

ممارسة حق المبادرة بالتشريع في الجزائر: مقاربة دستورية بعد تعديل 2020

Exercising the right to initiate legislation in Algeria: A constitutional approach after the 2020 amendment

صديقي رضوان*، جامعة الجزائر 1- الجزائر، seddikiredouane76@gmail.com

تاريخ النشر: 2025/12/ 20

تاريخ القبول: 2025/11/17

تاريخ الاستلام: 2025/11/ 11

ملخص: كرّس التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 مبدأ المبادرة بالتشريع كآلية تهدف إلى تحقيق توازن السلطات بين الحكومة والبرلمان، من خلال منح كلٍّ منهما حق اقتراح القوانين والمشاركة في العملية التشريعية، غير أنّ التطبيق العملي لهذا المبدأ أفرز استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي بفضل امتلاكها الوسائل التقنية والإدارية للتخصيص والصياغة، إضافة إلى تحكّمها في جدول أعمال البرلمان، ونتيجة لذلك بقي التوازن المنشود بين السلطتين نظرياً أكثر منه واقعاً، حيث ظلّت الحكومة الفاعل الأبرز في صناعة النصوص التشريعية، بينما تقلّص دور البرلمان إلى حدود المصادقة والمناقشة الشكلية.

الكلمات المفتاحية: توازن السلطات، المبادرة بالتشريع، البرلمان، الحكومة، التعديل الدستوري 2020.

Abstract: The Algerian Constitutional Amendment of 2020 enshrined the principle of legislative initiative as a mechanism aimed at achieving a balance of powers between the Government and Parliament, by granting each the right to propose laws and participate in the legislative process. However, the practical application of this principle has revealed the continued dominance of the executive branch over the legislative sphere, due to its possession of the technical and administrative means necessary for drafting and preparation, as well as its control over the parliamentary agenda.

Consequently, the intended balance between the two powers remains more theoretical than real, as the Government continues to be the primary actor in the making of legislative texts, while the role of Parliament has been reduced to mere approval and formal discussion.

Keywords: balance of powers, legislative initiative, Parliament, Government, 2020 Constitutional Amendment.

مقدمة:

يُعتبر التشريع أحد أبرز مظاهر ممارسة السيادة في الدولة فهو المجال الذي يجسّد فيه البرلمان دوره بوصفه الممثل الشرعي للشعب والمعبّر عن إرادته العامة، فالبرلمان يمارس هذه الوظيفة باسم الأمة ونيابة عنها وفقاً لما خوّله له الدستور، وبذلك يُعدّ حجر الأساس في بناء النظام الديمقراطي، ومع التعديل الدستوري لسنة 1996 تم اعتماد نظام الغرفتين في الجزائر ليصبح البرلمان مكوناً من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وهذا في إطار مبدأ التمايز بين الغرفتين من حيث التشكيلة وطبيعة المهام الموكلة إلى كل منهما، وهو ما أضفى طابعاً أكثر توازناً على البنية التشريعية.

وتُعدّ المبادرة التشريعية أول خطوة في صناعة النصوص القانونية إذ تُشكّل الإطار الذي تُصاغ فيه الأفكار والمقترحات قبل أن تتحول إلى قوانين نافذة، هذه المرحلة تمثل نقطة البداية في العملية التشريعية برمتها، غير أنّ المشرّع الدستوري لم يَحصر هذا الحق في البرلمان وحده، بل قسّمه بينه وبين الحكومة ممثلة في الوزير الأول، وهو ما يعكس الطبيعة التشاركية في صناعة القوانين، وتبعاً لذلك تُسمّى المبادرة الصادرة عن نواب المجلس الشعبي الوطني اقتراح قانون، أما تلك التي تتقدّم بها الحكومة فتُعرف بمشروع قانون.

إلا أنّ ممارسة النواب لهذا الحق ليست مطلقة إذ تُقيّدتها مجموعة من الشروط الدستورية والضوابط القانونية سواء من حيث الشكل أو المضمون، هذه القيود التي وُضعت أصلاً لتنظيم العمل التشريعي وضمان جودته تحوّلت في الواقع إلى أدوات تحدّ من استقلالية البرلمان وتُضعف دوره الفعلي في اقتراح القوانين، كما أنّ الطبيعة التقنية لبعض المواضيع وصعوبة الإحاطة بها من قبل النواب جعلت الحكومة الطرف الأكثر قدرة على المبادرة، مما عمّق تبعيتها للسلطة التنفيذية في هذا المجال.

ومع تطور الحياة السياسية وظهور الأحزاب الكبرى وهيمنة الأغلبية الموالية للحكومة داخل البرلمان برز اختلال واضح في ميزان السلطة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية، فقد أصبحت الأخيرة صاحبة المبادرة الفعلية في معظم القوانين مستفيدة من نفوذها الإداري والمالي، ومن آليات التنظيم الداخلي للبرلمان التي تمنح مشاريعها أولوية المعالجة والمناقشة، أما المبادرات البرلمانية فعادةً ما تواجه عراقيل إجرائية أو سياسية تؤدي إلى تجميدها أو استبعادها في المراحل الأولى من النقاش.

وأمام هذا الواقع تراجعت المبادرة البرلمانية إلى دور ثانوي رمزي وأصبح النواب يمارسون حقهم في التشريع ضمن حدود ضيقة تفرضها الحكومة بشكل غير مباشر، وهو ما انعكس سلباً على فعالية البرلمان كمؤسسة تشريعية يفترض أن تعبر عن الإرادة الشعبية وتساهم في صياغة السياسات العامة.

وتتمثل أهداف هذا الموضوع في تحليل الإطار الدستوري والقانوني المنظم لحق المبادرة البرلمانية بالتشريع، وبيان مدى فعالية ممارسته في الواقع العملي، مع التركيز على الضوابط والإجراءات التي تحدد هذا الحق ومدى تأثيرها على استقلالية البرلمان، كما يهدف إلى تقييم التوازن القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين، وتحديد ما إذا كانت هذه الضوابط تسهم في ترشيد العملية التشريعية أم في تقييدها.

ويُختتم البحث بالسعي إلى تقديم مقترحات عملية لتعزيز الدور التشريعي للبرلمان وضمان ممارسة أكثر استقلالية لحق المبادرة بالتشريع في النظام الدستوري الجزائري.

ومن هنا تبرز الإشكالية المحورية لهذا البحث في التساؤل التالي: فيما تتمثل الضوابط القانونية التي تحكم المبادرة البرلمانية بالتشريع في النظام الدستوري الجزائري؟ وفيما أسهمت هذه الضوابط في تقليص الدور التشريعي للبرلمان لصالح الحكومة؟.

وللإجابة عن هذه الإشكالية اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي، بهدف الوقوف على المفاهيم الأساسية المرتبطة بالمبادرة بالتشريع من خلال الوصف الدقيق للنصوص الدستورية ذات الصلة، وتحليل مضامينها كما وردت في التعديلات الدستوريتين لسنتي 2016 و2020، ويسمح هذا المنهج بفهم أعمق لطبيعة الأحكام الدستورية المنظمة للمبادرة التشريعية، والكشف عن أوجه التطور التي طرأت عليها، ومدى انسجامها مع مبادئ توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري.

وتقتضي الإجابة على الإشكالية المطروحة تقسيم الدراسة إلى محورين، يتمحور الأول حول الاقتراح البرلماني كمصدر للمبادرة التشريعية، أما المحور الثاني فيتعلق حول المبادرة الحكومية كمصدر رئيسي للعمل التشريعي.

1- الاقتراح البرلماني كمصدر للمبادرة التشريعية

لقد أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ أولوية البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية باعتباره الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في سنّ القوانين، وهي الوظيفة التي تمثل جوهر وجوده ومبرر إنشائه، غير أنّ هذا المبدأ الدستوري رغم وضوحه في النص عرف تضيقاً ملحوظاً بفعل مجموعة من الأحكام الدستورية والقانونية التي حدّت من فعالية الدور التشريعي للبرلمان ومنحت الحكومة مركزاً متقدماً في المجال التشريعي¹ (المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، ويتضح ذلك خصوصاً من خلال أحكام القانون العضوي رقم 12/16² (القانون العضوي 12/16) المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، حيث تم تكريس نوع من الازدواجية في المبادرة التشريعية، لكنها ازدواجية شكلية تميّل في واقعها

العملي لصالح الجهاز التنفيذي، سواء من حيث القيود المفروضة على المقترحات البرلمانية، أو من حيث التأثير الواسع الذي تمارسه الحكومة على مراحل إعداد ومناقشة النصوص التشريعية³ (عبد رزيقة، بن سالم جمال، 2022، ص 534).

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليحدث نقلة نسبية في توزيع حق المبادرة بالقوانين، إذ نصّ على منح هذا الحق لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على السواء⁴ (المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، بعد أن كان محصوراً في الغرفة السفلى فقط قبل تعديل سنة 2016، وبهذا المستجد تم الاعتراف لمجلس الأمة بدور مباشر في اقتراح القوانين، وهو ما يُعدّ توسيعاً لصلاحياته وإقراراً بضرورة إشراكه في العملية التشريعية، وتعزيزاً لمكانة الغرفة العليا في البناء الدستوري للدولة⁵ (يمينة بيران، 2020، ص 49).

غير أن هذا الاعتراف لم يكن مطلقاً إذ قيّدت صلاحية أعضاء مجلس الأمة في المبادرة التشريعية بمجالات محددة، لاسيما ما يتصل بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإداري، وهذا القيد الضيق أفرغ الحق الممنوح من محتواه العملي، إذ حصر المبادرات في نطاق فني وجزئي مما جعل دور مجلس الأمة في مجال التشريع محدوداً للغاية، وأبقى البرلمان في شقّه الأعلى رهيناً لمجال اختصاص مقيد لا يسمح بتفعيل حقيقي لمبدأ المشاركة التشريعية⁶ (يمينة بيران، ص 49).

ويُستخلص من ذلك أن النصوص الدستورية رغم ما حملته من تعديلات تهدف إلى تحقيق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أنها في الممارسة أفرزت واقعاً مغايراً تُهيمَن فيه الحكومة على مسار صناعة القانون، فالمبادرة البرلمانية تظلّ محاطة بعقبات شكلية وإجرائية تجعلها محدودة الجدوى، مما يُثير تساؤلات حول مدى انسجام الواقع التشريعي الجزائري مع مبدأ الفصل بين السلطات، وحول ما إذا كان البرلمان يمارس فعلاً سلطته الأصلية في التشريع أم أنه أصبح مجرد هيئة تصديق على الإرادة الحكومية المقتنّة.

1-1- الضوابط القانونية والتنظيمية للمبادرة البرلمانية

تُعدّ المبادرة البرلمانية إحدى الوسائل الأساسية التي تمكّن أعضاء البرلمان من المساهمة الفعلية في العملية التشريعية باعتبارها تجسيداً لمبدأ المشاركة في صنع القانون، غير أن ممارسة هذا الحق لا تكون مطلقة بل تُقيّد بجملة من الشروط والضوابط التي تضمن الانسجام مع أحكام الدستور ومقتضيات التنظيم التشريعي، وتتمثل هذه الشروط في نوعين أساسيين: شروط شكلية وإجرائية تتعلق بكيفية تقديم المقترحات، وشروط موضوعية تتصل بمضمونها ومدى توافقها مع المبادئ الدستورية، وتهدف هذه الضوابط في مجموعها إلى تحقيق توازن بين حرية المبادرة البرلمانية وضمان الانضباط القانوني في المجال التشريعي.

1-1-1- الضوابط الشكلية والإجرائية لتقديم اقتراح القوانين

يُستشفّ من نص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنّ المؤسس الدستوري الجزائري قد أحدث تحوّلاً جوهرياً في نظام المبادرة التشريعية البرلمانية، وذلك من خلال تخليه عن شرط المبادرة الجماعية لأعضاء البرلمان، فقد كان هذا القيد العددي يُشكل عائقاً أمام ممارسة النواب لاختصاصهم الأصيل في اقتراح القوانين باعتبار أن اشتراط حد أدنى من التوقيعات (20 نائباً أو 20 عضواً من مجلس الأمة) كان يحدّ من فعالية المبادرات التشريعية الفردية، خاصة في ظل برلمان متعدّد التوجهات السياسية يصعب فيه تحقيق التوافق العددي المطلوب، وبناءً على هذا التعديل أصبحت المبادرة التشريعية مفتوحة أمام أي عضو في البرلمان دون الحاجة إلى دعم جماعي، وهو ما يُمثّل خطوة نوعية نحو تكريس مبدأ المشاركة البرلمانية الفردية وتعزيز حرية النائب في التعبير عن إرادته التشريعية، كما يعكس هذا التحول رغبة المشرّع الدستوري في إعادة الاعتبار للدور التشريعي للبرلمان بعد أن ظل لفترة طويلة خاضعاً لهيمنة الجهاز التنفيذي⁷ (عباد رزيقة، بن سالم جمال، ص 535).

ولا شكّ أن هذا التحرر من القيد العددي منح المبادرة البرلمانية بعداً ديمقراطياً أوسع حيث أصبحت إمكانية تقديم مشاريع القوانين متاحة لجميع النواب دون استثناء، مما يشجع على إثراء النقاش التشريعي وتوسيع دائرة المشاركة في صناعة النصوص القانونية، كما يسهم هذا الإجراء في تمكين البرلمان من أداء وظيفته الأصيل بوصفه سلطة تشريعية مستقلة، ويُعدّ في الوقت ذاته مؤشراً على تطور الوعي التشريعي لدى المؤسس الدستوري الجزائري الذي أدرك أن تقييد المبادرات بالأرقام كان يفرغ السلطة التشريعية من مضمونها الحقيقي.

وبذلك يمكن القول إن المادة 143 في صيغتها الجديدة لم تكتفِ بإلغاء العائق العددي، بل أطلقت دينامية جديدة نحو تفعيل المبادرة التشريعية البرلمانية كمظهر من مظاهر السيادة الشعبية في المجال التشريعي.

ومن جهة أخرى، جاء القانون العضوي رقم 12/16 ليحدّد مجموعة من الشروط الشكلية الواجب توافرها في مقترحات القوانين المقدمة من طرف أعضاء البرلمان، وذلك ضماناً لسلامة المسار التشريعي وتنظيماً لإجراءات المبادرة البرلمانية، فقد نص هذا القانون صراحة على ضرورة أن تكون المبادرة التشريعية مرفقة بعرض للأسباب يوضح الدوافع والأهداف المرجوة من اقتراح القانون، وأن يُصاغ النص في شكل مواد قانونية واضحة، ثم يُودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الجهة المختصة⁸ (المادة 19 من القانون 12/16)، ويُحال المقترح المقبول بعد ذلك إلى الحكومة لإبداء رأيها خلال أجل لا يتجاوز شهرين من تاريخ التبليغ⁹ (المادة 24 من القانون 12/16).

هذه الإجراءات، وإن بدت في ظاهرها تقنية وتنظيمية، فإنها تمثل مرحلة أساسية في ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء إعداد النصوص القانونية.

غير أن الملاحظ عملياً أن هذه الآجال التي منحها المشرع للحكومة لإبداء رأيها تُعدّ طويلة نسبياً، الأمر الذي ينعكس سلباً على سير المبادرات البرلمانية ويؤدي في كثير من الحالات إلى تعطيل دراسة المقترحات داخل اللجان المختصة، فالبرلمان يرتبط بدورات انعقاد محدودة زمنياً وأي تأخير في إحالة المقترحات إلى اللجان قد يؤدي إلى سقوطها ضمناً أو تأجيل النظر فيها إلى دورة لاحقة، مما يفقد المبادرة البرلمانية جزءاً من فعاليتها، وبذلك يظهر أن المشرع رغم سعيه إلى ضمان مشاركة الحكومة في تقييم المقترحات البرلمانية، قد أفرط في تحديد الآجال بطريقة لا تراعي خصوصية الزمن البرلماني وهو ما يستدعي مراجعة هذه الإجراءات بما يحقق التوازن بين مقتضيات الدقة التشريعية وسرعة الإنجاز التشريعي¹⁰ (بن سونة خير الدين، سبتمبر 2019، ص 68 ص 69).

أما فيما يخص التزامات الحكومة تجاه البرلمان فقد أوجب القانون العضوي 12/16 على الحكومة أن تُبدي رأيها خلال أجل الشهرين المحدد مع ترتيب جزاء إجرائي في حال تجاوز هذا الأجل، يتمثل في إحالة مقترح القانون مباشرة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إلى اللجنة المختصة لدراسته¹¹ (المادة 24 من القانون 12/16)، غير أن التطبيق العملي أثبت محدودية هذا الجزاء، إذ غالباً ما يتقاعس البرلمان عن تفعيل هذا الإجراء ويظل ينتظر رد الحكومة حتى بعد انقضاء الأجل القانوني، والنتيجة أن عدداً من المقترحات التشريعية تبقى مجمدة في الأدراج دون مبرر قانوني واضح، في ظل غياب رقابة فعالة على مدى احترام الحكومة للآجال الدستورية¹² (نوال دايم، 2016/2017، ص 152 ص 153).

ويلاحظ من خلال التجربة البرلمانية أن هذا الوضع يعكس ضعفاً مؤسسياً في توازن السلطات حيث لا يمتلك البرلمان آليات ضغط فعالة لإلزام الحكومة بالرد ضمن الآجال القانونية، كما أن عدم وجود نص صريح يُحوّل له فحص رأي الحكومة من حيث الجدية والدستورية جعله في موقف المتفرّج أكثر منه فاعلاً تشريعياً.

إن هذا الخلل الإجرائي يفرغ المبادرة البرلمانية من مضمونها، ويحوّلها إلى مجرد إجراء شكلي قابل للتعطيل في أي وقت، ومن ثم فإن إصلاح هذا الجانب يتطلب إعادة النظر في علاقة الحكومة بالبرلمان ضمن مسار المبادرة التشريعية عبر تقليص آجال الرد وتفعيل مبدأ استقلالية السلطة التشريعية بما يضمن استمرارية العمل التشريعي دون عراقيل أو تباطؤ من السلطة التنفيذية.

1-1-2- الشروط الموضوعية التي تحكم صحة الاقتراح البرلماني

يُعد القيد المالي من أبرز الشروط الموضوعية التي ضبط بها المؤسس الدستوري ممارسة حق المبادرة البرلمانية في اقتراح القوانين، فالمشرّع الدستوري حرص على حماية التوازنات المالية للدولة، حين نص على أنه لا يجوز لأي اقتراح أو تعديل تشريعي أن يترتب عنه تخفيض في الموارد العمومية أو زيادة في النفقات العامة، ما لم يكن هذا الاقتراح مرفقاً بتدابير مالية مقابلة، سواء بزيادة في الإيرادات أو بتقليص نفقات في فصول أخرى بما يعادل المبالغ المقترحة إنفاقها، ويُفهم من ذلك أن الغاية من هذا القيد ليست تقييد المشرّع البرلماني بقدر ما هي ضمان لعدم الإضرار بالمالية العامة، غير أن النتيجة العملية كانت في اتجاه الحد من حرية النواب في المبادرة التشريعية¹³ (الفقرة الثانية من المادة 22 من القانون 12/16).

وبالنظر إلى الواقع التشريعي الجزائري يتضح أن المبادرة في مجال القوانين ظلت في معظم الأحيان حكومية المصدر، بينما اقتراحات النواب تكاد تنعدم من حيث العدد والأثر لا سيما خلال العهود التشريعية الممتدة من سنة 2007 إلى سنة 2022، ويرجع ذلك أساساً إلى الطبيعة المقيدة للضوابط الدستورية والقانونية التي حدّت من فعالية الدور البرلماني في التشريع حيث غدت المبادرة البرلمانية شكلية أكثر منها عملية¹⁴ (أوصيف سعيد، 2016، ص 234)، مقابل استحواد الحكومة على الفعل التشريعي من خلال سلطتها الواسعة في إعداد مشاريع القوانين، وهو ما تعزز أكثر في ظل نظام الغرفتين الذي يمنحها مجالاً أوسع للتأثير في العملية التشريعية¹⁵ (بولوم محمد الأمين، 2016/2015، ص 169).

ولقد أدى تضيق نطاق المبادرة البرلمانية بفعل هذه القيود الشكلية والموضوعية، إلى انكماش الدور التشريعي للنواب وتحوله من دور إنشائي إلى دور تكميلي، يقتصر في أغلب الأحيان على التعديل والمصادقة¹⁶، (بولوم محمد الأمين، ص 166-167)، كما ساهمت جملة من العوامل في إضعاف المبادرة البرلمانية أبرزها محدودية التكوين القانوني والتقني للنواب، ودرجة الانضباط الحزبي التي تُقيّد حرية المبادرة فضلاً عن ضعف الإمكانيات البشرية والمادية المساندة للعمل التشريعي داخل البرلمان¹⁷ (عقيلة خرباشي، 2013، ص من 263 إلى 276).

وإلى جانب هذه العوامل تتميز مشاريع القوانين الحكومية بطابعها الشامل والدقيق، لكونها تُعدّ ضمن رؤية متكاملة تنسجم مع السياسة العامة للدولة، خلافاً لاقتراحات النواب التي كثيراً ما تنصرف إلى قضايا جزئية أو محلية أو ذات طابع فئوي ضيق، ولا تراعي بالضرورة المصلحة الوطنية العامة¹⁸، (فاروق حمديشي، 2003-2004، ص 259) كما أن المبادرات البرلمانية في المسائل ذات الطابع المالي تظل محدودة جداً، بالنظر إلى أن المعلومات التفصيلية حول الإيرادات والنفقات العمومية تبقى حكراً على الجهاز التنفيذي دون غيره¹⁹ (حجاب ياسين، 2021-2022، ص 87).

كما أن الوظيفة التنفيذية ذاتها تفرض على الحكومة أن تكون صاحبة المبادرة في التشريع، بحكم ارتباطها المباشر بإعداد وتنفيذ السياسة العامة للدولة ومواجهتها المستمرة للتعقيدات الاقتصادية والاجتماعية²⁰ (مسراتي سليمة، لزرق عائشة، 2018، ص 289-290)، ومع اتساع مهام الدولة وتزايد تدخلها في الحياة العامة، أصبح من الطبيعي أن تحتل الحكومة موقع الصدارة في العملية التشريعية، سواء من حيث المبادرة أو من حيث ضبط المحتوى القانوني بما ينسجم مع أولويات التنمية الوطنية²¹ (مسراتي سليمة، 2014، ص 67).

ويُضاف إلى ذلك أن الإجراءات المرافقة للمبادرات البرلمانية مثل مهلة الشهرين الممنوحة للحكومة لإبداء رأيها في أي اقتراح قانون، كثيراً ما تفقد المقترحات البرلمانية طابعها العملي خاصة إذا كانت تهدف إلى معالجة مسائل مستعجلة²² (أوصيف سعيد، ص 237)، أما في الجانب المالي فإن اشتراط الموازنة بين النفقات والإيرادات جعل القيد المالي عقبة شبه دائمة أمام النواب مما جمد فعلياً اقتراحاتهم التشريعية²³ (حجاب ياسين، ص 88)، وفي المقابل احتفظت الحكومة بحق المبادرة والأولوية في مشاريع القوانين وعلى رأسها قانون المالية الذي يظل المجال الحصري للمبادرة الحكومية، في حين يقتصر دور البرلمان على المناقشة والمصادقة، وبذلك تبقى الحكومة الفاعل الأبرز في صناعة القانون وتستمر المبادرة الحكومية في كونها المحرك الأساسي للنشاط التشريعي في الجزائر²⁴ (مسراتي سليمة، ص 54-55-56).

1-2- حدود ممارسة السلطة التشريعية للمبادرة البرلمانية

تخضع اقتراحات القوانين في النظام الدستوري الجزائري لجملة من القيود التي تحد من حرية النواب في ممارسة حق المبادرة التشريعية، وذلك بهدف ضمان الانسجام التشريعي وتفادي التعارض مع أولويات الحكومة أو المساس بالتوازن المالي للدولة، هذه القيود قد تكون نابعة من إرادة البرلمان ذاته أو مفروضة عليه من السلطة التنفيذية في إطار ضبط العملية التشريعية وتوجيهها نحو تحقيق المصلحة العامة.

ومن هذا المنطلق سنتناول في الفرع الأول القيود الذاتية التي يفرضها النظام الداخلي للبرلمان، في حين نخصص الفرع الثاني لبيان مظاهر سيطرة الحكومة على إجراءات المبادرة البرلمانية.

1-2-1- القيود الذاتية المرتبطة بالمبادرة البرلمانية

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري أقرّ مبدأ المشاركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ممارسة حق المبادرة باقتراح القوانين، إلا أن هذا الحق ظلّ مقيداً بقيود غير معلنة تحدّ عملياً من حرية النواب في استعماله، فالنصوص

الدستورية منحت المبدأ لكن الواقع البرلماني كشف عن عراقيل موضوعية وشخصية جعلت هذا الحق شبه معطل، وأضعفت المبادرة التشريعية النيابية في مواجهة المبادرة الحكومية²⁵ (بوهالي مولود، جوان 2023، ص 277) .

ويلاحظ أن ضعف التكوين العلمي والمهني لأعضاء البرلمان الجزائري يشكل أحد أبرز العوامل التي تكبح روح المبادرة، إذ يفتقر العديد من النواب إلى المعرفة القانونية الدقيقة والخبرة التقنية في إعداد وصياغة النصوص التشريعية مما يجعلهم مترددين في اقتراح القوانين أو عاجزين عن إعداد مشاريع متكاملة من الناحية الشكلية والموضوعية، وبدلاً من أن يكون البرلمان فضاءاً للإبداع التشريعي يتحول في كثير من الأحيان إلى مؤسسة تعتمد على الحكومة في صياغة القواعد القانونية وتوجيه النقاش العام²⁶ (عباد رزيقة، بن سالم جمال، ص 539) .

وتتعمق هذه الإشكالية أكثر إذا علمنا أن التكوين المستمر للمنتخبين يظل أهم من مجرد الثقة الشعبية التي يحصلون عليها في صناديق الاقتراع، فالثقة وحدها لا تصنع نائباً قادراً على المساهمة الفعلية في صناعة القانون لذلك يُعدّ الرفع من المستوى العلمي للمنتخبين وتأهيلهم مهنيّاً وتشريعياً شرطاً أساسياً لترقية الأداء البرلماني وضمان مبادرات نوعية تُجسّد المصلحة العامة وتُثري المنظومة القانونية الوطنية²⁷ (عقيلة خرباشي، ص 13) .

وفي هذا الإطار يبرز كذلك أن الاعتراف لأعضاء مجلس الأمة بحق المبادرة التشريعية سيُسهم بوضوح في تحسين جودة التشريع الوطني وتعزيز التوازن بين الغرفتين فحرمان الغرفة العليا من هذا الحق يُفرضها من جزء أساسي من وظيفتها التشريعية ويُضعف من حيوية النقاش القانوني، بينما تمكين أعضائها من اقتراح القوانين من شأنه توسيع قاعدة التشريع وتكريس الرقابة المتبادلة داخل المؤسسة البرلمانية بما يعزز مبدأ التعاون بين الهيئات الدستورية.

ومن جهة أخرى يظلّ عامل الانضباط الحزبي أحد أهم القيود التي تُكبّل المبادرة الفردية للنائب إذ غالباً ما يُقيّد بالتوجيهات الحزبية والتعليمات السياسية، فيفقد استقلاله في اتخاذ المواقف أو طرح المقترحات، كما أن ضعف الالتزام بأخلاقيات العمل البرلماني يُكرّس هذه التبعية ويُفرض المبادرة من مضمونها الديمقراطي، فتغدو الانتماءات الحزبية أهم من روح المسؤولية البرلمانية²⁸ (بقة هدي، 2019، ص 29) .

وتزداد هذه القيود وضوحاً في ظلّ ظاهرة الأغلبية البرلمانية التي تُعدّ من أبرز مظاهر الخلل في ممارسة المبادرة التشريعية، فسيطرة حزب أو تحالف واحد على مقاعد البرلمان تجعل من الصعب تمرير أي اقتراح صادر عن المعارضة أو النواب المستقلين، مما يحوّل البرلمان إلى أداة لتزكية مشاريع الحكومة بدلاً من أن يكون سلطة مستقلة تبتكر الحلول القانونية وتعبّر عن التعدد السياسي داخل المجتمع²⁹ (نوال دايم، ص 160) .

ويُضاف إلى ذلك أن إدراك النائب البرلماني لعدم جدوى مبادرته يُضعف الرغبة في المساهمة التشريعية، فالكثير من النواب يعلمون مسبقاً أن اقتراحاتهم لن تلقى قبولاً أو نقاشاً جدياً سواء من قبل الحكومة أو من زملائهم، ما يجعلهم يعزفون عن استعمال هذا الحق، وهكذا تتجلى المفارقة بين النص الدستوري الذي أقرّ المبدأ والواقع السياسي الذي عطلّه، لتبقى المبادرة التشريعية أداة شكلية تُمارسها الحكومة فعلياً، بينما ينحصر دور البرلمان في المصادقة والموافقة فقط³⁰ (بركات محمد، 2016، ص 120) .

1-2-2 مظاهر تدخل الحكومة في تقييد المبادرة البرلمانية

يُعدّ موضوع سيطرة الحكومة على المبادرة البرلمانية من أبرز مظاهر تقييد السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، إذ تتجلى من خلال مجموعة من الآليات الدستورية والإجرائية التي تُمكن السلطة التنفيذية من توجيه العملية التشريعية والتحكم في مسارها، سواء عبر ضبط جدول الأعمال أو من خلال آليات التشاور والإحالة والتصويت، فالحكومة تُمارس نوعاً من الوصاية غير المباشرة على البرلمان من خلال إحكام قبضتها على مراحل المبادرة التشريعية كافة بدءاً من اقتراح النصوص وانتهاءً بالمصادقة عليها، ويكشف ذلك عن توازن مختلّ في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث تظل الحكومة صاحبة التأثير الأكبر في مسار اقتراح القوانين ومناقشتها والمصادقة عليها، رغم الطابع البرلماني المعلن للنظام السياسي الجزائري، ويتضح أن هذه السيطرة لا تُمارس فقط في المجال السياسي أو العملي، بل تجدد سندها في النصوص القانونية ذاتها التي أرست آليات تمنح الحكومة الأفضلية في المبادرة التشريعية، وهو ما يُفرغ مبدأ الفصل بين السلطات من محتواه الواقعي رغم بقاءه شعاراً دستورياً.

ويتضح من خلال تنظيم العمل البرلماني أن الحكومة تملك تأثيراً فعلياً في تحديد جدول أعمال الغرفتين، إذ يتم ضبط هذا الجدول بعد التشاور مع ممثلي الحكومة، وهو ما يُفرغ مبدأ استقلالية السلطة التشريعية من محتواه لأن المبادرات البرلمانية تظل رهينة قبول الحكومة بإدراجها ضمن أولويات المناقشة، هذا الإجراء يجعل البرلمان في وضع التابع لا الشريك، حيث لا يمكن لأي مقترح قانوني أن يُدرج للمناقشة ما لم توافق الحكومة ضمناً على أهميته أو انسجامه مع برنامجها العام، فحتى وإن كان البرلمان يمتلك من حيث المبدأ سلطة اقتراح القوانين، إلا أن الممارسة العملية تجعل الحكومة صاحبة الكلمة الفصل في برجة تلك المقترحات للنقاش، وبهذا تتحول سلطة البرلمان من سلطة تقريرية إلى سلطة شكلية، مقيدة بإرادة الحكومة التي تحدد متى وكيف يُناقش المقترح، وهو ما يضعف جوهر العمل البرلماني كسلطة مستقلة في التشريع³¹ (المادة 15 من القانون 12/16) .

وتتعرّز سيطرة الحكومة من خلال دورها في ضبط جدول أعمال كل غرفة بالتشاور مع مكتبها، ما يجعل من الصعب على البرلمان مناقشة أي مبادرة تشريعية لا تخطى بقبول الحكومة أو لا تتوافق مع برنامجها السياسي والاقتصادي، هذا التنسيق الإلزامي يمنح الحكومة سلطة غير مباشرة في ترتيب أولويات النقاش التشريعي إذ يمكنها من خلاله تأجيل أو استبعاد المقترحات التي تراها غير مناسبة أو لا تخدم مصالحها، كما أن هذا النظام في ضبط جدول الأعمال يُكرس عملياً التبعية السياسية للسلطة التشريعية لأن مكتب كل غرفة يجد نفسه مضطراً لتكييف برامجه مع أجندة الحكومة، والنتيجة أن النقاش البرلماني يُصبح امتداداً للبرنامج الحكومي بدل أن يكون فضاءً مستقلاً لمساءلة السلطة التنفيذية أو تقديم بدائل تشريعية مستقلة، وهو ما ينسف مبدأ التوازن بين السلطتين ويجول البرلمان إلى مجرد أداة لتزكية السياسات الحكومية³² (المادة 26 من القانون 12/16) .

وتُضيف المادة 33 بعداً آخر لتكريس هيمنة الحكومة، إذ تُلزم مكتب الغرفة المعنية عندما تكون هناك عدة اقتراحات قوانين تتناول نفس الموضوع، بإحالتها إلى الحكومة قصد دراستها وتقديم رأي موحد بشأنها، ورغم أن الهدف المعلن من هذه الآلية هو تفادي التكرار وضمان انسجام النصوص التشريعية، إلا أن الأثر العملي لذلك هو تمكين الحكومة من ممارسة نوع من الوصاية المسبقة على المقترحات البرلمانية، فالإحالة إلى الحكومة تفتح أمامها الباب للتأثير في مضمون المقترحات سواء بتوجيهها نحو صيغة محددة تتماشى مع أولوياتها أو بإرجائها بحجة الدراسة التقنية أو المالية، وهكذا تتحول هذه الآلية إلى وسيلة فعّالة لفرملة المبادرات البرلمانية وتقييد حرية النواب في صياغة مقترحات مستقلة، الأمر الذي يُضعف فعالية المبادرة البرلمانية ويُعيد إخضاعها لرقابة السلطة التنفيذية، في مساس مباشر بمبدأ استقلالية الوظيفة التشريعية³³ (المادة 33 من القانون 12/16) .

وتُكرس الحكومة نفوذها كذلك من خلال سلطتها في اقتراح أولوية مناقشة بعض النصوص، وهو ما يجعلها تتحكم في ترتيب دراسة مشاريع القوانين على حساب المقترحات البرلمانية، فحين تُمنح للحكومة صلاحية تحديد أولويات النقاش التشريعي فإنها عملياً تُقصي كل المقترحات التي لا تتلاءم مع جدولها أو مصالحها السياسية، هذا الامتياز الإجرائي يؤدي إلى تجميد العديد من المبادرات التي يقدمها النواب، خاصة تلك التي تمس مصالح الحكومة أو تعارض توجهاتها العامة، مثل المقترحات ذات الطابع المالي أو الاجتماعي التي قد تُثقل كاهل الميزانية أو تُعارض سياسات معينة، وبذلك تُصبح الحكومة المتحكم الفعلي في جدول العمل التشريعي من خلال سلطة ترتيب الأولويات، وهو ما يُضعف من فعالية الدور التشريعي للبرلمان، ويُكرس هيمنة تنفيذية تجعل المبادرة البرلمانية مجرد حق صوري، فاقد للتأثير العملي في صناعة القرار التشريعي³⁴ (المادة 34 من القانون 12/16) .

وُتختمت مظاهر هذه السيطرة بآلية الإحالة الإلزامية التي تفرض على مكتب الغرفة عرض أي اقتراح قانون على الحكومة قبل برمجته للمناقشة، وهي خطوة تجعل من الحكومة مرجعاً إلزامياً قبل أي تحرك تشريعي برلماني، فبدل أن تكون الإحالة إجراءً تنسيقياً عادياً أصبحت وسيلة رقابية تسمح للحكومة بالتدخل المسبق في مضمون النصوص المقترحة وربما تعطيلها قبل أن تصل إلى مرحلة التداول البرلماني، وتتحول بذلك الحكومة إلى حارس بوابة التشريع، لا يمر أي مقترح إلا بعد موافقتها أو تعديلها له، وهو ما يُفرغ المبادرة البرلمانية من مضمونها ويجعلها خاضعة لسلطة التنفيذ قبل التشريع، هذه السلطة الرقابية المسبقة تُقيد الإرادة البرلمانية وتُقلل من جوهر النظام البرلماني القائم على التفاعل والتوازن بين السلطتين، لتتحول المبادرة التشريعية إلى إجراء شكلي يخضع في النهاية لإرادة الحكومة، بما يكرس تبعية السلطة التشريعية ويُعمّق اختلال التوازن الدستوري بين مؤسسات الدولة³⁵ (المادة 35 من القانون 12/16) .

2- المبادرة الحكومية كمصدر رئيسي للعمل التشريعي

تُعَدّ المبادرة الحكومية بمشروع قانون الأداة الأساسية التي تمارس من خلالها الحكومة صلاحيتها في المجال التشريعي، إذ تمكّنها من اقتراح النصوص القانونية التي تُجسّد برنامجها السياسي وترجم سياساتها العامة إلى قواعد ملزمة، وقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 هذا الحق حين نصّ على أن "المبادرة بالقوانين تعود للحكومة أو لأعضاء البرلمان"، مما يجعل الحكومة في مركز متقدم ضمن العملية التشريعية، كما أكد القانون العضوي رقم 12/16 المتعلق بتنظيم عمل البرلمان في مادته 20 أن للوزير الأول سلطة تقديم مشاريع القوانين إلى البرلمان، وهو ما يعكس الدور المحوري للحكومة في رسم السياسة التشريعية وتوجيهها وفق أولوياتها السياسية والتنفيذية.

وعليه سنتناول في المطلب الأول شروط وضوابط تقديم المشروع الحكومي، ثم نخصّص المطلب الثاني لدراسة الإجراءات والمراحل التي يمر بها مشروع القانون الحكومي.

2-1- شروط وإجراءات إعداد مشاريع القوانين من قبل الحكومة

تُمارس الحكومة صلاحيتها في تقديم مشاريع القوانين وفق ما يحدده القانون العضوي رقم 12/16 إذ تلتزم عند عرض المشروع على مكتب المجلس الشعبي الوطني بأن يكون مرفقاً بعرضٍ لأسبابه ومُحرراً باللغة الرسمية للدولة، ومُصاغاً في شكل مواد قانونية دقيقة وواضحة³⁶ (المادة 19 من القانون 12/16) .

ويُفهم من ذلك أن المشرّع لم يترك المجال للعشوائية أو الارتجال في العمل التشريعي، بل ألزم الجهة الحكومية باحترام ضوابط شكلية تضمن انسجام النص المقترح مع القواعد الدستورية والقانونية، وتيسّر مناقشته داخل اللجان المختصة،

فالمشروع الحكومي ليس مجرد مبادرة سياسية، بل هو عمل قانوني منظم يخضع لمعايير الصياغة التشريعية الدقيقة التي تمكن البرلمان من دراسته على أسس علمية وقانونية واضحة.

وتبرز أهمية هذا التنظيم أكثر في مجال القوانين ذات الطابع المحلي إذ نص القانون العضوي في مادته 20 على أن المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تُودع مباشرة لدى مكتب مجلس الأمة، بعد دراستها على مستوى السلطة التنفيذية، فالمشرّع أدرك الطبيعة التقنية لهذه النصوص، وارتباطها الوثيق بالسياسات العمومية الميدانية، لذلك أحاطها بإجراءات خاصة تراعي طابعها المتشعب، كما ألزم مكاتب المجلسين الشعبي الوطني والأمة، بتبادل الإشعار والاستلام بحيث يتلقى مكتب الغرفة الأخرى نسخة من المشروع المودع للاطلاع عليه، في تجسيد عملي لمبدأ التنسيق المؤسسي بين الغرفتين وضماناً لانسجام المسار التشريعي³⁷ (عبد رزيقة، بن سالم جمال، ص 542).

أما من حيث تكرار عرض المشاريع، فقد قيد المشرّع هذه الإمكانية بموجب المادة 23 من القانون العضوي 16/12، التي تمنع الحكومة من تقديم مشروع قانون جديد يتناول نفس موضوع مشروع آخر سبق أن نوقش أو رُفِض أو سُحب خلال فترة تقل عن اثني عشر (12) شهراً³⁸ (المادة 23 من القانون 12/16).

هذا القيد يعكس رغبة المشرّع في حماية هيبة البرلمان ومنع الحكومة من الالتفاف على قراراته عبر إعادة طرح نفس النصوص بصيغ مختلفة، كما أن هذا التنظيم يُسهم في استقرار العمل التشريعي، ويمنع إغراق البرلمان بمشاريع متكررة تعرقل برامجه وتُضعف دوره الرقابي.

وعند المقارنة بين الشروط المفروضة على المشروع الحكومي وتلك المفروضة على المقترح البرلماني يتضح أن الأولى أقل صرامة بكثير، إذ تقتصر على متطلبات شكلية دون قيود عديدة أو إجرائية معقدة، فالحكومة تتمتع بمرونة واسعة في إعداد مشاريعها انطلاقاً من كونها الجهة التي تمتلك الكفاءات الفنية والإدارية لإعداد النصوص القانونية، وهذا الامتياز يعكس الطبيعة المزدوجة للحكومة كفاعل سياسي وتنفيذي في آنٍ واحد، فهي تترجم برامجها في شكل قوانين تضمن تنفيذ سياساتها العامة وتحقيق الأهداف التي رسمتها في مخطط عملها.

وتتجلى قوة المبادرة الحكومية أكثر في ما حولها إياه الدستور من صلاحية طلب دورة غير عادية للبرلمان عند الحاجة إلى تمرير مشروع قانون مستعجل أو ذي أهمية خاصة، فحتى في غياب الدورة العادية تملك الحكومة سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد بغرض مناقشة نص تشريعي محدد، ما يمنحها قدرة حقيقية على التحكم في إيقاع العمل التشريعي، وهذا ما عبّر عنه بعض الفقهاء باعتبار المبادرة الحكومية أداة مركزية في يد السلطة التنفيذية لتجسيد سياساتها العامة عبر

التشريع، وهو ما أكدّه أحد الباحثين بقوله إن الحكومة تمارس هذه الصلاحية بأريحية شبه مطلقة مقارنة بالمبادرة البرلمانية، التي تبقى محاطة بقيود إجرائية وسياسية متعددة³⁹ (ربوح ياسين، 2017، ص 229) .

2-2- إجراءات ومراحل إقرار المشروع الحكومي

يُعدّ إعداد وإقرار مشروع القانون من طرف الحكومة مساراً معقداً ومتعدد المراحل يتميّز بدقّة تنظيمه وصرامة إجراءاته مقارنة بالمبادرة البرلمانية، وذلك بالنظر إلى ما يستلزمه من تنسيق مؤسساتي ودراسة تقنية وقانونية معمقة، ومراقبة استشارية متبادلة بين مختلف الهيئات الحكومية والإدارية والقضائية ذات الصلة، ويهدف هذا المسار إلى ضمان جودة النصوص القانونية وصياغتها في شكل منسجم مع النظام القانوني القائم ومع مقتضيات السياسة التشريعية للدولة، وتُمر عملية إعداد المشروع الحكومي بعدة مراحل متتابعة تدرج من الدراسة الأولية داخل الأمانة العامة للحكومة إلى عرضه على مجلس الدولة، ثم مناقشته والمصادقة عليه في مجلس الوزراء⁴⁰ (أمينة سعود، 2016، ص 137 ص 141) .

2-2-1- إعداد المشروع التمهيدي على مستوى الأمانة العامة للحكومة

تُشكّل الأمانة العامة للحكومة الحلقة المحورية في هندسة النشاط التشريعي للدولة إذ تضطلع بمهمة الإشراف الفني على إعداد وصياغة النصوص القانونية التي تقترحها مختلف القطاعات الوزارية، بما يضمن اتساقها مع النظام القانوني الوطني، وعند تقديم وزارة ما لمشروع تمهيدي لقانون تتكفل الأمانة العامة بدراسته أولياً عبر مديرياتها المختصة قصد التحقق من وجاهته القانونية وسلامة صياغته ومدى اتساقه مع المبادئ التشريعية السارية والأهداف المرجوة منه⁴¹ (بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، 2013، ص 169) ، وتكتسي هذه الخطوة أهمية بالغة لكونها تُمكن من ضبط الانسجام التشريعي وتفايدي التناقض بين المبادرات القطاعية.

ولا تمتد تدخلات الأمانة العامة للحكومة إلى جوهر النصوص إذ ينحصر عملها في المراجعة الشكلية والتحريرية احتراماً لاختصاصات الوزارات صاحبة المبادرة⁴² (عيادي سعد، 2013-2014، ص 140) ، وبعد استكمال الفحص الأولي يُوجّه المشروع إلى أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية لإبداء ملاحظاتهم وآرائهم⁴³ (بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، ص 169) ، وتقوم الأمانة العامة إثر ذلك بتنظيم اجتماعات تنسيقية تجمع ممثلي الوزارات المعنية قصد توحيد الصياغة وضبط التناسق الداخلي للنص وضمان مطابقته للتشريعات النافذة ومبادئ التشريع السليم.

ومتى تم الاتفاق على الصيغة النهائية تتولى الأمانة العامة للحكومة بالتعاون مع الجهة المقترحة والقطاعات ذات الصلة إعداد النسخة المعتمدة من المشروع⁴⁴ (يحيى بوخاري، 2009، ص 02) ، وبعدها يقترح الأمين العام للحكومة

إدراج النص ضمن جدول أعمال اجتماع الحكومة للموافقة عليه وعند المصادقة ينتقل المشروع من مرحلة الإعداد الإداري إلى مرتبة مشروع قانون رسمي يُحال وجوباً إلى مجلس الدولة لاستيفاء الفحص القانوني المطلوب⁴⁵ (يحي بوخاري، ص ص 02 و 03)، وبذلك تنتهي مرحلة التحضير الفني وتبدأ الرقابة القانونية المؤسسية.

2-2-2- إحالة مشروع القانون على مجلس الدولة لاستشارته القانونية

تُلزم القواعد الدستورية الجزائرية الحكومة بعرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة قبل مناقشتها في مجلس الوزراء تطبيقاً لما ورد في المادة 136 فقرة 03 من الدستور⁴⁶ (المادة 03/136 من القانون رقم 01-16)، وكذا المادتين 4 و 12 من القانون العضوي رقم 01/98 المحدد لاختصاصات مجلس الدولة⁴⁷ (المادة 04 و 12 من القانون العضوي رقم 01-98).

ويُعد هذا الإجراء تحسيداً لمبدأ المشروعية وضماناً لدستورية العملية التشريعية إذ لا يُعتمد بأي مشروع لم يُحال على المجلس لإبداء الرأي، وإلا وقع في مخالفة شكلية صريحة، أما اقتراحات النواب فلا تخضع لهذا الإجراء، حفاظاً على استقلال المبادرة البرلمانية وتكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات⁴⁸ (عيادي سعاد، ص 143).

ويباشر مجلس الدولة دراسته للمشروع وفق مقارنة قانونية دقيقة يراجع من خلالها مدى انسجام النص المقترح مع المبادئ العامة للقانون، ويتأكد مما إذا كانت أحكامه تدرج في المجال التشريعي أم التنظيمي⁴⁹ (مسعود شيهوب، 2013، ص 96)، كما قد يلفت نظر الحكومة إلى الثغرات أو التعارضات دون أن يتدخل في تقديرها السياسي، التزاماً بحدود وظيفته الاستشارية، وبعد مصادقة مجلس الحكومة على المشروع، يتولى الأمين العام للحكومة إخطار مجلس الدولة به رسمياً وفق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 261/98 إيداعاً ببدء الدراسة الإجرائية للمشروع⁵⁰ (المادتين 02 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261).

ويُمارس مجلس الدولة مهامه الاستشارية في إطارين متميزين، فإما أن يتم النظر في المشروع ضمن الجمعية العامة للمجلس في الحالات العادية، بتعيين مستشار مقرر وبحضور النصاب القانوني⁵¹ (المواد 35، 36، 37 من القانون العضوي رقم 01-98)، أو ضمن اللجنة الدائمة عند حالات الاستعجال بطلب من الوزير الأول، وتُختتم الأشغال بالداولة والتصويت ويرجح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات ثم يُرفع الرأي في شكل تقرير مفصل إلى الأمين العام للحكومة⁵² (شريط وليد، 2011-2012، ص 220)، غير أن الحكومة تبقى غير ملزمة بالأخذ برأي المجلس رغم وجوبية إحالته عليه لعدم وجود نص يُرتب إلزاماً بذلك.

2-2-3- المصادقة على مشروع القانون من طرف مجلس الوزراء

عقب استشارة مجلس الدولة يُرفع مشروع القانون إلى مجلس الوزراء قصد المداولة والموافقة تحت رئاسة رئيس الجمهورية، وتمثل هذه المرحلة لحظة فاصلة بين الإعداد الفني والمصادقة السياسية، إذ تُبرز علاقة التنسيق بين الحكومة ورئيس الجمهورية⁵³ (عز الدين بغدادى، 2009، ص 78)، وتنص المادة 136 من الدستور على أن الوزير الأول هو صاحب سلطة تقديم مشاريع القوانين، غير أن عرضها على مجلس الوزراء شرط لازم قبل الإيداع البرلماني، باعتباره صورة من صور الرقابة السياسية التي يمارسها رئيس الجمهورية بصفته رئيساً لمجلس الوزراء طبقاً للمادة 4/91 من الدستور.

ويتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تعديل أو توجيه مضمون المشروع قبل اعتماده، إذ يمتلك الكلمة الأخيرة في قبوله أو رفضه⁵⁴ (المادة 137 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري)، ومن ثم فإن سلطة الوزير الأول في المبادرة التشريعية تبقى مقيدة بالموافقة الرئاسية المسبقة، وبعد المصادقة تُكلف الأمانة العامة للحكومة بإيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب طبيعة النص، فالمشاريع ذات الطابع المحلي أو الإقليمي تُحال إلى مجلس الأمة، بينما تودع باقي المشاريع لدى المجلس الشعبي الوطني⁵⁵ (المادة 16 و 19 من القانون العضوي رقم 16-12).

ويتعين أن يُقدّم مشروع القانون في شكل مواد مرتبة مرفقة بعرض للأسباب، مع إمكانية طلب دراسته بصفة استعجالية لتسريع مساره، كما يجوز للحكومة سحب المشروع في أي وقت قبل التصويت عليه، إذا رأت ضرورة لذلك⁵⁶ (المادة 21 من القانون 16-12)، وبهذا تُشكل مصادقة مجلس الوزراء المرحلة الختامية من الدورة الحكومية للمشروع، لتبدأ بعد ذلك مرحلة المسار البرلماني الذي يُترجم مضمون النص إلى قانون نافذ.

3- الخاتمة:

في ضوء ما سبق يمكن الجزم بأن تبني المؤسس الدستوري الجزائري للنظام السياسي القائم بصيغته الحالية قد أفرز واقعاً مؤسسياً مختلفاً اتسم بترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وهو ما انعكس سلباً على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يُفترض أن يكون ركيزة أساسية في النظام الدستوري الديمقراطي، فبدلاً من قيام علاقة تعاون وتوازن بين السلطتين في المجال التشريعي برزت مظاهر هيمنة واضحة للحكومة على مجمل العملية التشريعية، بدءاً من المبادرة بمشاريع القوانين مروراً بضبط جدول الأعمال، وانتهاءً بالمناقشة والمصادقة، الأمر الذي أفقد البرلمان جوهر دوره الأصيل كمؤسسة تشريعية ورقابية فاعلة.

وقد أظهرت الدراسة جملة من النتائج المهمة، من أبرزها:

- أن مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري لا يجد تجسيدا فعليا على أرض الواقع، إذ تحتفظ الحكومة بوسائل وأدوات تسمح لها بالتأثير في العمل التشريعي وتوجيهه بما يخدم توجهاتها السياسية والتنفيذية.
 - أن المبادرة البرلمانية بالتشريع لا تزال محاطة بقيود إجرائية ومالية تحد من فعاليتها، مما يجعلها أداة شكلية أكثر منها ممارسة فعلية للسلطة التشريعية.
 - أن توزيع الاختصاصات التشريعية بين الحكومة والبرلمان تم بطريقة تكرر تفوق السلطة التنفيذية، ولا تحقق التوازن المؤسساتي المنشود.
 - أن دور مجلس الأمة يبقى محدوداً في إطار المبادرة التشريعية، نتيجة لتقييده بمجالات محددة، مما يضعف مكانته في البناء التشريعي العام.
- وبناءً على ما توصلت إليه الدراسة، يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات التي من شأنها إعادة الاعتبار للسلطة التشريعية وتحقيق التوازن بين المبادرتين الحكومية والبرلمانية، أهمها:
- إعادة النظر في الضوابط المنظمة للمبادرة التشريعية بما يحقق المساواة بين السلطتين، مع إلغاء الشرط المالي المفروض على المبادرات البرلمانية أو على الأقل تعميمه على المشاريع الحكومية ضماناً للتوازن المؤسساتي.
 - تمكين البرلمان من استقلالية حقيقية في إعداد جدول أعماله دون تدخل الحكومة، مما يسمح له بممارسة دوره التشريعي بحرية ومسؤولية.
 - تعزيز الكفاءة العلمية والتمثيلية لأعضاء البرلمان من خلال مراجعة شروط الترشح، بما يضمن وجود نخب قادرة على إعداد نصوص قانونية ذات جودة تشريعية عالية.
 - توسيع صلاحيات مجلس الأمة في مجال المبادرة التشريعية ليصبح فاعلاً حقيقياً في صناعة القوانين، لا مجرد غرفة مراجعة أو تصديق.
 - مراجعة النصوص القانونية التي تمنح الحكومة هيمنة على مراحل التشريع، خاصة ما يتعلق بإعداد النصوص ومناقشتها والتصويت عليها، تحقيقاً لمبدأ استقلال البرلمان.
 - وأخيراً، ترسيخ ثقافة دستورية قائمة على التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، من خلال إصلاح سياسي ودستوري عميق يعيد الاعتبار لمبدأ الفصل بين السلطات ويضمن تكاملها في خدمة الصالح العام.

4- قائمة المراجع:

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30-05-1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26-07-2011، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 03-08-2011.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29-08-1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ج ج، العدد 64 الصادرة في 30-08-1998.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06-03-2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة في 07-03-2016.
- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25-08-2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 28-08-2016.
- التعديل الدستوري لسنة 2020 المعدل والمتمم بموجب الاستفتاء المجرى بتاريخ 01/11/2020 والصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 30/12/2020، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30/12/2020.
- أمينة سعود، الانتاج القانوني في الجزائر، مجلة حقائق للدراسات النفسية و الاجتماعية، جامعة الاغواط، العدد 01، 2016، ص 137 ص 141.
- أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2016، ص 234.
- بركات محمد، ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد 14، 2016، ص 120.
- بقة هدى، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ل م د، تخصص دولة و مؤسسات عمومية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019، ص 29.

- بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 08، بسكرة، 2013، ص 169.
- بن سونة خير الدين، حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة حوليات الجزائر 1، الجزء 03، العدد 33، سبتمبر 2019، ص 68 ص 69.
- بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2016/2015، ص 169.
- بوهالي مولود، حق مجلس الأمة في المبادرة باقتراح القوانين في ظل التعديلات الدستورية لسنتي 2016-2020، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، جوان 2023، ص 277.
- حجاب ياسين، الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان الجزائري في ظل نظام الغرفتين - دراسة مقارنة مع المغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021-2022، ص 87.
- ربوح ياسين، الهيمنة الحكومية على الاجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 15، 2017، ص 229.
- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2011-2012، ص 220.
- عباد رزيقة، بن سالم جمال، المبادرة بالقوانين بين التفوق الحكومي والتراجع البرلماني - دراسة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة دفاتر البحوث العلمية، المجلد 10، العدد 01، 2022، الجزائر، ص 534.
- عز الدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة وفاء القانونية، القاهرة، 2009، ص 78.
- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار النشر الخلدونية، 2013، الجزائر، ص من 263 الى 276.

- عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013-2014، ص 140.
- فاروق حمديشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 259.
- مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، جامعة وهران 2، العدد 3، 2014، ص 67.
- مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 54-55-56.
- مسراتي سليمة، لزرق عائشة، العلاقة بين الحكومة و البرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2016، مجلة صوت القانون، جامعة الجلفة، المجلد 5، العدد 2، 2018، ص 289-290.
- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مداخله أقيمت في فعاليات اليوم الدراسي حول العملية التشريعية ونظام التعديلات، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد العاشر، 2013، ص 96.
- نوال دايم، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2017، ص 152 ص 153.
- يحيى بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخله في اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، يوم 15 فبراير، الجزائر، 2009، ص 02.
- يمينة بيران، صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ل م د، تخصص قانون عام معمق، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2020، ص 49.

5- الهوامش

¹ - المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المعدل والمتمم بموجب الاستفتاء المجرى بتاريخ 2020/11/01 والصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 2020/12/30، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 2020/12/30.

- ² - القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25/08/2016 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، العدد 50، الصادرة سنة 2016.
- ³ - عباد رزيقة، بن سالم جمال، المبادرة بالقوانين بين التفوق الحكومي والتراجع البرلماني - دراسة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة دفاتر البحوث العلمية، المجلد 10، العدد 01، 2022، الجزائر، ص 534.
- ⁴ - المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ⁵ - يمينه بيران، صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ل م د، تخصص قانون عام معمق، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2020، ص 49.
- ⁶ - يمينه بيران، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.
- ⁷ - عباد رزيقة، بن سالم جمال، المرجع السابق، ص 535.
- ⁸ - المادة 19 من القانون 12/16، المرجع السابق.
- ⁹ - المادة 24 من القانون 12/16، المرجع نفسه.
- ¹⁰ - بن سونة خير الدين، حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة حوليات الجزائر 1، الجزء 03، العدد 33، سبتمبر 2019، ص 68 ص 69.
- ¹¹ - المادة 24 من القانون 12/16، المرجع السابق.
- ¹² - نوال دايم، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2017، ص 152 ص 153.
- ¹³ - الفقرة الثانية من المادة 22 من القانون 12/16، المرجع السابق.
- ¹⁴ - أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2016، ص 234.
- ¹⁵ - بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015/2016، ص 169.
- ¹⁶ - بولوم محمد الأمين، المرجع نفسه، ص 166-167.
- ¹⁷ - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار النشر الخلدونية، 2013، الجزائر، ص من 263 إلى 276.
- ¹⁸ - فاروق حمديشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 259.
- ¹⁹ - حجاب ياسين، الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان الجزائري في ظل نظام الغرفتين - دراسة مقارنة مع المغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021-2022، ص 87.

- ²⁰ - مسراتي سليمة، لزرق عائشة، العلاقة بين الحكومة و البرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2016، مجلة صوت القانون، جامعة الجلفة، المجلد 5، العدد 2، 2018، ص 289-290.
- ²¹ - مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، جامعة وهران 2، العدد 3، 2014، ص 67.
- ²² - أوصيف سعيد، المرجع السابق، ص 237.
- ²³ - حجاب ياسين، المرجع السابق، ص 88.
- ²⁴ - مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 54-55-56.
- ²⁵ - بوهالي مولود، حق مجلس الأمة في المبادرة باقتراح القوانين في ظل التعديلات الدستورية لسنتي 2016-2020، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، جوان 2023، ص 277.
- ²⁶ - عباد رزيقة، بن سالم جمال، المرجع السابق، ص 539.
- ²⁷ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 13.
- ²⁸ - بقة هدى، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ل م د، تخصص دولة و مؤسسات عمومية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019، ص 29.
- ²⁹ - نوال دايم، المرجع السابق، ص 160.
- ³⁰ - بركات محمد، ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد 14، 2016، ص 120.
- ³¹ - المادة 15 من القانون 12/16، المرجع السابق.
- ³² - المادة 26 من القانون 12/16، المرجع نفسه.
- ³³ - المادة 33 من القانون 12/16، نفسه.
- ³⁴ - المادة 34 من القانون 12/16، نفسه.
- ³⁵ - المادة 35 من القانون 12/16، نفسه.
- ³⁶ - المادة 19 من القانون 12/16، نفسه.
- ³⁷ - عباد رزيقة، بن سالم جمال، المرجع السابق، ص 542.
- ³⁸ - المادة 23 من القانون 12/16، المرجع السابق.
- ³⁹ - ربوح ياسين، الهيمنة الحكومية على الاجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 15، 2017، ص 229.

- ⁴⁰ - أمينة سعود، الانتاج القانوني في الجزائر، مجلة حقائق للدراسات النفسية و الاجتماعية، جامعة الاغواط، العدد 01، 2016، ص 137 ص 141.
- ⁴¹ - بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 08، بسكرة، 2013، ص 169.
- ⁴² - عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013-2014، ص 140.
- ⁴³ - بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، المرجع السابق، ص 169.
- ⁴⁴ - يحيى بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخلة في اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، يوم 15 فبراير، الجزائر، 2009، ص 02.
- ⁴⁵ - المرجع نفسه، ص ص 02 و 03.
- ⁴⁶ - المادة 03/136 من القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06-03-2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة في 07-03-2016.
- ⁴⁷ - المادة 04 و 12 من القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30-05-1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26-07-2011، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 03-08-2011.
- ⁴⁸ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 143.
- ⁴⁹ - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مداخلة أقيمت في فعاليات اليوم الدراسي حول العملية التشريعية ونظام التعديلات، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد العاشر، 2013، ص 96.
- ⁵⁰ - المادتين 02 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29-08-1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ج ج، العدد 64 الصادرة في 30-08-1998.
- ⁵¹ - المواد 35، 36، 37 من القانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق.
- ⁵² - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2011-2012، ص 220.
- ⁵³ - عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة وفاء القانونية، القاهرة، 2009، ص 78.
- ⁵⁴ - المادة 137 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.

⁵⁵ - المادة 16 و19 من القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25-08-2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 28-08-2016.

⁵⁶ - المادة 21 من القانون 12-16، المرجع نفسه.