

المبادرة بالقوانين بين التفوق الحكومي والتراجع البرلماني (دراسة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020)

The Initiation of laws between government superiority and parliamentary regression (a study in light of the constitutional amendment for the year 2020)

عبد رزIQUE*¹، بن سالم جمال²

¹كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة لونيبي علي (مخبر القانون والقرار)، doctoradroit@gmail.com
²كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة لونيبي علي ، docdjamel70@gmail.com

النشر: 2022-06-12

القبول: 2022-04-05

الاستلام: 2022-01-08

Abstract

The present research paper revolves around the Algerian constitutional founder who set the rule of distributing legislative competence between the legislative and executive authorities. The former has authorised the government to initiate laws alongside members of parliament.

Nonetheless, both the constitutional and legal organisation competences were not required by the principle of separation of powers, since it established the superiority of one authority at the expense of the other. On the same line of thought, the enrichment of the original jurisdiction is restricted, and the way is opened to the government, which negatively affected the position of Parliament.

.Keywords : Parliament the government, the initiation of laws, the Council of State

الملخص

كرس المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة توزيع الاختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فحول للحكومة سلطة المبادرة بالقوانين إلى جانب أعضاء البرلمان.

إلا أن التنظيم الدستوري والقانوني لهذين الاختصاصين لم يكن على النحو الذي يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات، حيث كرس تفوق سلطة على حساب الأخرى، فجعل من صاحب الاختصاص الأصل مقيّد، وفتح المجال أمام الحكومة ، مما أثر سلباً على مكانة البرلمان.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الحكومة، المبادرة بالقوانين، مجلس الدولة.

*المؤلف المراسل

1. مقدمة:

تتميز الأنظمة البرلمانية بوجود علاقة تعاون واتصال بين السلطات لا سيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مع تمتع كل منهما بوسائل تأثير في مواجهة الأخرى، وهذا إعمالاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي تظهر ملامحه جليا في الآليات التي ينظم من خلالها الدستور العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، لا سيما في المجال التشريعي الذي لم يعد حكرا على السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك، فنظراً لضرورات فرضتها بعض الممارسات العملية أوجبت تدخل السلطة التنفيذية في عمل البرلمان من خلال توجيهه والعمل على وضع نصوص قانونية تساوي أو تفوق تلك الصادرة عنه، وهذا من خلال تمتعها بسلطة المبادرة بالتشريع، ويرى الفقه أن ازدواج المبادرة بين المؤسستين أصبح ضرورة لا غنى عنها لتفادي العيوب التي قد تترتب عن انفراد السلطة التشريعية بهذا الحق.

أخذ النظام السياسي الجزائري وتبنى نظاماً مختلطاً يقوم على إقامة علاقة تعاون بين السلطات، وجعل من العمل التشريعي مشتركاً بين الحكومة والبرلمان معاً تطبيقاً لمعالم هذا النظام، وكرست جل الدساتير الجزائرية المتعاقبة هذه القاعدة بدءاً من دستور 1963 ودستور 1976 حيث خولا لكل من رئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بالقوانين، أما دستوري 1989 و 1996 فقد خولا حق المبادرة بالقوانين للحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني، وقد عزز التعديل الدستوري لسنة 2016 من سلطة البرلمان في هذا المجال، إذ خول لمجلس الأمة هو الآخر سلطة المبادرة بالقوانين، أما التعديل الدستوري لسنة 2020 خول هو الآخر هذه السلطة للحكومة و أعضاء البرلمان معاً مع تخفيف القيود الواردة على المقترح البرلماني.

إن جعل المبادرة بالقوانين حقاً مزدوجاً ومنح الحكومة هذه المكنة الدستورية، قد يترتب عليه عدة آثار ونتائج تمس بصفة عامة بمبدأ الفصل بين السلطات وبصورة خاصة بمكانة البرلمان التشريعية، وعليه فإن الهدف من هذه الدراسة هو البحث عن أسباب تراجع دور البرلمان في مجاله التشريعي، وكذا تبين مظاهر تفوق المشروع الحكومي على المقترح البرلماني، وتتطلب هذه الدراسة الاعتماد على المنهج التحليلي لتحليل ودراسة النصوص الدستورية والقانونية وواقع تطبيقها في ظل

النظام الدستوري الجزائري، مع وضع استنتاجات تخص موضوع هذه الدراسة، وعليه ومن هذا المنطلق يمكن طرح إشكال مفاده :

بما أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من حق المبادرة بالقوانين حق مزدوج ومشترك بين الحكومة والبرلمان، فهل المنظومة التشريعية عملت على تحقيق التوازن بين السلطتين في هذا المجال أم أنها كرست تفوق سلطة على أخرى؟

ولإجابة على هاته الإشكالية تم تقسيم هذه الدراسة الى قسمين الأول يتمحور حول المبادرة البرلمانية بالقوانين أما القسم الثاني فيتضمن المبادرة الحكومية بالقوانين.

2- المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين :

الأصل أن يحظى البرلمان بالأولوية في ممارسة الوظيفة التشريعية باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في ذلك، فهذه الوظيفة هي أصل وجود البرلمان، وقد جعل المؤسس الدستوري الجزائري من البرلمان صاحب السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها (المادة 114 من التعديل الدستوري 2020)، إلا أن هذا المبدأ الدستوري ناقضته العديد من النصوص القانونية الأخرى سواء في الدستور في حد ذاته أم في القانون الناظم لعلاقة البرلمان بالحكومة 12/16 فهذه النصوص الدستورية والقانونية بالإضافة إلى تكريسها ازدواجية المبادرة بالقوانين فهي أثبتت تفوق الحكومة في ذلك سواء من حيث الشروط المفروضة على المقترح البرلماني أو من حيث التأثير التي تمارسه الحكومة على إجراءات تقديم الاقتراح ومناقشته والتصويت عليه (رقيق، 2020، ص 1261).

والملاحظ من خلال نص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن حق المبادرة بالقوانين خول لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وكذا أعضاء مجلس الأمة، بعدما كانت هذه المبادرة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 تقتصر على الغرفة السفلى فقط. فقد اعترف هذا التعديل بحق مجلس الأمة في تقديم اقتراحات قوانين وهو ما لم تنص عليه الدساتير السابقة، وبهذا تم تعزيز مكانة مجلس الأمة بمنحه حقا موازيا لحق نواب المجلس الشعبي الوطني، وبالرغم من ذلك فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد كبل بالمقابل المبادرات الصادرة عن أعضاء مجلس الأمة بمجالات

معينة، والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم المحلي، فهذا التحديد من شأنه إضعاف مركز الهيئة التشريعية وجعلها تتحرك في إطار محدد لا يمكن الخروج عنه، كما أنها تصبح في حالة من الحذر الدائم بأن تتعدى على الصلاحيات التشريعية لغيرها من السلطات، وعليه وبالرغم من الاعتراف لمجلس الأمة بهذا الحق الدستوري إلا أن المبادرة البرلمانية تبقى رهينة توافر شروط معينة(بيران، 2020، ص49).

2-1- شروط وضوابط الموافقة على المبادرة البرلمانية:

ربط المؤسس الدستوري الجزائري الموافقة على المقترح البرلماني بضرورة توافر مجموعة من الشروط فيه، فمنها ما يتعلق بالشكل ومنها ما يتعلق بالموضوع.

2-1-1- الشروط الشكلية والاجرائية:

يبدو من خلال نص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تخطى عن قيد المبادرة الجماعية لأعضاء البرلمان، ما يعني أن المبادرة البرلمانية قد تحررت من القيد العددي وبالتالي منح فرص أكبر لأعضاء البرلمان لتقديم مبادراتهم باقتراح القوانين، فالتخلي عن شرط التوقيع الجماعي لقبول المقترح البرلماني يعد قفزة نوعية لتعزيز دور البرلمان في ممارسة اختصاصه التشريعي، فربط المبادرة البرلمانية بضرورة تقديمها من طرف 20 عشرون نائبا، أو 20 عشرون عضوا من شأنه عرقلة العمل التشريعي ، نظراً لصعوبة الوصول الى العدد المطلوب في ظل برلمان تعددي(بيران، 2020، ص32).

أقر القانون العضوي 12/16 مجموعة من الشروط الشكلية لصحة مقترحات القوانين المقدمة من طرف أعضاء البرلمان وأبرزها ضرورة إرفاق المبادرات البرلمانية بعرض الأسباب وأن يتم تحرير نصها في شكل مواد ، ليتم ايداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة(المادة19منالقانون12/16) ، ليبلغ مقترح القانون الذي تم قبوله الى الحكومة فتبدي رأيها حسب الحالة لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة وهذا في أجل لا يتجاوز شهرين (02) من تاريخ التبليغ(المادة24منالقانون12/16)،وما يلاحظ أن هذه المدة طويلة قد تؤدي الى تأخر عرض اقتراح نص القانون على اللجنة المختصة بالمجلس الشعبي الوطني، كما

يؤدي طول هذه المدة الى عدم التطرق لهذا الاقتراح كون مدة انعقاد دورات البرلمان محددة زمنيا (بنسونة، 2019، ص 68).

جعل نص المادة 24 من القانون العضوي 12/16 الحكومة ملزمة لتقديم رأيها خلال الأجل المذكور أعلاه وفي حال تجاوز هذه المدة يحال اقتراح القانون من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة الى اللجنة المختصة لدراسة. إلا أن هذا الجراء أثبت الواقع العملي عدم جودته فكثيرا ما ينتظر المجلس رد الحكومة بعد مرور الاجل وفي حالة عدم الرد يكتفي المجلس بالتكتم عن الموضوع ، وإن المجلس يكتفي بالرد وتقرير رفض الاقتراح دون دراسة مدى دستوريته أو قانونية ، مع أنه لا وجود لنص يمنعه من دراسة رأي الحكومة ومدى جديته ودستوريته (دايم، 2017، ص 152).

2-1-2- الشروط الموضوعية :

قبل التطرق الى الشروط الموضوعية يجدر الإشارة الى أن المبادرة البرلمانية مقيدة بشرط زمني مرتبط بضرورة وجود الهيئة التشريعية في حالة دوام، ما يعني أن اقتراح القوانين من طرف أعضاء البرلمان لا بد أن يتم خلال الدورة البرلمانية والمحددة في المادة 138 من الدستور الحالي.

أما عن الشروط الموضوعية المرتبطة بمقترح القانون، فتمثل في الآتي :

1- ضرورة تمحور هذه المبادرات في المسائل المحجوزة للبرلمان للتشريع فيها وعدم الخروج عن المجال المخصص له والمحدد على سبيل الحصر في نص المادتين 139 و 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وأي خروج عن هذا المجال قد يعرض المقترح البرلماني للرفض سواء من طرف مكتب المجلس أم من طرف رئيس الجمهورية الذي له إخطار المحكمة الدستورية للبت في عدم دستورية (دايم، 2019، ص 157).

وفي اطار الحديث عن حصر مجال القانون، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اعتمد القاعدة الحديثة في تحديد مجال القانون وهذا في جل الدساتير المتعاقبة عدا دستور 1963 الذي كرس القاعدة التقليدية والتي مفادها اطلاق مجال القانون (أوصديق، 2012، ص 68) ، وبالرغم من تضارب الآراء فيما يخص تحديد مجال القانون على سبيل الحصر أم على سبيل المثال. نجد أن المجلس

الدستوري قد جسم هذا الموضوع وذلك في رأيه رقم 12/ر.ق.م/د.01 المؤرخ في 18 شوال عام 1421 الموافق لـ 13 يناير 2001 والمتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان والذي صدر بناء على إخطار رئيس الجمهورية بالرسالة المؤرخة في 25 ديسمبر سنة 2000، فبمناسبة هذا الرأي أكد المجلس الدستوري أن المواضيع التي جاءت في النص الدستوري أن المواضيع التي جاءت في النص الدستوري هي على سبيل الحصر لا على سبيل المثال، وأن عدم احترام ذلك قد يعرضه الجزاء.

2- ضرورة عدم اقتراح أي قانون يدخل ضمن إطار السياسة الخارجية للدولة، وكذا مجال الدفاع الوطني، الذي يعد في الأصل ضمن اختصاص القانون ويدخل ضمن المجالات التي يمكن أن تنظم بموجب قانون إلا أنه ونظراً لحساسية هذا الموضوع وباعتبار أن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن تنظيم السياسة العامة وتوجيهها فوجب أن تنظم هذه المسائل من طرف السلطة التنفيذية بمقتضى مشروع قانون أوامر رئاسي (هاملي، 2014، ص204)

3- عدم قبول أي مقترح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً وهذا عملاً بأحكام المادة 29 من القانون العضوي 12/16.

4- بالإضافة إلى هذا فقد أوردت المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 شرط آخر متعلق برفض أي اقتراح قانون من شأنه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر في النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة انفاقها.

وعلى ما يبدو أن هذا الشرط هو شرط تعجيزي، فمن غير المعقول وضع قانون دون الحاجة إلى اعتماد مالي لتنفيذه، أضف إلى ذلك أن البرلمان لا يملك الأدوات اللازمة لمعرفة الإيرادات والنفقات العمومية بدقة، فإعداد قانون المالية هو من اختصاص الحكومة، فيتعذر على البرلمان تحقيق هذا الشرط وهذا لغياب القدرة على ذلك (باسود، 2021، ص423).

وما يؤكد نية المؤسس الدستوري في إبعاد أعضاء البرلمان عن المجال المالي هو نص المادة 44 من القانون العضوي 12/16 والتي جاءت مؤكدة على حرمان أو منع أي اقتراح برلماني في المجال المالي، وهو فعلا ما أكدته التجربة العملية فلم يثبت وجود أي مقترح برلماني في المجال المالي، بالرغم من منح أعضاء البرلمان حق تقديم تعديلات حول مشروع قانون المالية لكل سنة، سواء أمام لجان المالية والميزانية أو خلال المناقشة العامة إلا أن المادة 147 من الدستور الحالي، أكدت إبعاد ممثلي الشعب عن كل ما يتعلق بالجانب المالي للدولة (بنسونة، 2016، ص 67).

ويجدر الإشارة ان المادة الدستورية لم تحدد الجهة المخولة برفض اقتراح القانون المخالف للمادة 147 من الدستور، إلا أنه وبالنظر للتدخلات الحكومية في اجتماعات مكاتب الغرف يبدو أن لها امكانية الغاء ورفض اقتراح القانون المخالف للنص الدستوري ما يفيد تفوقها في ذلك.

أضف الى ذلك فإن الشرط المالي المفروض على المبادرة البرلمانية لم يمس المشروع الحكومي، ما يعني أن للحكومة كل الحرية في زيادة النفقات العمومية حتى ولو لم تكن الإيرادات كافية كل هذا جعل أعضاء البرلمان غير مجبرين على البحث عن تدابير ترفع من مداخل الدولة، أو توفر مبالغ مالية (بوقفة، 2009، ص 320).

5-تصطدم المبادرة البرلمانية كذلك بشرط آخر مفاده رفض أي اقتراح قانون مخالف لأية معاهدة أو اتفاقية ابرمتها الدولة، ذلك أن المعاهدات الدولية تسمو على التشريع، وبهذا هي تزيد من حدة القيود المفروضة على المقترح البرلماني الذي بات من الضروري أخذه بعين الاعتبار تطابق القوانين الداخلية مع القواعد الجديدة المطروحة في المعاهدة (flauss.1995.p37).

2-2-القيود الواردة على اقتراحات القوانين

إن ممارسة أعضاء البرلمان لاختصاصهم التشريعي لم يكن على نحو يشجع على ذلك، وهذا بالنظر الى القيود التي تكبل أعضاء البرلمان عن أداء مهامهم التشريعية على أكمل وجه .

2-2-1-قيود ذاتية :

وتتعلق هذه القيود بالنائب البرلماني في حد ذاته، فعامل التكوين له دور مهم في نوعية العمل المقدم وجودته، فقد ثبت نقص تكوين أعضاء البرلمان الجزائري وضعف المستوى العلمي والكفاءة والخبرة

في المجال التشريعي، خاصة وأنه رأينا في الكثير من الأحيان أنه الكثير من الشخصيات التلفزيونية والبعض من الممثلين وصلو إلى قبة البرلمان دون أي مستوى يذكر، فالشروط الخاصة بعضوية المجلس الشعبي الوطني جاءت خالية من أية شرط متعلق بالمستوى العلمي للنائب.

وعليه فإن لعامل التكوين، أثر كبير على العمل التشريعي، لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة شؤون الدولة مسألة دقيقة تحتاج إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية (خرباشي، 2007، ص13)، ويبدو أن الإعراف لأعضاء مجلس الأمة بحق المبادرة بالقوانين من شأنه رفع مستوى الكفاءة البشرية للبرلمان وتحسين جودة العمل التشريعي بالنظر لتشكيلة مجلس الأمة الذي يعين رئيس الجمهورية ثلث منها من الشخصيات والكفاءات.

إضافة إلى عامل التكوين هناك عامل هام يعتبر بمثابة قيد ذاتي آخر على نواب البرلمان، وهو عامل الانضباط الحزبي، ومفاده قيام بعض الأحزاب السياسية بترويض أعضائها على الخضوع لأوامر الحزب وتوجيهاته، بدلاً من العمل على تكوين ثقافة سياسية لدى النواب، وهذا فيه تأثير خطير على حرية النائب الذي عليه الخضوع لأفكار الحزب الذي كان له الفضل في وصوله للبرلمان، ما يعني أن قيام التعددية البرلمانية على أساس حزبي له انعكاس على جودة العمل التشريعي (بقعة، 2019، ص29).

ومن العوامل كذلك التي تقيد اقتراحات القوانين ما يتعلق بظاهرة الأغلبية البرلمانية، فتقوم هذه الأخيرة بفرض الانضباط على النواب الأعضاء فيها، وخلق نوع من الاضطراب بين البرلمان والحكومة خصوصاً في حال تعيين وزير أول من الأغلبية الرئاسية (دايم، 2017، ص160).

ويعتبر من القيود الذاتية إدراك النائب البرلماني عدم جدوى اقتراحه سواء بالنسبة للحكومة أو بالنسبة لباقي أعضاء البرلمان، فالأفكار السلبية الراسخة في أذهان الكثير من البرلمانيين جعلهم يعزفون عن القيام بأي مبادرة في هذا الشأن، خصوصاً وأن النظام الدستوري الجزائري لا يزال يعاني ويتخبط وبالرغم من التعديلات الدستورية من أزمة وحدة السلطة وشخصنها على حساب السلطة التشريعية، التي عرف دورها التشريعي تراجع كبير ناتج عن أسباب تقنية تعيق النواب عن أداء دورهم على أكمل وجه، أضف إلى ذلك فإن الدور الأساسي الذي تلعبه الحكومة في اعداد القوانين التي تندرج

في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقته على برنامج الحكومة (بركات، 2016، ص2010).

2-2-2 سيطرة الحكومة على إجراءات المبادرة البرلمانية

بالإضافة إلى أولوية الحكومة في أعداد جدول أعمال البرلمان وسيرة من خلال تواجد ممثلها في الجلسة التي يتم فيها تحديد جدول الأعمال وترتيب النصوص التي ستدرج في جدول الأعمال وفقا للترتيب الذي تحدده الحكومة (المادة 15 من القانون 12/16)، ما يجعل هذه الأخيرة تدرج النصوص القانونية التي تريدها وتستبعد النصوص التي لا ترغب في إدراجها، وبالتالي تحقق تفوق وامتياز على البرلمان الذي يفترض أن يكون سيداً في إعداد القوانين وترتيب شؤونه الداخلية وهو مناف للمادة الدستورية (رفيق، 2020، ص1266).

وهذه الأفضلية امتدت إلى غير ذلك، فقد أظهرت الممارسة العملية أن كل اقتراحات القوانين المقدمة من طرف البرلمان لا بد أن تطلع عليها الحكومة وتقرر قبولها أم رفضها. كما تقوم بما يلي: المساهمة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللجان الدائمة، من خلال استماع اللجان الدائمة إلى ممثل الحكومة، وكذا إمكانية الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك من أجل الإجابة على التساؤلات التي يطرحها أعضاء اللجنة (المادة 26 من القانون 12/16)، وتعمل الحكومة من خلال تواجدها على مستوى هذه اللجان بالتأثير على عمل هذه الأخيرة من خلال سحب مشروع القانون، فإذا رأت الحكومة أن مشروع القانون الذي بادرت به قدمت حوله تعديلات جوهرية غيرت من محتواه فتسحب نص المشروع قبل التصويت عليه في الجلسة العامة. كما يحق للحكومة الإلحاح على استعجالية مشاريع القوانين التي تبادر بها وهي حيلة لها لتمرير مشاريعها القانونية بأخف التعديلات (بوقفة، 2009، ص120).

كما تساهم الحكومة في المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين، ويظهر جليا دور الحكومة في أن الشروع في المناقشة يكون بالاستماع إلى ممثل الحكومة الذي يقدم عرضا عن مشروع القانون، أما فيما يتعلق باقتراح القانون فيشرع بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح

وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ، ثم الى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، وهذا عملاً بأحكام المادة 33 من القانون العضوي 12/16.

أما عن سلطة الحكومة في تقديم التعديلات، فقد منح القانون العضوي 12/16 للحكومة سلطة واسعة في تعديل مشاريع واقتراحات القوانين ولم يضع أي قيود تحد من ممارستها، وهذا يرجع بالأساس إلى الدراية الكافية للحكومة بمشروع القانون، على عكس التعديلات التي يقدمها نواب البرلمان، فقيدت بوجوب تقديمها من طرف 16 نائب وإلا يتم رفضها ، وهو شرط قاسي يعيق دور مثلي الشعب في تعديل المبادرات المقدمة امامهم (ربوح، 2017، ص234).

تعد اللجنة المختصة التقرير التكميلي بحضور ممثل الحكومة، ليفتح بعدها باب المناقشة للمصادقة على النص القانوني من طرف المجلس الشعبي الوطني والبت فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة، كما يمكن لممثل الحكومة أن يقدم تعديلا شفويا خلال هذه المناقشة . كما يمكن أن توقف الجلسة وجوبا بناء على طلب ممثل الحكومة، حتى فيما يخص جلسة التصويت فنجد أنه قد يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على ممثل الحكومة (المادتان 34/35 من القانون 12/16) ما من شأنه المساس باستقلالية البرلمان ،وما يزيد من حدة تدخل الحكومة في شؤون البرلمان هو استدعائها للجنة المتساوية الأعضاء في حال وجود خلاف بين غرفتي البرلمان، وقد منح المؤسس الجزائري للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، سلطة طلب انعقادها وفي اجل معين دون ترتيب الجزاء على عدم احترام هذا الأجل ،والغريب في الأمر هو أن النصوص المتفق عليها من طرف اللجنة المتساوية الاعضاء، تعرضها الحكومة على البرلمان دون امكانية تعديلها ، فتعرض للتصويت عليها فقط، فالحكومة تتحكم في انعقاد اللجنة المتساوية الاعضاء وفي قبول نتائج اعمالها (رقيق، 2020، ص1270).

3- المبادرة الحكومية بمشروع قانون :

عملاً بأحكام المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فللحكومة الحق في المبادرة بالقوانين إلى جانب أعضاء البرلمان وقد حددت أحكام القانون العضوي 12/16 شروط واجراءات تقديم المشروع الحكومي، وقد خولت المادة 20 من القانون العضوي 12/16 المذكور أعلاه للوزير الأول

سلطة تقديم مشاريع القوانين، وهذا على عكس دستوري 1963 و 1976 ، حيث خولت هذه السلطة لرئيس الجمهورية صاحب السلطة، ما يعكس طبيعة النظام السياسي القائم حينها.

3-1- شروط وضوابط تقديم المشروع الحكومي :

وفقا لنص المادة 19 من القانون العضوي 12/16، فتقدم الحكومة مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني مرفقا بعرض الأسباب ومحراً باللغة الرسمية وفي شكل مواد، على أن تودع مشاريع القوانين بالتنظيم المحلي وهيئة الاقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة وهذا بعد دراسة هذه المشاريع على مستوى السلطة التنفيذية، ويشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، كما يتلقى مكتب الغرفة مشروع القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه(م20من القانون12/16).

وقد ألزمت المادة 23 من القانون العضوي 12/16 الحكومة بضرورة عدم عرض مشروع القانون نظير مشروع قانون يتم دراسته في البرلمان او تم رفضه او سحبه منذ اقل من اثني عشر (12) شهرا.

والملاحظ أن الشروط المفروضة على المشروع الحكومي أقل شدة على تلك المفروضة على المقترح البرلماني، وهي مجرد شروط شكلية، فلحكومة مجمل الحرية في اقتراح ما تشاء من القوانين وعرضها على البرلمان سواء كان هذا الأخير عاقد دورته أم لا فهي لها الحق في طلب دورة انعقاد غير عادية للبرلمان لتمير مشروع قانون معين(ربو،2021،ص229).

3-2- إجراءات ومراحل إقرار المشروع الحكومي

يمر مشروع مجموعة من الإجراءات تختلف عن الإجراءات التي يمر بها المقترح البرلماني ولعل أبرزها ما يلي :

3-2-1 دراسة مشروع القانون على مستوى امانة الحكومة

بعد إعداد المشروع التمهيدي لمشروع القانون من طرف القطاع الوزاري المعني، يرسل هذا الأخير مصحوبا بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة دراسة النص وهيئته من الناحية القانونية، فتخضعه لدراسات أولية من طرف المديريات المختصة للتحقق من على

المستوى القانوني بالتدقيق فيه من جانب صياغته وكذلك من الجانب الشكلي له، ومطابقته للإطار القانوني المعمول به، والأهداف الواجب تحقيقها، ليتم بعدها توزيع المشروع التمهيدي على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية لإبداء رأيها وملاحظتها، على أن يتم إعداد الصيغة النهائية للمشروع تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة، وبالتنسيق مع الوزارة المبادرة وباقي القطاعات الوزارية الأخرى (رقيق، 2020، ص1270).

يقترح بعد ذلك الامين العام للحكومة ، تسجيل المشروع التمهيدي لمشروع القانون في جدول أعمال اجتماع الحكومة، ومتى حظي هذا النص بالمصادقة بتحول من مجرد مشروع تمهيدي إلى مشروع قانون يعرض على مجلس الدولة لإبداء الرأي بشأنه.

3-2-2 عرض مشروع القانون على مجلس الدولة :

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة بضرورة عرض المشاريع المقدمة من طرفها على مجلس الدولة، ليبيد رأيها حولها، فيتصل هذا الأخير بمشروع القانون من خلال الأمانة العامة للحكومة التي تتولى إرسال مشروع القانون إلى أمانة مجلس الدولة، على أن يسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار (م4من القانون 98/01، م2من المرسوم التنفيذي 98/261).

يتولى مجلس الدولة هنا فحص مشروع القانون من حيث نوعية المشروع وذلك بالرقابة على شكل والصفات الموضوعية للمشروع وكذا رقابة مدى توافقه مع القانون من حيث مراعاة القواعد الإجرائية وقواعد التخصص (دايم، 2017، ص26). ويمارس مجلس الدولة اختصاصه الاستشاري هنا بواسطة لجنة استشارية يرأسها رئيس مجلس الدولة ، وهذا من خلال تشكيلين الأولى تكون في الحالة العادية والثانية في الحالة الاستثنائية والتي تلح الحكومة على استعجاليتها فتبت اللجنة هنا بصورة استعجالية في مشروع القانون، وفي كلتا الحالتين تختتم المناقشة بالتصويت وفي حال تساوي الأصوات يرجع صوت الرئيسي، ليدون بعد ذلك رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة (م36.37.38.35من القانون 12/16).

وبعد ابداء مجلس الدولة لرأيه يبقى للحكومة السلطة التقديرية في الأخذ أو عدم الأخذ بهذا الرأي، فبالرغم من إلزامية استشارة مجلس الدولة بشأن مشروع القانون إلا أن للحكومة مجمل الحرية في

الأخذ أو عدم الأخذ بهذا الرأي البسيط الذي يمكنها تركه جانبا حتى وإن كان الزاميا لأنه طلب على سبيل الاستشارة البسيطة أو الاستئناس (عزاوي، 2011، ص351).

3-2-3- عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء :

عملاً بأحكام المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020. فإنه يتعين على الحكومة وبعد الأخذ برأي مجلس الدولة عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء، فإذا حاز على الموافقة فيودعه الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني مقابل إشعار بالاستلام وترسل نسخة الى مكتب مجلس الأمانة للاطلاع عليه، ليعرض مشروع القانون على اللجنة المختصة التي تجتمع تحت رئاسة رئيسها، أو من ينوب عنه بالمناقشة المشروع مع إمكانية حضور رئيس المجلس وأعضاء المكتب دون أن يكون لهم حق التصويت، بل وللجنة الحق في الاستماع إلى أي مختص أو ذوي خبرة في الموضوع للاستعانة بهم (بوالشعير، 2013، ص118).

وبعد الانتهاء من دراسة هذا المشروع تقوم اللجنة المختصة بإعداد تقرير ليعرض على المجلس ويكون هذا التقرير تمهيداً يمكن أن يضاف له تقرير تكميلي. ليوزع هذا التقرير على النواب في أجل سبعة أيام قبل الجلسة، ولهم في ذلك أن يقدموا اقتراحات تعديلية حول هذا التقرير، فإذا لم توجد أي تعديلات يعرض المشروع للتصويت عليه (بوالشعير، 2013، ص119).

4. الخاتمة:

في الأخير يمكن القول بأن اخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالنظام المختلط نتج عنه إقامة علاقة هيمنة سلطة على أخرى بدلاً من تكريس علاقة تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فاشراك الحكومة في العملية التشريعية ومن خلال منحها حق المبادرة بالقوانين أدى إلى تراجع دور البرلمان، وبالتالي فإن الدراسة العميقة لفحوى هذا الموضوع جعلتنا نستنتج ما يلي :

-إن توزيع الاختصاص التشريعي بين الحكومة والبرلمان من خلال المبادرة بالتشريع لم يكن وفق مقتضيات الفصل بين السلطات، فالمنظومة التشريعية كرسست تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي.

-إن الشروط المقررة لقبول المقترح البرلماني لا تشجع أعضاء البرلمان على الإطلاق بالعمل بصورة دائمة وجدية من خلال وضع نصوص قانونية بشكل يعزز مكانة الهيئة التشريعية، فبالرغم من تخلي المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 عن شرط التوقيع الجماعي على المقترح البرلماني إلا أن هذه المبادرة لا تزال تعاني من عدة قيود تعجيزية لا سيما الشرط المالي فهو شرط تعجيزي وغير منصف على الإطلاق، وهو بمثابة تثبيط لعمل البرلمان، وصورة تعكس تبني نظام سياسي قائم على وحدة السلطة وشخصنتها.

-إن تواجد الحكومة في جل مراحل العملية التشريعية بدءاً من إعداد جداول أعمال البرلمان إلى المبادرة إلى غاية المناقشة والتصويت على النص القانوني، يعد مساساً جسيماً بالشؤون الداخلية للبرلمان، خصوصاً وأن المؤسس الدستوري قد خول للوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف بين الغرفتين وهو أمر غير معقول بالنظر للمادة الدستورية القائلة بأن للبرلمان السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها .

-إن منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين وتقييد هذه المبادرة بضرورة عدم خروجها عن مجالات محددة في النص الدستوري، يعد بمثابة تهميش للغرفة العليا .
ولهذا ارتأينا تقديم بعض الاقتراحات التي من شأنها إعادة التوازن المفقود بين المبادرتين الحكومية والبرلمانية:

-ضرورة التخلي عن الشرط المالي والذي يعد بمثابة عائق أمام المبادرة البرلمانية أو فرض هذا الشرط على المشروع الحكومي لضمان نوع من التوازن بين المبادرتين .

-لا بد من وضع شروط تتعلق بالمستوى العلمي فيما يخص اختيار ممثلي الشعب وهذا لضمان إقامة مجلس منتخب ذوكفاءة يعول عليه في صناعة قاعدة قانونية قوية وثابتة .

-تعزيز دور مجلس الأمة من خلال التراجع عن المجالات الممنوحة له للمبادرة بالتشريع حولها .
ومنحه الحق بالمبادرة بالقوانين في باقي المجالات الأخرى .

- ضرورة تمكين النواب من الإسهام الفعلي في العمل التشريعي، بدل أن يقتصر دورهم على مناقشة وإثراء النصوص المقدمة من طرف الحكومة، والتي يتم المصادقة عليها في الكثير من الأحيان دون إجراء تغيير أو تعديل.

- منح البرلمان استقلالية في وضع جدول أعماله دون مشاركة الحكومة في ذلك، وهذا حتى يتمكن أعضاء البرلمان من إدراج ما يروونه مناسباً من مقترحات قوانين.

- فرض قيود على مشاريع القوانين حتى لا تصبح أداة لكبح النشاط البرلماني ووسيلة لدعم تراجع البرلمان، فيكفي تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تشريعية واسعة جعلت منه مناقشا للبرلمان.

5. قائمة المراجع:

- دستور 1996 المعدل والمتمم إلى غاية سنة 2020 بموجب الاستفتاء المجرى بتاريخ 01 نوفمبر 2020 والصادر بالمرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر 2020 والمتعلق بإصدار التعديل الدستوري والمصادق عليه في إستفتاء 01 نوفمبر 2020 ، ج ر ع 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

- القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ع 37، المؤرخة في 1 جوان 1998 (معدل).

- القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 22 ذو القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية ، عدد 50.

- المرسوم التنفيذي رقم 261/98، المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال وكيفية إتاحتها في المجال للإستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ع 64 المؤرخ في 30 أوت 1998.

- رقيق ياسين، تأثير السلطة التنفيذية على العمل التشريعي قبل وبعد الموافقة البرلمانية على النصوص، مقال منشور بمجلة صوت القانون الصادر عن جامعة خميس مليانة المجلد السابع، العدد 01، سنة 2020.

- يمينة بيران ، صناعة التشريعي على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ل.م.د تخصص القانون العام المعمق، جامعة احمد دراية، ادرار، سنة 2020.
- بن سونة خير الدين، حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة حوليات جامعة الجزائر-1- العدد 33 ،الجزء الثالث، سبتمبر 2019.
- دايم نوال-مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم -تخصص قانون عام-جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان ،سنة 2016/2017.
- فوزي أوصديق، فصول دستورية ،علاقة الحكومة بالبرلمان، مجال اللاتحة والقانون، الاحكام الختامية للدستور، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012.
- محمد هامل، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، سنة 2019.
- باسود عبد المالك، خصائص العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لعام 2020، مقال منشور بمجلة حقوق الإنسان والحريات العامة الصادرة عن جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد رقم 06 العدد رقم 02 سنة 2021.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة -في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة ، العلاقة بين البرلمان والهيئة التنفيذية- دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009، ص320.
- geanfancoiflauss- la constribution de la guris prudences des organs de la convention des droits de l’homme a la formation d’un droit constituionneleuropeen R.UH, 1995.
- عقيلة خربائي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007.

- بقّة هدى، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه ل.م.د. ، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سنة 2019.
- محمد بركات، ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن جامعة العدد 14 أكتوبر ، سنة 2016.
- ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الاجراءات التشريعية في الجزائر، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقة، العدد 15 جانفي سنة 2017.
- عزوي عبد الرحمن ، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الثاني، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2011.
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية المراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013.