

المطلب الثاني

اختصاصات السلطة التشريعية.

ان السلطة التشريعية المعبرة عن الارادة الشعبية، الضامنة لتحقيق وارساء معالم الديمقراطية واحترام الحقوق والحريات العامة، فهي تعبر عن ارادة صاحب السيادة الفعلية ، ولهذا منحت لها صلاحيات اساسية وهي سن القانون من جهة ومراقبة السلطة التنفيذية من جهة أخرى.

ولمدة طويلة كان البرلمان السلطة المهيمنة والمتفوقة على باقي السلطات في الأنظمة الديمقراطية إلا أنه قد انقلبت الموازين ابتداء من دستور الجمهورية الفرنسية 1958 حيث أصبحت السلطة التنفيذية المهيمنة على السلطة التشريعية وأطلق عليه بعقانة البرلمان حيث أصبحت السلطة التنفيذية تزام وتشارك البرلمان في صلاحياته الأصلية (الفرع الاول) كما للبرلمان اختصاص رقابي على الحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري.

إلى عهد قريب كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان لوحده وهو اختصاص أصيل و من أهم الوظائف الدستورية الممنوحة له، إلا أنه تطورت الأحداث وظهر التطور التكنولوجي الذي ادى إلى بروز معطيات جديدة للحياة السياسية نتج عنها اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية⁽¹⁾، حيث أصبحت الوظيفة التشريعية يتقاسمها البرلمان مع السلطة التنفيذية وتراجع بذلك دوره في المجال التشريعي.

أولاً: تقييد مجال التشريع.

لقد فقد البرلمان الكثير من صلاحياته التشريعية لصالح السلطة التنظيمية حيث قيدت الدساتير الجزائرية على غرار كل الدساتير المقارنة مجال التشريع وبالمقابل ترك مجال التنظيم

¹ وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص20.

مطلقاً، على خلاف ما كان عليه في دستور 1963 الذي لم يقيد لا مجال التشريع ولا مجال التنظيم، لو عمر هذا الدستور طويلاً لأثار أزمة الاختصاص بين التشريع والتنظيم، فنجد تعديل الدستور الجزائري سنة 2020 قد حصر مجال التشريع في المادة 139 منه في 30 مجالاً بالإضافة إلى مجالات أخرى منصوص عليها في مواد متفرقة في الدستور و بالإضافة إلى القوانين العضوية المحصورة في المادة 140 منه و مجالات أخرى كذلك حددتها أحكام أخرى في الدستور.

والملاحظ حول هذه المواد أن البرلمان غالباً ما يقتصر على وضع المبادئ العامة دون التطرق إلى التفاصيل، وهو الأمر الذي يفسح المجال واسعاً أمام السلطة التنفيذية⁽¹⁾ في مجال اللوائح التنظيمية، كما استحدث دستور 1996 طائفة أخرى وهي القوانين العضوية المأخوذة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي كان يهدف من وراءها إلى تحديد التدابير الدستورية أي مكمل له، وكذلك الحد من صلاحيات البرلمان واحتواء مهامه، التي عقلنته عن طريق الاجراءات الصارمة المعتمدة في وضع وتعديل هذه القوانين، وهي تحتل مرتبة عليا على القوانين العادية لأن مواضيعها ذات طابع دستوري وكذلك التصويت عليها من قبل الأغلبية المطلقة لغرفتي البرلمان، بالإضافة إلى رقابة المطابقة الدستورية السابقة.

في حقيقة الأمر تختلف القوانين العضوية عن العادية من جانب المضمون والشكل، وهذا ما يكسبها مكانة متميزة بين الدستور والتشريع العادي في ترتيب المعايير القانونية، ولأنها تنظم مجالات منصوص عليها في الدستور، وبهذا تأخذ الطابع التكميلي لهذه القوانين في تحديد النص الدستوري للوظيفة التي كلفها بها، لذلك قد يقتصر دورها أحيانا على تحديد وسائل تطبيق النص الذي يتعلق به موضوع الاحالة، مما يربط القانون العضوي بمحتوى النص الدستوري الذي ينص على الاحالة إليه، ومنها يربط أيضا بإرادة المؤسس الدستوري بصفة أدق⁽²⁾.

¹ مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص126.

² عمرو فؤاد ابركان، القوانين الأساسية، دراسة مقارنة، دار الكتب، القاهرة، 1988، ص66.

وهذا ما نصت عليه المادة 34 من دستور 1958 " ... توضع وتكمل بقوانين عضوية..."، ولكن المؤسس الدستوري الجزائري قد تجاهل إعطاء اي وصف للقوانين العضوية في النصوص الدستورية وطبيعة الوظيفة الموكلة اليها، بل اكتفى فقط بسرد مجمل المواضيع التي يتعين تنظيمها بموجب قانون عضوي وهي تتمحور حول تنظيم السلطات العامة في الدولة¹. وبالتالي هذا الحصر لمجال القانون قد أضعف من سيادة البرلمان في وظيفته التشريعية بعدما كان مشرع أصيل أصبح ثانوي مما أدى إلى وجود خلل في التوازن التقليدي بين المؤسستين حيث أصبح رئيس الجمهورية يشرع عن طريق اللوائح المستقلة بصورة مطلقة رغم أنه تشريع فرعي.

ثانيا: إجراءات التشريع.

يمر التشريع بمرحلتين أساسيتين، مرحلة المبادرة المتقاسمة بين النواب والحكومة، ومرحلة المناقشة.

1- مرحلة المبادرة بالتشريع:

تعتبر المبادرة بالقوانين حق دستوري مخول للسلطة التشريعية صاحبة اختصاص أصيل وكذا السلطة التنفيذية بموجب مشروع القانون حيث تنص المادة 143 من تعديل 2020 على " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة."

يفهم من هذه المادة أن النواب وأعضاء مجلس الأمة على قدم المساواة في المبادرة بالقوانين.

¹بوحية وسيلة، الوسائل التكميلية المحددة للاختصاص التشريعي في النظام الجزائري، مداخلة في ملتقى حول " الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية"، 2018، ص5.

ولكن نص المادة 144 من هذا التعديل يقيد مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين إلا المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي والتي تودع في مكتب مجلس الأمة سواء كانت على شكل مبادرة أو مشروع قانون، من هنا يظهر دور مجلس الامة في التشريع فدوره مقيد إلا في هذه المجالات.

ولهذا اختلفت الآراء حول الصفة التشريعية لمجلس الأمة، بسبب الصياغة العامة للمادة 98 من دستور 1996 وتقابلها المادة 114 من تعديل 2020 التي تنص على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما مجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، باستثناء هذه المادة يفهم أنه كرست المساواة بين المجلسين في اعداد القانون⁽¹⁾.

رغم أن تعديل 2016 قد منح لمجلس الأمة فرصة المبادرة بالقوانين ولكنه مقيد في مجالين فقط التنظيم المحلي وتهيئة الاقليم، وبالمقابل الحكومة لم تقيد في مشاريع القوانين في كل المجالات حتى في القوانين العضوية فالمجال مفتوح.

كما نجد هناك عدة قيود على اقتراح القانون من قبل النواب سواء من حيث القيد العددي، فالمؤسس قد حدد عشرين (20) نائبا أو عشرين عضوا، ولكن من الصعب تحقق هذه النسبة من جهة ثانية هناك قيد آخر يتعلق بالقيد المالي الذي نصت عليه المادة 147 من تعديل 2020 " لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تهدف الزيادة في إيرادات الدولة، وتوفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها"، والهدف من هذا القيد من أجل المحافظة على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة، وهذا الشرط ليس سهلا على النواب والتقيد به لأنهم ليسوا على دراية بنفقات وإيرادات الدولة ، فالميزانية عمل حكومي مصادق عليه من قبل

¹بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الامة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، ديسمبر 2007، ص76.

البرلمان، ولهذا فهذا الشرط يفقد حق النواب في المبادرة البرلمانية و باقتراح القوانين لأن اقتراح قانون خال من أي انعكاسات مالية امر يكاد أن يكون مستحيلا وهو شرط تعسفي⁽¹⁾.

كما يضاف قيد اخر على المبادرة وهو تبليغ الحكومة باقتراح القانون من قبل مكتب الغرفة المعنية ثم تبدي رأيها فيه خلال شهرين من تاريخ التبليغ إذا انقضت هذه المدة وإذا لم تبد الحكومة رأيها يحال مباشرة إلى اللجنة المختصة لدراسته، أولا المدة طويلة جدا الأمر الذي قد يفقد المبادرة أهميتها، كما يمكن للحكومة تقديم مشروع في هذه المدة في نفس الموضوع أو يناقضه وطبعا مشاريع القوانين لديها الاولية، أو ترفض المبادرة نهائيا وبالتالي ممارسة النواب حقهم في المبادرة التشريعية مقيدة.

- أما مشاريع القوانين فتخضع للإجراء الوحيد وهو أخذ رأي المجلس الدولة ثم تعرض على مجلس الوزراء، رأي مجلس الدولة استشاري لا أكثر، حيث يقدم باقتراح التعديلات التي يراها ضرورية خاصة في الصياغة القانونية باعتبار تشكيلته من ذوي الاختصاص.

2- مرحلة المناقشة والتصويت:

تنص المادة 145 من تعديل 2020 على أنه " ... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

من خلال هذه المادة يمكن أن نقول أن كل مشروع أو اقتراح قانون هو موضوع المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، والحكومة تتدخل في عملية المناقشة والتصويت على النص القانوني ووفقا لنص المواد من 33 إلى 39 من قانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة⁽²⁾.

¹ لونا ججقيقة، المرجع السابق، ص 105.

² قانون عضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 28 غشت 2016.

تتصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 144 منه، وتعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

إن المؤسس الدستوري أسس لقاعدة جديدة في القراءة من مجلس الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني وهو تثنين لدور مجلس الأمة ومكسبا لها بعدما كان القراءة المتتالية الوحيدة وبتجاه واحد من المجلس الشعبي الوطني نحو مجلس الأمة قرابة عشرين 20 سنة.

كما أن المؤسس قد ألغى أشكال الأغلبية الموصوفة (4/3) التي كانت أكبر أشكال في مجلس الأمة، وأصبحت في تعديل 2016 و2020 نفس الأغلبية في الغرفتين.

ونجد أن هناك ثلاث إجراءات خاصة بمناقشة النصوص القانونية وهي التصويت مع المناقشة العامة وهو الإجراء العادي لدراسة اقتراحات القوانين والقاعدة العامة في مجال صناعة التشريع، والتصويت مع المناقشة المحدودة ولا يتم اللجوء إليه إلا في حالات مجردة تستوجب ذلك، أو التصويت بدون مناقشة في حالة عرض رئيس الجمهورية الأوامر من أجل المصادقة عليها.

حيث تعتبر المناقشة العامة بالغة الأهمية بالنظر إلى مجمل الأفكار التي يقدمها المتدخلون بشأن النص واثرائه، و تتصب على كامل النص، ولكن في غالب الأحيان نجد تحول المناقشة إلى مدح وإثراء للنص خاصة ممن ينتمون إلى أغلبية المساندة للحكومة التي لها في المقابل امتياز التدخل أيا كان النص مشروعا أو اقتراحا دون قيود الأمر الذي يعكس مكانة الحكومة المميزة في المناقشة العامة النص على خلاف البرلمان.

المناقشة مادة بمادة يتم خلال هذه المرحلة مناقشة لنص المادة بمادة مع امكانية ممثل الحكومة ومكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية في اطار المناقشة، على خلاف مرحلة المناقشة العامة كما يظهر امتياز الحكومة في هذه المرحلة في امكانية تدخلها ومناقشة المواد وتقديم ما تراه مناسباً من تعديلات عليها أياً كان مصدرها في حين لم يمكن النواب من ذلك، وبالتالي تصبح المناقشة على مستوى غرفتي البرلمان مهما كان عدد الحاضرين فلم يحدد نصاب معين لذلك لإعطاء أهمية للنص⁽¹⁾، كما نلاحظ الغياب المستمر لنواب وأعضاء مجلس الأمة في الجلسات.

ثالثاً: آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان على نص قانوني.

لقد تبني المؤسس الدستوري الجزائري آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان على نص عن طريق لجنة متساوية الأعضاء التي تتكون من عدد متساوي من ممثلي كل غرفة من غرفتي البرلمان عملاً بأحكام المادة 145 في فقرتها 5 من تعديل 2020 على أنه " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً، ولم يحدد الدستور عدد ممثلي كل غرفة واكتفى بالتأكيد أن عدد ممثلي كل غرفة مساوي لعدد ممثلي الغرفة الأخرى، وترك مسألة تحديد عددهم للقانون العضوي، حيث نجد المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12 قد حددت العدد بعشرة (10) أعضاء أساسيين إضافة إلى خمسة (05) أعضاء احتياطيين في كل غرفة.

ويتولى مكتب كل غرفة بتعيين الممثلين بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها النص محل الخلاف بخمسة (05) أعضاء على الأقل يتم انتخابهم من ذات اللجنة، والأمر نفسه بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، ففي هذه التشكيلة تؤخذ بعين الاعتبار تمثيل المجموعات البرلمانية وفقاً

¹ هدى بقة، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه (ل.م.د) كلية الحقوق، جامعة زيان عاشوري، الجلفة، 2019، ص 90.

² المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

لنسبة تمثيلها في المجلس فإذا كانت هذه المجموعات لها تأثير في التصويت على المبادرات القانونية فيفرض أن لها نفس التأثير على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء⁽¹⁾.

يمكن للجنة في إطار عملها طلب الاستماع لأي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه يفيد في أشغالها بعد استكمال عملها تقوم بإعداد تقرير تقترح فيه نص حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف⁽²⁾، وذلك خلال خمسة عشر (15) يوما إلا إذا كان قانون مالية يكون خلال ثمانية (08) أيام⁽³⁾، تفرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

وتبث كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين حول النص يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته للجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

وما يمكن استنتاجه هو أنه لا يتصور في جميع الأحوال فشل اللجنة في الوصول إلى حل توفيق بل يمكن الفشل بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحل على الغرفتين.

كما أن القانون العضوي رقم 16-12 منح مهلة عشرة (10) أيام من التبليغ لرئيس الغرفتين من أجل اجتماع اللجنة وفي حالة انقضاء الأجل دون اجتماعها فيجب تقديم طلب جديد، ويبلغ تقرير اللجنة إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة التي اجتمعت بها اللجنة⁽⁵⁾.

¹ سالمى عبد السلام، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2008، ص92.

² المادة 95 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

³ المادة 44 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

⁴ المادة 145 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري سنة 2020، المرجع السابق.

⁵ لموسح محمد وهميسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 4، ص405.