

في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996

الدكتورة سعيداني نوناسي ججيفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة مولود معمري تيزي وزو.

مقدمة:

تعد عملية سن التشريع من المهام والوظائف الأساسية، التي تضطلع بها المؤسسات الدستورية للدولة لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية. وتعتبر هذه العملية المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وعقلنة العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية بصورة متناسقة ومتفاعلة في الأداء⁽¹⁾.

وتحكم عملية سن التشريع مراحل وإجراءات وشروط وآليات دستورية وقانونية وتنظيمية، تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية، وتتمثل هذه المراحل والإجراءات في مراحل تحضيرية للعمل التشريعي، ومراحل وإجراءات يتبعها هذا العمل في إعداده وصياغته والتصويت عليه.

إنه من الواجب أن يراعى في تنظيم العمل التشريعي التوفيق بين اعتبارين أساسيين: أحدهما: كون البرلمان يملك السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، والثاني: كون السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص في رسم السياسة العامة للدولة ووضعها موضع التنفيذ. فبالرغم من نص المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996⁽²⁾ على أنه: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة

1 - العيد العاشوري، "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، الفكر البرلماني، العدد الثالث، مارس 2003، ص. 63.

2 - للمزيد من التفاصيل في موضوع المراحل التي يمر بها العمل التشريعي، راجع: نوناسي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2007، ص. 94 وما يليها.

راجع أيضا: أيمن محمد شريف، الاندماج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص. 200 وما يليها.

في إعداد القانون والتصويت عليه»⁽³⁾، لكن من الناحية التطبيقية نجد أن العمل التشريعي يفلت من الإرادة البرلمانية في جميع مراحلها ولاكتمال القانون فإنه يمر بعدة مراحل، أولها المبادرة التي يكون مصدرها إما البرلمان عن طريق اقتراحات القوانين، أو الحكومة عن طريق مشاريع القوانين (المبحث الأول)، إلا أن الشروط الدستورية والقانونية لممارسة حق المبادرة من قبل النواب، تجعل هذه الأخيرة سلطة صورية، يصعب على النواب ممارستها إلا بموافقة السلطة التنفيذية أي رئيس الجمهورية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المبادرة بالقوانين سلطة مشتركة بين الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني

تعتبر سلطة المبادرة بالقوانين طبقا لنص المادة 119 من دستور 1996، سلطة مشتركة بين النواب وأعضاء الحكومة (المطلب الأول)، يمارسونها وفقا للقواعد المحددة في الدستور والقوانين المنظمة للعمل التشريعي⁽⁴⁾⁽⁵⁾، لاسيما القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وينظم العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وكذا الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية.

³ - صدر الدستور الجزائري لسنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، وعدل في 10 أبريل 2002 (القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية، عدد 25، المؤرخ في 14 أبريل 2002)، عدل بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 (الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008).

⁴ - د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1966، ص. 477.

⁵ - د. سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 1984، ص. 216.

المطلب الأول: تعريف حق المبادرة بالقوانين

تعرف المبادرة بالقوانين على أنها ذلك العمل الذي يرسم الأسس للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه. وتختلف تسمية هذه المبادرة باختلاف المؤسسة التي تتقدم بها، بالتالي تكون إما عن طريق مشاريع القوانين (أولا)، أو اقتراحات القوانين (ثانيا).

- أولا: المبادرة عن طريق مشاريع القوانين

تتمثل في تلك المشاريع التي تقدمها الحكومة إلى البرلمان للتصويت عليها، ويعود إقرار هذا الحق للحكومة، نتيجة للتطور الذي عرفه دور الدولة الحديثة، في مقابل انكماش دور البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية.

- ثانيا: المبادرة عن طريق اقتراح القوانين

تتمثل في المبادرة التي يتقدم بها النواب، حيث تقوم الديمقراطية في الأنظمة المعاصرة على أساس جوهري، وهو مبدأ سيادة الشعب والتي تكمن أساسا في الإرادة العامة، حسب ما ذهب إليه جون جاك روسو في كتابه العقد الاجتماعي، وتجسد هذه الإرادة مصدرها وأساسها في التشريع، أي صنع القانون الذي يعتبر الوسيلة الأساسية لاستظهار هذه الإرادة.

يقوم المبدأ الديمقراطي على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل، ووفقا لذلك، هو الذي يقر التشريعات، لكن الدساتير اختلفت في تحديد السلطة صاحبة الاختصاص في اقتراح القوانين، فهناك دساتير حولت هذا الحق للسلطة التشريعية، كال دستور الفرنسي لسنة 1791 حيث نص على أنه « يفوض الدستور الهيئة التشريعية لوحدها باقتراح وسن القوانين »، وكان الهدف من حصر حق المبادرة في الهيئة التشريعية، هو حماية الحريات العامة، بحجة أن تخويل التاج ممارسة هذا الحق يمثل خطرا على هذه الحريات⁽⁶⁾، لكن هذا الأسلوب لم يسلم من

⁶ - راجع: ثامري عامر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2005، ص. 30.

الانتقاد كون السلطة التنفيذية هي السلطة المسيرة للدولة، وبالتالي هي الأجدر بمعرفة ما يجب عرضه من اقتراحات القوانين⁽⁷⁾.

كما توجد دساتير حصرت المبادرة على السلطة التنفيذية، وذلك مثل الدستور الفرنسي لسنة 1852، حيث نصت المادة الثامنة منه على أن لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح القوانين بمفرده. لكن ابتداءً من دستور 1946 أصبح حق المبادرة بالقوانين في فرنسا، حق مشترك بين رئيس مجلس الوزراء ونواب البرلمان⁽⁸⁾ وعمل دستور 1958 على التأكيد على هذه الشراكة، ونقل حق المبادرة إلى الوزير الأول والنواب وذلك طبقاً للمادة 1/39 منه⁽⁹⁾.

أما في النظام الجزائري، فقد تبنت مختلف الدساتير مبدأ مشاركة كل من الحكومة والنواب ممارسة حق المبادرة. ففي دستور 1963⁽¹⁰⁾ نصت المادة 36 منه على أن « لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة باقتراح القانون ».

غير أن نص هذه المادة جاء غامضاً من حيث عدم تحديد عدد النواب، ثم أزيل هذا الغموض بموجب المادة 40 من نظام المجلس الوطني حيث جاء فيها: « يودع اقتراح القانون من قبل النائب صاحب المبادرة ويتضمن توقيعه ومصوغاً في شكل مواد قانونية ومرفقاً بمذكرة إيضاحية »⁽¹¹⁾.

أما دستور 1976، فجعل حق المبادرة لرئيس الجمهورية وعشرين نائباً على الأقل⁽¹²⁾.

7 - راجع: مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص. 78.

8 - راجع نص المادة 14 الفقرة الأولى من دستور 1946 الفرنسي.

9 - للمزيد من المعلومات حول تنظيم حق المبادرة بالقوانين في النظام الفرنسي، راجع:

AVRIL (P.) et GiCQUEL (J.), Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1988, p. 215 et s.

10 - نشر دستور 1963 في الجريدة الرسمية، عدد 64 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ص. 888.

11 - راجع: د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، تشريعاً، فقهاً، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص. 75.

12 - المادة 148 من دستور 1976 والذي صدر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، عدد 94 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976، ص. 1122.

وابتداءً من دستور 1989⁽¹³⁾ ثم دستور 1996، أصبح حق المبادرة بالقوانين لرئيس الحكومة والنواب.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2008⁽¹⁴⁾ وبعد القضاء على مؤسسة رئاسة الحكومة، أصبح حق المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول، وباقتراحات القوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني. وبالرغم من تبني دستور 1996 مبدأ الازدواجية البرلمانية، فإن المبادرة بالتشريع بقيت حكراً على نواب المجلس الشعبي الوطني دون نواب مجلس الأمة وذلك خلافاً للدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي خول نواب الغرفتين حق المبادرة باقتراحات القوانين، وذلك تطبيقاً لنص المادة 39 الفقرة الأولى منه.

2 - دور الأنظمة القانونية المنظمة للعمل التشريعي في تكريس حق المبادرة:

يتمثل القانون في مجموعة القواعد العامة المجردة والملزمة التي تحكم سلوك الأشخاص في المجتمع، والتي يجب على السلطة العامة ضمان احترامها بتوقيع الجزاء على من يخالفها. إن أهمية وقوة سلطة البرلمان، أو بالعكس ضعفه لاسيما في ممارسة حق المبادرة بالقوانين، تتجلى لنا بوضوح عند دراسة الإجراءات المتعلقة بالعمل البرلماني المحددة في الدستور، وفي الأنظمة القانونية المنظمة للعمل التشريعي، وفي الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية، وبالتالي تعتبر هذه الإجراءات وسيلة فعالة من أجل تقوية أو إضعاف سلطته.

إلى جانب تحديد دستور 1996 سلطة المبادرة باقتراحات القوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني دون نواب مجلس الأمة، بوضع شروط شكلية وموضوعية تؤدي إلى شل أية مبادرة يريد النواب اقتراحها⁽¹⁵⁾، فإن القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قيد سلطة النواب

¹³ - المادة 113 من دستور 1989 والصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية، عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989.

¹⁴ - راجع المادة 11 من التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق.

¹⁵ - هذا ما سندرسه في الجزء الثاني.

في المبادرة، وذلك من خلال وضع قواعد وإجراءات تؤدي في الأخير إلى كبح أية مبادرة يقوم بها النواب، لاسيما الإجراء المنظم في المادة 16 والتي تنص على أنه: « يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة »، وحسب هذه المادة فإن تحديد جدول الأعمال لكل دورة تشريعية، هو عملية يشارك فيها مكتب الغرفتين وممثل الحكومة، لكن هذه الشراكة غير متوازنة لأن الفقرة الثانية من المادة 16 قد حددت الطرف الفاعل في العملية، حيث أن ضبط الجدول إنما يكون تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، والحقيقة أن تحديد جدول الأعمال ما هو إلا ترتيب للمواضيع حسب الأولوية.

إلى جانب ذلك، نظمت المادة 17 من القانون العضوي 02/99 حالة الاستعجال، فيمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على استعجاله. عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية. كما يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات، مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، وهذا طبقاً لما جاء في نص المادة 26 من القانون العضوي رقم 02/99. ونلاحظ أن حق الإدراج موقوف على إرادة الحكومة، حتى ولو تعلق الأمر باقتراح قانون⁽¹⁶⁾.

أما الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية، فرغم نص دستور 1996 في الفقرة الثالثة من المادة 115 على أنه: « يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادق عليها »، فإن يجب أن يكون تنظيمها للعمل التشريعي مطابقاً لما جاء به القانون العضوي 02/99 هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن خضوع هذه الأنظمة الداخلية للرقابة الوجوبية من طرف

¹⁶ - راجع:

HARTANI (A.K), Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, thèse de doctorat d'Etat en droit public, université d'Alger, Juin 2003, p. 354.

المجلس الدستوري بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية، يؤدي إلى عدم سيادة الغرف البرلمانية على نظامها الداخلي، ويعتبر وسيلة لتدخل السلطة التنفيذية في تنظيم العمل التشريعي ومساسا بسيادة الغرف البرلمانية على أنظمتها الداخلية. فعلى سبيل المثال جاء في حيثيات الرأي رقم 04 ر.ن.د.م.د/98 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة: « اعتبارا أن غرفتي البرلمان تتمتعان بالاختصاص المستقل في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليهما طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 115 من الدستور.

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري بتكريسه هذه الاستقلالية يقصد بأن المجالات التي أقر تدخل السلطات فيها مستثناة من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان». إن رقابة المجلس الدستوري من شأنها أن توقف الغرفتين البرلمانيتين عند حدود محددة بدقة، كان قد عينها الدستور، وبالمقابل لا توجد أية إمكانية أمام الغرفتين للطعن فيما تتخذه الهيئة التنفيذية من إجراءات تتعلق بتنظيم العمل البرلماني⁽¹⁷⁾.

إلى جانب ما سبق ذكره، فقد وضع الدستور شروطا شكلية وموضوعية لممارسة النواب لحق المبادرة بالقوانين يصعب عليهم تجاوزها، في حين أن الشروط التي تضبط سلطة الحكومة من المبادرة بمشاريع القوانين يسهل عليها تجاوزها.

المبحث الثاني: امتياز السلطة التنفيذية في ممارسة حق المبادرة

نظرا للطابع الفني الذي يتسم به العمل التشريعي، أصبحت سلطة المبادرة بالقوانين في أغلب الأحيان من اختصاص الحكومة، بل أكثر من ذلك، فإن هذه الأخيرة تستحوذ على سلطة المبادرة في أهم المجالات، كالمجال المالي على وجه الخصوص، الذي لا يمكن للنواب تقديم أي اقتراح فيه.

¹⁷ - هذا ما تؤكدته الآراء الصادرة عن المجلس الدستوري الخاصة بمراقبة الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية مثل الرأي رقم 03/ر.ن.د.م.د/97 المؤرخ في 31 يوليو 1997، والرأي رقم 10/ر.ن.د/2000 المؤرخ في 13 مايو 2000 المتعلقين بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والرأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 المؤرخ في 10 فبراير 1998، والرأي رقم 09 / ر.ن.د.م.د/99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 المتعلقين بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

فبالرغم من نص المادة 98 من الدستور على أنه: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه »، إلا أن الواقع يؤكد أن العمل التشريعي، عبر مختلف مراحلها يفلت من الإرادة البرلمانية، في حين تبرز هيمنة السلطة التنفيذية في إعداده وتحضيره. وتظهر هذه الهيمنة أساسا من خلال الشروط التي حددها الدستور ومختلف القوانين المنظمة للعمل التشريعي، لممارسة النواب لحق المبادرة (المطلب الأول)، وفي مقابل ذلك، لم تخضع مبادرة الحكومة إلا لبعض الشروط التي يمكن للحكومة أن تتجاوزها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقييد سلطة النواب في ممارسة حق المبادرة بالقوانين

لقد أخضع الدستور والقوانين المنظمة للعمل التشريعي البرلماني ممارسة النواب لحق المبادرة لعدة شروط شكلية وموضوعية، تؤدي في مجملها إلى شل أية مبادرة يقوم بها نواب المجلس الشعبي الوطني.

1 - الشروط الشكلية: وتتمثل هذه الشروط في:

- أ - يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون أن يفرغ في شكل مواد، يجب أن تُراعى فيها الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمين.
- يجب أن يرفق مشروع أو اقتراح القانون ليكون مقبولا بعرض الأسباب⁽¹⁸⁾.
- ب - يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا، ويودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁹⁾.

2 - الشروط الموضوعية:

- أ - **الشرط المالي:** من بين الشروط الموضوعية، نجد شرطا جوهريا له نتائج كبيرة على المبادرة البرلمانية بالقوانين. ويتمثل فيما جاءت به المادة 121 من الدستور، والتي تقضي بعدم

¹⁸ - المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99، مرجع سابق.

¹⁹ - المادة 2/119 من دستور 1996 والمادة 23 من القانون العضوي رقم 02/99، مرجع سابق.

قبول أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مُرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁽²⁰⁾. وهذا الشرط ليس سهلاً على النواب استيفاءه والتقييد به، فهو يقيّد نهائياً المبادرة البرلمانية لاستحالة وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية، ويفقد هذا الشرط، ممارسة النواب حقهم في المبادرة، تلك السلطة أو الحق الذي سيكون دائماً معلقاً على موافقة أو رضا الحكومة بذلك الاقتراح، لذا يرى البعض أن هذا الشرط، يجمّد نهائياً المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين لأنّ اقتراح قانونٍ خالٍ من أي انعكاسات مالية أمر يكاد يكون مستحيلاً⁽²¹⁾. وهذا الشرط التعسفي، يمكن أن يستعمل من طرف الحكومة للقضاء على أية مبادرة تشريعية برلمانية غير مرغوب فيها.

ب - خضوع اقتراحات النواب لرأي الحكومة:

يقوم النواب بإيداع اقتراحاتهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وتبلغ فوراً إلى الحكومة لكي تبدي رأيها فيها خلال أجل لا يتجاوز شهرين (2)، وعند انقضاء هذا الأجل، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني، الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته⁽²²⁾. وتعتبر المدة المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين أي مدة شهرين (2)، مدة طويلة جداً، الأمر الذي قد يفقد المبادرة التشريعية للنواب معناها، كما أنه يمكن للحكومة خلال هذه المدة، تقديم مشروع قانون في الموضوع الذي تعرض له الاقتراح، وبالتالي يقضي على الاقتراح، وذلك عملاً بنص المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99 والتي تنص على « لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان ». كما أن هذه المدة، أي شهرين (02)، تُمنح للحكومة إمكانية التدارك واللجوء إلى إصدار تشريع مائل

20 - المبدأ نفسه جاء به المؤسس الفرنسي لسنة 1958 في المادة 40.

21 - نصر الدين معمري: "التشريع عن طريق الأوامر"، النائب، عدد 4، 2004، ص. 23.

22 - المادتان 23 و25 من القانون العضوي رقم 02/99، مرجع سابق.

خلال دورتي انعقاد البرلمان باللجوء إلى أسلوب الأوامر، وبالتالي تكون السلطة التنفيذية قد عالجت الموضوع المودع من قبل البرلمان.

كما يمكن للحكومة أن ترفض في نهاية مدة شهرين (02) الاقتراح المقدم من طرف النواب استناداً لنص المادة 121 من الدستور. وتعتبر مدة الشهرين (02) طويلة جداً، حيث تشكل نصف فترة انعقاد دورة من دورات المجلس، وهذا يؤدي إلى تأخر دراسة هذه المبادرة التشريعية، بتأخر الحكومة في الرد عليها إذا أودعت أصلاً. في مقابل ذلك، يمكن للحكومة، طبقاً للمادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99 حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على التعجيل به، وبالتالي يتم التسجيل الفوري لمشاريع القوانين في جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الوطني.

ج - لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً⁽²³⁾.

د - تودع اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس خلال انعقاد الدورتين، ويتولى المكتب دراستها والنظر فيها شكلاً، بمعنى أنّ المبادرة بالتشريع بحاجة إلى شهادة ميلاد من قبل مكتب الغرفة الأولى⁽²⁴⁾.

من دراسة الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب مراعاتها لتقديم أي اقتراح قانون، تبرز صورية سلطة النواب في المبادرة، أضف إلى ذلك الرقابة المفروضة على مستوى مكتب المجلس، حيث يعود له القرار الأخير في قبول أو رفض اقتراحات القوانين، إلى جانب الرقابة على مستوى اللجان الدائمة التي لها حق إدخال التعديلات على اقتراحات القوانين قبل عرضها

²³ - المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99. وستحرص الحكومة على تطبيق هذه المادة، وبالتالي إفضال أية مبادرة برلمانية في حالة المعاشية.

²⁴ - لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص. 13.

على التصويت. كما تؤثر التقارير التي تقدمها اللجان بشكل كبير على عملية التصويت، خاصة إذا كانت تلك التقارير في غير صالح مبادرة النواب.

إلى جانب هذه القيود الشكلية والموضوعية التي تقيد النواب في ممارسة حق المبادرة، تحتكر الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي، فإذا كان هذا الأخير في السابق من اختصاص الملوك وحدهم، ونتيجة للصراع بينهم وبين ممثلي الشعب، فقد إنتقلت هذه السلطة إلى البرلمان الذي أصبح صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال. إن التطور الذي مس المجال التشريعي، والذي أصبحت بمقتضاه السلطة التنفيذية هي المشرع، سواءً فيما يتعلق بالتشريع البرلماني، أو بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم، قد أدى إلى تقييد المبادرة البرلمانية بصفة عامة، والمبادرة في المجال المالي بصفة خاصة⁽²⁵⁾.

ويكمن السبب الرئيسي لاستحواذ السلطة التنفيذية على سلطة المبادرة في المجال المالي، إلى كون تحضير قوانين المالية هو من اختصاص الحكومة أي وزارة المالية، لأن الأحكام المتعلقة بالميزانية ناتجة عن قرارات سياسية وبرامج حكومية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن وزارة المالية هي التي تملك الوسائل المادية لتقدير وتوقع المحاصيل والنفقات، وتقوم الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية بدراسات دقيقة في هذا الموضوع، وإعداد مشاريع القوانين الخاصة بالميزانية هو مجال خاص بالسلطة التنفيذية، استبعد منه أي تدخل للبرلمان ولو على سبيل المشاركة في التحضير⁽²⁶⁾.

المطلب الثاني: امتداد سلطة الحكومة في ممارسة حق المبادرة

طبقاً لنص المادة 119 من الدستور، فإن حق المبادرة بالقوانين حق مقرر لكل من الحكومة والنواب، لكن لا تخضع المبادرة بمشاريع القوانين إلى كلّ الإجراءات والشروط الشكلية والموضوعية المقررة لاقتراحات النواب.

²⁵ - نفس المبدأ اعتمده المؤسس الجزائري في دستور 1976 (المادة 149) وفي دستور 1989 (المادة 114).

²⁶ - حق الامتياز الممنوح للسلطة التنفيذية في تحضير مشاريع قوانين المالية لم ينص عليه صراحة القانون رقم 17/84 المعدل والمنتم المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

ويتمثل الإجراء الشكلي الوحيد الذي تخضع له كل من مشاريع واقتراحات القوانين على حد سواء، في أن يُفقد المشروع أو الاقتراح بعرض الأسباب، وأن يُحزّر النص في شكل مواد⁽²⁷⁾ (28).

يتمّ مشروع القانون بعدة مراحل قبل إيداعه لدى مكتب المجلس وتمثل هذه المراحل في:
1 - إعداد مشروع تمهيدي من قِبل الوزارة صاحبة المبادرة بمشروع القانون المراد إيداعه على البرلمان.

2 - إرسال المشروع للأمانة العامة للحكومة للقيام بدراسة أولية له بما يضمن تطابقه مع الإطار القانوني المعمول به، وبالتالي إمكان وضع بعض التعديلات عليه.
3 - توزيع المشروع على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء الملاحظات الشكلية أو الموضوعية.
ويمكن للأطراف المعنية عقد اجتماعات تنسيقية ويتم ذلك عادة على مستوى الأمانة العامة للحكومة.

27 - المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99، مرجع سابق.
28 - يتبين من الجداول التالية مصير الاقتراحات المودعة من قِبل النواب.
أ - في الفترة التشريعية الرابعة (1998 - 2002).
قدم النواب في هذه الفترة 20 اقتراح قانون و4 مبادرات تشريعية تتعلق بتعديل اللائحة المنظمة للنظام الداخلي أو بعض موادها.

عدد	اقتراحات القوانين
20	- الاقتراحات المقدمة من قِبل النواب.
05	- الاقتراحات غير المدروسة من قِبل المكتب.
03	- اقتراحات القوانين التي لم تبذل الحكومة الرأي بشأنها.
01	- الاقتراحات المحالة إلى اللجان الدائمة
07	- اقتراحات القوانين غير المحالة إلى اللجان الدائمة.

ب - الفترة التشريعية الخامسة (2002 - 2007)

عدد	اقتراحات القوانين
24	- عدد اقتراحات القوانين التي بادر بها النواب.
05	- عدد اقتراحات القوانين التي قبلت من مكتب المجلس وبلغت إلى الحكومة وأحيلت على اللجان المختصة.
01	- عدد اقتراحات القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

المصدر: حصيلة الفترة التشريعية الرابعة والخامسة، المجلس الشعبي الوطني.

4 - عرض المشروع من قبل الوزير المعني على مجلس الحكومة للمناقشة والمصادقة ثم عرضه على مجلس الوزراء للمداولة. وهنا يتخذ قرار إيداع المشروع أو عدم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁹⁾.

5 - طبقاً لنص المادة 03/119، يدرس مجلس الدولة كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء لممارسة رقابة قبلية تنصب على الجانب القانوني لا الموضوعي للمشروع، وعملاً بالمادة الرابعة من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، يبدي هذا المجلس رأيه في مشاريع القوانين⁽³⁰⁾، إلا أن هذا التدخل ذو طابع استشاري لا غير، حيث يقوم فقط باقتراح التعديلات التي يراها ضرورية ولا تمتد اختصاصاته إلى أكثر من ذلك⁽³¹⁾.

6 - بعد ذلك يقوم الوزير الأول بإيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليحيله رئيس المجلس على اللجنة المختصة، كما يتلقى مكتب مجلس الأمة نص المشروع للاطلاع عليه⁽³²⁾. وتحظى مشاريع القوانين بموافقة تلقائية من مكتب المجلس الشعبي الوطني.

²⁹ - إن عرض المشروع على مجلس الوزراء يعني في الحقيقة عرضه على رئيس الجمهورية. فهذا الإجراء يعتبر وسيلة للحصول على تزكية رئيس الجمهورية للمشروع، أما إذا رفضه رئيس الجمهورية، خاصة إذا كانت الحكومة غير مساندة له، وذلك عن طريق رفض إدراجه في جدول أعمال مجلس الوزراء، فإن ذلك يكون بمثابة ممارسة "الفيتو" الرئاسي على مشاريع القوانين، وبالنتيجة يكون ذلك المشروع في حالة العدم. أما إذا كان النظام الحزبي نظام وحدة الأغلبية، فيكون إجراء عرض المشاريع على مجلس الوزراء مجرد إجراء تنسيقي فقط. للمزيد من المعلومات راجع: لونساي جبيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لـ 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، 1996، ص. 111 وما يليها.

³⁰ - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 27 بتاريخ أول يونيو 1998، ص 9.

راجع أيضاً: المرسوم التنفيذي رقم 261-98 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998، ص 5.

³¹ - المادة 12 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق.

³² - العيد العاشوري: "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي..."، مرجع سابق، ص 66.

بعد مرحلة المبادرة، تعرض المشاريع والاقتراحات التي حصلت على الموافقة، لمناقشة ثم التصويت عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ثم التصويت عليها على مستوى مجلس الأمة⁽³³⁾

خاتمة:

بالرغم من تكريس الدستور حق المبادرة بالقوانين للنواب، إلا أن واقع العمل التشريعي في إطار الشروط والإجراءات المحددة في الدستور والقانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعمل التشريعي، تؤكد بأنه حق صوري، لا غير. وبالمقابل، فإن هذا الواقع أثبت استحواذ الحكومة على السلطة الفعلية في المبادرة بالقوانين. وهذا ما تؤكدته التجربة التشريعية الجزائرية، حيث صادق البرلمان خلال العهدة التشريعية

³³ - التفاوت العددي بين المبادرة الحكومية والمبادرة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري: أ - في عهد المجلس الوطني التأسيسي:

المشاريع	الاقتراحات	الفترة التأسيسية
02	00	من 62/02/25 إلى غاية 1962/12/31
27	00	1963/01/01 إلى 1964/09/20

ب - في عهد المجلس الوطني أي في دستور 1963

مشاريع القوانين	اقتراح القوانين	الفترة التشريعية
30	03	1964/01/02 إلى 1965/05/19

ج - في عهد المجلس الشعبي الوطني أي من 1976 إلى صدور دستور 1996⁽³³⁾

مشاريع القوانين	اقتراحات القوانين	الفترة التشريعية
39	03	الأولى: 25 فيفري 1977 - 1982
62	03	الثانية: 08 مارس 1982 - 1987
86	11	الثالثة: 27 فيفري 1987 - 1992

د - في عهد دستور 1996

مشاريع القوانين	اقتراحات القوانين	الفترة التشريعية
59	01	الرابعة: من جانفي 1998 إلى 2002
91	01	الخامسة: من يوليو 2002 إلى 2007
67	00	السادسة: من 2007 إلى 2012
20	00	السابعة: من دورة الخريف 2012 إلى دورة الربيع 2014

المصدر: - لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري...، مرجع سابق، ص 42.
- العيد العاشوري ويوسف إبراهيم: "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، النائب، العدد الأول، 2003، ص. 13 وما يليها.
- الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري في الفترتين التشريعتين السادسة والسابعة.

الرابعة الممتدة من نهاية سنة 1997 إلى بداية سنة 2002 على 60 قانونا منها 59 مشروع قانون، واقتراح قانون واحد وهو القانون الأساسي لعضو البرلمان، مع العلم أن هذا القانون أدخلت الحكومة عليه عدة تعديلات وأخطر المجلس الدستوري بشأنه.

أما في الفترة التشريعية الخامسة الممتدة من يونيو 2002 إلى 01 مارس 2007 فقد صادق البرلمان على 92 نصا منها 91 مشروع قانون، واقتراح قانون واحد، وهو القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مع العلم أن هذا الاقتراح عند دراسته من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، حذف أربع (04) مواد من الاقتراح، وأدرجت 16 مادة جديدة، علما أن عدد مواد اقتراح القانون هو 17 مادة .

أما خلال الفترة التشريعية السادسة الممتدة من 2007 إلى 2012 والفترة التشريعية السابعة الممتدة من 2012 إلى 2017 وإلى غاية دورة الربيع 2014 فلقد صادق البرلمان على 87 مشروع قانون ولا نجد أي أثر للمبادرة البرلمانية عن طريق الاقتراحات للقوانين.

من هنا، نستنتج أن المبادرة بالقوانين هي سلطة مقررة للحكومة دون نواب المجلس الشعبي الوطني خلافاً لما نص عليه الدستور ومختلف القوانين المنظمة للعمل التشريعي.

Résumé

La Constitution de 1996 confère au parlement le droit d'élaborer et de voter la loi souverainement. Cette souveraineté législative s'exprime avant tout par un pouvoir d'initiative des lois accordé concurremment au Gouvernement et aux députés de l'Assemblée Populaire Nationale. Et contrairement à l'esprit de l'article 98 de la Constitution, les membres du Conseil de la Nation en sont exclus.

Les conditions et les formes de l'exercice du droit d'initiative législative sont déterminées notamment par l'article 119 de la Constitution et les dispositions de la loi organique n° 99-02 du 08 mars 1999 fixant **l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.**

Ces conditions font qu'en pratique l'Assemblée Populaire Nationale se dessaisi du pouvoir d'initiative et surtout de sa souveraineté d'élaborer la loi devant l'omni présence du pouvoir exécutif dans la procédure législative. Cette réalité constitutionnelle s'est manifestée par un nombre très réduit des lois résultant d'une initiative parlementaire par rapport aux lois émanant des propositions gouvernementales, très nombreuses.