



جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر
تخصص قانون إداري
بعنوان

المبادرة البرلمانية بالتشريع في القانون الجزائري

إشراف الأستاذ:

د. كمال دبيلي

إعداد الطالبتين:

- نبيلة نصرالدين
- سميرة جابري

أعضاء اللجنة المناقشة

الصفة في البحث	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيسا	أستاذ	عمار بوضياف
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر ب	كمال دبيلي
ممتحنا ومناقشا	أستاذ محاضر ب	طارق قادري

السنة الجامعية: 2020/2019

الكلية لا تتحمل أي مسؤولية
على ما يرد في هذه المذكرة من آراء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الرُّوحِ قُلِ
الرُّوحُ مِنْ أَمْرِ رَبِّي وَمَا
أُوتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا﴾

﴿85﴾ سورة الإسراء

شكر وعرّفان

الحمد والشكر لله كثيرا الذي وفقنا لإنجازنا هذا العمل المتواضع ونرجو أن يكون مرجعا ينتفع به أهل الإختصاص.

وفي هذا المقام نتقدم بالشكر إلى الدكتور الأستاذ المحترم "دبيلي كمال" الذي منحنا ثقته وتولى قبوله مهمة الإشراف رغم إنشغالاته العلمية، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على حبه وتقديره للعمل، فله منا خالص الإمتنان والتقدير والعرّفان.

كما لا يفوتنا أن نتقدم بالشكر للجنة المناقشة: الأستاذين الكريمين:

الدكتور عمار بوضياف رئيسا، والأستاذ طارق قادري مناقشا

كذلك لا ننسى شكر أستاذات وأساتذة قسم الحقوق بجامعة العربي التبسي

تبسة الذين رافقونا في مشوارنا الجامعي بكل جهد وتواضع وتيسير

كذلك نتقدم بالشكر الجزيل لكافة أساتذة جامعة تبسة

لا ننسى الطاقم الإداري بجامعة العربي التبسي تبسة

إلى كل من قدم لنا المساعدة من قريب أو من بعيد ولو بكلمة طيبة

وفي الأخير جاز الله الجميع خير الجزاء وشرح صدورهم للعلم وأنار بصائرهم

مقدمة

التعريف بالموضوع وأهميته:

يعتبر التشريع إختصاص أصيل للبرلمان حسب نص المادة 112 من الدستور التي نصت على أن من يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من غرفتين له السيادة في إعداد القانون والمصادقة عليه، عملاً بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، يقتضي توزيع هذه الوظيفة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، بإعتبار أن المبادرة بالتشريع موزعة بين هاتين السلطتين، وعليه إستقر هذا الفصل بين السلطات إلى التعاون في المجال التشريعي ولاسيما في مجال المبادرة بالتشريع، غير أن المبادرة البرلمانية مقيدة بشروط موضوعية وأخرى شكلية من شأنها عملياً أن تعرقل هذه المبادرة. تعتبر المبادرة بالتشريع أول وأهم مرحلة من مراحل إعداد النص التشريعي. فهي المرحلة التي يتم فيها تحديد موضوع النص ومضمونه.

إضافة إلى خضوع المبادرة البرلمانية بالتشريع إلى مجموعة من الضوابط والقيود ناهيك عن الآليات والسبل التي تتيح للسلطة التنفيذية الهيمنة على اجراءات إعداد النص التشريعي من جهة وضعف أداء البرلمانيين على مستوى العملية التشريعية من جهة أخرى، والذي كان مآله ضعف السلطة التشريعية وضعف أدائها أمام هيمنة السلطة التنفيذية نظراً لاختلال التوازن بين السلطتين والذي رجح الكفة لهذه الأخيرة .

والذي يهمننا في هذه الدراسة هو دور البرلمان متمثلاً في غرفتيه الأولى والثانية في كيفية إعداد اقتراح قوانين وبهذا نجد دراسة هذا الموضوع مهمة جداً رغم أن الباحثين لم يخصصوا المجال اللازم لهذه الدراسة، وعليه وبإعتبار أن المبادرة أهم مرحلة من مراحل العملية التشريعية والمتمثلة في إقتراح القوانين التي تبادر بها السلطة التشريعية وكذا إجراءات وإعداد تلك المقترحات والتصويت والمصادقة عليها.

وتعتبر عملية سن القوانين عملية طويلة وصعبة إلى أبعد الحدود وذلك أنها تمر بجملة من الإجراءات والمراحل الجوهرية والمعقدة والتي تتطلب الدقة والتأني أثناء القيام بها، وأولى هذه المراحل مرحلة المبادرة بالقوانين التي تتطلب جهداً وكفاءات من أجل تقديم مشاريع قوانين أو إقتراح واضح بمأن مرحلة المبادرة بالقوانين أولى الإجراءات التشريعية التي تحدد مضمون العمل التشريعي ومادته وهو ما يميزها بكونها تعمل بطابع الإلزام بوجود النظر فيها من طرف البرلمان بقبوله أو رفضه، وقد عرف أحد الفقهاء المبادرة بأنها "العمل اذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف فلا يمكن أن تعفى من البث فيه نفياً أو تأكيداً"، وكما عرفها البعض الآخر بأنها: "العمل الذي يضع الأسس الأولى

للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه". فالمبادرة بالقوانين وفقا لهذا التعريف هي العمل اذي يقدم للتشريع مادته الأولية وعرفها البعض الآخر بأنها: " حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان." حيث تتجلى أهمية هذا الموضوع في إعتبره موضوعا جديرا بالبحث والدراسة حتى وإن كان يرتكز على جزئية دقيقة في البرلمان والتي تتجسد في الوقوف على مدى فعالية ونجاعة المبادرة البرلمانية بالتشريع في مرحلة إعداد القانون.

دوافع إختيار الموضوع:

تتجلى دوافع إختيارنا للموضوع في دافعين: دافع موضوعي ودافع شخصي.

أ - الدافع الموضوعي:

في تبيان مدى تطبيق مبدأ الفصل المرن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ولاسيما في مجال المبادرة بالتشريع والوقوف على الضوابط التي تحكمها والإجراءات التي تخضع لها وكذا سبل تفعيلها، وكيفية المبادرة في إعداد النص التشريعي بداية من الإقتراح إلى غاية الإصدار على مستوى البرلمان .

ب - الدافع الشخصي:

ويمكن الدافع الشخصي في ميولنا للقانون الإداري والدستوري بصفة عامة والدراسات البرلمانية بصفة خاصة، وكذلك الرغبة في تقوية المعارف العلمية والرفع منها .

وعليه نطرح الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى يمكن للبرلمان أن يحقق عمليا الدور المنوط به في مجال المبادرة بالتشريع في الحدود التي حددها له الدستور؟

ويمكن أن نطرح في نفس السياق الإشكالات الفرعية التالية:

- ما هي القيود الشكلية والموضوعية الواردة على المبادرة البرلمانية بالتشريع؟
- ما هي سبل تفعيل المبادرة البرلمانية بالتشريع؟

أهداف الدراسة:

تكمن أهداف دراسة هذا الموضوع في أهداف عملية وأهداف علمية

أهداف عملية:

تكمن الأهداف العملية في الإطلاع عمليا وتطبيقيا على دور البرلمان في مجال المبادرة بالتشريع وكيفية ممارستها بالمقارنة مع المبادرة الحكومية، وكذا سبل تفعيلها وتفعيل دور البرلمان في مجال المبادرة وتدارك تراجع دوره خاصة في المجال التشريعي ومجال المبادرة بالتشريع.

أهداف علمية:

إثراء الدراسات البرلمانية والدستورية وكذا إثراء المكتبة القانونية من خلال ما تم التوصل إليه على أساس أن هذا الموضوع سيتم معالجته من الناحية القانونية بشكل تفصيلي وفق قوانين صدرت حديثا على غرار التعديل الدستوري الساري المفعول 2016.

الدراسات السابقة:

حضي هذا الموضوع بالعديد من الدراسات ولكننا لم نتمكن من وضع اليد إلا على القليل منها وذلك لصعوبة التوصل إلى المراجع بسبب غلق المكتبات للظروف التي تمر بها البلاد ونذكر على سبيل المثال لا الحصر:

- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر لسنة 2009، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2009، والتي تطرقت فيه إلى ماهية مجلس الأمة وإجراءات سير العمل التشريعي ونطاق العمل التشريعي في مجلس الأمة.

- تامر عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير فرع قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2005-2006. والتي تطرق فيها إلى: مفهوم حق المبادرة بالتشريع وتنظيمها، والمبادرة بالتشريع ضمن المجال المحدد دستوريا، ومكانة المبادرة البرلمانية في العملية التشريعية وتفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي.

الصعوبات:

ولعل أهم الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذه المذكرة:

- إجتياح البلاد على غرار باقي دول العالم وباء خطير أدى إلى تعطيل المسار الحياتي للإنسان في جميع المجالات وبالتالي تعذر علينا الوصول إلى المراجع بسبب فرض الحجر الذي منعنا من التنقل إلى جانب ضيق الوقت.

المنهج المعتمد في الدراسة:

ولقد اعتمدنا في دراستنا هاته على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي كون هذا الأخير الأنسب لتشريح وتفصيل النصوص القانونية والأول ضروري لمثل هذه الدراسات من خلال عرض مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع سواء تلك الواردة في الدستور أو القوانين العضوية أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

خطة الدراسة:

لوصول إلى إحاطة وافرة لعناصر الإشكالية نتبع الخطة التالية:

الفصل الأول: أطر المبادرة البرلمانية بالتشريع في النظام القانوني الجزائري والذي قسمناه إلى مبحثين:

المبحث الأول: تنظيم المبادرة البرلمانية

المبحث الثاني: مجالات وتعديل القوانين وعوامل ضعفها

الفصل الثاني: إجراءات المبادرة البرلمانية بالتشريع الجزائري وقسمناه بدوره إلى مبحثين:

المبحث الأول: اللجان البرلمانية ودورها في العملية التشريعية

المبحث الثاني: المسار التشريعي القانوني من المناقشة إلى المصادقة النهائية

الفصل الأول

أطر المبادرة

البرلمانية بالتشريع

يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة¹ ومن خلال ذلك منحت له السيادة الكاملة والتامة في إعداد القانون والتصويت عليه، مما يعطي للبرلمان الحق للنواب وأعضاء مجلس الأمة التدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة مروراً على حق التعديل.

حيث يباشر البرلمان الجزء الأكبر من الوظيفة التشريعية، من بين وظائف الدولة وهو يمارس هذه الوظيفة كإختصاص أصيل له، لكن ذلك لا يكون إختصاص مطلقاً بل بحدود معينة، ومن خلال مراحل العمل التشريعي نجد السلطة التشريعية تبادر بإقتراح القوانين بحيث يمكن لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تكون إقتراحات قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائباً أو عشرون (20) عضواً من مجلس الأمة².

نشير إلى أنه قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 كانت المبادرة البرلمانية مقصورة على نواب المجلس الشعبي الوطني، دون أعضاء مجلس الأمة³ ولقد نصت المواد 136، 137، 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الإطار العام الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يسمح للبرلمان حق التقدم بإقتراح القوانين وفق إجراءات معينة عادة ما يتم تفصيلها من خلال الأنظمة الداخلية .

ولمعرفة دور السلطة التشريعية في مجال المبادرة بإقتراح القوانين سنتطرق إلى:

تنظيم سلطة المبادرة البرلمانية والشروط الواردة عليها في المبحث الأول

ومجالات اقتراح القوانين وتعديلها في المبحث الثاني من خلال مطلبين لكل مبحث.

¹ أنظر المادة 112 من دستور 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة

الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016

² انظر المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم

³ أنظر المادة 119 من دستور 1996 المعدل والمتمم

المبحث الأول: تنظيم سلطة المبادرة البرلمانية:

إن المراد من مسألة تنظيم المبادرة بالتشريع أن يحدد الهيئة السياسية التي يجب أن تمارس هذا الإختصاص على الوجه المبين في الدستور¹، وهذا طبقا لنص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

إن أول خطوة تخطوها سن القوانين هي المبادرة بالقوانين أي 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 لإستحداثه في ظروف سياسية خاصة لمواجهة إحتمال بروز قوة سياسية من شأنها تهديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، والتي قد تفرزها إنتخابات تشريعية مثلما حدث في بداية التسعينات، غير أنه ومع تمكن السلطة من أحكام قبضتها على الحياة السياسية برزت الحاجة إلى إحداث توازن في المبادرة بالتشريع بين الغرفتين².

مما سبق سنتناول:

مبادرة نواب البرلمان بإقتراح القوانين (مطلب أول)

بالإضافة إلى الشروط الواردة على سلطة المبادرة بإقتراح القوانين (مطلب ثاني)

المطلب الأول: مبادرة نواب غرفتي البرلمان بإقتراح القوانين

يعتبر النص المقدم من طرف نواب أعضاء مجلس الأمة، إقتراح قانون، ونعني بحق الإقتراح هو إختيار موضوع قانون وعرضه للحوار وللبحث، وإذا كان لأعضاء البرلمان حق إقتراح القوانين فلهم بداهة حق تعديل مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وكذلك المقدمة من زملائهم من أعضاء مجلس النواب³.

قبل التعديل الدستوري الأخير كان مجلس الأمة محروما من حق المبادرة بإقتراح القوانين حيث كان هذا الحق حكرا على نواب المجلس الشعبي الوطني فقط، وبذلك كان هناك اختلال في التوازن في المجال التشريعي بين غرفتي البرلمان، لكن سرعان ما تدارك المؤسس الدستوري الجزائري هذا

¹ بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، نشأة تشريعا فقها، دار الهدى، عين ميلية، الجزائر، 2008، ص75.

² أوتامي هاني حمودي وعبد المالك، الدور التشريعي لمجلس الأمة في النظام الجزائري سلطة أم وظيفة، مذكرة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن، بجاية 2014/2015، ص 100

³ النمر سليم وليد، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص482

الإختلال من خلال التعديل الأخير والذي منح أعضاء مجلس الأمة حقهم في المبادرة بإقتراح القوانين، وذلك في مجالات معينة¹.

الفرع الأول: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني:

يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بإقتراح القوانين في جميع مجالات القانون سواء كان قانون عادي أو قانون عضوي المحدد دستوريا، ماعدا تلك المجالات المحددة أو العائدات حصرا لمجلس الأمة.

ويشترط أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرون (20) نائبا، وهذا ما يؤكد تمسك المؤسس الدستوري الجزائري بشرط المبادرة الجماعية للنواب، وهذا منذ تكريسها الأول بموجب دستور 1976،² عكس الدستور الأول للجزائر الذي لم يشترط نصابا قانونيا معينا وبالتالي كرس المبادرة الفردية للنواب، وهذا ما نصت عليه المادة 136/ف1 من دستور 1963، حيث تنص على ما يلي: "لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بإقتراح القانون"³، وأكدته نظام المجلس الشعبي الوطني لسنة 1964 في نص المادة 40 بنصها: "يودع اقتراح القانون من قبل نائب المبادرة يتضمن توقيعيه ومصوغا في شكل مواد قانونية مرفقا بمذكرة إيضاحية".

ميز المؤسس الدستوري الجزائري بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني فيما يخص المبادرة بالتشريع الممنوحة لكلا الغرفتين، حيث تكون المبادرة بالقوانين من طرف أعضاء مجلس الأمة في ثلاث مجالات لها خصوصية محلية بحتة 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 المادة 136 (لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين)⁴.

¹ بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة، دراسة مقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2015، ص 128.

² أنظر دستور 1976.

³ أنظر المادة 136/1 من دستور 1996 المعدل والمتمم

⁴ أنظر المادة 136/1 من دستور 1996 المعدل والمتمم

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قُدِّمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثمَّ يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة).

وهوما يتضح منه أن لمجلس الأمة دور رئيسي في العمل التشريعي عكس ما كان عليه دستور 1996،¹ الذي كان يحصر سلطة المبادرة بالتشريع في الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني، وبإستقراء نص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 يتضح جليا بأن المؤسس الدستوري الجزائري منح سلطة المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة في مجالات محددة حصرا: لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي وهذا ما يؤهلهم للمبادرة بإقتراح القوانين في مجالات التنظيم.²

استند المجلس الدستوري صراحة في فحوى التعديل الدستوري لسنة 2016 عدم المساس بتوازن المؤسسة الدستورية في حالة تكريس حق مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع .

إن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيما لدور مجلس الأمة وتجسيدا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه، وهذا طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور³: " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقّب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تُختتم هذه المناقشة بلائحة، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع مُلتَمَس

رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و154 و155 أدناه.

للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدّم الوزير الأول استقالة الحكومة. في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه يمكن الحكومة أن تقدّم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة.

¹ دستور 1996 من دستور 1996 المعدل والمتمم

² شلبي خالد، حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة على ضوء إجتهد المجلس الدستوري الجزائري والمناظرة الدستورية سنة 2016، مجلة المجلس الدستوري، عدد 16، 2016، ص 80،81.

³ أنظر المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم

ويرجع سبب منح المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين كون هذا الأخير يتميز بتشكيلة أغليبيتهم منبثقون من المجالس المحلية، حيث نجد ثلثان منهم منتخبون عن طريق الإقتراع المباشر والسري، من بين أعضاء المجالس الشعبية والمجالس الشعبية الولائية¹ هذا ما يعني إمامهم 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.²

المطلب الثاني: الشروط الواردة على سلطة المبادرة بإقتراح القوانين:

في الواقع العملي أن عملية ضبط المبادرة بإقتراح قوانين تدخل ضمن صميم السلطة التشريعية، حيث تكتسي أهمية بالغة في مجال الممارسة الدستورية بشكل عام، وفي مجال العلاقة بين البرلمان والحكومة بشكل خاص. ولقد عرف سالفًا بأن عملية اقتراح قوانين هو العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف فلا يمكن أن تعفى من البت فيه نفيًا أو تأكيدًا.

ونرى بأن اقتراح القانون جزء مهم في العملية التشريعية ككل، الذي مصدره النواب وأعضاء مجلس الأمة، وبدون إقتراح القانون سيفقد البرلمان سيادته في إعداد القانون.³

إن سلطة النواب وأعضاء مجلس الأمة والتقديم بإقتراح قانون غير مطلقة فهي مقيدة ببعض القيود والمبادرة تقتضي وجود قيود ومجالات اقتراح القوانين من طرف النواب وأعضاء مجلس الأمة، وبما أن الدستور يسمح لنواب وأعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بإقتراح قوانين لكن هذا بقيود لا بد من إستيفائها، ولقد أدت هذه القيود إلى عزوف النواب على ممارسة حق المبادرة بإقتراح القوانين والتوجه إلى ممارسة حق المبادرة بالتعديل، ولكن هذا الحق هو الآخر لا يخلو من القيود والعوائق المماثلة

¹ بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الإستقلال إلى اليوم، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 243

² شيهوب مسعود، نظام الغرفتين البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، مجلس الأمة، ديسمبر 2002، ص 11.

³ محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، د ط، دار الجامعية الجديدة، الجزائر، 2014، ص 194، 193.

وهذا ما أدى إلى تراجع عدد الإقتراحات مقارنة مع مشاريع القوانين وغياب التوازن وتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال هو في الأصل من إختصاص هذه الأخيرة.¹

الفرع الأول: القيود الشكلية

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

تنص المادة 2/136 من التعديل الدستوري 2016 (تقابل المادة 119 من التعديل الدستوري 1996)، "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 136 أدناه وتنص المادة 19 من القانون العضوي 12_16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على ما يلي: "علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و137 من الدستور "يرفق كل مشروع قانون أو اقتراح قانون بعرض أسباب ويحرر نصه في شكل مواد.

وتنص المادة 22 من القانون العضوي 16-12 "مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه عشرون (20) نائبا أو عشرون عضوا من مجلس الأمة . وبإستقراء هذه المواد نجد أن القيود الشكلية المفروضة على اقتراحات القوانين تتمثل فيما يلي:

- ضرورة تقديم الإقتراح من قبل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة
- إذا تعلققت المبادرة بالتنظيم المحلي أو تهيئة الإقليم أو التقسيم الإقليمي وهوما يعرف بالقيود العددي.

- قيد الصياغة والتعديل.

وسوف نحلل هذه الشروط حتى نعرف أنها فعلا تشكل قيود على المبادرة البرلمانية دون الحكومية وأنها تضعف اقتراحات القوانين.

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

أولاً: القيد العددي:

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا، صحيح أن المؤسس الدستوري لم يحرم البرلمانيين من حق المبادرة بالقوانين والذي يعتبر بالنسبة لهم حقا أصيلا إلا أنه انتقل من المبادرة الفردية المقررة في دستور 1963 إلى المبادرة الجماعية،¹ في حين نجد أن نظم أخرى تبقى على المبادرة الفردية مثل الدستور المصري بموجب المادة 109 ودستور المملكة الأردنية الهاشمية.²

نلاحظ أن الجزائر من الدول التي تشترط لقبول الإقتراح تقديمه من قبل عدد معين من النواب لا يقل عن عشرون (20) نائبا.

إن الحكمة من ذلك هي منع التكتل بين أعضاء المجلس لمساندة اقتراح معين بأغلبية كبيرة قد تحول دون ممارسة باقي أعضاء المجلس حقهم في مناقشة الإقتراح أو تعديله أو رفضه وتجعل من هذا الحق مجرد شكل لن يؤثر على النتيجة المحسومة سلفا طالما كان بإمكان مقدمي الإقتراح ضمان الأغلبية اللازمة لإقراره وبالتالي تصبح مناقشة دون جدوى، إن إلزام العضو بالحصول على توقيع عدد معين من الأعضاء كحد أدنى لممارسة حقه في المبادرة بإقتراح القوانين يشكل قيادا لا لزوم له على هذا الحق، وإذا كان القصد من ذلك ضمان جدية المبادرات المقدمة فإن إعطاء مكتب المجلس أو اللجنة المختصة صلاحية رفض الإقتراحات المقدمة من الأعضاء كفيل لضمان هذه الجدوية.

ولكن لضمان عدم التعسف في إستعمال القرار بالرفض ينبغي وضع معايير لقبول أو رفض المقترحات وإعلان أسباب الرفض وإعطاء العضو الذي رفض اقتراحه حق التظلم أمام المجلس من هذا الرفض، كذلك لا داع لإشتراط أن لا يزيد عدد مقدمي الإقتراح عن عدد معين من الأعضاء مادام من حق العضو وحده المبادرة بالتشريع وبدلا من ذلك يمكن الرفض على عدم جواز قبول اقتراح القانون من أكثر من عضو.³

إن اشتراط تقديم الإقتراح من قبل عشرون (20) نائبا لا يحقق الغاية المرجوة.

¹ سعاد عيادي، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، بانتة 2013-2014 ص115.

² بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص146.

³ محمود محمد علي صبرة، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب صبرة للتأليف والترجمة، مصر، يونيو 2009، ص 35-36

فهذا النصاب في حد ذاته نصاب لا يتمشى مع تشكيلة المجلس الذي يختار أعضاؤه وفقا للمنظومة النسبية لهذا لا يمكن لكل المجموعات البرلمانية الوصول إلى هذا النصاب لإقتراح القوانين إلا إذا تكتلت وهو أسلوب لا يتسم بالثبات، لأن التكتلات ستحاول التنازل عن بعض اتجاهاتها السياسية لتكون متماشية مع الجناح الذي تتعامل معه،¹ عموما إن هذا الشرط يقلص من اقتراحات النواب نظرا لصعوبة تحقيق النصاب والذي يجعله لصالح الأغلبية ولا تحظى الأقلية بتحقيق النصاب اللازم لقبول الإقتراح.²

وإذا كان ظاهر هذا الشرط أنه أقر من أجل إضفاء الطابع الجماعي في ممارسة حق اقتراح القوانين وما يتحقق من جدية في هذه الإقتراحات وتوهمها لأن ترقى إلى مستوى المبادرة الحكومية التي تتصف بالدقة إلا أن الغاية الحقيقية من فرض هذا الشرط هي عكس ذلك، لأن المبادرة الفردية قادرة هي الأخرى على أن تكون جادة ومضبوطة، إن الغاية الحقيقية هي فرض قيد يعرقل الإقتراح البرلماني من أجل إعطاء التفوق للمبادرة الحكومية.³

وعليه فإن هذا الشرط يعتبر عائق يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للبرلمان، ولهذا فإنه يشكل قييدا حقيقيا للمجلس يتجلى في ضعف وقلة المقترحات.⁴ إن القيد العددي هذا أكثر ما يؤثر على نواب أحزاب المعارضة،⁵ والتي عادة ما تكون قليلة التمثيل، أما الأحزاب التي تشكل الأغلبية فتستطيع تجاوز هذا القيد خاصة في مجال التعديلات التي تتم عادة على مستوى الكتل البرلمانية، ولكنه يبقى من أهم القيود الصارمة المضعفة لإقتراحات القوانين.

¹ لوش دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق، 2012، 2011، ص 133.

² ابتسام العقون، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير حقوق، تخصص القانون الدستوري، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2014/2015، ص 73.

³ ثامر عمر، مرجع سابق، ص 89.

⁴ سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 118.

⁵ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 142.

ثانيا: قيد صياغة المبادرة وتسببها:

وهو شرط يمس كل مبادرة حكومية كانت أو برلمانية،¹ فإقتراحات القوانين التي يتم التقدم بها من طرف أعضاء البرلمان تتشابه في مراعاة الإجراءات الشكلية مع مشاريع القوانين المتمثلة أساسا في ضرورة تحرير نصوص الإقتراح في شكل مواد قانونية ، وأن يرفق بعرض الأسباب ثم إيداعه مكتب المجلس المعني.²

إن كان هذا الشرط يشكل قيда على المبادرة البرلمانية، فإن الحكومة لا تجد أي مشاكل في هذا الصدد نظرا للأجهزة المتخصصة والتي تساعدها في ذلك سواء على مستوى كل وزارة أو على مستوى الأمانة العامة للحكومة، أي أن المراحل التي يمر بها المشروع الحكومي عادة ما تجعله أقل عرضة للرفض.

إن شرط صياغة اقتراح القانون في شكل مواد قانونية وإرفاقه بعرض الأسباب شرط تضعه بعض الدول التي لا تقر فيها برلماناتها للنواب أية إمكانية لإكتساب مهارات صياغة إقتراح القانون ولا تضع مثلا نموذجا لصياغة الإقتراح يحتذى به.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى الدور المهم الذي يلعبه مجلس الدولة، حيث تحال عليه مشاريع القوانين بصفة وجوبية لإبداء رأي إستشاري والذي ينصب على الجانب الشكلي خاصة ومراقبة الصياغة القانونية.³

ورغم أنه كان من المقترح إخضاع اقتراحات القوانين لنفس هذا الإجراء ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أن هذا المقترح لم يتم إقراره ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الأمر الذي أبقى شرط الصياغة والتسبب صعب المنال وتحول بذلك إلى قيد على حق البرلمانين في المبادرة بالقوانين.

وفعلا إن من أقوى أسباب ضعف المبادرات البرلمانية هو عدم وجود خبرة لدى النواب في صياغة إقتراحات القوانين الأمر الذي يجعل أغلبية النواب، يتراجعون عن تقديم الإقتراحات لفشلهم في

¹ ثامري عمر، مرجع سابق، ص 90.

² سعاد عيادي، مرجع سابق ص 115.

³ ثامري عمر، مرجع سابق، ص 90.

صياغتها في شكل مواد قانونية، وفي الحقيقة أن الصياغة التشريعية تحتاج إلى خبرات قانونية أو أكاديمية.¹

الفرع الثاني: القيود الموضوعية:

قيد الدستور النواب بمجالات محددة يشرع ضمنها وذلك في المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016، تقابلان المادتين 122 و 123 من التعديل الدستوري 1996، حيث تتعلق الأولى بمجالات التشريع العادي، والثانية بمجالات التشريع العضوي، وهذا القيد يزداد شدة على أعضاء مجلس الأمة، كما سنرى لاحقاً، هذا بالنسبة للقيود الموضوعية الأول، أما القيد الموضوعي الثاني فنجدته يتعلق بالمجال المالي وإن صرامة هذا القيد وصلت إلى درجة إقصاء هذا المجال من مجالات المبادرة البرلمانية، هذا القيد وارد في المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يقابل المادة 121 من التعديل الدستوري 1996 والتي تنص على: " لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض المواد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها." كما تنص المادة 2/22 من القانون العضوي 16-12² على: " لا يقبل أي اقتراح يكون مخالفاً للشروط المنصوص عليها في الدستور لاسيما المادة 139 منه." أما شرط أو القيد الموضوعي الثالث فيستشف من المادة 23 من القانون العضوي 16-12 والتي تنص: " لا يقبل أي مشروع أو إقتراح مشروع قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو إقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من إثني عشر (12) شهراً. ونأتي هنا لتفصيل هذه الشروط.

أولاً: ضرورة إحترام مجال الإختصاص التشريعي للبرلمان:

فمن الضروري أن يرد الإقتراح ضمن مجال الإختصاص التشريعي المخول للبرلماني وذلك بنص المادة 140 من التعديل الدستوري 2016، والتي تقابل نص المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي تنص على: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها الدستور وكذلك المجالات الآتية..." وأوردت 30 موضوع يشكل مجالات التشريع بالإضافة إلى مجالات أخرى للقانون العضوي

¹ بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقانون في الدستور بين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2001، دفاثر السياسة والقانون، العدد الثاني، جانفي 2013، جامعة ورقلة، ص 172.

² قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50.

نصت عليها المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (تقابل المادة 123 من تعديل 1996)" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية¹.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره². ولكن ورغم التحديد الدستوري لمجالات التشريع البرلماني، إلا أن النواب يجدون صعوبات كبرى في بعض المجالات المخول لهم دستوريا اقتراح القوانين بشأنها.

فمن المجالات التي تعرف تدخلا ضيقا للبرلمان فيها نجد مجال الدفاع ومجال الخارجية. فبالنسبة لميدان الدفاع فرغم أنه يعتبر من مجالات التشريع العادي المخول دستوريا للبرلمان اقتراح قوانين بشأنه، فالبرلمان يشرع في مجال القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني. وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، إلا أنه وبإعتبار هذا القطاع من القطاعات السيادية فإن مسألة تنظيمها تعود لرئيس الجمهورية بإعتباره المكلف بقيادة السياسة العامة للدولة وتوجيهها وفق السلم والحرب، فهو من يجوز له سلطة التعيين في الوظائف العسكرية وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو يتولى مسؤولية الدفاع الوطني³.

أما فيما يخص مجال الخارجية فلا يزال رئيس الجمهورية هو مجسد الدولة داخل البلاد وخارجها ولديه السلطة الكاملة في تقرير السياسة الخارجية للأمة، أما دور البرلمان في ميدان الخارجية

¹ أنظر المادة 141 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 119.

³ عقيلة خلاباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009، ص 30.

فهو منحصر في عدد معين من المعاهدات ولا دور له في أنواع أخرى من المعاهدات المهمة كالمتعلقة بالتحكيم والمعاهدات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية، ولذلك وفي ظل تنوع التشكيلات السياسية يصبح من الضروري إشراك البرلمان في إدارة العلاقات الخارجية على الأقل بطلب رأيه أثناء مرحلة المفاوضات.¹

وسوف نتطرق الآن للقيد الثاني وهو القيد المالي وهو لا يقل أهمية عن ميدان الدفاع والخارجية إن لم نقل أكثر أهمية منهما بإعتبار أن له علاقة بكل الميادين بل أن هذه الأخيرة تعتمد عليه كل الإعتماد ألا وهو المجال المالي فعند استقراء الفقرات الأخيرة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تقابل المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والمادة 139 من التعديل لسنة 2016 تقابل المادة 121 من التعديل 1996، وسنأتي لتفصيل مضمونها فيما بعد نستخلص إستبعاد البرلمان تماما وحرمانه من ممارسة حق المبادرة بإقتراح قوانين في المجال المالي.

يجب أن نوضح في هذا الصدد بأن ما سبق بيانه حول المجالات التي يستطيع البرلمان المبادرة بالقوانين ضمنها إنما يتعلق فقط بنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، حيث أن المجالات التي سمح التعديل الدستوري لسنة 2016،² لأعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين ضمنها أكثر إنحصار ولا تخرج عن ثلاث مجالات هي التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، وهذا بعدما كان محروما تماما من حق المبادرة بالقوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي أسس هذا المجلس كغرفة ثانية للبرلمان. هذا القيد إنما يترتب أثره على المبادرة البرلمانية وحدها، ذلك أن الحكومة تملك التحرك على المجالين أي مجال القانون ومجال التنظيم.

ثانيا: القيد المالي:

يستشف من المادة 139 من التعديل الدستوري 2016 تقابله المادة 121 من دستور 1996، أن هناك قيودا موضوعيا صارما على إقتراحات القوانين لا سيما ذات الطابع المالي وفي الحقيقة يعتبر هذا القيد مبدأ تبنته معظم دساتير العالم وهو المبدأ الذي نشأ كعرف في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة حيث تقرر حرمان النواب من حق اقتراح قوانين في المجال المالي وأن هذا الحق يعود للحكومة وحدها فبمشاركة النواب في إقتراح هذا النوع من القوانين يمكن أن يهدد ميزانية الدولة وظل هذا المبدأ مطبقا كقاعدة عرفية حيث قنن في المادة 40 منه التي تنص على: "أنه لا تقبل المقترحات أو

¹ عقيلة خلاباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 30-31.

² أنظر المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

التعديلات التي يقدمها النواب إذا أدت إلى إنقاص الموارد العامة أو خلق إنفاق جديد أو الزيادة في إنفاق قائم وهوما اعتبره الفقه الفرنسي -هذا الشرط- بمثابة مقصلة تعدم فيها اقتراحات القوانين.¹

إن هذا القيد هوما جعل مبادرات النواب قد تكون معدومة إذا أنه لا يمكن أن نتصور وضع قانون لا يحتاج إلى اعتماد مالي لتنفيذه خاصة إذا ما تعلق بمصالح الدولة وسيرها.²

إذن لا تقبل الإقتراحات بصدد المجال المالي لما لوحظ من اتجاه البرلمانات إلى إقرار قوانين مالية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين إلا إذا كانت مرفقة بتدابير تستهدف زيادة في إيرادات الدولة أو أن تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

واشترط إرفاق الإقتراح بهذه التدابير يشكل في حد ذاته قيدا على حق العضو في المبادرة بإقتراح القانون، لذا تعفي بعض الدول العضو من هذا القيد وبدلا من ذلك تحيل الإقتراح بعد إقراره من اللجنة المختصة إلى لجنة مختصة بالمالية لإبداء الرأي فيه،³ هذا الشرط يقلل بشكل كبير جدا من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي خاصة وأنه لا يوجد أدنى شك في أن تنفذ أي قانون يحتاج لإعتماد مالي، يبدو صعبا أن يقدم النواب اقتراح قانون يوافق شرط المادة 121 من الدستور (تقابل المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، فهذا الشرط يقضي على إقتراحات القوانين، وهذا يؤكد أن المبادرة بالقوانين من طرف النواب في المجال المالي تخرج من نطاق المجال التشريعي المكفول دستوريا للبرلمان وتبقى من الإختصاصات الحصرية للحكومة لها أن تنظمها في شكل مشاريع قوانين يكون فيها للبرلمان فرصة الإطلاع عليها ومناقشتها وتكوين قناعة حولها، أو أن تصبها في المجال التنظيمي المحجوز لها. هذا الشرط لا يدع شكا بأنه يشل المبادرة البرلمانية في المجال المالي⁴. وأهم قيد يرد على سلطة البرلمان في التشريع المالي فهو ما ورد في المادة 138 والتي تنص في الفقرتين الأخيرتين - تقابل المادة 120 من دستور 1996- على: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، وفي حال عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر". وعليه فإن التقيد في المجال المالي لم يقتصر على مرحلة المبادرة بل شمل أيضا تقيد المناقشة بمدة زمنية محددة يترتب عن عدم

¹ بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015 ص 24.

² بن سهلة ثاني علي، بن علي حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 172.

³ حمودي محمد عي صبرة، مرجع سابق، ص 36.

⁴ عقيلة خراياشي، مرجع سابق، ص 29-30.

إحترامها تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لإصدار المشروع، كما قدمته الحكومة بموجب أمر له قوة قانون المالية.¹

وتجدر الإشارة إلى أن هذا القيد - وارد في المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016- مفروض على الإقتراحات البرلمانية دون المشاريع الحكومية فالمادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كمثيلتها التي سبقتها أي المادة 121 من دستور 1996 - واضحة في هذا الصدد فهي تمنع ذلك على أعضاء البرلمان بصفة مباشرة حيث جاءت فيها عبارة "إقتراح أي قانون بشكل صريح ومن الصعوبة إثبات أن إقتراح المؤسسة التشريعية نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية أو تقديم تدابير ترفع مداخيل الدولة أو توفر لها مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية خاصة وأن المؤسسة التشريعية تفنقر إلى الوسائل والأجهزة القادرة على إثبات العكس.

والسلطة تسمح لها بالتدخل لتفسير مدى إختصاص المؤسسة التشريعية في وضع القواعد العامة والتشريع الأساسي، فالمبادرة البرلمانية في القضايا المالية تعتبر ذات خطورة لأنها تتعلق بإحداث نفقات وطلب إعتمادات فهذا المبدأ الذي يحصر الحكومة حق طلب المال وحق اعتماده هو عند البعض مبدأ صحيح لأنه لا يوجد شك بأن تأثر النواب بناخبهم ومصالحهم الإنتخابية قد يمكنهم تحت هذا هدم التوازن في مالية الدولة، وأن يقضوا على المال الإحتياطي الذي تخزنه فمن هو معين يكون مسؤولاً أكثر ممن هو منتخب خاصة إذا علمنا أن رسم السياسة العامة للدولة هو من اختصاص الحكومة ويكتفي البرلمان بالموافقة عليها، كما أنها هي المسؤولة الأولى عن مختلف الصعوبات والإضطرابات التي قد تظهر.²

ويفهم في الأخير ومن خلال ماتقدم أن هذا الشرط وأن هذه المادة 139 تجمد نهائيا المبادرة البرلمانية.³ ومن القيود الموضوعية التي تزيد في ضعف إقتراحات القوانين وتزيد في تهميش النائب الشرط الموضوعي الذي مفاده عدم قبول أي إقتراح أو مشروع قانون مضمونه نظير موضوع إقتراح مشروع قانون قيد الدراسة في البرلمان أتم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 شهرا، وما يبرر إدراج هذا الشرط هو اجتناب عرقلة العملية التشريعية وذلك في حالة تقديم مبادرة يكون مضمونها مناظرا في

¹ لوشن دلابل، مرجع سابق، ص 134-135.

² نبيلة لدرع، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003-2004 ص 139.

³ سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 29.

محتواها مشروع أو إقتراح هو قيد الدراسة كما أن أي مبادرة تم سحبها أو رفضها لا يمكن أن تطرح أمام البرلمان إلا بعد مرور 12 شهرا.

ولو تدارك أصحابها النقائص التي كانت سببا في الرفض وإن كان النص عاما يشمل المبادرة الحكومية والبرلماني على حد سواء إذ أشار صراحة إلى ذلك بقوله: "أي مشروع أو إقتراح فإنه لا يخلو في الحقيقة من منح التفوق لصالح مشروع السلطة التنفيذية ذلك أن هذه الأخيرة تملك أن تمرر النص المرفوض أو الذي قامت بسحبه إلى الإصدار بواسطة أمر رئاسي أو تنظيم،¹ وهذا ما يؤكد عدم التوازن بين المشاريع وإقتراحات القوانين، فالنص لا يتحدث عن المشاريع إنما على الإقتراحات بدليل أن هذه الأخيرة هي التي يمكن أن تكون محلا لعدم القبول شكلا .

فطبقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإن مكتب المجلس ينظر في قابلية إقتراح القوانين والتعديلات، وفي حالة قبول إقتراح قانون من طرف المكتب يدرج في جدول الأعمال، فمكتب المجلس يعتبر بمثابة هيئة مراقبة لمدى إلتزام إقتراحات النواب بالإجراءات الشكلية المنصوص عليها دستوريا وقانونيا، وفي حالة رفضه للإقتراح تصبح وكأنه لم يودع أصلا.²

إذن لمكتب المجلس³ دور مهم بالنسبة لمبادرة النواب إذ يتولى دراستها والبت فيها شكلا إما بالقبول أو الرفض وعليه فإن قبول الإقتراحات يبقى أمرا تقديريا لمكتب المجلس. في حين أن مبادرة الحكومة تبقى بعيدة عن هذه السلطة التقديرية إذ ما على المكتب إلا تسجيلها وتميرها إلى اللجان المختصة وبهذا تصبح الشروط الشكلية والموضوعية المفروضة على اقتراح القوانين قيودا على هذه الأخيرة فقط، مما يؤكد التفوق لصالح مشاريع الحكومة وتهميش النائب من حق المبادرة.⁴

وللتحقق من إحترام الإقتراح لمجمل هذه القيود فإنه يخضع لرقابة القبول، ويقصد بالقبول أن إقتراح القانون لا يعد قابلا للمناقشة بسبب مخالفته لأحكام الدستور أو القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة أو الأنظمة الداخلية للبرلمان ويستثنى من ذلك مشروع القانون تفترض فيه السلامة من العيوب الدستورية والقانونية نتيجة للإجراءات التي يمر بها قبل تقديمه

¹ معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني العدد الرابع (04)، 2004، ص 29.

² سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 126.

³ مكتب المجلس الشعبي الوطني إذا تعلق الأمر بإقتراحات نوابه ومكتب مجلس الأمة إذا تعلق بإقتراح مقدم من طرف أعضائه، أنظر المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12.

⁴ ثامري عمر مرجع سابق، ص 90.

إلى البرلمان، وعليه فإن إجراء القبول يمارسه كل من مكثي البرلمان حسب الحالة -كما رأينا- والحكومة.¹ حيث أنه بعدما يتأكد المكتب من توافر الشروط الشكلية في اقتراح القانون يحيله إلى الحكومة لإبداء رأيها فيه إذ تنص المادة 24 من القانون العضوي 16-12 على ما يلي: "يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة 22 تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (02) من تاريخ التبليغ.

إن لم تبد الحكومة رأيها، عند إنقضاء أجل الشهرين (02) يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني -حسب الحالة- إقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته. وتتمثل رقابة الحكومة هنا في التأكد من عدم مخالفة إقتراح القانون للمادة 139 من الدستور مما يجعل الحكومة غالبا ما تعطي إقتراحات القوانين طابعا ماليا حتى تعترض عليها. وفي حالة حصول ذلك فإن قرار الحكومة في هذا الشأن يعد نهائيا ولا يمكن لمكتب المجلس إلا أن يقرر عدم قبول إقتراح القانون دون النظر في دستورية أو قانونية هذا القرار، وكما أشارت المادة 24 أنه في حالة سكوت الحكومة عن إبداء رأيها في أجل شهرين يعد الإقتراح مقبولا ويحال على اللجنة المختصة للدراسة، ورغم محاولة إبراز الصورة الديمقراطية من خلال منح النواب حق إقتراح القوانين إلا أن حريتهم في ذلك محدودة إن لم تكن منعقدة، نظرا للخضوع لجمل من القيود، ولعل مرد ذلك هو أن ممثلي الشعب لم يصلوا بعد إلى مستوى الإحاطة بتقنيات وخصوصيات العمل التشريعي.²

¹ بدير يحي، مرجع سابق، ص 49.

² مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996، مذكرة ماجستير القانون العام، فرع تحولات الدولة مدرسة، دكتوراه القانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة معمر، تيزي وزو، ديسمبر 2011، ص 114.

المبحث الثاني: مجالات إقتراح وتعديل القوانين وعوامل ضعفها

لجأت العديد من الدساتير إلى تحديد المجالات التي يشرع فيها البرلمان، إذ خول المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان التشريع بموجب قوانين والتي تنقسم إلى قوانين عادية وقوانين عضوية ونقصد بالتشريع على أنه مجموعة من القواعد القانونية الموجه للأشخاص الطبيعية أو المعنوية، يأمرهم بفعل شيء أو ينهيه عن فعله وبالتالي يقوم بتنظيم العلاقات بين الأشخاص وفي حدود الإختصاص المخول له دستوريا.¹ يتمثل القانون في مجموعة القواعد التي تسنها السلطة التشريعية في المجالات المحددة لها دستوريا، ويتمثل أيضا في النص الذي تم إقراره في البرلمان وأصدره رئيس الجمهورية، ولكي يمكن للبرلمان بغرفتيه سواء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ممارسة نشاطاتهم أو إختصاصاتهم التشريعية، لذا يجب توضيح المجال الذي يمكن أن يتحرك فيه، ويندرج تحت هذا المبحث مطلبين المطلب الأول مجالات إقتراح القوانين مطلب ثاني عوامل ضعف القوانين.

المطلب الأول: مجالات إقتراح القوانين

يعتبر البرلمان الجهة المختصة بوضع التشريع وهذا الإختصاص مكرس له دستوريا في إطار مجالات محددة ومحصورة بموجب قوانين عضوية وقوانين عادية، إلا أنه من الواجب علينا التأكيد أن البرلمان لم يعد ينفرد بوضع نصوص قانونية وذلك لعدم قدرته على الإلمام بكل جميع المشاكل وهوما إقتضى تدخل جهة ثانية والمتمثلة في السلطة التنفيذية لسد الثغرات التي تركها البرلمان.

عمل المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 كما كان معمول به في تعديل 1996 على التفرقة بين كل من القوانين العضوية فرع الأول والقوانين العادية فرع الثاني، وذلك من خلال أحكام المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري الجديد إلى جانب حصره وتحديده لمجالات وميادين كل منهما عند سن البرلمان للقوانين.

فبالرجوع لتعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المجال التشريعي العائد للبرلمان² يتوزع بين نوعان من القوانين قوانين عضوية (فرع أول) وقوانين عادية (فرع ثاني) وكذا قوانين مجال تعديل النص القانوني (فرع ثالث).

¹ جعفر محمد السعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية الحق، ج1، ط ق، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 152.

² سعيداني لونساي جحيقة، مكانة القوانين، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2007، ص 61.

الفرع الأول: مجال القوانين العضوية

إذا كان الدستور هو الذي يضع أسس الحكم في الدولة، وتصدر القوانين طبقاً لتلك الأسس فهناك نوع من القوانين توجد في مركز وسط من حيث قوتها، بين الدستور والقوانين العادية، وهوما يطلق عليها تسمية القوانين الأساسية او العضوية، وهي مكملة للدستور.¹

أولاً: تعريف القانون العضوي:

يقصد به مجموع القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعية بإعتبارها السلطة المخولة دستورياً، وتتضمن هذه القوانين مجالات ومسائل محددة مسبقاً تبعاً للدستور، كذلك فهو يمثل معيار قانوني ذو تركيبة ثلاثية مختلطة .

1- من الناحية العضوية: تقوم بسننه وإصداره السلطة التشريعية بإعتبارها السلطة التي يخولها الدستور هذا الإختصاص.²

2- من الناحية الموضوعية: فإنه يقوم بضبط وتنظيم ومعالجة مواضيع أساسية كاملة شبيهة تماماً بتلك التي يتضمنها الدستور .

3- من الناحية الشكلية أو الإجرائية: فإنه يخضع في إعداد ومناقشة والمصادقة عليه إلى إجراءات خاصة يحددها الدستور .

تكون أكثر تعقيداً من تلك المتعلقة بالقانون العادي، لمح المؤسس الدستوري الجزائري لهذا النوع من القوانين في تعديل 2016 بقوله: " إضافة إلى المجالات المخصصة إلى القوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية... تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة ويخضع القانون العضوي لمراقبة النص مع الدستور..."³

وبالتالي نجد أنه اعتمد على المعيار الشكلي أو الإجرائي من خلال نص المادة 141 من تعديل 2016 في تحديده للقوانين العضوية .

¹ لوناسي جحيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة ملود معمري تيزي وزو، ص 69.

² رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 197.

³ أنظر المادة 141 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

ومن ثم فالقانون العضوي هو مجموعة القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعية بإعتبارها السلطة المختصة المخولة دستوريا، وبأن تتضمن هذه القوانين مجالات وإجراءات خاصة محددة مسبقا تبعا للدستور.¹

ثانيا: مبررات تبني القانون العضوي:

أول وثيقة تضمنت هذا الصنف من القوانين العضوية هو تعديل 1996 من دستور 1989، وهذا راجع إلى تضخم المواضيع الدستورية مما نجد أن التفصيلات تراكمت في القوانين العضوية، وهذا ما نجده في تعديل 2016 ففي المجال التشريعي نجد أن كل التفصيلات قد تناولها القانون العضوي 16-12.²

فأسباب تبني القوانين العضوية وبروزها في هرم القواعد القانونية تكمن في أسباب وأهداف وجودها في النظام الدستوري الجزائري، وغرضها الحفاظ على هذه القوانين لتجنب التعديلات المتكررة لبعض القوانين والتي غالبا ما تؤدي بدورها إلى تهديد الإستقرار القانوني وتعطيل العمل التشريعي. مما نستنتج أن الدستور لم يعد يحتكر معالجة المواضيع الأساسية، بل أصبح يشاركه في ذلك القوانين العضوية، وهذا راجع بأن الدستور يتميز بالعمومية والتجريد والقانون العضوي هو وحده الكفيل والقادر على التفصيل والتفسير والتجسيد مع الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية والسياسية لأحكام الدستور.³

فوظيفة القوانين العضوية تتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، ذلك أن القانون العضوي يوجد في مرتبة أسمى من القانون العادي، الهدف منه هو الحد من صلاحيات البرلمان، فالمؤسس الدستوري عمل عمدا على تقييد البرلمان بحصره لمجالات تدخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.⁴

¹ عزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 16.

² القانون العضوي 16-12.

³ رابحي احسن، مرجع سابق، ص 199.

⁴ بعلي شريف سامية، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدستوري، السنة الجامعية 2014-2015، ص 17.

ثالثا: مجالات القانون العضوي:

حافظ المؤسس الدستوري الجزائري في ظل تعديل 2016 على المجالات المحددة للقانون العضوي على سبيل الحصر بموجب أحكام المادة 141 منه مثلما كان عليه الحال في ظل تعديل 1996 في مادته 123 .

إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها
- نظام الإنتخابات
- القانون المتعلق بالإعلام
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي
- القانون المتعلق بقوانين المالية.¹

فالمرجع الوحيد للتعرف على مجال القانون العضوي دون سواه هو القائمة الحصرية الواردة في التعديل الدستوري الجزائري الأخير 2016 الوارد في نص المادة 141 على سبيل الحصر، وبالمقارنة مع تعديل 1996 فنجد أنه تم حذف مجال القانون المتعلق بالأمن الوطني إلى جانب المجالات الأخرى للقانون العضوي المنصوص عليها بموجب أحكام أخرى المشار إليها دستوريا. إلى جانب أحكام نص المادة 141، يتناول هناك بعض المسائل والموضوعات التي تتدرج في إطار القانون العضوي.

تلك التي حددتها أحكام التعديل الدستوري 2016 على سبيل التحديد بموجب المواد التالية: المادة 103 عندما ينال ترشيح للإنتخابات الرئاسية موافقة المجلس الدستوري، لا يمكن سحبه إلا في حالة حصول مانع خطير يثبتته المجلس الدستوري قانونا أوفي حالة وفاة المترشح المعني عند انسحاب أحد المترشحين من الدور الثاني تستمر العملية الإنتخابية دون أخذ هذا الإنسحاب في الحسبان. في حالة وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي يعلن المجلس الدستوري وجوب القيام بكل العمليات الإنتخابية من جديد ويمدد في هذه الحالة آجال تنظيم إنتخابات جديدة لمدة أقصاها ستون 60 يوما.

¹ أنظر المادة 141 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

عند تطبيق أحكام هذه المادة يظل رئيس الجمهورية السارية عهده أو من يتولى وظيفة رئيس الدولة في منصبه حتى أداء رئيس الجمهورية اليمين.

يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات تطبيق هذه الأحكام

المادة 106: يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي.

المادة 120: تحدد كيفيات إنتخاب النواب وكيفيات إنتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للإنتخاب ونظام عدم قابليتهم للإنتخاب وحالات التتافي ونظام التعويضات البرلمانية بموجب قانون عضوي.

المادة 125: يحدد قانون عضوي الحالات التي يقبل البرلمان إستقالة أحد أعضائه.

المادة 129: يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده.

المادة 132: يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

المادة 133: جلسات البرلمان علانية وتدون مداولاته في محاضر تنشر طبقا للشروط التي يحددها القانون العضوي .

المادة 172: يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملها وإختصاصاتهم الأخرى .

المادة 176: يحدد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته الأخرى

المادة 177: "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمنسبة تأدية مهامها. ويحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة¹.

وعليه فهذه المواضيع الدستورية هي وحدها التي يجوز تنظيمها بواسطة قوانين عضوية وتحدد مجالاتها على سبيل الحصر أي أن دائرة القوانين العضوية في ظل التعديل الدستوري 2016 محددة في 11 مادة فقط وفقا لـ 15 موضوع تعتبر كلها تكملة لأحكام الدستور في المجالات الدستورية الهامة والمحموزة لها من حيث التعبير والتوضيح لهذه الأحكام والتنظيم، كما تحافظ على التوازنات الأساسية

¹ دستور 1996 المعدل والمتمم.

للسلطات من حيث ضبطها وتنظيمها وتحديد العلاقات فيما بينها دون الخروج عن روح الدستور وبهذا ينشأ الطابع التكميلي للقوانين العضوية.¹

رابعاً: التمييز بين التشريع العضوي والتشريع العادي:

يتمثل التمييز بين القانون العضوي والقانون العادي فيما يلي:

أ. من حيث مجال كل منهما:

رغم اشتراك كلا القوانين في نفس الجهة المصدرة والمتمثلة في السلطة التشريعية إلا أن القانون العادي هو مجموع القواعد القانونية المصوت عليها من قبل البرلمان، المتضمنة لقوانين ومجالات تشريعية ذات إجراءات عادية ومألوفة محددة في أحكام نص المادة 140 من التعديل الدستوري الأخير والتي تناولت 29 مجال محدد حصراً، أما فيما يخص القانون العضوي هو كذلك مجموع القواعد القانونية التي يصوت عليها البرلمان ولكنه يتضمن تنظيم مواضيع تشريعية عضوية،² كتحديد القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، ومجالات أخرى هامة محددة في المادة 141 بـ 06 مجالات وبالمقارنة مع تعديل 1996 بالنسبة للقانون العادي وطبقاً للمادة 122 منه فإنه يحتوي على 30 مجال أما في تعديل 2016 فقد تم حذف مجال واحد هو مجال المصادقة على المخطط الوطني أما بالنسبة للقانون العضوي فطبقاً للمادة 123 من تعديل 1996 فإنه يحتوي على 07 مجالات، أما بالنسبة لتعديل 2016 فكذلك تم حذف مجال واحد هو مجال المتعلق بالأمن الوطني. وما نستنتجه أن المؤسس الدستوري حافظ على مجالات التشريع العضوي والتشريع العادي طبقاً لما كان عليه في تعديل 1996.

ب. من حيث المصادقة:

إن القانون العضوي طبقاً لنص المادة 123 فقرة 02 من تعديل 1996 نجد أن إجراءات المصادقة عليه تتم بموجب الأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث أرباع من أعضاء مجلس الأمة.³ أما فيما يخص تعديل 2016 فطبقاً للمادة 141 فقرة 02 يتم إجراء المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، ما نلاحظه أن المؤسس الدستوري حافظ على التشديد في

¹ شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2011-2012، ص 212.

² سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 45.

³ نفس المرجع، ص 45.

عملية المصادقة على القوانين العضوية مع قيامه بتعزيز هذا التشديد بحذف نسبة ثلاث أرباع وجعلها أغلبية مطلقة .

أما بالنسبة للقانون العادي فإن إجراءات المصادقة عليه ليست معقدة ومشددة مقارنة بالقانون العضوي، فالمؤسس جعل المصادقة على القوانين العادية بأغلبية الحاضرين.

ج. من حيث الرقابة:

هدف هذه الرقابة هي مدى مطابقة النصوص العضوية والعادية لأحكام الدستور لكن الاختلاف يكمن في أن هذه الرقابة تكون إجبارية بالنسبة للقوانين العضوية وذلك من خلال إستعمال آلية الأخطار التي هي من حق رئيس الجمهورية فقط دون أي جهة أخرى¹ المادة: 186: ((بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يُخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة)).

أما بالنسبة للقوانين العادية الرقابة هنا تكون إختيارية ورغم إشتراكها في آلية الأخطار إلا أن الأخيرة ليست منحصرة في يد رئيس الجمهورية فقط وإنما نجد إلى جانبه كذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، بالإضافة إلى 50 نائبا و30 عضوا من مجلس الأمة² (يُخطَر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة. لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 188 أدناه). وبالمقارنة مع تعديل 1996 حافظ المؤسس الدستوري على المجال الضيق والمنحصر في الأخطار المستعمل من قبل رئيس الجمهورية بالنسبة للقوانين العضوية وكذلك حافظ على الجهات التي تخطر المجلس الدستوري بالنسبة للقوانين العادية مع إضافته للوزير الأول و50 نائبا و30 عضوا من مجلس الأمة .

¹ أنظر المادة 186 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² أنظر المادة 187 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

الفرع الثاني: مجال القانون العادي

يظهر نطاق الإختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان بموجب أحكام التعديل الدستوري الأخير من خلال المادة 140 بحيث حافظ على مجالات القانون العادي التي كانت في التعديل الدستوري لسنة 1996.

أولاً: تعريف القانون العادي: يقصد بالقانون العادي مجموعة المواد والمواضيع التي يشرع فيه البرلمان، أي ينظمها بموجب نصوص قانونية، ويختلف هذا المجال إتساعاً وضيقتاً من نظام إلى آخر ومن دستور إلى آخر في حالة تعدد الدساتير كما هو الشأن في النظام الجزائري.

إن التعديل الدستوري لسنة 1996 منح صلاحيات كبيرة للبرلمان في مجال التشريع وهذا ما تؤكدته المادة 122 منه¹ نص المادة:

((مهمة النائب وعضوم مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى.))

ولقد حدد دستور 1996 مجال القوانين العادية في المادة 122 والتي تتألف من 30 مجالاً لم تحدد هذه المجالات بصورة حصرية² أي يحق للبرلمان في مجالات أخرى بالمقارنة مع الدستور 1989 نلاحظ توسعاً نسبياً لمجال التشريع في دستور 1996، ويتجلى في عدد المواد التي جعلها المؤسس الدستوري ضمن مجال التشريعي. ففي دستور 1989 ورد في المادة المتعلقة بموضوع القوانين العادية ست وعشرون (26) مادة. أما بالنسبة للتعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 المعدل بموجب القانون 01/16 فقد حدد مجالات القانون العادي تسعة وعشرون (29) مجالاً بموجب المادة 140 والتي كانت بثلاثين (30) مجالاً قبل التعديل، حيث تم إلغاء المادة 01/122 من دستور 1996 المعدل في 2008 بـ (المصادقة على المخطط الوطني).

ثانياً: مجالات القانون العادي:

إن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية وبالمقارنة مع تعديل 1996 فقد أبقى على نفس المجالات مع حذفه لمجال واحد مجال المصادقة على المخطط الوطني حيث تنص المادة

¹ فرحاتي عمر، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين الأحتادية والتعددية، مجلة الإجتهد القضائي، عدد 04، ص 59.

² أنظر المادة 122 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

140 من التعديل الجديد على ما يلي¹: "يشرع البرلمان في المادتين التي يخصصها له الدستور وكذلك المجالات الآتية":

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحزبات العمومية، وحماية الحزبات الفردية، وواجبات المواطنين،
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،
- 3- شروط استقرار الأشخاص،
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب،
- 6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،
- 7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
- 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11- التصويت على ميزانية الدولة،
- 12- إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،
- 13- النظام الجمركي،
- 14- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
- 15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- 17- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.²
- 18- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،
- 19- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،

¹ أنظر المادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² أنظر المادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

- 20- حماية التّراث النّقائي والتّاريخي، والمحافظة عليه،
- 21- النّظام العامّ للغابات والأراضي الرّعيّة،
- 22- النّظام العامّ للمياه،
- 23- النّظام العامّ للمناجم والمحروقات،
- 24- النّظام العقاريّ،
- 25- الضّمّانات الأساسيّة للموظّفين، والقانون الأساسيّ العامّ للتوظيف العموميّ،
- 26- القواعد العامّة المتعلّقة بالدّفاع الوطنيّ واستعمال السّلطات المدنيّة للقوات المسلّحة،
- 27- قواعد نقل الملكيّة من القطاع العامّ إلى القطاع الخاصّ،
- 28- إنشاء فئات المؤسّسات،
- 29- إنشاء أوسمة الدّولة ونياشينها وألقابها التّشريفية.¹

ومن خلال ما ذكر في المادة نجد أن مجالات القانون العادي واسعة عكس ما هو الحال لمجالات القانون العضوي، وبالتالي فإن الدور التشريعي للبرلمان في سنه للقوانين العادية أكبر مقارنة في سنه للقوانين العضوية وهذا راجع إلى أهمية هذه الأخيرة المكتملة لأحكام الدستور ولقد تبادر إلى أذهاننا التساؤل حول المجالات التي يمكن للبرلمان بغرفتيه مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني أن يشرع فيها .

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.

1- مجال القانون محدود وغير محصور

فالدستور حدد مجالات البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ولم يحصرها، وما ثبت ذلك عبارة "يشرع البرلمان في المادتين التي يخصصها 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 "جانبا المواد فإن البرلمان يشرع في المواضيع التالية"، وعليه فإن مجال القانون محدود وغير محصور.²

¹ أنظر المادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص

2- 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.¹

وبالتالي البرلمان بغرفتيه لا يتدخل إلا في المجالات الواردة في الدستور والسلطة التنفيذية يمكن أن تتدخل في المجالات المخصصة للبرلمان بمشاريع قوانين.²

الفرع الثالث: مجال تعديل النص القانوني

أولاً: تعديل نص القانون العادي:

فإنه يمكن لأعضاء مجلس الأمة أن يقدم إقتراحات القوانين المودعة لدى مجلس الأمة في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة من عشر (10) أعضاء من مجلس الأمة، وإضافة أنه لا يمكن لأعضاء مكتب المجلس وأعضاء اللجنة وكذلك أصحاب إقتراح القانون وحسب الحالة التوقيع على إقتراحات التعديلات.³

كما شرط التعديل أن يكون محرراً باللغة العربية في شكل مادة قانونية، مرفقا بعرض الأسباب وأن يخص مادة واحدة من مواد مشروع أو إقتراح القانون المودع له علاقة مباشرة به تتضمن إدراج مادة جديدة.

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

ثانياً: المبادرة بالتعديل الدستوري من طرف أعضاء مجلس الأمة

بالرجوع إلى أحكام الدستور، فإن المبادرة بالتعديل تم توزيعها على غرفتي البرلمان إلا أن، هناك مجموعة من الضوابط تؤثر على فعالية السلطة التشريعية بما فيها مجلس الأمة والمجلس 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

¹ أنظر المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² شريط وليد، مرجع سابق، ص 205.

³ أنظر المادة 28 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

بزماء المبادرة بالتعديل الدستوري والهيمنة عليها كليا، حيث ترك العديد من الباحثين يقدمون توصيات 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 من السلبيات فإن تعذر أحدهما على ممارسة سلطة المبادرة يسقط حق السلطة أخرى.¹

المطلب الثاني: عوامل ضعف إقتراحات القوانين

لا يرجع ضعف وقلة إقتراحات القوانين أو المبادرات البرلمانية فقط للشروط الدستورية والقانونية الصارمة المفروضة عليها والتي وصلت صرامتها إلى حد اعتبارها قيودا، بل أيضا إلى عوامل أخرى مختلفة ساسية، ثقافية، إجتماعية، نفسية، وفنية تحيط بالنائب وتؤثر سلبا على عمله البرلماني عموما وعلى مبادرته خاصة ومنها:

يعتبر عامل المؤهل العلمي أمرا ضروريا في المجال التشريعي لأن عملية صياغة النصوص القانونية والمبادرة بها تحتاج إلى قدرات فنية وكفاءات متخصصة في كافة المجالات،² فوضع القانون يحتاج إلى الجدية والدراية وإلى مختصين أكثر من حاجته إلى أشخاص يحوزون ثقة دائرتهم الإنتخابية.³ ففي زمن التخصص يصعب التكهن بنتائج مرضية في أي مجال ممن يفتقرون للتكوين الدقيق المؤسس على قواعد مضبوطة ويعد عامل التكوين الذي يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم أمرا مهما جدا في الميدان التشريعي، لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة وتنظيم كل الشؤون في الدولة مسألة دقيقة جدا.⁴

ولعل من الأسباب التي أدت إلى عزوف النواب عن ممارسة إختصاصاتهم الدستورية في إقتراح القوانين تدني مستواهم المعرفي ومحدودية قراراتهم العلمية بل وإنعدامها أحيانا، ويجد هذا الطرح مبرره في طبيعة التركيبة التشريعية التي يتكون منها المجلس الشعبي الوطني.

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

² يحي بدير، مرجع سابق، ص 26.

³ سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 120.

⁴ عقيلة خلاباشي، مرجع سابق، ص 229.

فعلى سبيل المثال بلغت نسبة النواب دون المستوى الجامعي خلال العهدة التشريعية الأولى (1997-2002) 28,26 % أي ما بين المستوى الثانوي والشامل ودون المستوى، وهذا نتيجة لضعف النظام القانوني المؤهل للعملية الانتخابية في حد ذاته،¹ هذا ما يستدعي ضرورة التفكير بجديّة في إعادة النظر في الشروط اللازم توفرها في ممثلي الشعب، ولأبأس أن يكون الحل بإضافة شرط في قانون الانتخابات يتعلق بالمستوى التعليمي من أجل رفع درجة كفاءة النواب وتمكينهم من ممارسة مهامهم الانتخابية وهم على دراية تامة بما سينجم عن التصويت بـ (لا) أو بـ (نعم) أو حتى من الإمتناع، مع ضرورة تنظيم دورات تدريبية ل ممثلي الشعب حول المهام التمثيلية من قبل المختصين سواء من الجزائر أو من خارجها.²

- ومن العوامل المضعفة للمبادرات البرلمانية التغطية الإعلامية لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة تنشئ موقفا مسبقا في البرلمان، بأهمية تأييد هذا المشروع، في حين لا تتوفر هذه التغطية الإعلامية للإقتراحات المقدمة من طرف النواب.³

- إستنثار السلطة التنفيذية لمصادر المعلومات والبيانات والإحصائيات والتقارير والدراسات بشأن المشكلات الطارئة والمستجدة في واقع البيئة المحلية، وفي المقابل النواب ليس لديهم كل هذه الميكانيزمات التي تعتبر مساعدة في مناعة التشريع وهذا ما يدفع النائب إلى التراجع وهو مقتنع أن الحكومة هي الأدرى والأقدر بشؤون التشريع.⁴

- إن الكيان النفسي للنائب في البرلمان لا يجعل قضية التشريع لديه هي القضية صاحبة الغلبة على تفكيره، لأن مواطني دائرته الانتخابية لن يشعروا بقيمة ممثلهم إذا أنجز قانونا له أهميته على المستوى الوطني ولكنهم يشعرون بقيمة ممثلهم إذا أنجز لهم طريقا، ومن هذا فإن النائب ينظر إلى هذه الأمور بإعتبارها الأكثر أهمية لديه فستنفذ كل طاقته لتحتل قضية التشريع لديه مرتبة ثانوية، الأمر الذي يجعل إقتراحاته تعبر عن مبادرات تشريعية محلية لا تتوفر فيها خاصية العمومية وهو ما يفسر قلة عدد الإقتراحات التي تعرض على البرلمان للمصادقة عليها مقارنة بالمشاريع المقدمة من الحكومة.⁵

¹ بدير يحي، مرجع سابق، ص 26.

² عقيلة خرايشي، مرجع سابق، ص 229.

³ بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 118.

⁴ سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 120.

⁵ بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 173.

إضافة إلى تولد قناعة لدى النواب بأن هناك إختلال في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة فهو مقتنع بأن الإقتراحات التي يتقدم بها لن تلقى إهتمام الحكومة ولا النواب انفسهم.¹

- أزمة إستعمال اللغة العربية لدى نواب البرلمان لا سيما نواب المجلس الشعبي الوطني، تجعل من الإقتراح البرلماني يتسم بسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها، إذا أن سر الصياغة الجيدة للنص تكمن في مدى تحكم النائب في اللغة العربية السليمة، وصياغة القانون ليست بالمهمة السهلة.

كما يعتقد البعض بل تتطلب من النائب الدراسة الجيدة والعميقة ومراعاة المواضيع الأخرى التي تتشابه مع الموضوع الذي يتناوله الإقتراح ودراسة النتائج المحتملة لهذا الإقتراح، أي ضرورة توفر المهارة الفنية لدى النائب الذي يرغب في تقديم إقتراح قانون، فالمشرع الجزائري، إشتراط في الإقتراح الذي يقدمه النائب أن يكون مصاغ على شكل مواد قانونية إلا أن قلة خبرة النائب تحول دون تحقيق هذا الشرط مما يدفعه إلى التراجع أو الإحجام عن المبادرة.

ومن أجل الحد من التفوق الحكومي في مجال المبادرة بالقوانين، أصبح من الضروري أن يتوفر البرلمان على بنك معلوماتي وجهاز مختص دائم يكون هدفه الأساسي مواجهة التشريع الحكومي، ويقدم إقتراحات قانونية مبنية على مضامين موضوعية واقعية.²

- تأثير الإنتماء الأساسي على حرية النواب في إقتراح القوانين

فقد أثبت واقع التعددية الحزبية في بعض الدول وفي الجزائر خاصة أن الأحزاب السياسية بدلا من أن تقوم بتأطير أعضائها سياسيا وتأهيلهم لذلك تعمل على إخضاعهم لأوامرها وتوجيهاتها من أجل تجسيد برامجها حتى ولو كان ذلك على إخضاعهم لأوامرها وتوجيهاتها.

من أجل تجسيد برامجها حتى ولو كان ذلك على حساب إرادتهم هذه الإرادة التي قد يصل بها الأمر لحد التقييد أو الإعدام نتيجة للمنع المفروض عليها وقواعد الإنضباط الممارسة عليها، وبناء على ذلك تتضح معالم طبيعة العلاقة التي تربط النواب بأحزابهم فهي علاقة خضوع وتبعية أكثر منها تمثيلية خاصة في ظل وجود حزب واحد يهيمن على البرلمان وهو غالبا حزب السلطة مما ينعكس

¹ سعاد عيادي، مرجع سابق، ص 120.

² نفس المرجع، ص 122.

سلبا على حرية النواب في ممارسة حقهم الأصيل في إقتراح القوانين، ونظرا للنتائج السلبية الناجمة عن سيطرة الأغلبية على البرلمان، فقد عالجت بعض الدول هذه الظاهرة ووضعت لها حدا. وبغية التوصل إلى فعالية السلطة التشريعية فيما يخص المبادرة بالقانون وحتى في العمل البرلماني عموما يقضي تحسين التمثيل وتأمين البرلمانين من النفوذ الحزبي الخانق، ويمكن بلوغ هذا الهدف، إذا كان الإختيار مبنيا على عدة أسس ومعايير منها الكفاءة العلمية والقدرة في الجدية في العمل، وحسن السلوك والسمعة في المجتمع والدفاع عن المصالح العليا للوطن، ونبذ الصراعات السلوكية العنيفة وإحترام إرادة الشعب.¹

¹ عقيلة خراشي، مرجع سابق، ص32

خلاصة الفصل الأول

في خلاصة فصلنا الأول المتضمن أطر المبادرة البرلمانية بالتشريع

إن المؤسس الدستوري أقر بأن المبادرة بالقوانين حق لنواب الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني كما هو حق للغرفة الثانية مجلس الأمة، وهذا ما تم ذكره بالتفصيل ضمن قيود شكلية وأخرى موضوعية، حيث أن المؤسس الدستوري في المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 أقر بحق أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين في مجالات معينة، وبهذا يعتبر المؤسس الدستوري قد رد الإعتبار للغرفة الثانية في المجال التشريعي وذلك استكمالاً لتطور نظام الغرفتين في الجزائر.

وعمل المؤسس الدستوري كذلك ودائماً من خلال آخر تعديل لسنة 2016 من خلال مضمون نص المادة 112 التي نصت على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة الكاملة في إعداد القوانين والتصويت عليها". بحيث أن الملاحظ على التعديل حفاظه على نفس المجالات التي يشرع فيها البرلمان، مع حذف مجال واحد من كل طائفة سواء المجالات المتعلقة بالقوانين العضوية المحددة والمحصورة في نص المادة 141 إضافة إلى القوانين العادية المحددة في نص المادة 140.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري قيد البرلمان وحدد له مجالات معينة لا يمكنه الخروج عنها لإيداع إقتراحات القوانين وكانت الغرفة الثانية أقل حضا من الغرفة الأولى من حيث المجالات المحددة لها.

وأخيرا سنتنتج أن كل هاته العوامل والقيود أدت إلى ضعف نواب وأعضاء البرلمان وتقييدهم جعلهم يعزفون على اقتراح القوانين، إلى جانب عوامل أخرى تم ذكرها في الفصل.

الفصل الثاني

إجراءات المبادرة البرلمانية

في التشريع الجزائري

يعتبر البرلمان مؤسسة دستورية إلى جانب المؤسسات الدستورية الأخرى في الدولة إذ يتولى القيام بوظيفة هامة تتمثل في سن القوانين، والتشريع المكتوب يعتبر الأداة الأكثر إستعمالا في كل الدول إذ يتضمن كل القواعد التي تخاطب الأفراد، ويعد التشريع الإختصاص الأصيل للبرلمان، لذلك تُولى الدساتير والتشريعات عناية هامة، فالمؤسس الدستوري الجزائري تبنى نظام الثنائية البرلمانية وهو يهدف إلى تطوير الأداء البرلماني والذي يعتبر العمل التشريعي أهم أعماله لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية وذلك بموجب دستور 1996 وهذا من خلال إستحداث غرفة ثانية في البرلمان وهي مجلس الأمة وبالتالي يكون قد قدم إضافة مهمة في هذا المجال وكذلك إعطاء العمل التشريعي صيغة متكاملة.

وأناط المؤسس الدستوري الجزائري سلطة سن التشريع للبرلمان بغرفتيه وهذا ما أكده في نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها).

كما تحكم عملية سن القوانين مجموعة من المراحل والشروط والإجراءات الدستورية والقانونية تكون في ملخصها النظام القانوني لعملية سن التشريع.

وقسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: اللجان البرلمانية ودورها في العملية التشريعية

المبحث الثاني: الميار التشريعي للنص القانوني من المناقشة الي المصادقة النهائية

المبحث الأول: اللجان البرلمانية ودورها في العملية التشريعية:

اللافت للنظر أن دور اللجان الدائمة في تحضير النص التشريعي من الوجهتين الدستورية والقانونية ناهيك عن، دقة الصياغة، لأن المبادرة بالتشريع قبل أن تعرض على الجلسة العامة للغرفة الأولى، أو على مجلس الأمة حسب الحالة تكون محل تعديل جوهري من قبل اللجنة صاحبة الإختصاص¹. فطبقا لنص المادة 138² من التعديل الدستوري 2016 فإن كل مشروع أو إقتراح قانون يجب أن يكون موضوع للمناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. إذ يحيل مكتب كل غرفة النصوص القانونية على اللجنة المختصة لدراستها ومناقشتها وإعداد تقارير بشأنها، بحيث تعد اللجان البرلمانية أجهزة دائمة منشأة في كل غرفة تتكون من عدد محدود من الأعضاء يختارون على أساس كفاءة معينة مكلفين مبدئيا بتحضير أعمالها وتقديم التقارير³.

وبالتالي فهي تختص بدراسة المشاريع وإقتراحات القوانين بالإضافة إلى التعديلات المقترحة عليها.

المطلب الأول: إيداع المبادرة على اللجان البرلمانية:

تلعب اللجان البرلمانية داخل غرفتي البرلمان دورا هاما في مجال العمل التشريعي إذ تعمل هذه اللجان على قراءة وتحليل أسباب المبادرة التشريعية التي تتيح لها معرفة الأهداف التي يراد تحقيقها، وتقوم اللجان كذلك بتقديم التعديلات والإضافات اللازمة ليتحقق الإنسجام مع النصوص التشريعية الأخرى، ويتم كذلك عبر مراحل ابتداء من دراسة المبادرة وبعد ذلك تأتي إجراءات التعديل على المبادرة.

الفرع الأول: دراسة المبادرة التشريعية في اللجنة المختصة

تودع المبادرات التشريعية على مستوى مكتب المجلس، فإذا كانت المبادرة مشروع قانون فيودعه الوزير الأول حسب الحالة، تطبيقا لنص المادة 20 من القانون العضوي 16-12،" يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب

¹ بوقفة عبد الله، مرجع سابق، ص 101.

² أنظر المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ حمدان خليل، الإجراءات التشريعية طبقا لدستور 1996، مقدم لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، قانون عام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2011-2012، ص 52.

مجلس الأمة، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقاً للإجراءات التي تنص عليها أحكام المادتين 136 و 137 من الدستور. يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، بالإستلام. يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو إقتراح القانون، المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه.

فإن كان مشروع القانون يتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري على مستوى مكتب مجلس الأمة، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني،¹ ويخول القانون للحكومة الحق في أن تقوم بسحب مشاريع القوانين في أي مرحلة كان فيها، قبل أن يتم التصويت عليه من طرف المجلس الذي تم إيداع مشروع القانون على مستواه، وينجم على حسب مشروع القانون توقف اسناده للجنة التي تختص بدراسته.²

أما بالنسبة لإقتراح القانون يتم إيداعه من قبل مندوب أصحاب الإقتراح ويشترط في إقتراح القانون أن يتضمن إسم مندوب أصحاب الإقتراح وأن يوقع من طرف 20 عشرون نائباً أو عضواً في مجلس الأمة على الأقل ويتضمن موضوع الإقتراح، ولا بد من عرض أسباب الإقتراح، ويكون نصه مكتوب في شكل مواد بالإضافة إلى الشروط التي أشرنا إليها سابقاً في الفصل الأول.

يقوم مكتب المجلس حسب حالته بإحالة المبادرات سواء كانت إقتراحات قانون أو مشروع قانون إلى اللجنة المختصة بدراستها بشكل مفصل بالإضافة إلى الإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح أو ممثل الحكومة، كما خول القانون للجنة أن تستعين بكل الخبرات التي يمكن أن تفيد في تنوير اللجنة المختصة سواء كانت تلك الخبرة داخلية أو خارجية، كما يمكن لها أن تستعين بلجنة أخرى من اللجان الدائمة، وكل هذه الإجراءات تعتبر إضافة لنظام الغرفتين في الجزائر من أجل تحسين الأداء التشريعي وبعد كل هذا الفحص تقوم اللجنة بإعداد تقرير تمهيدي.³

وتعتبر أعمال اللجان المختصة في المرحلة التمهيديّة ذات أهمية كبيرة بالنسبة للعمل التشريعي، وتعكس التمثيل الحقيقي للشعب، إذ تعتبر مناقشات هذه اللجان في جلستها الخاصة أهم عمل للنواب في السلطة التشريعية، لأنها تعتبر مكاناً لتعدد وجهات النظر والبحث عن الأسس

¹ أنظر المادة 244 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر 2009-2010، ص 97.

³ نفس المرجع، ص 99.

القانونية وتستعين اللجان بالكتب والقوانين والدراسات من أجل الوصول إلى أنجع الحلول، وهذا تفتقده المناقشات التي يقوم بها النواب في الجلسات العامة.¹

الفرع الثاني: إجراءات التعديل في المبادرة التشريعية في اللجان

يعتبر حق التعديل من أبرز ما يتسم به نظام الغرفتين في المجال التشريعي، كونها تثير النصوص التشريعية من خلال جملة التعديلات التي تضيفها على القوانين محل الدراسة والتعديل بهذا الشكل يأخذ مكانة هامة في سياق تطوير الأداء التشريعي.

فالتعديل يعتبر أساس المبادرة التشريعية، ويعتبر المجال الخصب الذي تتقابل فيه السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية، إذ يخول القانون لغرفتي البرلمان إضافة تعديلات على مشاريع القانون الصادرة عن الحكومة، كما هذه الأخيرة من إضافة تعديلات على إقتراحات القوانين الصادرة عن غرفتي البرلمان.² ويعرف التعديل من الناحية القانونية بأنه كل اقتراح الغاية منه تغيير أو إلغاء نص أو عدة نصوص في المبادرة التشريعية سواء صادرة عن السلطة التنفيذية أو الصادرة عن غرفتي البرلمان، وتكون الغاية منه إضافة أحكام محددة.³

ولقد خول القانون العضوي 16-12 الناظم لعلاقة البرلمان في نص المادة 28 في فقرتها الأولى " مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة تقديم إقتراحات التعديلات على مشروع أو إقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته..." وقد نصت الفقرة الثانية ((على أنه لا يمكن إقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى)).⁴

واستثنى القانون الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان، إذ يصوت عليها البرلمان دون تعديل ولا مناقشة لها.⁵

¹ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1995، ص 159.

² عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 34.

³ الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، أكتوبر 2005، مجلس الأمة، ص 61.

⁴ أنظر المادة 20 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

⁵ يحيواوي حمزة، مرجع سابق ص 103.

إن أحقية أعضاء الغرفة الأولى بحق التعديل لا تطرح أي إشكال حتى قبل التعديل الأخير لدستور 1996، إلا أن الجديد الذي جاء به التعديل هو رفع الإشكال حول أحقية الغرفة الثانية، فالمبادرة التشريعية التي تمت الإجابة عنها، كما رفع الإشكال كذلك عن حق أعضاء الغرفة الثانية في التعديل على المبادرات القانونية من خلال اللجان البرلمانية الدائمة، وهذا في مجال الإختصاص المحدد في نص المادة 137 من الدستور بعد التعديل (تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وبإستثناء الحالات المبيّنة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني).

إن القانون العضوي رقم 99-02، النظام لعلاقات البرلمان من خلال نص المادة 28، لم يقر لأعضاء الغرفة الثانية الحق في تقديم إقتراحات التعديل عن مشروع أو إقتراح قانون وماعدا لنواب الغرفة الأولى وللحكومة.¹

وبالقانون العضوي رقم 16-12 الجديد الناظم لعلاقات البرلمان، قد عدل نص المادة 28 السابقة وأصبحت تقر بحق أعضاء مجلس الأمة بتقديم إقتراحات التعديلات عن مشروع أو إقتراح القانون حسب ما تقره نص 20 من نفس القانون أي القانون العضوي 99-02 " مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم إقتراحات التعديلات على مشروع أو إقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته. " ولم يبلغ حق أعضاء الغرفة الأولى والحكومة من هذا الحق.²

وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد خطى خطوة إضافية في سبيل تطوير نظام الغرفتين في المجال التشريعي وضمان الجودة في إصدار القوانين، وبالتالي قد أكد على ترسيخ دور الغرفة الثانية كمصفاة للنصوص التشريعية ليمنحها عناية أكبر وتكتسي دقة ووضوح وتحقق الغاية منها .

إن أهم ما تمتلكه وتتمتع به اللجان الدائمة في إطار فحص مشاريع النصوص القانونية وهو الحق في إقتراح التعديلات على النص محل الدراسة والمناقشة، وهي سلطة يمنحها الدستور للمجلس

¹ أنظر المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس

1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات بينهما والحكومة.

² أنظر المادة 28 من القانون العضوي 16-12.

التشريعي للمارستها عبر لجانه الدائمة.¹ كما يمكنها إقتراح التقديم أو التأخير في البنود التي يتضمنها النص القانوني كما يمكن للجان أن تعدل في صياغة المواد إما بإستبدال الألفاظ أو بتوظيف المصطلحات بما يتلائم فحوى وإنسجام النص وترابط أحكامه²

المطلب الثاني: الدور الثانوي للبرلمان في إعداد جدول أعماله

إذا كان الأسلوب التقليدي الذي كان سائدا في العديد من الدول ولا يزال مطبقا في كثير من البرلمانات حاليا هو أن يتولى البرلمان تحديد جدول أعماله، ولكن نظرا لزيادة مشروعات القوانين المعروضة على الغرفتين فلا يمكنه أن ينجز الأعمال المنوطة به دون أن ينظم وقته تنظيما دقيقا وذلك بإعداد برنامج يراعى فيه مختلف العوامل المحيطة بالعمل التشريعي على وجه العموم والعمل داخل البرلمان على وجه الخصوص. هذا ما جعل السلطة التنفيذية تلعب دورا بارزا في عملية جدول الأعمال. ونقصد بجدول الأعمال وهي الموضوعات التي تدور حول المناقشات الخاصة بجلسة محددة أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقا ليس العمل التشريعي ابتداء من لحظة المبادرة إلى غاية المصادقة على القوانين.

الفرع الأول: أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال

إن تحديد الجهة المختصة بوضع جدول الأعمال بالإضافة إلى القواعد التي تحكمه تتمتع بتأثير حاسم للعمل البرلماني وبالنسبة للتوازنات بين الهيئات والجماعات التي يتكون منها. أثبت الواقع العملي أن الحكومة أصبحت مشارك فعال في إعداد جدول الأعمال البرلمان بما لها من آليات تمكنها من السيطرة عليه، والملاحظ في هذا الصدد هو أن تعديل الدستوري 2016 لم يرجع ولم يقر أصلا دور الحكومة في إعدادها. ولكن تم إقراره بموجب القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ومن خلال ما نصت عليه المادة 15 ((يجتمع مكنتي الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة)). أما المادة 17 فنصت ((يضبط مكتب كل غرفة بإستشارة الحكومة جدول أعمال

¹ دبيلي كمال، اللجان الدائمة في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة باجي مختار عنابة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 114.

² نفس المرجع، ص 115.

جلساتها)). فالجديد الذي جاءت به المادة 15 هو إمكانية إجتماع مكثبي الغرفتين وممثل الحكومة في مقر مجلس الأمة وهذا خلاف لما كان عليه الحال في ظل القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة القديم في مادته 16. ويتضح جليا أن ضبط جدول أعمال البرلمان يحصل في بداية كل دورة برلمانية بمقر مجلس الشعبي الوطني ومقر مجلس الأمة وبعد ذلك يجتمع مكتب كلا المجلسين بممثل الحكومة حتى يتم ضبط المسائل وترتيبها حسب الأولويات التي تراها الحكومة ويفسر هذا على أساس ضعف إقتراحات القوانين كما أن المبادرة غالبا ما تكون بمشاريع القوانين.¹

وبالرجوع للمادة 16 من القانون العضوي 16-12 " يمكن للحكومة عند إيداع مشروع قانون أن تؤكد على إستعجاله". أعطى المشرع سلطة إستعجال مشروع قانون ما وبالتالي أدرجه وجوبا في جدول أعمال الدورة الجارية.² ويتضح جليا أن المشرع الجزائري لم يكتف بمبدأ الأولوية لتغليب مشاريع القوانين على إقتراحات القوانين في جدول أعمال البرلمان، بل أضاف سلطة الإستعجال مما يؤدي إلى تخييب إقتراحات القوانين. ولقد أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 1/14 منه بتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في أشغال البرلمان، وذلك بتخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة .

الفرع الثاني: الإنعكاسات الناجمة على الدور الثانوي للبرلمان في ترتيب جدول أعماله

إذا كان الغرض من مشاركة الحكومة في عملية إعداد جدول الأعمال والأولوية التي تحضى بها مجابهة الصعوبات التي تعترض البرلمان لعدم التأخر في دراسة الإقتراحات والمشاريع القانونية والإسراع في مناقشتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى تمتع السلطة التنفيذية بآليات تشريعية عن طريق مشاريع القوانين والأوامر الرئاسية يقتضي منحها آليات موازية لتدخل في سير العملية التشريعية . إلى جانب البرلمان،³ رغم ذلك إلا أن هذه الأولوية ينجم عليها إنعكاسات سلبية على البرلمان والمتمثلة في:

¹ شريط وليد، مرجع سابق، ص 237.

² عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009، صص 35.

³ حمدان خليل، مرجع سابق، ص 26.

- 1- تحديد جدول الأعمال وفق ترتيب الأولوية وفقا للمادة 15 الذي تريده الحكومة يكشف أن تدخلها يمتد إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني.
- 2- كذلك أولوية الحكومة في ترتيب جدول أعمال قد يؤدي لإستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدراجها ضمن جدول أعماله.¹
- 3- إن منح المشروع الجزائري لسلطة الإستعجال للحكومة وفقا للمادة 16 غالبا ما تعمل هذه الأخيرة على إدراج مواضيع ضمن جدول الأعمال تحت عنوان الإستعجال بهدف تحقيق غرضين هما:
 - أ. تمرير مالها من مشاريع بصورة سريعة حتى لا تنصب عليها التعديلات البرلمانية اللازمة.
 - ب. إعطاء الأولوية لمشاريع في الدراسة لتستبعد في ذلك الإقتراحات البرلمانية التي لا ترغب صدورها كقانون.²
- 4- نظرا لأن دورات البرلمان محددة وعلى إعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون أعمال تجنبنا للفوضى وعدم إضطراب جلسات البرلمان، فهذا الأخير مضطر لمسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسطرها طالما لا يوجد مخرج آخر.³

¹ خرياشي عقيلة، مرجع سابق ص 41.

² عمير سعاد، مرجع سابق ص 83-84.

³ خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 41-42

المبحث الثاني: المسار التشريعي للنص القانوني من المناقشة إلى المصادقة النهائية

بعد الإنتهاء من مرحلة المبادرة التشريعية سواء كانت هذه الأخيرة بمشروع قانون أو إقتراح قانون، تأتي مرحلة الترتيب الفني لعمل البرلمان وهذا تسهила لمهمته وتحقيقا للفعالية وهذا من خلال تنظيم عمليتي المناقشة والتصويت، بعد إحالة التقرير التمهيدي من قبل اللجنة المختصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني من البرلمان وأمن اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة في بعض المجالات وصولا إلى مرحلة المصادقة التي تختص بها الغرفة الثانية، فمن خلال هذه المراحل يمارس البرلمان دور فعال لوظيفته التشريعية غير أنه إلى جانب التصويت الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني، تتحكم فيه الحكومة من خلال الأغلبية التي تحوزها داخل المجلس الشعبي الوطني، أما في جانب المصادقة فالحكومة كذلك تتدخل في مصير النصوص القانونية من خلال قوة الأقلية الرئاسية الموجودة داخل الغرفة الثانية.

ولا تتوقف السلطة التنفيذية في التدخل في العمل التشريعي عند حد المبادرة بمشاريع وإقتراحات القوانين والتحكم في جدول الأعمال والمناقشة والتصويت مروراً بالمصادقة بل يتعداها إلى غاية الإصدار والنشر الذي يعتبر أداة في يد رئيس الجمهورية منفردا بها دون تدخل أي جهة. فهو وحده من يحق له الإعتراض على القوانين وإعادة قراءتها مرة ثانية من طرف البرلمان بشرط أكثر صرامة من تلك المألوفة وهو من يتحكم في رقابة دستورية القوانين عن طريق آلية الإخطار، وله إمتياز إدخال القانون حيز التنفيذ بإجرائي الإصدار والنشر.

وقد ورد في نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة، وبهذا يظهر بأن العمل التشريعي موزع بين مجلسي البرلمان بشكل منفصل مؤسساتيا ولكنه متصل موضوعيا." بحيث لا يتم إقرار النص بشكل نهائي إلا إذا حاز على الأغلبية المطلوبة في كليهما، لكن هذا لا يمنع من وجود حالات الخلاف بينهما تفوقدهما للرجوع إلى اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل تبين عناصر التضارب وإسقاط النص.¹

¹ راجحي أحسن، مرجع سابق، ص 284.

المطلب الأول: دراسة النص التشريعي على مستوى الغرفتين

بعد المبادرة بالقوانين من قبل السلطة التشريعية فلا بد من مناقشتها وإقرارها من قبل غرفتي البرلمان بإعتبار أن هذه المرحلة هي الأساس في سن القوانين وتعتبر السلطة التشريعية هي صاحبة الإختصاص الأصيل في إقرار القانون، ومن هنا يظهر دور هذه المرحلة من مراحل التشريع¹ في تجسيد سيادة البرلمان من خلال إطلاق سلطة المناقشة، فقد تبنى القانون العضوي 16-12 تحديد أشكال وإجراءات مناقشة المقترحات القانونية والتي لا تعود للنظام الداخلي وذلك بأنه حسم في أمرها، من خلال المناقشة العامة والمناقشة المحدودة وأخيرا التصويت بدون مناقشة.² طبقا لنص المادة 29 من القانون العضوي 16-12 "تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو دون مناقشة.

الفرع الأول: مناقشة النص والتصويت عليه أمام الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)

بعد إتمام عملية الفحص والدراسة من قبل اللجان البرلمانية يعرض مشروع قانون أو إقتراح قانون على المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة لمناقشته والتصويت عليه. حيث يباشر المجلسين مناقشة النص المعروض عليهما بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الإقتراح البرلماني من طرف الغرفة الأولى ثم يلي ذلك عرض التقرير التمهيدي للجنة المختصة بالموضوع، وأخيرا يأتي دور البرلمانين المتدخلين وفق ترتيب تسجيلهم. ثم تقوم اللجنة المختصة بعرض التقرير التكميلي الذي تعده بناء على التعديلات التي قدمت أثناء الجمعية العامة، يقرر المجلس الشعبي الوطني على إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله، وأما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله³ وهو ما جاء في المادة 4/33 من القانون العضوي 16-12 "يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، وتبت فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع". وقبل التعرض لإجراءات المناقشة والتصويت ننطرق إلى تنظيم عملية التصويت والقيود الواردة عليها.

¹ الدباس محمد، السطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 187.

² حمدان خليل، مرجع سابق، ص 85.

³ عمير سعاد، مرجع سابق، ص 96.

أولاً: تنظيم عملية التصويت في المجلس الشعبي الوطني

التصويت هو الإجراء الأساسي والجوهرى في إنجاز العمل التشريعي فهو تأشيرة يمنحها البرلمان للمبادرة التشريعية سواء كان مشروع حكومي أو إقتراح برلماني أودع لديه، وعليه يتحدد مصير النص إما بالموافقة فيصدر وينشر وإما بالرفض.¹

لقد تم تحديد شروط وإجراءات عملية التصويت في كل من القانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ويتخذ أشكالاً مختلفة تتمثل فيما يلي:

1- **التصويت حق شخصي:** أي أنه ينبغي للنائب أن يباشره بتمعن وتبصر وأن تكون بمدى الحرية الممنوحة له دون أن يتعرض إلى أي نوع من أنواع الضغط، ويمكن أن يكون التصويت بنظام الوكالة في حالة غياب النائب.²

2- **التصويت يتم وفق شروط محددة قانوناً:** طبقاً لنص المادة 30 من القانون العضوي رقم: 12-16، يجري التصويت برفع اليد في الإقتراع العام أو بالإقتراع السري كما يمكن أن يتم التصويت بالإقتراع العام بالمناداة الإسمية.³

أ. **التصويت برفع اليد:** يعتبر هذا النمط من أكثر الطرق شيوعاً للتعبير عن موقف حول القانون ويمتاز هذا النمط بالسهولة والسرعة إلا أن هذه الطريقة تحتوي على عيوب حيث لا يسمح لعضو البرلمان عن التعبير عن موقفه الحقيقي إزاء القانون المعروض للتصويت خاصة في الحالات التي يكون فيها نص القانون من مبادرة حزب أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها⁴ مما سيجعله حراً في إختياره حسب قناعاته ويساعد على التقليل من حالات التصويت بالوكالة.

ب. **التصويت الإسمي:** في هذه الحالة يقوم المجلس بمناداة أعضاء المجلس بأسمائهم، وذلك كي يدلوا بأرائهم حول النص المعروض عليهم بالقبول أو بالرفض أو بالإمتناع⁵ وما يجدر الإشارة إليه هنا تقرير نمط التصويت يعود لمكتب كل مجلس، وذلك بعد إستشارة المجموعات

¹ شريط وليد، مرجع سابق، ص 247.

² عمير سعاد، مرجع سابق، ص 97.

³ أنظر المادة 30 من القانون العضوي 12-16.

⁴ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 98.

⁵ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، ص 99.

البرلمانية،¹ وعلى العموم فإن التصويت العلني يخدم السلطة التنفيذية (الحكومة) لأنها بذلك تتحقق من صدق الأغلبية التي تنتمي إليها، وما يساعدها في ذلك التركيبة البشرية للمكتب التي عادة ما تكون من نفس الزمرة السياسية التي تنتمي إليها، وعليه تبقى الطريقة الأكثر نجاعة تلك المتعلقة بالتصويت الإلكتروني وذلك لنتائجها الإيجابية والمتمثلة في:

- إعطاء مصداقية أكثر للتصويت المدلى به من طرف عضو البرلمان وذلك بعيدا عن رقابة الأحزاب التي تنتمي إليها مما يجعله حرا في إختياره حسب قناعته.
 - الفعالية من رقابة الحضور وردع الغيابات
 - يساعد على التقليل من حالات التصويت بالوكالة²
- ويختلف النصاب القانوني للتصويت الذي يتم بموجب المصادقة على القانون

ثانيا: القيود الواردة على عملية التصويت:

هناك جملة من القيود والضوابط التي تحكم عملية التصويت وهما قيدين قيد الأغلبية وقيد الآجال.

- 1- أحكام الأغلبية في التصويت: مرحلة التصويت من أهم مراحل العملية التشريعية مما يقتضي نظام الأغلبية على مستوى الغرفة الأولى ففيها القوانين العادية يكفي للموافقة على النص التشريعي داخل المجلس الشعبي الوطني توفر أغلبية بسيطة أي أن يكون عدد الأصوات الإيجابية أكثر بواحد على الأقل من عدد الأصوات السلبية،³ وان مشاريع القوانين العادية يصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين⁴ ولا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور الأغلبية للنواب، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة ساعات على الأقل، واثني عشرة ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيح مهما يكن عدد النواب الحاضرين وثم مراقبة النصاب قبل كل عملية تصويت⁵ أما القوانين العضوية فان التصويت عليها

¹ أنظر المادتين 2/63 و2/58 على التوالي من النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
² عبد الرحمان عزوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بنظام العلاقة لغرفتي البرلمان والحكومة، ص 28.
³ حمدان خليل، مرجع سابق، ص 50.
⁴ أنظر المادة 4/138 من دستور 1996 المعدل والمتمم.
⁵ أنظر المادة 02/58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

من قبل الغرفة الأولى يتطلب نسبة مشددة أي وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للنواب¹ حسب أحكام المادة 141 الفقرة 102¹: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."

2- **آجال التصويت:** طبقا لنص المادة 07/138 و08 يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوم من تاريخ إيداعه وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر² وبالتالي فإن الغرفة الأولى للبرلمان مجبرة على دراسة مشروع قانون المالية في أجل محدد المدة، وذلك بتصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوم ابتداء من تاريخ إيداعه ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة³.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة وهي 75 يوما ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية⁴.

ثالثا: إجراءات المناقشة والتصويت: تتم عملية المناقشة والتصويت في المجلس الشعبي الوطني عبر جملة من المراحل والإجراءات تختلف أشكال التصويت بحسب ما إذا كان تصويتا مع مناقشة عامة أو محدودة أو تصويتا دون مناقشة⁵.

1- التصويت مع مناقشة عامة: هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين ويجري في مرحلتين متتاليتين، المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة⁶ حيث يباشر المجلس الشعبي الوطني مناقشة النص المعروض عليه.

بعد سماع ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة المختصة⁷ التي سبق وأعدت تقريرها التمهيدي ومن ثم فإن المناقشة تجري على المبادرة التشريعية سواء مشروع أو اقتراح قانون، فبالإضافة إلى التقرير

¹ حمدان خليل، مرجع سابق، ص 90.

² أنظر المادة 138 الفقرتين 8/7 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ أنظر المادة 44 من القانون العضوي 16-12.

⁴ أنظر المادة 04/44 من القانون العضوي 16-12.

⁵ عمير سعاد، مرجع سابق، ص 102 .

⁶ أنظر المادة 32 من القانون العضوي 16-12.

⁷ أنظر المادة 01/33 من قانون العضوي 16-12.

التمهيدي للجنة المختصة الذي يعتبر بدوره مبادرة على اعتبار أن اللجنة عند إعدادها تقريرها التمهيدي ستدخل على المبادرة التي تدرسها ما تراه ضروريا من تعديلات وبناءا على ذلك تعد تقريرها.¹

وتجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى حق اللجنة في تعديل النص المحال إليها لدراسته، يحق للجنة المختصة والحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون المحال على اللجنة المختصة لدراسته.²

وطبقا للمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا بد أن تقدم التعديلات من 10 نواب على الأقل وأن توقع من قبل جميع أصحابها ولا بد أن تودع خلال 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل لدى مكتب المجلس ليبت في إمكانية قبولها أو رفضها. وعند رفضه للتعديلات لا بد أن يكون القرار معللا ويبلغ إلى مندوب أصحابه أما التعديلات المقبولة فتحال على اللجنة المختصة وتبلغ الحكومة وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني.³

يفتح المجلس نقاشا عاما ينصب على كامل النص يتدخل فيه كل من ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح بخصوص ما لهما من مبادرات تشريعية، ثم يتلو مقرر اللجنة تقريرها التمهيدي، ثم يتناول الكلمة النواب الراغبين في التدخل حسب ترتيب تسجيلهم المسبق في القائمة المعدة لهذا الغرض⁴ وعلى إثر ذلك يقرر المجلس الشعبي الوطني:

- إما التصويت على النص بكامله.
- إما التصويت عليه مادة مادة
- أو تأجيله.

ويبت المجلس ذلك بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة. فخلال المناقشة مادة مادة يمكن تقديم تعديلات شفوية من قبل ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح

¹ عمير سعاد، مرجع سابق، ص 103.

² أنظر المادة 28 من القانون العضوي 16-12 .

³ أنظر المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁴ أنظر المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

القانون أن هذا التعديل يؤثر في جوهر النص يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة وهذا بغرض تمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل.¹

كما أنه من خلال المناقشة مادة بمادة وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء يتدخل مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة وبعد التدخلات يعرض للتصويت تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح تعديل القانون للجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب الاقتراح للقانون أوفي حالة رفضها وتعديل النواب وأعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة حسب الحالة في حالة انعدام تعديل اللجنة أوفي حالة رفضه.² وفي حالة انعدام تعديلات النواب أو رفض كل ما قدم من قبلهم من تعديلات يعرض نص مشروع أو اقتراح قانون للتصويت، وما على النواب إلا قبوله أو رفضه وبعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت عليه.³

2- التصويت مع مناقشة محدودة: هذا الإجراء يعني أن المناقشة تقتصر على أشخاص معينين وهم ممثل الحكومة أو مندوبي أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة، وهذا حسب المادة 37 فإن مكتب المجلس الوطني هو الذي يحدد نمط هذا التصويت بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة وكذلك مندوب أصحاب التعديلات.

فالقاعدة العامة في مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي هو أن تكون هذه المناقشة عامة⁴ إلا أن المشرع أورد استثناءات على المناقشة العامة تضمنها القانون العضوي رقم: 99-02، أهمها التصويت مع مناقشة محدودة التي يتم اللجوء إليها على مستوى مجلس الأمة بناء على قرار من مكتب المجلس بطلب من ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها، الموضوع.⁵

¹ أنظر المادة 34 من القانون العضوي 16-12.

² أنظر المادة 35 من القانون العضوي 16-12.

³ عمير سعاد، مرجع سابق، ص 106/105.

⁴ أنظر المادة 01/120 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

⁵ أنظر المادة 41 من القانون العضوي رقم 99-02.

فمكتب مجلس الأمة هو الذي يقرر إجراء المناقشة المحدودة بكل سيادة بناء على طلب، مع إغفال تام لكل إجراء يمكن المجلس من إبداء رأيه بشأن تأييد أو معارضة قرار المكتب.¹ ويقتصر حق المناقشة في حالة التصويت مع المناقشة المحدودة على أشخاص محددين بحيث لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة واللجنة المختصة.

3- التصويت بدون مناقشة:

يقرر هذا النوع من التصويت مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد إخطار من رئيس الجمهورية حسب المادة 02/38 من القانون العضوي رقم 99-02.² ويتبع هذا الإجراء في حالة واحدة وهي التصويت على الأوامر التي يشرع بها رئيس الجمهورية وفقا للمادة 143.³ من الدستور ويعرضها على موافقة المجلس، وفي هذا الإجراء لا تجري أية مناقشة في الموضوع ولا أية تعديلات على النص المعروض، ويتم التصويت على النص بكامله بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة وليس مادة بمادة.⁴

أما بالنسبة لمشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان فإنها لا تكون محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل ويكون الرد إما بالموافقة أو الرفض أو التأجيل.⁵

رابعا: تبليغ النصوص القانونية إلى مجلس الأمة

مهمة المجلس الشعبي الوطني لا تنتهي بمجرد مصادقته على النص المعروض عليه بل لابد من تبليغ النص الذي تم التصويت عليه من قبله إلى رئيس مجلس الأمة وطبقا لنص المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02 يتعين على رئيس المجلس الشعبي الوطني إرسال النص المصوت عليه من قبل مجلسه إلى رئيس مجلس الأمة وذلك خلال 10 أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال. إن طريقة تبليغ النصوص القانونية هذه تعكس توجه المؤسس الدستوري الذي أراد تحقيق مطلبين:

¹ بوليفة محمد عمران، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مجلة المفكر، العدد العاشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 52.

² أنظر المادة 38 من القانون العضوي 99-02.

³ سعاد عمير، مرجع سابق، ص 108.

⁴ مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المختصة في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبدأ والتطبيق، رسالة نيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2014-2015، ص 273.

⁵ أنظر المادة 38 من القانون العضوي 16-12.

1- إجرائي على إعتبار أن مل هذا الإجراء يعكس بوضوح توجه المؤسس الدستوري في تبني نظام الإتجاه الواحد لإجراءات العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس الأمة .

2- ويتمثل في إشعار الوزير الأول وإعلامه بهذا الإرسال وهو أمر في غاية طبيعته على إعتبار أن الحكومة ستتولى تقريرها حول النص المصادق عليه من الغرفة الأولى

الفرع الثاني: دراسة النص التشريعي على مستوى الغرفة الثانية (مجلس الأمة)

لقد جاء تعديل دستور 2016¹ بالعديد من الحقوق والأليات التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، وذلك بعدما نادى الكثير من الخبراء القانونيين بضرورة تمكين مجلس الأمة من أدوات جديدة تخص المجال التشريعي على غرار الغرفة الأولى وقد تزعم هذا الطرح العديد من أساتذة القانون العام، وكذلك أعضاء بمجلس الأمة.

وهذا التوجه الأخير هو الذي نجح في تكريس رؤيته، وذلك من خلال رئاسة الجمهورية أثناء المشاورات التمهيديّة لتعديل الدستور بهذا الرأي وهذا ما انعكس بشكل إيجابي في المراجعة الدستورية 2016 على المركز القانوني لمجلس الأمة.

وبذلك تعد هذه المرحلة نقلة نوعية لهذه التجربة الفتية في الجزائر والأولى من نوعها وأعدت الإعتبار لمجلس الأمة غير أن هذه التجربة الممنوحة لمجلس الأمة محدودة ومحصورة على خلاف ما هو ممنوح للغرفة الأولى وهذا ما سنتطرق له.

أولا: تنظيم عملية التصويت في مجلس الأمة: بعد دراسة النص القانوني من طرف اللجنة الدائمة يعرض تقريرها على مجلس الأمة بغرض المناقشة والتصويت تأخذ المناقشة نفس إجراءات المتبعة على الغرفة الأولى، أما التصويت فيكون بنصاب معين متى توفر دخل النص القانوني حيز التنفيذ.

وقبل أن نتطرق لإجراءات مناقشة مجلس الأمة للنصوص المحالة نتناول في البداية دراسة كيفية تنظيم عملية التصويت والمصادقة ثم القيود الواردة عليها، وعلى إثر ذلك نتطرق لإجراءات المناقشة والتصويت وقد تكفل كل من القانون العضوي رقم 99-02 والنظام الداخلي لمجلس الأمة بعملية التصويت وتحديد شروطه وإجراءاته وسوف نتناولها فيما يلي:

¹ سعاد عمير، مرجع سابق، ص 100.

1 - التصويت حق شخصي لأعضاء مجلس الأمة: على غرار نواب المجلس الشعبي الوطني يعتبر التصويت حق شخصي لأعضاء مجلس الأمة، لذلك يتعين على عضو المجلس أن يباشر عملية التصويت بنفسه، غير أنه يمكن إستثناء الأخذ بنظام الوكالة في هذا المجال وهذا ما أكدته المادة 58 الفقرة الثالثة والرابعة من النظام الداخلي لمجلس الأمة والتي تنص على ((تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي)) غير أنه في حالة غياب عضو من المجلس يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد.

لقد جعل المشرع الوكالة وجوبية في حالة غياب عضو مجلس الأمة¹، حيث ألزم كل عضو غائب بتوكيل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه بدليل إستخدامه عبارة "يجب"، خلافا لما ورد ضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث جعل المشرع الأمر جوازي بالنسبة للنائب الغائب في المجلس الشعبي الوطني.² بدليل إستعماله عبارة نيابة عنه، كما يمكنه التغيب دون اللجوء لإستخدامه الوكالة.

2 - التصويت يتم وفق طرق محددة قانونا:

طبقا لنص المادة 58.³ من النظام الداخلي يصادق مجلس الأمة إما بالإقتراع السري أو بالإقتراع العام برفع اليد أو بالإقتراع العام الإسمي .

حيث يقرر مكتب مجلس الأمة بعد إستشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الإقتراع

ثانيا - القيود الواردة على عملية التصويت:

هناك جملة من القيود والضوابط التي تحول دون التصويت على القوانين في المجلس بطريقة تلقائية، ولعل أهم هذه القيود هي قيد الأغلبية وقيد الزمن.

1 - الأغلبية في التصويت: يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي

الوطني ويصادق عليه، وطبقا لنص المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لا تصح

المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع أعضائه على الأقل.⁴

¹ سعاد عمير، مرجع سابق، ص 100.

² أنظر المادة 4/63 من النظام المجلس الشعبي الوطني.

³ أنظر المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁴ أنظر المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

بحيث تتم مراقبة مدى توافر النصاب المحدد قانونيا قبل البدء في عملية التصويت وعند عدم توفر النصاب يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية مما يعني أن توافر أغلبية ثلاثة أرباع 3/4 للمصادقة في مجلس الأمة في جميع الأحوال، ولا تصح عملية التصويت إلا بإكتمال هذا النصاب، وهذا ما أكدته المادة 60 سالفه الذكر عندما اشترطت ضرورة مراقبة النصاب قبل البدء في عملية التصويت.

ولم يشر النظام الداخلي لمجلس الأمة إلى حالة عدم توافر الأغلبية المطلوبة حتى بعد عقد جلسة ثانية، بخلاف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي أشار ضمن المادة 58 منه إلى أنه في حالة عقد جلسة ثانية يكون التصويت صحيحا مهما بلغ عدد النواب الحاضرين مما يعني أنه وضمن مجلس الأمة لا يمكن التصويت إلا بحضور 3/4 ثلاثة أرباع الأعضاء وعند عدم توافر هذه الأغلبية يستمر المجلس في التأجيل حتى تحضر أغلبية 3/4 المطلوبة¹، خلافا للمجلس الشعبي الوطني الذي يصح التصويت ضمنه في الجلسة الثانية مهما بلغ عدد النواب الحاضرين .

ومن ثم لو حضر بالمجلس الشعبي الوطني نصف النواب تصبح عملية التصويت صحيحة بتحقيق طائفة من هؤلاء النواب أغلبية بسيطة عند مصادقتهم على نص معين وبالتالي ينتقل النص إلى الغرفة الثانية لتستأنف دراسته والمصادقة عليه .

ومن خلال المقارنة بين نصاب التصويت في الغرفتين، نجد أن النصاب المقرر للمصادقة على القوانين في مجلس الأمة ورد مختلفا في النصاب المطلوب في المجلس الشعبي الوطني. فالنصاب 3/4 المقرر للمصادقة في مجلس الأمة جاء قويا مقارنة مع النصاب المقرر في المجلس الشعبي الوطني .

إن مرد الخلاف هذا إلى سببين هما:

الأول: أن المشرع حينما أجاز الوكالة في التصويت ضمن المجلسين جعل الأمر وجوبا كما سلف الذكر بالنسبة لعضو مجلس الأمة المنتخب بينما كان الأمر جوازيا بالنسبة للنائب.

ثانيا: إن عدد أعضاء مجلس الأمة قليل مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني كما أن نصاب المصادقة في مجلس الأمة قوي وصعب التحقيق مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني، فلو لم تحتسب

¹ سعاد عمير، مرجع سابق، ص 111-112.

أصوات الغائبين لإستحالة تحقيق نصاب $\frac{3}{4}$ المقرر للمصادقة ضمنه خلافا للمجلس الشعبي الوطني الذي عدد أعضائه كبير بطبعه.

إن نصاب $\frac{3}{4}$ المقرر دستوريا للمصادقة في مجلس الأمة ينطبق على جميع القوانين العادية منها والعضوية فبالنسبة للقوانين العادية فقد نصت الفقرة 3 من المادة 120 من الدستور¹ على أنه يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$.

أما بالنسبة للقوانين العضوية نصت الفقرة الثانية من المادة 123 من الدستور "على أنه يتم المصادقة على القانون العضوي بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة حيث لم يفرض المؤسس الدستوري نصابا مختلفا للتصويت على القوانين العضوية في مجلس الأمة"² بل أقر نصابا واحدا للمصادقة على القوانين العادية والعضوية.

2 - آجال التصويت والمصادقة في مجلس الأمة: الأصل العام أن المشرع لم يقيد مجلس الأمة بقيد زمني معين لكي يدرس النص المحال إليه ويصوت عليه فقد نص ضمن المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه "يرسل رئيس المجلس الشعبي النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام"³.

وقد اختلف الفقه في تأسيس وتبرير مسألة عدم إحترام القانون العضوي 99-02 مبدأ المساواة بين المجلسين في توزيع المدة المقررة للتصويت على قانون المالية خاصة وأن مسألة اللامساواة هذه غير واضحة فقد أرجعها البعض إلى أن عدد أعضاء مجلس الأمة قليل بطبيعته وبالتالي فأجل 20 عشرون يوما يعتبر كافيا بالنسبة إليهم لدراسة النص والتصويت عليه.⁴

ومن ثم تبقى للمجلس السلطة التقديرية لتحديد المدة الزمنية المتطلبة لمباشرة عملية التشريع غير أنه ملزم في هذا المجال بمراعاة مدة الدورة التشريعية، غير أنه هناك إستثناء قيد بمقتضاه المؤسس الدستوري المجلس بأجل زمني محدد لمباشرة عمله ويتعلق ذلك الأمر بدراسة قانون المالية.

¹ أنظر المادة 120 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² أنظر المادة 123 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ أنظر لمادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02.

⁴ عمار بوضياف، مدخل للعلوم القانونية، دار ربحانة، الطبعة 02، الجزائر، سنة 2000، ص 126.

حيث تنص المادة 120 من الدستور ضمن فقرتها السابقة على أنه يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، ووزعها القانون العضوي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة واللجنة المتساوية الأعضاء إذا إقتضى الأمر، فأعطى للمجلس الشعبي الوطني أجل 47 سبعة وأربعين يوما ومجلس الأمة عشرون يوما 20 وثمانية أيام 08 للجنة المتساوية الأعضاء¹.

وقد اختلف الفقه في تأسيس وتبرير مسألة عدم إحترام القانون العضوي رقم 99-02 مبدأ المساواة بين المجلسين في توزيع المدة المقررة للتصويت على قانون المالية خاصة وأن مسألة اللامساواة هذه غير واضحة فقد أرجعها البعض إلى أن عدد أعضاء مجلس الأمة قليل بطبيعته وبالتالي فأجل 20 عشرون يوما يعتبر كافيا بالنسبة إليهم لدراسة النص والتصويت عليه². بينما أرجعها البعض الآخر إلى أن مجلس الأمة لا يملك سلطة تعديل النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ومن ثم فهو لا يحتاج إلى وقت طويل لدراسته.

ثالثا - إجراءات المناقشة والتصويت: تتم المناقشة والتصويت في مجلس الأمة نفس الإجراءات المتبعة في الغرفة الأولى وذلك من خلال إذا كان تصويت مع مناقشة عامة أو محدودة أو تصويت دون مناقشة.

1- التصويت مع مناقشة عامة: يباشر مجلس الأمة مناقشة النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني من خلال الإستماع إلى تقرير ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة الذي يعمل على عرض تقرير اللجنة التمهيدي، ثم يأخذ الكلمة أعضاء مجلس الأمة الذي سبق وأن سجلوا أنفسهم لهذا الغرض، وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على محمل النص.

وعلى إثر المناقشات يقرر مكتب المجلس بعد أخذ رأي كل من ممثل الحكومة واللجنة المحال إليها الموضوع، أما المصادقة على النص ككل إن لم يكن محل ملاحظات أو توصيات وهنا ينتقل النص القانوني لمرحلة الإصدار متى حاز على أغلبية ثلاثة أرباع ¼ أعضاء المجلس.

وأما الشروع في مناقشة النص مادة بمادة وهنا يظهر الإختلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث أنه وضمن المجلس الشعبي الوطني نجد أن صلاية تقرير الشروع في المصادقة على النص بكامله أو المناقشة مادة بمادة يمارسها المجلس ككل وليس مكتب المجلس فقط، كما هو

¹ أنظر المادة 144 من القانون العضوي 99-02.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 126.

الشأن في مجلس الأمة، كما أنه لا يوجد في مجلس الأمة إمكانية لتأجيل التصويت على النص كما هو الحال في المجلس الشعبي الوطني، غير أنه وبالرجوع للواقع العملي لا تجرى إجراءات المناقشة بهذا الشكل.¹

ذلك أنه وبعد المناقشات العامة تتسحب اللجنة المختصة لإعداد تقريرها التكميلي حول النص آخذة بعين الإعتبار تدخل الحكومة وآراء أعضاء مجلس الأمة المتدخلين في النقاش العام، وتعود مجدداً إلى المجلس، ومن ثم تعقد جلسة عامة للمصادقة على النص وضمن هذه الجلسة تعرض اللجنة تقريرها التكميلي وتقدم جملة من التوصيات حول ما يجب فعله أو تجنبه، وعلى ضوء ذلك تدعو للمصادقة أو عدم المصادقة على النص.

وفقاً لنص المادة 40 من القانون العضوي رقم 99-02² عند المناقشة مادة بمادة يمكن لرئيس المجلس أن يعرض جزء من النص للمصادقة إن لم يكن محل ملاحظات توصيات من اللجنة المختصة، أما الأحكام محل الخلاف فيجب أن تقدم للجنة المختصة توصيات وتلك التوصيات هي التي تمثل رأي مجلس الأمة عند إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء .

2 - التصويت مع مناقشة محدودة: طبقاً لنص المادة 41 من القانون العضوي رقم: 99-02 يكون التصويت مع مناقشة محدودة بناء على قرار مكتب مجلس الأمة، وذلك عملاً بطلب الحكومة أو اللجنة المحال عليها الموضوع وخلال المناقشة المحدودة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة واللجنة المختصة ولم يحدد القانون العضوي حالات اللجوء لمثل هذا الإجراء، وكان حلي به تدارك مثل هذا الوضع لأن الأصل في المناقشة أن تكون عامة وتقييدها يكون إستثناء لذلك كان لا بد من توضيح هذا الإستثناء حتى لا يطغى على القاعدة القانونية العامة .

3 - التصويت دون مناقشة: يتم اللجوء إلى التصويت دون مناقشة إذا تعلق الأمر بالأوامر التشريعية التي يتخذها الرئيس في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان طبقاً لنص المادة 124 من دستور 1996³ حيث أن مثل هذه الأوامر لا تخضع للمناقشة العامة على غرار النصوص القانونية المحالة من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة،

¹ بوزيدي لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء من النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 42.

² أنظر المادة 40 من القانون العضوي رقم 99-02.

³ أنظر المادة 124 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

بل يتعين على مجلس الأمة في هذه الحالة أن يصادق على هذه الأوامر مباشرة بعد سماع تقرير اللجنة المختصة دون أن تتم المناقشة في الموضوع.

رابعاً: مرحلة تبليغ النصوص القانونية:

لا تنتهي عملية التشريع بمجرد المصادقة المتتالية على النص القانوني من قبل الغرفتين أو عدم المصادقة عليه من قبلهما بل لابد من تبليغ رئيس الجمهورية بالنص النهائي المصادق عليه من قبل الغرفة الثانية أو تبليغ الوزير الأول بالأحكام محل الخلاف عند عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المحال عليه من الغرفة الأولى.

وبمجرد تبليغ رئيس الجمهورية بالنصوص القانونية المصادق عليها تنتهي مهمة البرلمان ليستأنف بعد ذلك الرئيس ممارسة سلطاته عليها والمتمثلة إما في إصدار النص المبلغ له من قبل رئيس مجلس الأمة أو طلب إجراء مداولة ثانية بشأنه وقصرها على الغرفة الأولى. وطبقاً لنص المادة 43 من القانون العضوي 99-02 يتعين على رئيس مجلس الأمة أن يرسل النص النهائي الذي صادق عليه المجلس إلى رئيس الجمهورية، وذلك في ظرف عشرة 10 أيام ويشعر بهذا الإرسال كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول. وأراد من خلال ذلك المشرع لكيفية وطريقة تبليغ النصوص القانونية تحقيق هدفين:

الأول: هدف شكلي ويتمثل في إعلام كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول

بعملية إرسال النص إلى رئيس الجمهورية.

أما الهدف الثاني: فيمكن إعتباره هدف إجرائي لأنه يعكس بوضوح توجه المؤسس الدستوري إلى تبني نظام الإتجاه الواحد في العمل التشريعي الذي بمقتضاه ينطلق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وينتهي عند مجلس الأمة دون أن تتم إحالة النصوص المصادق عليها مرة أخرى إلى الغرفة الأولى.¹ ويقوم رئيس الجمهورية على إثر تبليغه بالنص بإصداره وذلك في غضون ثلاثون 30 يوماً من تاريخ تسليمه إياه.

¹ أنظر المادة 120 من دستور 1996 المعدل والمتمم

المطلب الثاني: دراسة النص التشريعي أمام اللجنة متساوية الأعضاء

درسنا من خلال الفقرات السابقة، أن كل غرفة تصادق على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وفي حالة ما إذا لم يسجل أي منهما أي اعتراض، فإن النص يكمل مساره التشريعي ولكن الإشكال المطروح هو أن الغرفتين قد تختلفان، الغرفة الواحدة قد تقدم تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى والعكس صحيح وبالتالي تطرح مسألة كيفية حل هذا الأخلاق.¹

وفي هذه الحالة ما هو مصير النص الذي صادقت عليه إحدى الغرف وترفضه الغرفة الأخرى؟ وبالرجوع إلى نصوص الدستور والقانون العضوي 16-12، نلاحظ أن المؤسس الدستوري وضع آلية لمواجهة هذا النوع من الخلاف تمثلت في اللجنة المتساوية الأعضاء للتعمق ومعرفتها أكثر لآبد من معرفة الآتي:

الفرع الأول: تشكيلة وسير عمل اللجنة متساوية الأعضاء

أولاً: تشكيلة اللجنة:

حددت المادة 108 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة والتي جاء فيها "... وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين. من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، نرى الأساس الدستوري لإنشاء هذه اللجنة كما جاء تنظيم عمل وتشكيل هذه اللجنة في الفصل الرابع من القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.² كما تطرقت المواد من 67 إلى 70 التي جاءت في الباب السادس من النظام الداخلي لمجلس الأمة³ لعمل هذه اللجنة. تتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من 10 أعضاء من كل غرفة من غرفتي البرلمان بالإضافة إلى 05 أعضاء احتياطيين من كل غرفة.⁴

¹ بوزيدي لزهاري، مرجع سابق، ص 37.

² أنظر المواد 87 إلى 97 من القانون العضوي 99-02.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة - المعدل - الجريدة الرسمية العدد 48.

⁴ أنظر المادة 88 من القانون العضوي 99-02.

لا يتم تعيين أو إستدعاء الأعضاء المشكلين للجنة المتساوية الأعضاء إلا بعد طلب الوزير الأول اجتماع هذه اللجنة لدراسة نص محل الخلاف بين الغرفتين. يبلغ طلب الوزير الأول إلى كل من رئيس الغرفتين المشكلتين للبرلمان.¹

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بعد تشكيلها وجوبا خلال 10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب يتم عقد اجتماعات هذه اللجنة بالتناوب إما في مقر المجلس الوطني أو في مجلس الأمة،² ويعقد اجتماعها الأول بدعوى أكبر أعضائها سنا.

يحق لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة كما يحق للجنة المتساوية الأعضاء طلب الاستماع في حالات معينة لأعضاء البرلمان وكذا رئيس الغرفتين تستعين اللجنة المتساوية الأعضاء في دراستها للموضوع محل الخلاف³ بالتوصيات التي أعدتها اللجنة المختصة في موضوع النزاع على مستوى مجلس الأمة. وتعتبر المهمة الأساسية لهذه اللجنة البحث عن حلول توفيقية للأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان خصوصا إذا ما كان الخلاف قائما حول أجزاء فقط من القانون المعروض على اللجنة.

لأجل هذا تقوم اللجنة بإعداد تقرير عن الأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان ويتضمن هذا التقرير استنتاجاتها واقتراحاتها بخصوص كل مادة. تقوم اللجنة بإعداد صياغة المواد محل الخلاف أو إلغاء بعضها والإبقاء على البعض الآخر كما صوت عليه المجلس الشعبي الوطني كحل توفيقى لكن بعد موافقة الحكومة.⁴ لا يمكن للجنة في إطار مباشرتها اختصاصاتها أن تتعرض إلى أحكام أخرى في النص محل الخلاف المعروض عليها للبت فيه.⁵ تؤول رئاسة اللجنة المتساوية الأعضاء إلى من ينتخب من بين أعضاء الغرفة التي يتم اجتماع اللجنة في مقرها، لينتخب نائب رئيس اللجنة من بين أعضاء الغرفة الأخرى تنتخب اللجنة مكتبا لها إضافة إلى رئيس ونائب الرئيس ومقررين اثنين.⁶ ولهذا "هناك من يعتبر أن هذه النسبة العالية لا بد من إعادة النظر فيها لأن الربع ¼

¹ أنظر المادة 87 من القانون العضوي 99-02.

² أنظر المادة 89 من القانون العضوي 99-02.

³ أنظر المادة 93 من القانون العضوي 99-02.

⁴ العيد عاشوري، مرجع سابق، ص 72.

⁵ أنظر المادة 94 من القانون العضوي 99-02.

⁶ أنظر المادة 90 من القانون العضوي 99-02.

¼ أعضاء المجلس زائد عضو واحد (01) يمكنهم عرقلة العمل التشريعي وهذا بعدم الحضور أو الامتناع عن التصويت أو التصويت سلباً¹

ثانياً: دور اللجنة المتساوية الأعضاء: تتعدّد اللجنة المتساوية الأعضاء عندما لا يصادق مجلس الأمة على كل أو بعض أحكام النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. وقد تتحقق عدم المصادقة عند عدم اكتمال النسبة التي اشترطها المؤسس الدستوري وهي ثلاثة أرباع ¾.²

ومما لا يحتاج لكثير من الشرح أن التلّث الرئاسي في مجلس الأمة يستطيع أن يؤثر على أي نص يعرض على مجلس الأمة للمصادقة وبعبارة أخرى فإنها تختص بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها تبعاً للإجراءات العادية المتبعة على مستوى اللجان الدائمة عادة.³ تقوم اللجنة بعد إعداد النص الجديد بتبليغ الوزير الأول ويتم هذا من طرف الغرفة التي عقدت اللجنة اجتماعاتها فيها. يدخل عرض النص الجديد المتوصل إليه في اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة ضمن مهام الوزير الأول صاحب الحق الحصري في دعوة اللجنة للانعقاد دون أن يكون مقيداً بأي أجل لعرضه على غرفتي البرلمان كل على حدى للمصادقة عليه.⁴

بعد استلام الوزير الأول لتقرير اللجنة يبلغ لرئيسي الغرفتين رغبة الحكومة في عرض النص للمصادقة لتتم برمجته في إحدى الجلسات العامة لكل غرفة ويمكن هنا أن تتم عملية المصادقة في الغرفة الثانية قبل الأولى ثم يتولى مقرر كل غرفة تقديم تقرير اللجنة بحضور مكتبها وممثل عن الحكومة لتتم عملية التصويت على الأحكام محل خلاف مادة مادة ثم يتم التصويت على كامل النص بالأغلبية المنصوص عليها في الحالات الأخرى.⁵ إذ يتم المصادقة على النص وبالأغلبية المطلوبة تقوم الحكومة بسحبها كاملاً ولا يحق لها إيداعه مرة أخرى إلا بعد مرور 12 شهراً.

¹ مداخلة بوزيد لزهارى في الملتقى الوطني حول، اشكالية أنظر المادة 120 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² أنظر المادة 120 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ بوزيدي لزهارى مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ص 119.

⁴ لونيس بوجمعة الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997 مذكرة لنبييل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة الدولية والمؤسسات العمومية، 2005-2006، ص 62.

⁵ أنظر المادة 120 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

فقد أظهر الواقع العلمي أن هذه اللجنة غير موجودة إلا لحل الخلافات التقنية البسيطة في غالب الحالات التي عالجتها حيث أنه كلما لوحظ خلاف جوهرى حاد وشديد لا تستدعى هذه اللجنة ويتم تجاهلها على الإطلاق¹.

ثالثاً: سير عمل اللجنة متساوية الأعضاء:

تجتمع اللجنة بطلب من الوزير الأول وفقاً لنص المادة 5/138 من التعديل الدستوري 2016 وتحدد المادة 2/88 من القانون العضوي 16-12 أجل الاجتماع بـ 15 يوماً من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف² وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوماً، ويتم اجتماع اللجنة في غرفتي البرلمان بالتناوب³.

فتنتخب اللجنة متساوية الأعضاء مكتبها الذي يكون رئيسه من ضمن أعضاء الغرفة التي ينعقد فيها الاجتماع وتكون تبعاً لذلك الرئاسة بالتناوب بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. أما نائب الرئيس فيكون من الغرفة الأخرى غير التي ينتمي إليها الرئيس، وتعين كل غرفة مقرر من بين أعضائها⁴.

تتبع اللجنة متساوية الأعضاء في دراسة الأحكام محل الخلاف نفس الإجراءات المتبعة أمام اللجان الدائمة الخاصة بالغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها المادة 92 من القانون العضوي 16-12 كما يمكن للجنة في سبيل تحقيق هدفها الاستماع إلى أي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها المادة 94 من القانون العضوي 16-12 وتتمثل مهمة اللجنة في اقتراح نص حلول الأحكام محل الخلاف، تم تفرع الاستنتاجات التي توصلت إليها في تقرير يسلمه رئيس اللجنة إلى رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة بمقرها⁵. يبلغه هذا الأخير للوزير الأول الذي يعرضه بدوره على الغرفتين للمصادقة عليه طبقاً للإجراءات المعتادة في المصادقة على النص التشريعي.

¹ بوزيدي لوهاري، مرجع سابق، ص 45.

² أنظر المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ أنظر المادة 91 من القانون العضوي 16-12.

⁴ أنظر المادة 95 من القانون العضوي 16-12.

⁵ أنظر المادة 96 من القانون العضوي 16-12.

الفرع الثاني: نتائج انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء

نتائج انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء يحتمل الكثير من القرارات، فقد يتم تدارك الخلاف وبالتالي يزول الأشكال تماما، وقد لا يتم الاتفاق مما يطرح إشكالية مصير النص التشريعي بعد إعداد اللجنة تقريراً بشأنه.

أولاً: عرض نص الصلح على غرفتي البرلمان

بعد انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها عن الأحكام محل الخلاف، يسلم إلى رئيس الغرفة التي انعقدت بمقرها اللجنة، والذي يسلمه بدوره للوزير الأول المادة 95 من القانون العضوي 16-12، هذا الأخير يعرض النص على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه. المادة 96 من القانون العضوي 16-12، مع عدم إمكانية إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة.¹

ثانياً: المصادقة على نص الصلح: إن الإجراء المتبع في التصويت على نص الصلح هو نفسه الإجراء المتبع بخصوص نص تشريعي أي أنه بإمكان كل من المجلسين إشراك بقية أعضائها في دراسة نص الصلح والمصادقة عليه، ومسألة التصويت تطرح عدة احتمالات على مستوى غرفتي البرلمان، فعل مستوى المجلس الشعبي الوطني مصير النص لا يخرج عن هذه الاحتمالات.

- يصوت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة بعدما يحال النص إلى مجلس الأمة ليصوت عليه هذا الأخير.
- يصوت المجلس الشعبي الوطني على الاقتراح بعد إدخال تعديلات عليه وافقت عليه الحكومة.
- لا يصوت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء.
- تمسك المجلس الشعبي الوطني بتعديلاته التي رفضتها الحكومة، وبالتالي لا مجال للاتفاق أصلاً.

أما الاحتمالات الواردة عن مجلس الأمة فهي لا تخرج كما يلي:

موافقة مجلس الأمة على الاقتراح الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. وموافقة مجلس الأمة على الاقتراح الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني لكن بعد إدخال تعديلات عليها توافق عليها الحكومة.

¹ أنظر المادة 05/138 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

- رفض مجلس الأمة للاقتراح الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.
- موافقة مجلس الأمة على الاقتراح مع إدخال تعديلات جديدة بموافقة الحكومة بحسب التعديلات التي يكون المجلس الشعبي الوطني قد أدخلها بموافقة الحكومة عليها وهنا يكمل النص مساره التشريعي.
- رفض الحكومة لتعديلات مجلس الأمة وتمسك هذا الأخير بها وفي حال لم تتفق الغرفتين على اقتراح اللجنة، فإننا نكون أمام حالة استمرار الخلاف المنصوص عليها في المادة 138 من تعديل 2016، التي أعطت بدورها كلمة الفصل للمجلس الشعبي الوطني كحل نهائي فله أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه كما وقد استخدمت المادة 138 حلا آخر وهو سحب النص في الحالة التي لا تخطر فيها الحكومة المجلس الشعبي الوطني.

ثالثا: تبليغ وإصدار النص التشريعي: بعد موافقة البرلمان على مشروع القانون يرسل إلى رئيس الجمهورية في ظرف 10 أيام، حيث يقوم هذا الأخير وفقا للمادة 144 من التعديل الدستوري 2016 بإصداره خلال 30 يوما ومع ذلك يمكن لرئيس الجمهورية ألا يقوم بعملية الإصدار وإنما يلجأ إلى طلب قراءة ثانية من البرلمان أو إخطار المجلس الدستوري.¹

- 1- **القراءة الثانية:** يمكن لرئيس الجمهورية حسب المادة 145 أن يعترض على القانون ويطلب إجراء مداولة ثانية بشأنه و هذه الصلاحية غير مقيدة بشروط موضوعية بل بأجل 30 يوما فقط الموالية لتاريخ إصداره في هذه الحالة يجب حصول النص على أغلبية خاصة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة² وهي 3/2 من الأصوات
- 2- **إخطار المجلس الدستوري:** اذا اخطرت سلطة من السلطات عليها في المادة 187 من دستور 2016 (أي رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو 50 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة) المجلس الدستوري قبل صدور القانون يتوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري³ وفق الشروط التي حددتها المادة 188

¹ محمد الخطيب سعدي، العلاقة بين السلطين التشريعيين والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، منشورات بيروت، 2008، ص 112.

² محمد الصغير بعلي، مدخل للعلوم القانونية دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006، ص 27.

³ أنظر المادة 145 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

ويعطي المجلس الدستوري رأيه أو يصدر قراره في ظرف 30 يوما من تاريخ الإخطار وفي حالة وجود طارئ وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفض هذا الأجل إلى 10 أيام¹.

¹ أنظر المادة 189 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

خلاصة الفصل الثاني

بالرجوع لما تم عرضه في هذا الفصل المتعلق بإجراءات المبادرة البرلمانية بالتشريع الجزائري، تطرقنا إلى اللجان البرلمانية ودورها في العملية التشريعية، وكيفية إيداع المبادرة ودراستها أمام اللجنة المختصة.

بعد ذلك تطرقنا للمسار التشريعي للنص القانوني في غرفتي البرلمان، وذلك من خلال مناقشة النص والتصويت عليه في نظام الغرفتين كل غرفة على حدة بدءاً بالغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني، وذلك من خلال تنظيم عملية التصويت وصولاً إلى تبليغها إلى مجلس الأمة ويتحلل هذه العملية مجموعة من القيود والشروط التي وضعها المشرع على عملية التصويت.

وتأتي بعدها عملية التنظيم على مستوى الغرفة الثانية التي لديها نفس إجراءات الغرفة تقريبا كذلك مجموعة من القيود والشروط ويكون الإختلاف بينهما من حيث الأغلبية في التصويت وكذلك آجال التصويت.

ومن خلال دراسة النص القانوني على مستوى الغرفتين ومن خلال المناقشة التي تكون بصدده التناول قد يحدث خلاف بينهما، وبالتالي تم تكوين لجنة متساوية الأعضاء يمكن اللجوء إليها في هاته الحالات للفصل في هذا الخلاف من خلال إنعقاد اللجنة ودراسة النص والوصول إلى فض هذا النزاع وحله، وذلك بعرض نص الصلح على مستوى الغرفتين والمصادقة عليه بعد الموافقة، وإذا لم يتم الوصول إلى حل يسحب النص.

الخاتمة

تعتبر السلطة التشريعية من أهم الهياكل الأساسية في الدولة، حيث تحتل موقعا هاما في البنية المؤسساتية لأنها تعتبر صاحبة الإختصاص الأصيل في صناعة العملية التشريعية بحيث تستمد قوتها من الإرادة الشعبية، بإعتبارها الممثلة الوحيدة للشعب وهي التي تقوم بترجمة رغباته وذلك يكون بسن القوانين وهذا ما أكده المؤسس الدستوري في دستور 1996 عندما نص صراحة بأن الشعب مصدر كل سلطة.

ويتضح من خلال ما سبق وبعد دراستنا لموضوع المبادرة البرلمانية والذي حاولنا من خلالها الإحاطة بكل جوانبه وتجسيد ورسم بوضوح معالم المبادرة البرلمانية بالتشريع في القانون الجزائري، وذلك أن العمل التشريعي لم يمارس من قبل غرفة واحدة ممثلة للشعب بل تم تدعيم السلطة التشريعية بغرفة أخرى تسعى إلى تحقيق أهداف مباشرة ومكاملة في نفس الوقت لعمل الغرفة الأولى وتحكم عملية سن التشريع في الجزائر العديد من الشروط والإجراءات، كما تمر بمجموعة من الخطوات صاغ لها المؤسس الدستوري من الآليات ما هو كفيلا بتنظيمها مراعيًا في ذلك مبادئ المساواة والتعاون والتكامل بين المجلسين من جهة وضرورة إستقلال كل غرفة في تسيير شؤونها من جهة أخرى، وحاول كذلك المؤسس الدستوري الجزائري وعلى ضوء آخر تعديل له لدستور 2016 تجسيد ما يسمى بالإزدواجية التشريعية .

فبالنسبة للبرلمان نجد أنه قد أصبح اليوم مجلس الأمة المنظم الفعلي للمجلس الشعبي الوطني في صياغة القانون ويتضح ذلك من خلال تقسيم المبادرة التشريعية بين كلا الغرفتين، لكن بالنسبة لمجالات المبادرة بالقوانين نجد أن المجلس الشعبي الوطني هو المتفوق على مجلس الأمة، بإعتبار أن هذا الأخير إختصاص يدخل في ثلاثة مجالات، وهي التنظيم المحلي، التقسيم الإقليمي، وكذا تهيئة الإقليم.

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

ورسم كذلك 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.

وبصفة عامة قد أوصلتنا دراستنا للموضوع إلى عدد من النتائج والإقتراحات التي سنوردها تبعا

كمايلي:

أولا: النتائج

- تضائل إقتراحات نواب وأعضاء البرلمان والتي تكاد تنعدم، بحيث أصبح البرلمان مجرد هيئة للمصادقة على مشاريع القوانين وأوامر رئيس الجمهورية.
- تقوم الحكومة وحدها بالمبادرة في كل تشريع يتعلق بالشؤون المالية أو له إنعكاسات على الميزانية أو على العلاقة مع دول أخرى أو مؤسسة دولية.
- إن سيطرت الحكومة على جدول الأعمال يعتبر أهم إمتياز للمبادرة الحكومية حيث ستحظى بالأولوية مقابل تهميش إقتراحات القوانين وإدراجها في مراتب قد تفصيها أصلا من المناقشة في الدورة المحددة.
- الإمتيازات التي وضعها المؤسس الدستوري لصالح السلطة التنفيذية وهو ما تم تكريسه من خلال السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بإعتباره حامي الدستور والمشرع بموجب أوامر وإمكانية اللجوء إلى إستفتاء، كذلك صلاحياته في الظروف العادية والإستثنائية مما جعل دور البرلمان مضمحلا مقابل ما تقوم به السلطة التنفيذية من أعمال في مجال التشريع.
- إن النصاب المشروط للمصادقة على المبادرة التشريعية هو أغلبية مطلقة للقوانين العضوية والأغلبية البسيطة للقوانين العادية وهذا يوضح أن مجلس الأمة لم يعد غرفة تسجيل بل هيئة تتمتع بالإختصاص التشريعي والمناقشة والتعديل وأخيرا المصادقة.
- من خلال التجربة البرلمانية يتضح لنا ضعف المبادرة التشريعية ذات الإختصاص الأصيل مقارنة بالمبادرة ذات الأصل الحكومي.
- التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سن التشريع إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات.

ثانيا: الإقتراحات

- إدراج شرط المؤهل العلمي للترشح للمجالس المنتخبة.
- تفعيل مبدأ إستقلالية البرلمان في وضع جدول أعماله.
- سن قوانين لمعاقبة النواب والأعضاء في حالة التقاعس في أداء المهام.

- رفع القيد العددي للنواب أو الأعضاء في مجال إقتراح القوانين.
- منح مجلس الأمة إمكانية المبادرة بالقوانين في نفس المجالات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني.
- تدعيم إختصاص البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين والتقليل من هيمنة المشاريع الحكومية على حساب إقتراحات القوانين، ويكون ذلك من خلال الإستغناء عن مختلف الشروط سواء كانت شكلية أو موضوعية التي تؤثر سلبا على الدور التشريعي للبرلمان أو على الأقل التخفيف منها.
- وقف إحتكار الحكومة في المجال المالي في مسألة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية.
- ضرورة وضع ضوابط فعلية لإستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، بمعنى أن يكون تحريك اللجنة من طرف أحد رئيسي غرفتي البرلمان، ضف إلى ذلك الحد من تدخل الحكومة في عمل وسير اللجنة البرلمانية.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

1. التشريع الأساسي

- 1- دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، 2016.
- 2- دستور 1976 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2. التشريع العادي

- 1- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50.
- 2- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات بينهما وبالحكومة.

3. التنظيم الداخلي

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 28 ربيع الثاني عام 1421 هـ الموافق لـ 30 يوليو سنة 2000، الجريدة الرسمية عدد 46.
- 2- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 30 ذو القعدة عام 1438 هـ الموافق لـ 22 غشت سنة 2017 في الجريدة الرسمية عدد 49.

ثانياً: قائمة المراجع

1- قائمة المراجع باللغة العربية

أ. الكتب

1. بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الإستقلال إلى اليوم، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
2. بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقانون في الدستور بين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2001، دفاثر السياسة والقانون، العدد الثاني، جانفي 2013، جامعة ورقلة.
3. بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة، دار هومة، الجزائر 2002.

قائمة المصادر والمراجع

4. بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، نشأة ترعي، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008.
5. جعفر محمد السعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية الحق، ج1، ط ق، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
6. حمودي محمد علي صبرة، الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب صبرة للتأليف والترجمة، مصر، يونيو 2009.
7. الدباس محمد، السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى، سنة 2008،
8. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010.
9. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010.
10. شلبي خالد، حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة على ضوء إجتهد المجلس الدستوري الجزائري والمناظرة الدستورية سنة 2016، مجلة المجلس الدستوري، عدد 16، 2016.
11. عبد الرحمان عزاوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بنظام العلاقة لغرفتي البرلمان والحكومة
12. عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
13. عمار بوضياف، مدخل للعلوم القانونية، دار ربحانة، الطبعة 02، الجزائر، سنة 2000
14. عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009
15. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1995
16. محمد الخطيب سعدي، العلاقة بين السلطتين التشريعتين والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، منشورات بيروت، 2008،
17. محمد الصغير بعلي، مدخل للعلوم القانونية دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006
18. محمد عنوان بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في وظيفة التشريعية، 2006.

قائمة المصادر والمراجع

19. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، د ط، دار الجامعية الجديدة، الجزائر، 2014.

20. النمر سليم وليد، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.

ب. الأطروحات والرسائل

I- أطروحات الدكتوراه

1- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006.

2- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2012/2011

3- عقيلة خلاباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009.

4- لوش دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق، 2012، 2011.

5- لوناسي جحيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة ملود معمري تيزي وزو.

6- مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المختصة في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبدأ والتطبيق، رسالة نيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة بكر بلقايد، تلمسان 2015، 2014.

7- دبيلي كمال، اللجان الدائمة في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة باجي مختار عنابة، السنة الجامعية 2017/2016.

II- رسائل الماجستير

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

قائمة المصادر والمراجع

- 2- أوتامي هاني حموموعبد المالك، الدور التشريعي لمجلس الأمة في النظام الجزائري سلطة أم وظيفة، مذكرة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن، بجاية 2015/2014.
- 3- بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014 .
- 4- بعلي شريف سامية، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدستوري، سنة جامعية 2015/2014.
- 5- ثامر عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجزائر، 2006/2005.
- 6- سعاد عيادي، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، 2014
- 7- عزلان سليمة فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001، 2002
- 8- لونيس بوجمعة الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية 2006/2005.
- 9- مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996، مذكرة ماجستير القانون العان، فرع تحولات الدولة مدرسة، دكتوراه القانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة معمري، تيزي وزو، ديسمبر 2011.
- 10- نبيلة لدرع، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004/2003.

قائمة المصادر والمراجع

11- يحي بدير، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان 2015/2024.

12- يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر 2010/2009

ب. المقالات والجلات

I- المجلات

1- الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، أكتوبر 2005، مجلس الأمة

2- بوزيدي لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء من النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

3- بوزيدي لزهاري، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان

4- بوليفة محمد عمران، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مجلة المفكر، العدد العاشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 52.

5- سعيداني لوناسي جحيقة، مكانة القوانين، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2007.

6- فرحاتي عمر، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين الأحادية والتعددية، مجلة الإجتهد القضائي، عدد 04،

7- معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني العدد الرابع (04)، 2004.

II- المقالات والمدخلات

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



فهرس

المحتويات

بسملة

آية قرآنية

شكر وعران

02.....	مقدمة.....
07.....	الفصل الأول: أطر التشريع بالمبادرة البرلمانية.....
08.....	المبحث الأول: تنظيم سلطة المبادرة البرلمانية.....
08.....	المطلب الأول: مبادرة نواب غرفتي البرلمان بإقتراح القوانين.....
09.....	الفرع الأول: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني.....
09.....	الفرع الثاني: مبادرة أعضاء مجلس الأمة.....
11.....	المطلب الثاني: الشروط الواردة على سلطة المبادرة بإقتراح القوانين.....
12.....	الفرع الأول: القيود الشكلية.....
13.....	أولاً: القيد العددي.....
15.....	ثانياً: قيد صياغة المبدرة وتسببها.....
16.....	الفرع الثاني: القيود الموضوعية.....
16.....	أولاً: ضرورة إحترام مجال الإختصاص التشريعي للبرلمان.....
18.....	ثانياً: القيد المالي.....
23.....	المبحث الثاني: مجالات إقتراح وتعديل القوانين وعوامل ضعفها.....
23.....	المطلب الأول: مجالات إقتراح القوانين.....
24.....	الفرع الأول: مجالات القوانين العضوية.....
24.....	أولاً: تعريف القانون العضوي.....
25.....	ثانياً: مبررات تبني القانون العضوي.....
26.....	ثالثاً: مجالات القانون العضوي.....
28.....	رابعاً: التمييز بين التشريع العضوي والتشريع العادي.....
30.....	الفرع الثاني: مجال القانون العادي.....
30.....	أولاً: تعريف القانون العادي.....
30.....	ثانياً: مجالات القانون العادي.....

الفرع الثالث: مجال تعديل النص القانوني.....	33
أولاً: تعديل نص القانون العادي.....	33
ثانياً: المبادرة بالتعديل الدستوري من طرف أعضاء مجلس الأمة.....	33
المطلب الثاني: عوامل ضعف إقتراحات القوانين.....	34
الفصل الثاني: إجراءات المبادرة البرلمانية في التشريع الجزائري.....	40
المبحث الأول: اللجان البرلمانية ودورها في العملية التشريعية.....	41
المطلب الأول: إيداع المبادرة على اللجان البرلمانية.....	41
الفرع الأول: دراسة المبادرة التشريعية في اللجنة المختصة.....	41
الفرع الثاني: إجراءات التعديل في المبادرة التشريعية في اللجان.....	43
المطلب الثاني: الدور الثانوي للبرلمان في إعداد جدول أعماله.....	45
الفرع الأول: أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال.....	45
الفرع الثاني: الإنعكاسات الناجمة على الدور الثانوي للبرلمان في ترتيب جدول الأعمال.....	46
المبحث الثاني: المسار التشريعي للنص القانوني من المناقشة إلى المصادقة النهائية.....	48
المطلب الأول: دراسة النص التشريعي على مستوى الغرفتين.....	49
الفرع الأول: مناقشة النص والتصويت عليه أمام الغرفة الأولى.....	49
أولاً: تنظيم عملية التصويت في المجلس الشعبي الوطني.....	50
ثانياً: القيود الواردة على عملية التصويت.....	51
ثالثاً: إجراءات المناقشة والتصويت.....	52
رابعاً: تبليغ النصوص القانونية إلى مجلس الأمة.....	55
الفرع الثاني: دراسة النص التشريعي على مستوى الغرفة الثانية.....	56
أولاً: تنظيم عملية التصويت في مجلس الأمة.....	56
ثانياً: القيود الواردة على عملية التصويت.....	57
ثالثاً: إجراءات المناقشة والتصويت.....	60
رابعاً: مرحلة تبليغ النصوص القانونية.....	62
المطلب الثاني: دراسة النص التشريعي أمام اللجنة متساوية الأعضاء.....	63

63.....	الفرع الأول: تشكيلة وسير عمل اللجنة متساوية الأعضاء
63.....	أولاً: تشكيلة اللجنة
65.....	ثانياً: دور اللجنة المتساوية الأعضاء
66.....	ثالثاً: سير عمل اللجنة متساوية الأعضاء
67.....	الفرع الثاني: نتائج إنعقاد اللجنة متساوية الأعضاء
67.....	أولاً: عرض نص الصلح على غرفتي البرلمان
67.....	ثانياً: المصادقة على نص الصلح
68.....	ثالثاً: تبليغ وإصدار النص التشريعي
72.....	الخاتمة

قائمة المصادر والمراجع

فهرس المحتويات

ملخص:

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

Résumé:

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