

July 2013

## The Role of the President of the Republic in Initiating Laws A Comparative Study

Fatiha Ammara

University of Saeeda, Faculty of Law and Political Sciences, Algeria, amafati20@hotmail.fr

Follow this and additional works at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law)



Part of the [Administrative Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Ammara, Fatiha (2013) "The Role of the President of the Republic in Initiating Laws A Comparative Study," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2013 : No. 55 , Article 7.

Available at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law/vol2013/iss55/7](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2013/iss55/7)

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Journal Sharia and Law by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact [sljournal@uaeu.ac.ae](mailto:sljournal@uaeu.ac.ae).

---

## The Role of the President of the Republic in Initiating Laws A Comparative Study

### Cover Page Footnote

Dr. Fatiha Ammara University of Saeeda, Faculty of Law and Political Sciences, Algeria  
amafati20@hotmail.fr

أ.فتيحة عمارة(\*)

سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين  
دراسة مقارنة\*

ملخص البحث

إن انتهاج الاسلوب المختلط بين النظامين الرئاسي البرلماني مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية إلى درجة الميل نحو النظام الرئاسي، أدى إلى ترجمة هذا الترجيح في العمل التشريعي، بحيث أصبحت السلطة التنفيذية تتحكم في العمل التشريعي نظرا للامتيازات التي تمنحها إياها النصوص الدستورية و القانونية، هذه الأخيرة غالبا ما تكون تعبيراً عن الإرادة الحكومية، ذلك أن ميادين العمل بصفة عامة والاختصاص التشريعي بصفة خاصة تحكمها اعتبارات التمثيل بالبرلمان و الحكومة وعلاقة كل منهما مع رئيس الجمهورية.

إن العمل التشريعي هو ناتج إرادة حكومية بالدرجة الأولى نظرا للمفاضلة بينهما و بين البرلمان عبر مختلف إجراءات و مراحل العمل التشريعي، وهذا نتيجة المكانة التي خصها بها الدستور و القانون، بل أن هذا الأخير هو الآخر انعكاس لتصوراتها.

(\*) أستاذة بكلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة سعيدة - الجزائر .  
\* أجزى للنشر بتاريخ ٢٩/٥/٢٠١٢.

## المقدمة

يعتبر حق المبادرة بالقوانين بمثابة الخطوة الأولى في العملية التشريعية، فقد أعطت معظم دساتير الأنظمة البرلمانية<sup>(١)</sup> حق المبادرة لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالنظام البرلماني استوجب تقاسم المبادرة بالقوانين، بطريقة متعادلة بين السلطتين فقد تكون مشروع قانون وهي المبادرة المقدمة من الحكومة والتي تكون في صورة مشروعات تقدم للمناقشة والتصويت وقد تكون اقتراح قانون وهي المبادرة المقدمة من قبل عدد من نواب المجلس.

يتوجب علينا أولاً معرفة طبيعة حق المبادرة بالقوانين، وذلك من خلال طرح السؤال الموالي: هل المبادرة بالقوانين هي مرحلة تمهيدية خارجة عن العمل التشريعي أو تعتبر ركناً من أركان العملية التشريعية في حد ذاتها؟

اختلف الفقه الدستوري<sup>(٢)</sup> بشأن تحديد طبيعة حق المبادرة بالقوانين حيث نجد: الرأي الأول: يرى إنه عمل تمهيدي وليس اشتراكاً بالمعنى الصحيح في الاختصاص فهو يقتصر على الإعداد للقانون أو التحضير له، فهو بذلك لا يعتبر عملاً تشريعياً وإنما يعد عملاً إدارياً ويقتصر دوره على كونه الباعث أو الدافع لوجود القانون. و أيد جانب هذا الرأي بالقول أن الاقتراح ليس هو الحكم؛ لأنه قابل للتغيير

- (١) في إيطاليا يقر الدستور مبادرة الشعب باقتراح القوانين، وذلك بتقديم ما لا يقل عن ٥٠,٠٠٠ خمسين ألف ناخب اقتراح القانون، فيلتزم المجلسان بدراسة الاقتراح والتصويت عليه، كما يبيح الدستور عن طريق استفتاء عام ومباشر لقيام ما لا يقل عن ٥٠٠,٠٠٠ خمس مائة ألف صوت من أصوات الناخبين بإلغاء القانون أو تعديله.
- أمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي ٢٣،٢٤ أكتوبر ٢٠٠٠.
- (٢) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه منشورة، دار النهضة العربية، مصر، سنة ٢٠٠٣، ص ٧٤.

## [ الاستاذة/ فتحة عمارة ]

والتبديل فقد يعدل عدة مرات قبل أن يصبح قانونا نافذا.<sup>(٣)</sup>

الرأي الثاني: يرى على العكس إنه عنصر أساسي في التشريع، وهو بذلك يعتبر عملا تشريعا تبدأ به عملية التشريع؛ إذ إن كل تشريع يستند إلى فكرة تكون جوهره وماهيته<sup>(٤)</sup>.

الرأي الثالث: هو العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف أي إلزام البرلمان بمناقشة المقترحات القانونية.

ونحن مع احترامنا للاتجاهات السابقة الذكر نتفق مع ما ذهب إليه غالبية كتاب القانون الدستوري<sup>(٥)</sup> من أن العملية التشريعية، باعتبار أنها التصور الأول لما سوف يصبح قانونا، فالتشريع هو ناتج عمليات مجتمعة هي المبادرة وموافقة البرلمان ثم التصديق والاعتراض، فليس بعض هذه الأعمال الثلاثة هو التشريع بمفرده وإنما التشريع ثلاثتها معا.

ولكن إذا كان الاقتراح هو الأصل في خلق القانون، فهو ليس القانون ذاته حقيقة إنه العامل الأساسي في خلق القانون، فهو الوحيد الذي يحرك التشريع، ويؤدي إلى ممارسة الإرادة التشريعية، فإنه اشترك في العملية التشريعية، ولكنه بالرغم من ذلك لا يحمل صفة القرار التشريعي البحت.

(٣) إسماعيل بدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة ١٩٩٣، ص ٤٢٢.

(4) Philippe Ardant: Institutions politiques et droit constitutionnel, 1997, 9 édition, P67.

(٥) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٠، ص ٧٤٩.

- محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ١٩٩٨، ص ٧٥٧.  
- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ١٩٨٠، دار الفكر العربي، ص ١١ وما يليها.

وعليه يمكن تعريف حق المبادرة بأنه: "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه" فالمبادرة وفق هذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته، ويشترط لوجود المبادرة بقانون توافر عنصرين إحداهما موضوعي والآخر شخصي:

**العنصر الموضوعي:** هو أن يستهدف الاقتراح وضع الأسس الأولى للتشريع ويترتب على ذلك أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً للدستور.

**العنصر الشخصي:** يتعلق بالشخص مقدم الاقتراح، حيث يجب أن يقدم الاقتراح من الشخص الذي أعطاه الدستور هذا الحق، يستوي في ذلك أن يكون أحد أعضاء البرلمان أو أحد أعضاء الحكومة.

فقد أعطت معظم الدساتير صلاحية المبادرة بالقوانين لرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب على السواء<sup>(٦)</sup> وبعضها الآخر أعطى هذه الصلاحية للحكومة وأعضاء المجلس النيابي. وقد ذهب الفقيه R.Colliard إلى القول "من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم"<sup>(٧)</sup>.

ولدراسة الأحكام المتعلقة بحق رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين نرى تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالتشريع في فرنسا

المبحث الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالتشريع في مصر

المبحث الثالث: سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالتشريع في الجزائر

(٦) الدستور التونسي، المادة ٢٨ الفقرة الأولى "يمارس مجلس النواب ومجلس المستشارين السلطة التشريعية طبقاً لأحكام الدستور، ولرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين. ولمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر."  
(7) Philippe Ardant, op. cit. , page 72.

## المبحث الأول سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين في فرنسا

### المطلب الأول في الدساتير الفرنسية

مر حق المبادرة بالقوانين في فرنسا بتطور تاريخي<sup>(٨)</sup> خلال الدساتير المتعاقبة وذلك من حيث صاحب الحق في ممارسته فنجد:

### الفرع الأول

#### في الدساتير الفرنسية السابقة لدستور ١٩٥٨

اعتنق دستور ١٧٩١ مبدأ الفصل بين السلطات فأخذاً بالفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما ترتب على ذلك أن حق المبادرة بالقوانين أصبح مكفولاً للسلطة التشريعية وحدها لا يشاركها فيه الملك.

ودستور ٢٢ أوت لسنة ١٧٩٥ (دستور السنة الثالثة للجمهورية) الصادر عن الجمعية النيابية أعطى حق المبادرة إلى مجلس الخمسمائة واقتصر هذا الحق على السلطة التشريعية ولم يكن للسلطة التنفيذية أي دور في مجال المبادرة بالقوانين.

ودستور سنة ١٧٩٩ (دستور السنة الثامنة) الصادر في ١٥ ديسمبر عام ١٧٩٩ الذي قلب الموازين والمبادئ السابقة وأصبحت الهيئة التشريعية ينحصر اختصاصها في التصويت على مشروعات القوانين دون مناقشتها ولا يمكنها تعديلها وبالتالي فإن الهيئة التشريعية لا تملك حق المبادرة بالقوانين في ظل هذا الدستور الذي أرسى هيمنة السلطة التنفيذية في مجال التشريع وذلك بانفرادها بمباشرة حق المبادرة بالقوانين.

(٨) أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص ١٠٣.

ونصت المادة الخامسة من دستور المشيخي sénatoriale لسنة ١٨١٤ على أن السلطة التشريعية يمارسها الملك بالاشتراك مع مجلس البرلمان فجاء نصها "السلطة التشريعية يمارسها الملك ومجلس النبلاء ومجلس النواب وذلك على نحو مشترك"<sup>(٩)</sup> وقد منح هذا الدستور حق المبادرة بالقوانين للملك وحده.

وفي دستور سنة ١٨٤٨ (دستور الجمهورية الثانية) الصادر في ٤ نوفمبر ١٨٤٨ نجد أن حق المبادرة بالقوانين في ظل هذا الدستور كان مَخولاً للمجلس النيابي والملك معا.

ودستور ١٤ يناير ١٨٥٣ لم يعط للمجالس التشريعية دورا في مجال التشريع فكان الإمبراطور وحده الحق في المبادرة بالقوانين مرة أخرى.

وجاء دستور سنة ١٨٧٥ (دستور الجمهورية الثالثة) بجديد خلافا للسناتور السابقة، وهو إنشاء مجلسين لهما نفس الاختصاصات التشريعية وهما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ويحق لكليهما المبادرة بالقوانين عدا اقتراح القوانين المتعلقة بالميزانية، التي أعطى اختصاصها للمجلس الأول دون الثاني، وفي ظل هذا الدستور أصبح حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين رئيس الدولة ومجلسي البرلمان، وهو ما تضمنته المادة الثالثة من الدستور<sup>(١٠)</sup>.

- (9) Constitution française (6-9 avril 1814) Article 5.  
Le roi, le sénat et le corps législatif concourent à la formation des lois.  
Les projets de loi peuvent être également proposes dans le sénat et dans le corps législatif. Ceux relatifs aux contributions ne peuvent l'être que dans le corps législatif.  
Le roi peut inviter également les deux corps à s'occuper des objets qu'il juge convenables.  
La sanction du roi est nécessaire pour le complément de la loi.
- (10) Léon Duguit, Manuel de Droit Constitutionnel, page 497.  
- Lois constitutionnelles de 1875 Article 3.  
Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux chambres ; il en surveille et en assure l'exécution



## [ الاستاذة/ فتية عمارة ]

وفي دستور سنة ١٩٤٦ (دستور الجمهورية الرابعة) أصبح البرلمان، في ظل الجمهورية الرابعة يتكون من مجلسين هما الجمعية الوطنية التي حلت محل مجلس النواب، ومجلس الجمهورية الذي حل محل مجلس الشيوخ<sup>(١١)</sup>.

وأصبح حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين الوزراء وأعضاء البرلمان وذلك وفقا لنص المادة الرابعة عشرة من هذا الدستور التي تنص على أن " اقتراح القوانين لرئيس الوزراء وأعضاء البرلمان".

ونخلص مما سبق إلى أن التطور الدستوري الفرنسي قد أرسى إعطاء الحكومة حق المبادرة بالقوانين بالاشتراك مع مجلسي البرلمان.

### الفرع الثاني

#### في ظل دستور الجمهورية الخامسة سنة ١٩٥٨

انتهج دستور الجمهورية الخامسة مبادئ النظام البرلماني فأصبح حق المبادرة بالقوانين من اختصاص البرلمان ورئيس الوزراء واستبعاد رئيس الجمهورية، وذلك انطلاقا من مبادئ هذا النظام وبالتالي أصبح حق المبادرة بقوانين حقا حكوميا كغيره من الاختصاصات في ظل دستور سنة ١٩٥٨؛ حيث نصت المادة ٣٩ على أن: "لوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين على أن تناقش مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في مجلس الوزراء أولا، ويؤخذ رأي مجلس الدولة ثم يودع مشروع القانون في مكتب أحد المجلسين النيابيين، وبالنسبة لمشروعات القوانين المالية فإنها تحال أولا إلى الجمعية الوطنية"، إلا أنه وفي تطور لاحق فقد هجر دستور سنة ١٩٥٨ قواعد النظام البرلماني التقليدي فيما يتعلق بسلطات رئيس الدولة الواردة في الدستور، وهو الأمر الذي جعل رئيس الدولة يتدخل ويمارس كثيرا من السلطات

(11) Jean Gicquel, op.cit., page 441.

الحكومية بمفرده دون أن يتوقف ذلك على تدخل من الوزير المختص وأصبح حق المبادرة كغيره من حقوق الرئيس حقا حكوميا وأصبح يطلق على مبادرة رئيس الجمهورية تعبير الاقتراح الحكومي<sup>(١٢)</sup>.

ورغم أن دستور سنة ١٩٥٨ لم يمنح رئيس الجمهورية صراحة سلطة المبادرة في القوانين، إلا أنه يستطيع أن يمارس دوراً فعالاً و حقيقياً في هذا المجال وذلك من خلال رئاسته لمجلس الوزراء<sup>(١٣)</sup>؛ إذ نصت المادة التاسعة من دستور سنة ١٩٥٨ على أن: "يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء" إضافة إلى حقه في التوقيع على القرارات الصادرة من المجلس<sup>(١٤)</sup>.

### المطلب الثاني

#### المبادرة بالقوانين من حيث الإجراءات

يشترط أن يتوافر في المبادرة بالقوانين عنصران الأول شخصي ويقصد به أن تكون المبادرة صادرة عن ذي صفة في تقديمها، وذلك بحسب من يسند إليه الدستور ذلك. وقد منحت هذه الصفة للحكومة وكذا أعضاء البرلمان وسمي ما تقدمه الحكومة بمشروع قانون وما يقدمه أعضاء البرلمان باقتراح قانون.

(١٢) جدير بالذكر أن ورود حق المبادرة في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ باسم رئيس الدولة قد لاقى نقداً شديداً من رجال القانون والفقهاء الفرنسيين في ذلك الوقت؛ لأن تقديم المبادرة باسم رئيس الدولة قد يعرضه للنقد من المعارضين للقانون المقترح، وهذا الوضع يجافي بصورة واضحة الأصول والقواعد للنظام البرلماني الأصلي؛ حيث يقدم الوزير مشروع القانون باسمه الخاص وبصفته كناطق في البرلمان وهو ما يؤدي بالبعد برئيس الدولة إلى أن يكون محلاً للنقد من أي جهة.

(١٣) أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص ١٢٢.

(١٤) من السوابق التي تثبت إمكانية إعداد مشروع قانون من جانب رئيس الجمهورية القانون الصادر في ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٩ بشأن الأحكام الخاصة بإعانة التعليم الخاص. كذلك القانون الصادر في ٨ ديسمبر سنة ١٩٦٠ بشأن إقامة قوة عسكرية ضاربة.

أما العنصر الآخر فهو موضوعي وهو أنه يجب أن يكون موضوع الاقتراح من بين الموضوعات التي يحتويها الدستور وينظمها قانون الدولة<sup>(١٥)</sup>.  
وتعتبر المبادرة بالقوانين المصدر الأول و الأساس القانوني الذي يستمد منه التشريع مضمونه، ولا تصبح المبادرة تشريعا إلا بعد اتباع الإجراءات المحددة في الدستور.

### الفرع الأول

#### بالنسبة لمبادرة أعضاء البرلمان (اقتراح قانون)

يكون لكل برلماني سواء من الجمعية الوطنية أو من مجلس الشيوخ الحق بالمبادرة بالقانون بصفة فردية، أو يتم تقديمه بصفة جماعية باسم أعضاء مجموعة برلمانية.  
ويجب أن تتم مناقشته خلال مده معينة من يوم إيداعه؛ حيث حدد المشرع الدستوري الفرنسي في المادة ٤٦ من دستور سنة ١٩٥٨ هذا الأجل واشترط مرور خمسة عشر (١٥) يوما بين إيداع مشروع القانون أو الاقتراح أمام الجمعية الوطنية ومناقشته.

### الفرع الثاني

#### بالنسبة لمبادرة الحكومة (مشروع قانون)

في ظل الدستور الفرنسي الحالي تقدم مشروعات القوانين المقترحة من قبل الحكومة إلى مجلس الوزراء ابتداء، ويتولى المجلس مناقشتها وإدخال التعديلات اللازمة على مشروع القانون وبعدها إخضاعها لتوقيع رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يعني ضرورة الحصول على موافقة الرئيس على تلك المقترحات قبل تقديمها للجمعية الوطنية، ولا يقتصر الأمر على هذا الحد بل يسمح للرئيس في أثناء نظر تلك المقترحات أن يعترض على أجزاء منها أو يرفضها برمتها بل إنه في حالة إجراء

(١٥) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٠، ص ١٢.

تعديل لتلك المقترحات يجب الحصول على موافقة الرئيس على ذلك أيضا، وهو الأمر الذي يشير إلى أن الرئيس الفرنسي يشارك بفاعلية في اختيار مضمون مشروع قانون المقترح.

إلا أنه من الناحية العملية عادة لا يتدخل الرئيس في تحديد مضمون المشروع تاركا ذلك للوزراء، ويرجع ذلك في الأصل إلى أن كل وزير يكون مختصا بشؤون وزارته، وبالتالي فهو أدرى من غيره بشؤون وزارته ومدى حاجة الدولة إلى القوانين واللوائح التي تنظم الأعمال في الوزارة التي ينتمي إليها، ويقدم مشروع القانون مشفوعا بالأسباب التي دعت إلى تقديمه باسم الوزير؛ لأنه هو الذي يتولى الإجابة عند مناقشة المشروع أمام الجمعية الوطنية<sup>(١٦)</sup>.

وبعد توقيع رئيس الجمهورية تعرض المشاريع على غرفتي البرلمان وتكون الأولوية للجمعية الوطنية بالنسبة للمشاريع المتعلقة بالقانون المالي ومشاريع قانون تمويل الضمان الاجتماعي، أما بالنسبة لتلك المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية أو بالجالية الفرنسية المقيمة في الخارج فالأولوية تكون لمجلس الشيوخ<sup>(١٧)</sup>، بعد موافقة البرلمان على مشاريع القوانين تعرض على مجلس الدولة الذي يبدي رأيه بخصوص مدى مشروعيتها ويبقى رأيه استشارياً وليس ملزماً للحكومة.

وجدير بالذكر أن مشروع القانون إذا تم رفضه من قبل البرلمان فإنه يمكن إعادة تقديمه مرة أخرى وفي دور الانعقاد نفسه مهما تكرر الرفض.

(١٦) أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص ١٢٣.

(17) Bertrand Mathieu. Michel Verpeaux, Droit constitutionnel, PUF, 2004, paris, page 480.

**المطلب الثالث****المبادرة بالقوانين من حيث الموضوع**

تختلف إجراءات المبادرة بالقوانين الصادرة من النواب عن تلك المقدمة من الحكومة ولاحظنا وجود تقييد بالنسبة لاقتراحات البرلمانين من الجانب الشكلي، ورغم ذلك قد تستوفي الاقتراحات المقدمة من النواب جميع الشروط الشكلية لتعرض هي والمشاريع على البرلمان لمناقشتها من الجانب الموضوعي.

**الفرع الأول****المبادرة بالقوانين في المسائل العادية**

جاء الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ باتجاه جديد مغاير لما كان عليه الوضع سابقا بالنسبة لتحديد مجال القانون فبعدما كاد أن يكون مطلقا بعكس مجال اللائحة الذي يحدده الدستور والتشريعات البرلمانية، جاءت المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي لتقلب الوضع فأصبح بموجبها اختصاص البرلمان التشريعي محددًا على سبيل الحصر في مسائل حددتها المادة بنصها "يكون إقرار القانون للبرلمان".

ويحدد القانون القواعد التي تخص بالمسائل الآتية:

- الحقوق الوطنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين في أشخاصهم وفي أموالهم للدفاع الوطني.
- الجنسية وحالة الأشخاص وأهليتهم والنظم المالية للزواج والتركات والتبرعات.
- تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المقررة لها والإجراءات الجنائية والعفو وإنشاء قواعد جديدة للتقاضي ونظام القضاء.

- وعاء الضرائب المختلفة الأنواع ومقدارها وطرق تحصيلها ونظام إصدار النقد.
- كما يحدد القانون القواعد التي تخص:
- نظام الانتخاب للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية.
- إنشاء فئات من المؤسسات العامة.
- الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين.
- تأمين المشروعات ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

**يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تخص:**

- التنظيم العام للدفاع الوطني.
  - الاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها.
  - التعليم.
  - نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية.
  - حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي.
- تحدد القوانين المالية موارد وأعباء الدولة بالشروط وفي الحدود التي يبينها قانون أساسي. تحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة.
- يجوز أن تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة بقانون أساسي.
- وجعل ما عداه من اختصاص اللائحة وبالتالي أصبح الأصل هو الاستثناء والاستثناء هو الأصل، وهو ما أكدته المادة ٣٧ من دستور ١٩٥٨ " المواد التي لاتدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحة".

ويشعر البرلمان في الموضوعات المحددة والمحجوزة مسبقا من قبل الدستور نفسه ويشكل صريح.

### الفرع الثاني المبادرة بالقوانين في المسائل المالية

في ظل الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٥ كان النص على أن يتولى المبادرة بالقوانين في المسائل المالية كل من رئيس الجمهورية والبرلمان وقد جرى العمل على أنه في حالة تقديم مقترحات برلمانية تؤدي لزيادة في الإنفاق العام أو خلق إنفاق جديد يتم رفضها ما لم تؤيدها الحكومة<sup>(١٨)</sup>.

أما في ظل الدستور الفرنسي الحالي<sup>(١٩)</sup> سنة ١٩٥٨ فقد نص على أن المقترحات أو التعديلات التي يقدمها أعضاء البرلمان لا تقبل إذا أدت إلى إنقاص في الموارد العامة أو خلق إنفاق جديد أو زيادة في إنفاق قائم.

وفيما يتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في فرنسا في مجال المبادرة بالقوانين في المسائل المالية فإنها لا تختلف عن سلطته في مجال اقتراح القوانين في المسائل التشريعية العادية السالفة البيان<sup>(٢٠)</sup>.

(18) Philippe Ardant, institution politique et droit constitutionnel, L.G.D.J, 1995, paris, page 537.

(١٩) يرجع الفضل في ظهور العرف الدستوري القاضي باستبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي، وقصر هذا الحق على الحكومة وحدها، إلى وزير المالية الفرنسي ليون ساي Leon Say فقد جاء في مقولة له ردا على اقتراح النائب Bodan لفتح اعتماد في جلسة 11 يناير 1877 ما يلي « إن طلب فتح الاعتماد يجب أن يكون من اختصاص الحكومة وحدها، بل إن اقتراح المسائل المالية عموما يجب قصرها على الحكومة؛ لأن مشاركة النواب في اقتراح قوانين المالية يمكن أن يهدد مبدأ توازن الميزانية ».

(20) Article 42  
La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

والخلاصة أن حق المبادرة بالقوانين في فرنسا اختصاص يسند للحكومة في الأصل وذلك لارتباطه بحاجة الدولة ومدى متطلباتها التي تحتاجها في مختلف مجالات النشاط الحكومي، وبالتالي إذا جاز القول أن رئيس الجمهورية في فرنسا يمكن أن يؤثر في مضمون المشروع المقترح، وذلك في أثناء قيامه بالتوقيع على مشروعات القوانين المقترحة التي يتم بحثها في مجلس الوزراء، إلا أن ذلك لا يعطيه حق اقتراح دستوري ابتداءً.

### الفرع الثالث

#### اقتراح تعديل الدستور

بموجب نص المادة ٨٩ من الدستور ١٩٥٨ يكون مراجعة نصوص الدستور لكل من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول أو عدد من أعضاء البرلمان<sup>(٢١)</sup> على أن اقتراح الأول يأخذ شكل مرسوم يحمل توقيع الوزير الأول، إذ إنه لا يستطيع أن يفصل بمفرده في هذه الإجراءات.

على أنه بعد موافقة مجلسي البرلمان على مشروع التعديل، يكون لرئيس الجمهورية الخيار بين أن يقوم بعرضه على الشعب في استفتاء، أو على مجلسي البرلمان في شكل مؤتمر في جلسة غير عادية، وتتم الموافقة عليه بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات الصحيحة المقترحة، وأن هذه الطريقة تتبع في حالة الاستعجال. وفي الواقع العملي يكون رئيس الجمهورية هو المصدر الطبيعي لمعظم الاقتراحات المتعلقة بتعديل الدستور، لأنه يكون أكثر معرفة بالمواد التي تحتاج إلى التعديل.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

(٢١) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٩، ص ٢١٤.



## المطلب الرابع تحديد جدول أعمال البرلمان

تدور المناقشات البرلمانية وفقا لجدول الأعمال الموضوع من قبل الجهة التي أوكل إليها الدستور والقانون الداخلي للجمعية والشيخ تحديد برنامج عمل البرلمان ولهذا الأمر أهمية؛ إذ إن جدول الأعمال l'ordre du jour لمجلس الشيخ أو الجمعية الوطنية يحدد الموضوعات التي ترد عليها المناقشة في الجلسة المحددة<sup>(٢٢)</sup>.

وقد كان المجلس في البداية يحدد جدول أعماله بنفسه طبقا لمبدأ سيادة البرلمان دون تدخل الحكومة في هذا الأمر، فكان يحدد في اجتماع مؤتمر الرؤساء المكون من رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان أهم المواضيع التي تدرج ضمن جدول أعمال البرلمان لمناقشتها، إلا إنه ونظرا لكثرة أعمال البرلمان وعدم قدرته على تنظيمها وإدراجها في جدول الأعمال استدعى تدخل الحكومة لإدارة الأعمال التشريعية، لينتهي الأمر إلى أن أصبحت الحكومة هي المسؤولة عن وضع جدول الأعمال وبهذا أضحت لها القدرة على التدخل والضغط على البرلمان بموجب جدول الأعمال<sup>(٢٣)</sup>.

وطبقا للمادة ٤٨ من الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ التي تنص على: "يشمل جدول الأعمال بالأولوية وحسب التوقيت الذي حددته الحكومة مناقشة مشروعات القوانين التي قدمتها الحكومة والاقتراحات بقوانين التي قبلتها".

ويفهم من النص أن الحكومة تقوم بتحديد جدول الأعمال بالأسبقية محددة قائمة مشروعات القوانين والاقتراحات المقبولة وتخطر الجمعية الوطنية ومجلس الشيخ، ويلتزم كل منهما باتباع ذلك كما يمكن للحكومة أن تعدل جدول الأعمال في كل وقت

(22) Léon Duguit, traite de droit constitutionnel, tome3, p 198.

(٢٣) مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه منشورة، دار النهضة العربية، مصر، سنة ٢٠٠٦، ص ٢٠٦.

ولا يمكن إدراج مناقشة غير مقررة<sup>(٢٤)</sup>.

وقد أدى ذلك إلى أن مشروعات القوانين التي مصدرها الحكومة هي التي تكتسح مناقشات البرلمان؛ حيث تبلغ أكثر من ٨٠% والسبب في ذلك أن الاقتراحات بقوانين المقدمة من قبل الأعضاء البرلمانيين لا تقيدها الحكومة في جدول الأعمال<sup>(٢٥)</sup>.

### المطلب الخامس

#### حق اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي

يخول الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ في مادته الحادية عشرة لرئيس الجمهورية الحق في أن يلجأ إلى الشعب مباشرة طالبا منه الاستفتاء حول مشروع قانون بناء على اقتراح من قبل الحكومة<sup>(٢٦)</sup>، في أثناء دورات انعقاد البرلمان منشور في الجريدة الرسمية شريطة أن يكون مشروع القانون متعلقا بتنظيم السلطات العامة

(24) Y. Michel, les initiatives parlementaire, Rev. Pouvoirs, n° 34, 1985, P 89.

(٢٥) مريد أحمد عبد الرحمن حسن، نفس المرجع، ص ٢٠٨.

(26) Article 11

Le président de la République, sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

في الدولة، أو يهدف إلى التصديق على معاهدة شريطة ألا تتعارض مع الدستور أو من شأنها أن تؤثر على سير أعمال مؤسسات الدولة.

وعندما تتم الموافقة الشعبية على الاستفتاء، يتولى رئيس الجمهورية نشره خلال الخمسة عشر يوماً التالية.

وسوف نعرض للشروط التي تضمنتها المادة الحادية عشرة، فلرئيس الجمهورية وحده تحريك هذه السلطة، لكنه لا يملك ممارستها إلا في حالة توافر الشروط الأتية<sup>(٢٧)</sup>:

١. يجب أن يكون مجلس البرلمان- الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ- في حالة انعقاد.
٢. أن يقدم الاقتراحات إما من قبل الحكومة أو من قبل البرلمان.
٣. بالإضافة إلى شرط شكلي جوهري آخر وهو ضرورة أن ينشر هذا الاقتراح في الجريدة الرسمية

### المبحث الثاني

#### سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين في مصر

تمثل عملية اقتراح القوانين المرحلة الأولى من مراحل العمل التشريعي، واقتراح القوانين، هو حق ثابت للبرلمان، على الأقل من الناحية التاريخية، غير أن احتكار البرلمان لهذه الوظيفة لم يكن ممكناً وأخذ دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع يزداد شيئاً فشيئاً، وقد أخذ هذا الدور مظاهر متعددة، فبالإضافة إلى ما للسلطة التنفيذية من حق في إصدار اللوائح على اختلاف أنواعها -وهي قوانين من الناحية الموضوعية - فإن لها حق اقتراح القوانين.

(٢٧) عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص ١٤٣.

**المطلب الأول**  
**المبادرة بالقوانين في الدساتير المصرية**  
**الفرع الأول**  
**المبادرة بالقوانين في الدساتير المصرية**  
**السابقة على دستور ١٩٧١**

أولاً: دستور سنة ١٩٢٣: منح هذا الدستور في المادة ٢٨ منه حق المبادرة بالقوانين لكل من الملك والمجلسين مجلس النواب ومجلس الشيوخ من خلال نص هذه المادة على أن " للملك ولمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين، عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب، وزيادتها فاقترحها للملك ولمجلس النواب"<sup>(٢٨)</sup>.

ويلاحظ أن حق المبادرة بالقوانين أصبح بذلك حقاً مشتركاً بين كل من الملك ومجلسي النواب والشيوخ، وقد كان من قبل مقصوراً على السلطة التنفيذية دون السلطة التشريعية<sup>(٢٩)</sup>، ويمارس الملك حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزارات المختلفة حيث كانت تعرض عليه هذه المبادرة وتقدم باسمه.

ثانياً: دستور سنة ١٩٣٠: سعى هذا الدستور إلى تقوية سلطات الملك واختصاصاته على حساب البرلمان خلافاً لما ذهب إليه دستور سنة ١٩٢٣ بخصوص مشروعات القوانين المتعلقة بالمالية فقد حولها للملك وحده - دون اشتراك لأحد مجلسي البرلمان- حيث نصت المادة ٣٨ على أنه " للملك ولمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القانون. على أن اقتراح قوانين المالية خاص بالملك"،

(٢٨) عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، الكتاب الثاني التطور الدستوري في مصر، الجزء الأول التطور الدستوري في مصر من عام ١٨٢٧ حتى عام ١٩٧١، دار النهضة العربية، مصر، سنة ٢٠٠٦، ص ٣٧٢.  
(٢٩) أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص ٨٠.

## [ الاستاذة/ فتحة عمارة ]

وبهذا النص حرم دستور سنة ١٩٣٠ البرلمان من مزاوله اختصاص يدخل في صميم وظيفته التشريعية، مبررا هذا التعديل بالأسباب التالية<sup>(٣٠)</sup>:

- هذا الوضع هو المتبع في إنجلترا، وذلك نظرا لدقة المسائل المالية
- الرأي الأخير في نهاية الأمر سيكون للبرلمان، إن شاء أقر هذه المقترحات وإن شاء رفضها.

**ثالثا: دستور سنة ١٩٥٦:** منح هذا الدستور رئيس الجمهورية الحق في اقتراح مشروعات القوانين وتقديمها لمجلس الأمة، مثل بقية الأعضاء وفق المادة ١٣٢ من الدستور والتي نصت على أن: "الرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها". وبذلك أخذ هذا الدستور بنظام المبادرة المشتركة لمقترحات القوانين من خلال منحه أعضاء مجلس الأمة<sup>(٣١)</sup>، ورئيس الجمهورية الحق في المبادرة بالقوانين على اختلاف موضوعاتها، وذلك مع امتلاك مجلس الأمة بمفرده حق التقرير التشريعي بعد مناقشة المقترحات.

**رابعا: دستور سنة ١٩٥٨:** تضمنت المادة ٥٠ من دستور ١٩٥٨ أن لرئيس الجمهورية الحق في المبادرة بالقوانين حيث نصت على أنه: "الرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين...".

يتضح مما تقدم أن دساتير الجمهورية السابقة على الدستور الحالي قصرت السلطة التشريعية على مجلس واحد وهو مجلس الأمة، وأعطت رئيس الجمهورية وحده حق المبادرة بالقوانين<sup>(٣٢)</sup>.

(٣٠) استندت المذكرة الإيضاحية لدستور سنة ١٩٣٠ في تبرير هذا التقصير إلى أن "هذا هو الأمر المتبع في بريطانيا، ثم إن الرأي في نهاية الأمر سيكون للبرلمان، وإن شاء أقر مقترحات الحكومة وإن شاء رفضها".

(٣١) نصت المادة ٦٥ من دستور ١٩٥٦ على أن "مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية".

(٣٢) أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص ٨٥.

## الفرع الثاني

### المبادرة بالقوانين في الدستور المصري سنة ١٩٧١

خول دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالقوانين، وهو من الاختصاصات المشتركة بينه وبين مجلس الوزراء، وهذا بموجب المادتين ١٠٩ و ١٥٦ من الدستور.

وقد نصت المادة ١٠٩ من دستور ١٩٧١ على أنه: "الرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين"، وتبين من المادة السابقة أن حق المبادرة بالقوانين مكفول لكل من رئيس الجمهورية ولكل عضو من مجلس الشعب، ومن ثم فإنه حق مشترك بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، لكن لا يمكن قراءة المادة السابقة دون مطالعة نص المادة ١٥٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ التي تنص على أن يختص مجلس الوزراء بإعداد مشروعات القوانين واللوائح. ومعنى ذلك أنه إذا قدم اقتراحاً بقانون من قبل رئيس الجمهورية دون أن يكون قد سبق إعداده بمعرفة الحكومة وتم الموافقة على هذا الاقتراح وصدور، فإن القانون يكون معيباً بعبء مخالفة الشكل الدستوري مما يوجب القضاء بعدم دستوريته<sup>(٣٣)</sup>، وسواء أتم تعديل الاقتراح من جانب رئيس الجمهورية أم من أحد أعضاء البرلمان فإن طبيعته واحدة؛ حيث يبدأ بكل منهما العملية التشريعية، والفارق الوحيد الذي وصفه الدستور يتمثل في الإجراءات.

(٣٣) صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٣٢.

## المطلب الثاني

### حق الاقتراح وما يترتب من إجراءات

أعطى الدستور المصري لسنة ١٩٧١ حق الاقتراح لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب في المادة ١٠٩ منه، ولكنه فرق بين مشروعات القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية عن طريق الحكومة، وتلك التي تقدم من أعضاء مجلس الشعب وهو ما يتضح من خلال الإجراءات المتبعة.

### الفرع الأول

#### بالنسبة لمبادرة أعضاء البرلمان (اقتراح قانون)

تعرض اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان على رئيس المجلس مصحوبة بمذكرة إيضاحية تتضمن المبادئ الأساسية التي تهدف إليها، وكذلك النصوص الدستورية التي تتعلق بموضوع الاقتراح (المادة ١٢١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب).

وتحال هذه الاقتراحات أمام لجنة خاصة (لجنة الاقتراحات والشكاوي) لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها وبعد أن يقرر ذلك (مادة ١١٠ من الدستور)<sup>(٣٤)</sup>. وقد بينت اللائحة الداخلية للمجلس<sup>(٣٥)</sup> أن مشروعات القوانين التي يقدمها أعضاء المجلس تحال إلى لجنة الاقتراحات والشكاوي لفحصها وإعداد تقرير عنها للمجلس، يتضمن رأيها في جواز نظر الاقتراح المقدم أو رفضه أو إرجائه، لتعرض على لجان الفحص من أجل تقديم تقرير عنها، تمهيدا لعرضها على البرلمان.

(٣٤) سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٦٧.  
(٣٥) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة في أكتوبر سنة ١٩٧٩، ص ٦٣.

ثم تأتي مرحلة المناقشة في جلسة المجلس، ولا يكون انعقاد مجلس الشعب صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، ويعد مبدأ المناقشة العلنية من المبادئ السائدة في دساتير العالم الحديثة .

ويناقش المجلس مشروعات القوانين في مداولة واحدة، وتبدأ المداولة بمناقشة المبدأ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ اعتبر ذلك رفضاً له، وبعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ ينتقل المجلس إلى مناقشة مواد مادة بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه، ولا يجوز أخذ الرأي نهائياً على مشروع القانون قبل إجراء القراءة الثانية وأخذ الرأي النهائي على المشروع في ذات الجلسة التي تتم فيها الموافقة عليه بشرط انقضاء ساعة على الأقل من الانتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية المجلس غير ذلك.

والأصل أن تكون القراءة الثانية للمشروع في جلسة تالية بعد أربعة أيام على الأقل من القراءة الأولى للمشروع، وفي هذه الحال يجوز تقديم طلب من الحكومة أو من عشرين عضواً على الأقل باقتراح تعديلات في نصوص المشروع وعندئذ يبت المجلس في هذه التعديلات قبل أخذ الرأي النهائي على المشروع .

ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وعند تساوي الآراء، يعتبر الموضوع التي جرت المناقشة بشأنه مرفوضاً، ومن أمثلة الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة حالة التصويت على مشروع قانون سبق أن اعترض عليه رئيس الجمهورية (مادة ١١٣ من الدستور) أو سريان القانون بأثر رجعي (مادة ١٨٧ من الدستور) .



وكل مشروع قانون اقترحه أحد أعضاء مجلس الشعب، ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه مرة ثانية في نفس دور الانعقاد طبقاً للمادة ١١١ من الدستور.

### الفرع الثاني

#### بالنسبة لمبادرة السلطة التنفيذية (مشروع قانون)

هناك عدة فروق بين حق رئيس الجمهورية وأي عضو من أعضاء مجلس الشعب بصدد مبادرة كل منهما وذلك من ناحيتين:

إن اقتراح رئيس الجمهورية يقدم مباشرة لفحصه وتقديم تقرير عنه، دون مروره على اللجنة الخاصة طبقاً لنص المادة ١١٠ من دستور سنة ١٩٧١؛ ذلك أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ القوانين وتلامس حاجات المجتمع وتلمس ما ينتج عن تطبيق القوانين من صعوبات وثغرات، وهي تقدم مشروعات القوانين بعد دراستها من جهات عديدة، الأمر الذي يستوجب إحالتها مباشرة إلى اللجان المختصة بالمجلس دون تطلب إجراءات مسبقة يكون من شأن اتباعها تعطيل دراستها ومناقشتها.

إن الاقتراح المقدم من رئيس الجمهورية إذا تم رفضه فإنه بالإمكان إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد، طبقاً لنص المادة ١١١ من دستور سنة ١٩٧١ التي حرمت إعادة تقديم اقتراحات بمشروعات قوانين رفضها المجلس في نفس دور الانعقاد، فقضت بأن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد، وهذا التحريم لا يتعلق بمشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية، أي: أن هذه المشروعات يمكن أن يعاد عرضها على المجلس في نفس دور الانعقاد إذا قدرت الحكومة ذلك.

### المطلب الثالث

#### المبادرة بالقوانين من حيث الموضوع

##### الفرع الأول

#### المبادرة بالقوانين في المسائل العادية

تبنى الدستور المصري منهجا مخالفا للمنهج الفرنسي فيما يتعلق بتوزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهو لم يحدد اختصاصات السلطة التشريعية على سبيل الحصر وإنما ترك لها المجال مفتوحا للتشريع في أي ميدان شاءت<sup>(٣٦)</sup>.

##### الفرع الثاني

#### المبادرة بالقوانين في المسائل المالية

لم يقصر دستور سنة ١٩٧١ الحق في اقتراح مشروعات القوانين المالية على رئيس الجمهورية فقط - كما كان عليه الأمر في ظل دستور سنة ١٩٣٠، بل منح أعضاء مجلس الشعب الحق في اقتراح مشروعات القوانين المالية والعادية على السواء، وهو ما يستشف من نص المادة ١٠٩ من دستور سنة ١٩٧١ التي وسعت من نطاق حق اقتراح القوانين ليشمل جميع القوانين بما في ذلك القوانين المالية التي تتعلق بميزانية الدولة وقوانين الضرائب مساويا بين رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان<sup>(٣٧)</sup>.

ومن جهة ثانية أعطى دستور ١٩٧١ دورا فعالا للبرلمان في إقرار ميزانية حيث نصت المادة ١١٥ على أنه: "يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقة عليها.

(٣٦) نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص ٦٧.  
(٣٧) عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، الكتاب الثاني، الجزء الثاني، ص ٣٢٨.

## [ الاستاذة/ فتحة عمارة ]

ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا، ويجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذا لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات. وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلا في أي قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة القديمة لحين اعتمادها. ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية" ولم يعط الدستور لمجلس الشعب الحق في إجراء أي تعديل في مشروع الموازنة العامة إلا بموافقة الحكومة، ورغم ذلك فإنه لا ينقص من دور البرلمان في الإقرار فيبقى له حق القبول أو الرفض؛ لأنه وإن كان لا يستطيع التعديل إلا أنه باستطاعته أن يرفض المشروع<sup>(٣٨)</sup>.

## الفرع الثالث

## اقتراح تعديل الدستور

بحسب نص المادة ١٨٩ من دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية أن يطلب تعديل بعض مواد الدستور، على أن يتضمن الطلب المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إليه<sup>(٣٩)</sup>.

ويلاحظ أن اقتراح رئيس الجمهورية<sup>(٤٠)</sup> يتساوى مع اقتراح ثلث أعضاء مجلس الشعب، بالإضافة إلى أن اللائحة الداخلية للمجلس تميز الطلب المقدم منه على

(٣٨) مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، الطبعة التاسعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ١٩٩٦، ص ٦١١.  
 (٣٩) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٧، ص ٥٠٠.  
 (٤٠) استعمل رئيس الجمهورية المصري هذا الحق في ظل دستور ١٩٧١ عدة مرات، كان آخرها في ٢٦/١٢/٢٠٠٦؛ حيث تقدم بطلب تعديل ٣٤ مادة من الدستور.

الطلب المقدم من أعضاء المجلس في أنه يعرض على المجلس مباشرة، أما الثاني فيحول إلى لجنة لمطابقة مدى توافر الشروط الدستورية والإجرائية.

وفي ٢٧ مارس ٢٠٠٧ تم تعديل المادة ١٩٤ من الدستور، وذلك بإضافة قيد على ممارسة حق اقتراح تعديل الدستور، ويتمثل في ضرورة موافقة مجلس الشورى على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وهذه الضمانة تكفل عدم تقديم اقتراحات بالتعديل إلى مجلس الشعب، إلا إذا كانت جدية بالمناقشة، حيث يتم بحثها ومداولتها في مجلس الشورى وإعطاء الموافقة بشأنها.

### المبحث الثالث

#### سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين في الجزائر

رغم أن المفاهيم الديمقراطية تعتبر أن القانون إنما هو تعبير عن إرادة الشعب التي لا تمارس إلا بواسطة ممثليه، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري وتأثرا بالمؤسس الدستوري الفرنسي، وذلك بحكم العلاقة الخاصة التي تربط بين النظامين تبنى فكرة خلق التوازن بين السلطتين وسمح للسلطة التنفيذية بممارسة هذا الحق ولمعرفة دور رئيس الجمهورية في هذا المجال سوف نتناول أولاً: بيان تنظيم سلطة المبادرة بالتشريع في ظل الدساتير الجزائرية. وثانياً: نستشف حالة عدم التوازن بين السلطتين في هذا المجال، خاصة من خلال ما يتعلق بالناحية الإجرائية في ممارسة هذا الحق.

### المطلب الأول

#### المبادرة بالقوانين في الدساتير الجزائرية

مثل كل دساتير العالم شهدت الدساتير الجزائرية تطوراً بخصوص سلطة المبادرة بالقوانين سواء من حيث من يحق له بممارستها، أو من حيث الشروط التي يجب أن تتوفر في صاحب هذا الحق وحتى بخصوص تحديد مجال المبادرة بالقوانين؛ لهذا وجب علينا معرفة هذا التطور من خلال تفحص الدساتير السابقة للدستور الحالي.

## الفرع الأول المبادرة بالقوانين في الدساتير الجزائرية السابقة لدستور ١٩٩٦

أولاً: دستور سنة ١٩٦٣: لقد نص على حق المبادرة باقتراح القوانين لرئيس الجمهورية والنواب على السواء، وذلك وفقاً للمادة ٣٦ التي نصت على أنه: " لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين". وعليه فقد حدد المؤسس الدستوري صراحة الهيئتين السياسيتين التي يمكن لهما دستورياً، أن تبادرا بإيداع مشروع أو اقتراح قانون لدى البرلمان<sup>(٤١)</sup>.

ثانياً: دستور سنة ١٩٧٦: نصت المادة ١٤٨ من الدستور على أن " المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني" وهو مشروع قانون إذا صدر عن رئيس الجمهورية، واقتراح قانون إذا صدر عن المؤسسة التشريعية. و نصت المادة ١٤٨/٠٢ على ما يلي: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائباً" وأضفى المؤسس الدستوري الطابع الجماعي في ممارسة حق اقتراح القوانين.

ثالثاً: دستور سنة ١٩٨٩: خولت المادة ١٣١ من الدستور لرئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقوانين، وتكون الاقتراحات قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائباً. ونلاحظ انتقال حق المبادرة من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة، وهذا نتيجة التغيير الذي أحدثه دستور ١٩٨٩ في طبيعة السلطة التنفيذية الذي فرض وجود علاقات جديدة بين السلطة التنفيذية بشقيها والبرلمان وأصبحت الحكومة في الواجهة أمام البرلمان بغرفتيه<sup>(٤٢)</sup>.

(٤١) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة- تشريعاً- فقهاً، دار الهدى، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٧٦.  
(٤٢) ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص ١١٢.

ويصادق المجلس على هذه القوانين بعد أن تعرض على مجلس الوزراء، الذي يرأسه رئيس الجمهورية ولا يمكن تمريره إلا بموافقة هذا الأخير والتوقيع عليه من هنا يتضح أنه رغم تحويل اختصاص المبادرة بمشاريع القوانين لرئيس الحكومة إلا إنه مازال لرئيس الجمهورية دور فعال في وجود هذه المبادرة وفي مضمونها.

### الفرع الثاني

#### المبادرة بالقوانين في ظل دستور ١٩٩٦

يؤيد أغلب الفقهاء نظام المبادرة المشتركة وذلك لأهميته في نقادي العيوب التي يمكن أن تترتب على انفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق، فضلاً على أن المبادرة المشتركة تؤدي إلى تزويد التشريع الوطني بالقوانين؛ ذلك أن رسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها يمثل جانبا مهما تقوم به الحكومة وحق المبادرة هو من الوسائل التي تستخدمه الحكومة لتحقيق هذه السياسة عن طريق القانون الوضعي، كما أن المبادرة المشتركة هي إحدى الضروريات التي تستلزمها طابع الأمور؛ ولذلك ففي الدساتير التي تتبنى نظام المبادرة المنفردة كان ينص في صلب الدستور على حق البرلمان أو الحكومة في لفت نظر السلطة التي تملك حق المبادرة في بعض الأمور المهمة.

وقد سائر الدستور الحالي ما ذهب إليه أغلب الفقهاء وتبنى نظام المبادرة المشتركة وذلك من خلال المادة ١١٩ التي نصت على أنه: " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (٢٠) نائبا...؛" حيث تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا، وبالتالي نتساءل ؟ هل استبعد رئيس الجمهورية من هذه العملية التشريعية ؟.

"...وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول في مكتب المجلس الشعبي الوطني". ومن خلال هذه الفقرة يتضح أن لرئيس الجمهورية ضلعاً في وجود مشروع القانون وتمريضه للبرلمان؛ حيث اشترط المؤسس الدستوري أن تمر جميع المشاريع على مجلس الوزراء أي: تكون الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس<sup>(٤٣)</sup>.

### المطلب الثاني

#### إجراءات المبادرة بالقوانين

يمر مشروع القانون المقدم من الحكومة أو الاقتراح بقانون المقدم من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بمراحل تشريعية متعددة حتى يتم إصداره ونشره، ولا يمكن اعتباره قانوناً إلا بعد اتباع الإجراءات المحددة في الدستور.

### الفرع الأول

#### بالنسبة لمبادرة السلطة التنفيذية (مشروع قانون)

حسب المادة ١١٩ من الدستور التي منحت الوزير الأول حق المبادرة بالقانون، فإن الحكومة تتولى من خلال دوائرها المختصة تحضير مشاريع القوانين، ويقوم الوزير المختص بتوجيه مشروعه إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى تحضيره وتوزيعه على أعضاء الحكومة.

إن عملية إعداد مشروع قانون تتم تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة بالتعاون مع الوزارة صاحبة المبادرة، ويقوم مجلس الحكومة بالمصادقة على مشروع القانون<sup>(٤٤)</sup>.

(٤٣) نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، المقال السابق، ص ٢٣.  
(٤٤) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد الثاني، ص ١١.

ثم يعرض مشروع القانون الذي وافق عليه مجلس الحكومة على مجلس الدولة وجوباً وفقاً للمادة ١١٩ فقرتها الثالثة، على أن رأيه غير ملزم للحكومة، وبعده يعرض المشروع على مجلس الوزراء إجبارياً، أي يبقى القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء فيعطي تأشيرة المرور لهذا المشروع أو يرفضه، وهنا يظهر تأثير رئيس الجمهورية المباشر على مسألة تمرير مشروع القانون، وهذا ما يترجم بقاء تحكيم رئيس الجمهورية في زمام المبادرة بالقوانين رغم أن النص الدستوري لا يصرح إلا برئيس الوزراء كطرف مشارك للنواب في ممارسة هذا الحق. وبعد موافقة وتوقيع رئيس الجمهورية يتم إيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحظى تلقائياً بالموافقة من أجل مناقشته، وبعدها يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني إحالة المبادرة بالتشريع إلى اللجنة المختصة<sup>(٤٥)</sup>.

وتتم دراسة مشروع القانون من طرف اللجنة المختصة<sup>(٤٦)</sup> التي تستمع إلى ممثل الحكومة، وتستدعي خبراء أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول المشروع، وتعد تقريراً تمهيدياً يودع لدى مكتب المجلس خلال الشهرين الآتيين، ويمكن للحكومة تقديم تعديلات لتحال التعديلات على اللجنة المختصة وتختتم دراستها بالمصادقة على التقرير التكميلي الذي يدرج ضمن جدول الأعمال.

(٤٥) نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، المقال السابق، ص ٢٤.  
 (٤٦) يتكون عدد اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني من ١٢ لجنة نصت عليها المادة ١٩ من نظامه الداخلي: يشكل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الآتية:  
 - لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات. - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية.  
 - لجنة الدفاع الوطني - لجنة المالية والميزانية. - لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط. - لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية  
 - لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة. - لجنة الثقافة والاتصال والسياحة  
 - لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني. - لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية. - لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية.  
 - لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي  
 وغني عن البيان أن عدد اللجان داخل المجلس غير ثابت. و بالتالي يجوز التخفيض من عدد اللجان أو زيادتها كلما تطلب الأمر ذلك.



والملاحظ أن الدستور الجزائري لم يحدد أجلاً ثابتاً أدنى أو أقصى يستغرقه إيداع مشروع القانون أو الاقتراح بقانون قبل مناقشته وإقراره وإصداره، خلافاً لما ذهب إليه الدستور الفرنسي حيث حددها بخمسة عشر (١٥) يوماً.

### الفرع الثاني

#### بالنسبة لمبادرة أعضاء البرلمان (اقتراح قانون)

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون ٢٠ نائباً هذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١١٩، وهذا الشرط يشكل عائقاً حقيقياً أمام مبادرة النواب من أجل تقديم اقتراح القانون، وهو ما لم يكن موجوداً في دستور ١٩٦٣؛ حيث كان يقر بالمبادرة الفردية<sup>(٤٧)</sup>. كذلك من بين القيود التي ترد على مبادرة النواب خلافاً لمشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة، هو أن قبول اقتراحات القوانين يرجع لمكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بفحصها، وله في ذلك صلاحية رفضها في حين موافقته تكون تلقائية بالنسبة لمشاريع القوانين، والملاحظ أن المؤسس الدستوري قد فرض شروطاً لها علاقة بالقبول؛ حيث يؤدي عدم التقييد بها إلى رفض المقترح ابتداء من قبل مكتب المجلس دون النظر في الموضوع.

وجوب تبليغ الحكومة بالاقتراحات البرلمانية لإبداء رأيها فيه خلال مدة شهرين وإمكانية اعتراض الحكومة على الاقتراح واردة استناداً للمادة ١٢١ من دستور ١٩٩٦، وبعدها تحال الاقتراحات التي توافق عليها الحكومة على اللجنة المختصة. لتتبع نفس الإجراءات المذكورة سابقاً بمناسبة الحديث عن مشاريع القوانين.

(٤٧) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة- تشريعاً - فقهاً، ص ٧٩ .  
- إن هذا الشرط إنما هو محاولة جادة من المؤسس الدستوري في تهميش النواب من سلطة المبادرة؛ حيث نقل هذا الحق من الصفة الفردية إلى الصفة الجماعية.

نخلص إلى أن اقتراح القوانين من أعضاء البرلمان يمر بإجراءات أطول وأكثر تعقيدا من تلك التي تمر بها مشروعات القوانين، والهدف من هذا هو التقليل من عدد المبادرات البرلمانية أمام تسهيل إجراءات مرور مشاريع القوانين لإقرارها من قبل البرلمان.

### المطلب الثالث

#### مجال المبادرة بالقوانين

يلاحظ أن الدستور الحالي اشترط ضرورة ورود المبادرة بالقانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي الذي حدده الدستور، وإن كان حق المبادرة بالقانون مكفولاً للسلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن ممارسة هذا الحق من قبل النواب تصطدم بالعديد من القيود.

### الفرع الأول

#### المبادرة بالقوانين في المسائل العادية

لم يتأثر المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور ١٩٦٣ بالوضع الذي جاء به الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، إنما بقي مسائرا لجل الدساتير العالمية، فجاء فيه مجال القانون مطلقا غير محدد وما ورد من مسائل يشرع فيها البرلمان إنما كان على سبيل المثال لا الحصر.

غير أنه سرعان ما تغير الأمر في ظل دستور ١٩٧٦، وذلك بموجب المادة ١٥١ التي سايرت المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي، فنصت على ما يلي: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور.

تدخل كذلك في مجال القانون...". ثم عدد تلك المسائل في ٢٦ مسألة<sup>(٤٨)</sup>.

(٤٨)

١- الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد، وبخاصة نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين في إطار متطلبات الدفاع الوطني.

## [ الاستاذة/ فتيحة عمارة ]

وعلى النهج نفسه دأبت الدساتير اللاحقة لدستور ١٩٨٩ في المادة ١١٥، ودستور ١٩٩٦ في المادة ١٢٢، حيث لا يمكن لأي مبادرة تشريعية سواء أكانت مشروعاً أم اقتراحاً أن تتجاوز المجال المحدد للقانون الذي حدد حصراً بثلاثين اختصاصاً في القوانين العادية، وسبعة بالنسبة للقوانين العضوية.

وهذا التحديد له تأثير على مبادرة النواب وحدها؛ لأن الحكومة تملك الحق في التشريع في المجالين أي: مجال القانون ومجال التنظيم، وما لا يمر عن طريق

- ٢- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وقانون الأسرة، وبخاصة الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والموارث .
- ٣- ظروف الاستقرار المتعلقة بالأفراد .
- ٤- التشريع الأساسي الخاص بالجنسية .
- ٥- القواعد العامة المتعلقة بمركز الأجانب .
- ٦- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي .
- ٧- القواعد العامة للقانون الجزائي، الإجراءات الجزائية وبخاصة تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المناسبة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين .
- ٨- القواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية وطرق التنفيذ .
- ٩- النظام العام للالتزامات المدنية والتجارية .
- ١٠- القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات .
- ١١- التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد .
- ١٢- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية .
- ١٣- تحديد سياسة التربية، وسياسة الشباب .
- ١٤- الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية .
- ١٥- إقرار المخطط الوطني .
- ١٦- التصويت على ميزانية الدولة .
- ١٧- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها وتحديد وعائها ونسبها .
- ١٨- القواعد العامة للنظام الجمركي .
- ١٩- القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك والقرض والتأمين .
- ٢٠- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكان، وقانون العمل والضمان الاجتماعي.
- ٢١- القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذويهم .
- ٢٢- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي، والبيئة، ونوعية الحياة، وحماية الحيوانات والنباتات.
- ٢٣- حماية التراث الثقافي و التاريخي و المحافظة عليه .
- ٢٤- النظام العام للغابات.
- ٢٥- النظام العام للمياه.
- ٢٦- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها ووضع ألقابها الشرفية.

مشاريع القوانين سيمر عن طريق اللوائح، ناهيك عن أن الحكومة تملك حق الدفع بعدم القبول حين تجاوز مجال التشريع، ومادامت كذلك فلها ألا تثير الدفع متى رأت في ذلك مصلحة لها.

## الفرع الثاني

### المبادرة بالقوانين في المسائل المالية

بالرجوع إلى نص المادة ١٢١ من دستور سنة ١٩٩٦ نجد أن المؤسس الدستوري قد منع أي اقتراح برلماني في المجال المالي<sup>(٤٩)</sup>، إلا إذا ثبت أن اقتراحات البرلمانين لا يتضمن تخفيضاً للموارد العمومية، أو زيادة للنفقات العمومية وإن حصل فعليهم البحث وإيجاد التدابير والإجراءات اللازمة لاستدراك الموقف.

وينحصر دور البرلمان في المصادقة على قانون المالية، حتى هذا الدور قيده المؤسس الدستوري بقيد زمني؛ حيث نصت المادة ١٢٠ على أنه "... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (٧٥) من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة..."

وجاء القانون العضوي رقم ٩٩-٠٢ المؤرخ في ٨ مارس ١٩٩٩ ليوضح طريقة المصادقة على قانون المالية، ولا سيما في المادة ٤٤ منه لتؤكد على أن البرلمان يصادق على قانون المالية في مده أقصاها ٧٥ يوماً من تاريخ إيداعه طبقاً لأحكام المادة ١٢٠ من الدستور، ويصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه. ويصادق مجلس الأمة على المشروع المصوت عليه خلال عشرين يوماً. وفي حالة

(٤٩) المادة ١٢١ من دستور ١٩٩٦ تنص على أنه "لا يُقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"

## [ الاستاذة/ فتحة عمارة ]

الخلافاً بين الغرفتين يحال إلي لجنة متساوية الأعضاء التي تبنت فيه خلال ثمانية ٨ أيام؛ حيث إن المؤسس الدستوري الجزائري جعل مهمة حل الخلاف من صلاحيات لجنة متساوية الأعضاء.

وباستحضار نص المادة ٤٥،٦/١٢٠ من التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦، يظهر أن استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء يكون بطلب من رئيس الوزراء دون ذكر أية جهة أخرى يمكنها ذلك، وعلى هذا فرئيس الوزراء هو من يقدر فيما إذا كان من المجدي استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء أم لا؟ وربما خير دليل وأفضل مثال ما حدث بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء وتبيان تحكم رئيس الحكومة سابقاً في تحريك آلية فك الخلاف بين غرفتي البرلمان<sup>(٥٠)</sup>.

وباستقراء الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٠ من دستور ١٩٩٦ نجد أن رئيس الجمهورية يمكن له أن يجتاز إرادة البرلمان بكاملها ويصدر مشروع القانون بأمر له قوة قانون المالية في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان في الآجال المحددة<sup>(٥١)</sup>.

(٥٠) أودع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء من طرف حكومة السيد أحمد أويحي في ١٧ ديسمبر ١٩٩٧ بالمجلس الشعبي الوطني ثم أعيد تسجيله في أعمال دورة ربيع ١٩٩٨؛ حيث تم التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى في ١٢ جانفي ١٩٩٩ ثم أحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه بتاريخ ١٦ مارس ١٩٩٩ وتحفظ على خمس مواد ليبقي القانون الأساسي للقضاء معلقاً حتى ٣ سبتمبر ٢٠٠٢ حيث أعرب رئيس الحكومة عن نيته في حل هذا الخلاف وقام باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة يوم الأربعاء ١١ سبتمبر ٢٠٠٢ بحضور وزير العدل حافظ الأختام ووزير العلاقات مع البرلمان لدراسة المواد محل الخلاف.

- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، سنة ٢٠٠٧، ص ٥١.

(٥١) السيد علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، ورشة عمل حول تطوير نموذج للسياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت ٣-٦ فبراير ٢٠٠٣، ص ١٥.

وتؤكد المادة ٤٤ الفقرة الخامسة من القانون العضوي ٢/٩٩، التي جاء فيها: "في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

### الفرع الثالث

#### المبادرة بتعديل الدستور

حرص المؤسس الدستوري الجزائري على أن تكون المبادرة في هذا المجال للهيئتين معاً؛ حيث خول للطرفين معاً إمكانية المبادرة بتعديل الدستور في دستور ١٩٦٣، وذلك بموجب نص المادة ٧١ التي تنص على أنه: «ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معاً».

وهو ما حدا حذوه دستور ١٩٩٦، ولكن بأسلوب مغاير لنص دستور ١٩٦٣، وذلك بأن أوكل لكل هيئة على حدة حق المبادرة بتعديل الدستور، حيث مكن رئيس الجمهورية من تقديم مشروع تعديل، وهذا بموجب المادة ١٧٤ التي تنص على أنه: "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري..." ومن جهة أخرى أعطى لثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معاً أن تبادرا باقتراح تعديل الدستور وفق المادة ١٧٧ من الدستور.

والملاحظ أن الدستور الجزائري يعترف صراحة بحق المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية وذلك بصفته حامي الدستور، واتباعاً للإجراءات العادية فإنه يتم إقرار هذا المشروع من طرف البرلمان وفق الشروط ذاتها الخاصة بأي نص تشريعي، ولرئيس الجمهورية الاختيار بين عرضه على الاستفتاء الشعبي لإقراره نهائياً وعرضه

## [ الاستاذة/ فتية عمارة ]

على المجلس الدستوري لإبداء رأيه في النص متى حاز على ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء البرلمان دون المرور على استفتاء شعبي وفق أحكام المادة ١٧٦. (٥٢)

ونأتي في الأخير لتحديد نطاق هذه المبادرة، و ذلك بطرح السؤال الموالي هل لرئيس الجمهورية الحق في تعديل ما شاء من أحكام دستورية؟.

من الثابت أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أقر حظر تعديل الدستور في الأحكام المتعلقة بالمبادئ الأساسية؛ حيث اعتبرها جامدة جموداً مطلقاً فلا يمكن تعديلها وهذه المبادئ نصت عليها المادة ١٧٨ من دستور ٩٦ وهي:

- الطابع الجمهوري للدولة.
- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.
- الإسلام باعتباره دين الدولة.
- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية.
- الحريات الأساسية و حقوق الإنسان والمواطن.
- سلامة التراب الوطني ووحدته.

ورغم هذا الحظر إلا أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى ذلك بأسلوب غير مباشر عن طريق تعديل نص المادة ١٧٨ في حد ذاتها أو حتى إلغائها و عندئذ يزول الحظر (٥٣).

(٥٢) تم تعديل دستور ١٩٩٦ بموجب القانون رقم ٠٢ - ٠٣ المؤرخ في ١٠ أبريل ٢٠٠٢ هذا التعديل جاء بهدف دسترة الأمازيغية لغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني، وكذا تعديل سنة ٢٠٠٨ بموجب القانون رقم ١٩-٠٨ المؤرخ في ١٥ نوفمبر ٢٠٠٨، وهذا بمبادرة من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي المجلس الدستوري وبعد مصادقة البرلمان بغرفتيه، دون عرضه على الاستفتاء الشعبي.  
(٥٣) نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص ٦٦.

## المطلب الرابع تحديد جدول أعمال البرلمان

يعد تحديد جدول الأعمال مفتاح النشاط البرلماني ودليل للمواضيع التي تتركز عليها الحياة البرلمانية فهو ترجمه حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله، وإما لخضوعه.<sup>(٥٤)</sup>

ولقد بين القانون العضوي رقم ٩٩-٠٢ المنظم لسير عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذلك العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في الجزائر كيفية إعداد وضبط جدول الأعمال في المواد (١٦، ١٧، ١٨، ٢٦)؛ حيث تتمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة، والملاحظ أن الدساتير الجزائرية لم تفر أصلاً بدور للحكومة في إعداد جدول الأعمال، بل إن التفوق الحكومي تم إقراره عن طريق الأنظمة الداخلية للمجالس الشعبية، وهذه الأخيرة تقوم بمنح الامتياز في تحديد جدول الأعمال للحكومة دون أن تكون مكرسة دستورياً، ويبدأ تحضير جدول الأعمال على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة والتي تتكون من رئيس الغرفة المعنية ونوابه ورؤساء اللجان.<sup>(٥٥)</sup>

ويتم إقراره نهائياً في اجتماع بمقر المجلس الشعبي الوطني بين ممثل الحكومة<sup>(٥٦)</sup> ومكتبي الغرفتين في بداية كل دورة. ولا يمكن لأي غرفة أن تضبط بعد ذلك جدول أعمال الجلسات إلا بعد استشارة الحكومة، وزيادة على ذلك فالحكومة لها حق تعديل جدول الأعمال، وذلك بإدراج مواضيع جديدة بصفة استعجالية خلال الدورة الجارية.<sup>(٥٧)</sup>

(54) Philippe Ardant, op. cit., page 526.

(٥٥) المادة ١/٤٩ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر ٤٦ المؤرخة في ٣٠ جويلية ٢٠٠٠.

المادة ١/٤٧ من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر ٨٤ المؤرخة في ٢٨ نوفمبر ١٩٩٩.

(٥٦) ممثل الحكومة هو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الممثل الدائم للحكومة أمام البرلمان والناقل الأمين لانشغالات البرلمان أمام الحكومة.

(٥٧) عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص ٣٩.



## خاتمة

يملك رئيس الجمهورية أدوات فعالة لرقابة وتوجيه السلطة التشريعية والحكم فيها إلى الحد الذي حدا ببعض الفقهاء إلى القول بأن البرلمان أصبح مجرد مكتب تسجيل لمشاريع القوانين التي تريدها السلطة التنفيذية.

ولسنا ندري ما سيقول هؤلاء عن النظام الجزائري؛ حيث إن البرلمان أصبح جهازاً من أجهزة السلطة التنفيذية، مع ملاحظة كيفية انتخاب أعضاء البرلمان، فضلاً عن تصميم السلطة التنفيذية على الإشراف على العملية الانتخابية.

وكان واضحاً أن السلطة التنفيذية التي يوجد على قمته رئيس الجمهورية قد أصبحت تهيمن على المبادرة بالقوانين عن طريق مشاريع القوانين وعرقلة اقتراحات القوانين المقدمة من النواب، كما أن هذه السلطة تحدد جدول أعمال البرلمان وتحدد له ما يجب أن يناقشه أو لا يناقشه.

بل إن هذه السلطة تملك أن تقول للبرلمان إما أن تناقش مشروع القانون كاملاً أو ترفضه كاملاً.

وتملك هذه السلطة حق الاعتراض في صورة حق الرئيس في رفض التشريع وإعادته للبرلمان ليتم مناقشته وإقراره من جديد.

غير أن أخطر ما يملكه الرئيس هو حق وضع نهاية للبرلمان المعارض له، وإذا استحك الخلف بين البرلمان والمؤسسة التي يرأسها - السلطة التنفيذية-، وبذلك يتم اللجوء إلى الشعب ليحكم بنفسه بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فيختار الأغلبية التي يحتاج إليها الرئيس أو يؤيد الأغلبية القائمة من قبل - هذا طبعاً يعتمد على مدى نزاهة الانتخابات - ليتشكل برلمان جديد، يكون للرئيس الحق في حله من جديد، وهذا لتغاضي المشرع الدستوري الجزائري عن منع تكرار الحل لمدة أو للسبب ذاته الذي حل لأجله البرلمان السابق.

## قائمة المراجع

### ➤ المراجع باللغة العربية

- ١- إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر، سنة ١٩٩٣.
- ٢- صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة ٢٠٠٣.
- ٣- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأه-تشريعاً-فقها، دار الهدى، الجزائر، سنة ٢٠٠٥.
- ٤- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، الكتاب الثاني التطور الدستوري في مصر، الجزء الأول التطور الدستوري في مصر من عام ١٨٢٧ حتى عام ١٩٧١، دار النهضة العربية، مصر، سنة ٢٠٠٦.
- ٥- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، الكتاب الثاني التطور الدستوري في مصر، الجزء الثاني التطور الدستوري في ظل دستور ١٩٧١ المصري الحالي والتعديلات التي أدخلت عليه عام ١٩٨٠، وعام ٢٠٠٥، دار النهضة العربية، مصر، سنة ٢٠٠٦.
- ٦- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٧.
- ٧- عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، سنة ١٩٩٥.
- ٨- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، سنة ٢٠٠٧.

## [ الاستاذة/ فتيحة عمارة ]

- ٩- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٠.
- ١٠- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، سنة ١٩٨٨.
- ١١- ماجد راغب الحلوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٠.
- ١٢- مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة التاسعة، سنة ١٩٩٦.
- ١٣- محمد رفعت عبد الوهاب و إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ١٩٩٨.
- ١٤- ميلود ذبيح، مبدأ الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، سنة ٢٠٠٧.

➤ الرسائل الجامعية

- ١- احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه منشورة، دار النهضة العربية، مصر، سنة ٢٠٠٣.
- ٢- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه منشورة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٩.
- ٣- مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه منشورة، دار النهضة العربية، مصر، سنة ٢٠٠٦.
- ٤- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة سيدي بلعباس، ٢٠٠٢-٢٠٠٣.

➤ المقالات والمنشورات

- ١- أمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي ٢٤، ٢٣ أكتوبر ٢٠٠٠
- ٢- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد الثاني، سنة ٢٠٠٣ . ص ٣٥٣
- ٣- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، ٢٠٠٤
- ٤- السيد علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت ٣-٦ فبراير ٢٠٠٣.

➤ مراجع باللغة الاجنبية

- 01- **Jean Gicquel**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, delta, 2000, paris
- 02- **Léon Duguit**, manuel de droit constitutionnel, biblio life,
- 03- **Léon Duguit**, traite de droit constitutionnel, tome3, E. de Bocard, Paris, 1921-1925
- 04- **Philippe ardant**, Institution politique et droit constitutionnel, L.G.D.J, 1995, paris
- 05- **Michel Yves**, les initiatives parlementaire, Rev. Pouvoirs, n° 34, 1985, P 89 n°4-5, 1984. pp. 922-954.