءات استشارة الحكومة لمجلس الدولة في المجال مشاريع القوانين، ترد في جهازين تم ذكرهم في المادة 36 و 38 / ف 1 من القانون العضوي 01/98، وهذا الجهازين هما الجمعية العامة واللجنة الدائمة، فالجمعية العامة تبدي لمجلس الدولة رأيها في مشاريع قوانين عادية المادة 36 من القانون العضوي 01/98 واللجنة الدائمة فتكلف بدراسة مشاريع قوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول استعجالها⁽²⁾، حسب المادة 38/ف 1 من القانون العضوي 01/98 يمكن للوزير الأول أن ينبه على الطابع الاستعجالي لمشروع قانون يجب عرضه على

1: حدادة فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 5

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

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

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

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

الفرع الثاني: عرض مشروع قانون على مجلس الوزراء.

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

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

2: حدادة فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 59

3: بو شعير سعيد، النظام السياسي الجزائري الشراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية،

ج 3، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2012، ص

4: المادة 136/ ف 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

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

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

المطلب الثاني: مجالات المبادرة الحكومية.

للوزير الأول مجالات المبادرة بالقوانين، تمثلت في حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع قوانين واحتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي.

الفرع الأول: حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع قوانين.

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

لقد أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج عن المجال القانوني إلى السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول بالتبعية حسب نص المادة 143 من الدستور 1996 المعدل في 2016 ففرييس الجمهورية يمكنه اتخاذ القرارات المهمة لتنظيم المسائل غير مخصصة للقانون أي التي لم يدخلها الدستور في المجال القانوني، وهي سلطة مستقلة مصدرها الدستور، وللوزير الأول مهمة

1: شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بالقائيد، تلمسان، 2011-2012، ص 218 .

2: يحي بدر، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكتملة في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقائيد، تلمسان 2014-2015، ص 20.

تنفيذ القوانين والتنظيمات وهي مشتقة لا مستقلة لعدم إمكانية اتخاذ تدابير لم يسبق تنظيمها، لذا تعد السلطة التنظيمية امتياز للإدارة على الاعتبارات التمثيلية، فيصبح الاختصاص التنظيمي القاعدة والاختصاص التشريعي الاستثناء.⁽¹⁾

الفرع الثاني: احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي.

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

في الجزائر لم ينص الدستور صراحة على احتكار الحكومة لهذا المجال، لكن القيود التي وضعت أمام المبادرة البرلمانية في مجال المالي، فهي من توضح ذلك من خلال اشتراطه عدم قبول أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوق بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها حسب المادة 139 من الدستور والمادة 02/22 من القانون العضوي 12/16 وبالتالي أي مبادرة برلمانية في المجال المالي تعد لاغية كذلك ما يفهم من عبارة " يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية " من المادة 02/44 دون أن يذكر عبارة مقترح قانون المالية.

1: عقيلة خرابشى، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج خضر، باتنة، 2010/2009، ص 23.

2: جبر لبوع، القرار المالي بين هيمنة الحكومة على الاختصاص واشتراك البرلمان، موقع <https://www.marocdroit.com/>

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

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

حيث حدد الدستور مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه بالمادة 138 ف/ 9 من الدستور وكذا المادة 44 من القانون العضوي 12/16 التي حددت إضافة لما ذكر أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من إيداعه ويرسل فورا إلى مجلس الأمة الذي يجب عليه أن يصادق على النص المصوت عليه في أجل أقصاه عشرون (20) يوما⁽²⁾، في حالة خلاف بين الغرفتين يمنح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه، وإذا لم يصادق البرلمان على النص خلال أجل خمسة وسبعون (75) يصدرها رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون المالية. (3)

1: الغربي عمان، المرجع السابق، ص 21

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

3: خديجة أولاد الحاج يوسف، مرجع سابق، ص 14.

خاتمة

الخاتمة

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

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

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

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

أولاً: النتائج.

- ☑ من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية يتضح لنا ضعف المبادرة التشريعية ذات الأصل مقارنة بالمبادرة التشريعية ذات الأصل الحكومي.
- ☑ تقوم الحكومة وحدها بالمبادرة في كل تشريع يتعلق بالشؤون المالية وله انعكاسات على الميزانية أو على العلاقة مع الدول أخرى أو مؤسسة دولية.

- ☑ إن تحديد مجال الذي تتحرك فيه السلطة التنفيذية أدى إلى ممارسة حق المبادرة التشريعية التي هي مرحلة الإحكام في صناعة القوانين.
- ☑ إن النصاب المشروط للمصادقة على المبادرة التشريعية هو بالأغلبية المطلقة للقوانين العضوية والأغلبية البسيطة للقوانين العادية وهذا يؤدي فعلا إلى أن المجلس الأمة لم يعد غرفة تسجيل لم يتم التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني بل هيئة تمنع بالاختصاص التشريعي والمناقشة والتعديل وأخيرا المصادقة.
- ☑ إن تبوء المبادرة التشريعية لصدارة العمل التشريعي دفع بالمؤسس الدستوري في كل الأنظمة إلى ضبط ممارسة هذا الحق وتبيان المراحل الإجرائية المختلفة التي تمر في طريقها إلى أن تصبح نصا قانونيا كاملا محدثا لآثاره، وهذه المراحل غالبا ما تشكل عائقا يقف في المبادرة التشريعية.

ثانيا: اقتراحات.

- ☑ تدعيم سلطة البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين والتقليل من هيمنة المشاريع الحكومية على حساب اقتراحات القوانين، يكون ذلك من خلال الاستغناء عن مختلف الشروط سواء كانت شكلية أو موضوعية التي تؤثر سلبا وتكبح الدور التشريعي للبرلمان.
- ☑ إلزامية الحد من تدخل ممثل الحكومة (الوزير الأول) أثناء دراسة المبادرة التشريعية على مستوى البرلمان سواء فيما يتعلق بالمناقشة أو حتى المصادقة على مختلف المبادرات التشريعية.
- ☑ القوانين العضوية من أجل السماح للبرلمان بغرفتيه لمزاولة اختصاصه التشريعي بكل حرية.
- ☑ منح أعضاء غرفتي البرلمان كاملا إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، بمعنى أن يكون تجريد اللجنة من طرق أحد رئيسي غرفتي البرلمان يؤدي ذلك الحد من تدخل الحكومة في عمل وسير اللجنة البرلمانية.
- ☑ بإمكان توسيع مجالات القوانين العادية وكذا القوانين العضوية من أجل السماح للبرلمان بغرفتيه لمزاولة اختصاصه التشريعي بكل حرية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا: باللغة العربية

أ- الكتب:

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

القاهرة، 1980.

12. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستور لـ 28 نوفمبر 1996، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

ب- الأطروحات والرسائل الجامعية:

❖ أطروحات دكتوراه:

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

❖ رسائل الماجستير:

1. الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، رسالة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2010-2011.
2. حجاب ياسمين، الدور التشريعي مجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر،

- بسكرة، الجزائر، 2014/2015.
3. حدادة فاطمة الزهراء، تنظيم عمل مجلس الأمة، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيد حمدين، الجزائر، 2015/2016.
4. يحي بدر، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، 2011/2012.
5. لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2005/2006.
6. سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بالقائد، تلمسان، 2007/2008.
7. عفرون محمد، إعداد القانون في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، بن عكنون، الجزائر، 2005/2006.
8. غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في الدستور 1996، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2001/2002.
9. أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي 12/16، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2017/2016.
10. أوناهي هاني، حمومو عبد الملك، الدور التشريعي لمجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري سلطة أم وظيفة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014/2015.
11. بلقفاصي مراد، يو عمارة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية "ضرورة

- التوازن وواقع الهيمنة"، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014/2015.
12. واعر فطيمة الزهراء، الاختصاص الاستشاري مجلس الدولة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012/2013.
13. فرساوي عبد الحليم، سلطة البرلمان في سن القوانين على ضوء التعديل الدستوري السنة 2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017/2018.
14. غناي عبد الله، مقني علي، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2017-2018.

ج- المقالات:

1. عاشوري العيد، "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة، جوان 2003.
2. فرحاني عمر، "العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجزائريين فتراتي الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04، دون سنة.
3. شيهوب مسعود، "المبادرة بالقوانين بين المجلسين الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003.
4. شليبي خالد، "حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة على ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لسنة 2016"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 06، 2016.
5. شريط الأمين، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، عدد 01، 2013.
6. شريط وليد، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية التشريعية في النظام البرلماني حالة الجزائر،

مقالة، منشورات مجلس الأمة، 1998.

ثانيا: النصوص القانونية.

أ- النصوص التأسيسية:

1. دستور 1963 مصادق عليه من قبل الجمعية التأسيسية، تاريخ 28 أوت 1963، ج. ر. ج. د. ش، عدد 64 لسنة 1963. (ملغى)
2. دستور 1976 صادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. د. ش، عدد 94 لسنة 1976. (ملغى)
3. دستور 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج. ر. ج. د. ش، عدد 09 لسنة 1989. (ملغى)
4. دستور 1996 بموجب منشور الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 04 مارس 1996، المعدل والمتمم، ج. ر. ج. د. ش، عدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، جور. ج. د. ش، عدد 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ج. د. ش، عدد 14 الصادر في 07 مارس 2016.
5. دستور الجمهورية الفرنسية 1958.

ب- النصوص التشريعية:

القوانين العضوية:

1. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، ج. ر. ج. د. ش، عدد 37 الصادر في جويلية 1998، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-13 المؤرخ في 25 جويلية 2001، ج. ر. ج. د. ش،

- عدد 43 صادر في 03 أوت 2001، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج.ر. ج. د. ش، عدد 15 الصادر في 07 مارس 2018.
2. القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، ج. ج. د. ش، عدد 15 الصادر في 09 مارس 1999.
3. القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 يوليو 2011، المعدل والمتمم لقانون العضوي 01 - 98، المكلف باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. ج. د. ش، عدد 43 الصادر في 2011 4- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر. ج. د. ش، عدد 50 الصادر في 28 أوت 2016 5- المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال وإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر. ج. د. ش، عدد 64 الصادر في 30 أوت 1998.

ج-النصوص التنظيمية

1. النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 53، الصادر في 11 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 64 الصادر في 30 جويلية 2000.
2. النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 08 الصادر في 18 فيفري 1998 معدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر. ج. د. ش، عدد 84 الصادر في 28 نوفمبر 1999، و معدل بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر. ج. ج. د. ش.

د. ش، عدد77 الصادر في ديسمبر 2000، ومعدل ومتمم بالنظام الداخلي مجلس الأمة، ج. ر. ج. د. ش، عدد 49 الصادر في أوت 2017.
أراء المجلس الدستوري.

3. رأي المجلس الدستوري، رقم 01 / 16، ر.ت. دام، د، المؤرخ في 26 يناير 2016،
المتعلق مشروع قانون والمتضمن قانون التعديل الدستوري، ج. ر. ج. د. ش، عدد
(6) الصادر في 03 فيفري 2016

ثالثا: المواقع الإلكترونية:

1-جير لبوع، القرار المالي بين الهيمنة الحكومة وعلى الاختصاص واشتراك البرلمان، موقع
Maricdroit. com.

رابعا: باللغة الفرنسية.

1. OUVRAGES dominique rousseau, droit de contentieux, consitutionnelle,
montchrestien, paris, 2006 7eme edition,

الفهرس

فهرس:

شكر:
إهداء:
مقدمة:	8.....
الفصل الاول: السلطة التشريعية	13.....
المبحث الأول: تنظيم سلطة المبادرة البرلمانية	15.....
المطلب الأول: مبادرة نواب غرفتي البرلمان باقتراح القوانين	16.....
الفرع الأول: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني	18.....
الفرع الثاني: مبادرة أعضاء مجلس الأمة	19.....
المطلب الثاني: الشروط الواردة على سلطة المبادرة باقتراح القوانين	20.....
الفرع الأول: القيود الشكلية	21.....
الفرع الثاني: القيود الموضوعية	23.....
المطلب الثالث: مجالات إقتراح القوانين وتعديلها	23.....
الفرع الأول: مجال القوانين العادية	24.....
الفرع الثاني: مجال القوانين العضوية	26.....
الفرع الثالث: مجال تعديل النص القانوني	28.....
المبحث الثاني: المبادرة التشريعية على مستوى غرفتي البرلمان	31.....
المطلب الأول: المبادرة التشريعية على مستوى اللجان الدائمة المختصة	31.....
الفرع الأول: العمل التحضيري على مستوى اللجان الدائمة	32.....
الفرع الثاني: التعديلات الممكن طرحها من اللجان الدائمة	33.....
المطلب الثاني: المبادرة التشريعية على مستوى الجلسات العامة	34.....
الفرع الأول: المناقشة والتصويت	34.....
الفرع الثاني: إجراءات المصادقة على النص المصوت عليه أثناء المبادرة التشريعية	37.....
المبحث الثالث: تفوق الحكومة على إجراءات العمل التشريعي	39.....

39	المطلب الأول: الإيداع أمام البرلمان
40	الفرع الأول: الإيداع بالنسبة للمشاريع القوانين
41	الفرع الثاني: الإيداع بالنسبة اقتراحات القوانين
42	المطلب الثاني: الإحالة على اللجنة المختصة.
43	الفرع الأول: المرحلة الأول
44	الفرع الثاني: المرحلة الثانية.
46	الفصل الثاني: السلطة التنفيذية.
47	المبحث الأول: تنظيم حق المبادرة الحكومية.
48	المطلب الأول: تعريف المبادرة بالقوانين
49	المطلب الثاني: شروط وإجراءات سلطة المبادرة بمشاريع قوانين.
51	المطلب الثالث: مبادرة الوزير الأول بمشاريع قوانين.
53	المبحث الثاني: هيمنة الحكومة على سلطة المبادرة بالتشريع.
54	المطلب الأول: إعداد مشروع قانون بين استشارة مجلس الدولة ومجلس الوزراء.
55	الفرع الأول: عرض مشروع القانون على مجلس الدولة.
58	الفرع الثاني: عرض مشروع قانون على مجلس الوزراء.
59	المطلب الثاني: مجالات المبادرة الحكومية.
59	الفرع الأول: حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع قوانين.
60	الفرع الثاني: احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي.
63	الخاتمة
66	قائمة المصادر والمراجع
74	فهرس:
6	ملخص:

ملخص :

إن الدساتير اختلفت بإعتبار حق المبادرة بالقوانين أول مرحلة من مراحل إعداد النص في تحديد الجهات المخولة لها ممارسة هذا الحق، فالمؤسس الدستوري منح سلطة المبادرة بالتشريع للسلطة التشريعية وللسلطة التنفيذية فالنص المقدم من والنص المقدم من السلطة التشريعية (نواب أو أعضاء مجلس الأمة) يسمى اقتراح قانون لكن عليها دستوريا، السلطة التنفيذية (الوزير الأول) يسمى مشروع قانون، في المقابل نجد أنه فسح مجالا واسعا للسلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية فبهذا تهيمن على السلطة التشريعية بفضل ما أتاحت لها النصوص القانونية ، آليات وأدوات.

الكلمات المفتاحية: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، أعضاء مجلس الأمة، الوزير الأول، القانون.

Résumé :

Les constitutions différaient en ce qui concerne le droit d'initier des lois, la première étape de l'élaboration du texte, pour déterminer les organes autorisés à exercer ce droit. L'institution constitutionnelle a accordé le pouvoir d'initier des lois au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif, de sorte que le texte soumis et le texte soumis par le pouvoir législatif (représentants ou membres de l'Assemblée nationale) est appelé une proposition de loi. Cependant, constitutionnellement, le pouvoir exécutif (le Premier ministre) est appelé un projet de loi. D'un autre côté, nous constatons qu'il a ouvert un large champ au pouvoir exécutif pour exercer la fonction législative, il domine donc le pouvoir législatif grâce aux textes juridiques mis à sa disposition, aux mécanismes et aux outils.

Mots clés : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, les parlementaires, le premier ministre, la loi.