

المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

Initiating legislation in light of the Algerian constitutional amendment for the year 2020

سعاد عمير⁽¹⁾

جامعة تبسة (الجزائر)
docteuramieur@gmail.com

تاريخ النشر:
2022/04/23

تاريخ القبول:
2022/03/05

تاريخ الارسال:
2022/01/05

الملخص:

تمثل المبادرة التشريعية العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولى ، فالمبادرة التشريعية جزء أساسي في العملية التشريعية ، وإذا كانت القاعدة في الدساتير الجزائرية أن القانون يصدر عن البرلمان ، غير أن هذه القاعدة ليست مطلقة ، حيث تملك السلطة التنفيذية بدورها ممارسة الوظيفة التشريعية .

و أمام تنامي المبادرات الحكومية مقارنة مع المبادرات البرلمانية ، منحت الدول التي تتبنى نظام المجلسين سلطة المبادرة بالتشريع للغرفتين معا رغم القيود المفروضة عليهما في هذا المجال ، وقد منح المؤسس الدستوري الجزائري سلطة المبادرة التشريعية لكل من البرلمان و الحكومة مع تفوق هذه الأخيرة في هذا المجال ، و نتناول ضمن هذه الدراسة التأسيس الدستوري للمبادرة التشريعية في الجزائر عقب التعديل الدستوري لسنة 2020.

الكلمات المفتاحية:

البرلمان ؛ التشريعية - التعديل - الحكومة - الدستوري - المبادرة

Abstract:

The legislative initiative represents the work that is presented to legislation as its first article. The legislative initiative is an essential part of the legislative process, and if the rule in the Algerian constitutions is that the law is issued by Parliament, however, this rule is not absolute, as the executive authority in turn has the exercise of

المؤلف المرسل : سعاد عمير

the legislative function. In the face of the growth of government initiatives compared to parliamentary initiatives, countries that adopt the two-chamber system were granted the authority to initiate legislation for both chambers despite the restrictions imposed on them in this field. In this study, we discuss the constitutional establishment of the legislative initiative in Algeria following the constitutional amendment of 2020.

key words:

constitutional - government- amendment - legislative -parliament initiative

يمثل القانون الأداة الأساسية لقيادة المجتمع ، ويخضع اعداده لجملة من المراحل و الاجراءات الطويلة و المعقدة ، يتم تحديدها ضمن الوثيقة الدستورية ، و تسند الوظيفة التشريعية للسلطة التي يحددها الدستور ، ألا وهي السلطة التشريعية ، فالبرلمان وليد الادارة الشعبية و مستودع ثقتها ، لذلك يقع عليه مسؤولية سن التشريع وفقا للشروط و الاجراءات المقررة دستوريا .و يختلف تشكيل البرلمان من دولة إلى أخرى فبعض الدول تتكون برلمانها من غرفة واحدة و أخرى تتكون من غرفتين.

و تختلف سلطات كل من غرفتي البرلمان أيضا من نظام دستوري إلى آخر، فبعض الدول تمنح لغرفتي البرلمان نفس الاختصاصات التشريعية و دول أخرى تعتمد أسلوب المغاير بينهما ، فلا تمارس الغرفة الثانية ذات الاختصاصات الممنوحة للغرفة الأولى.

ومرحلة المبادرة التشريعية هي أول مراحل سن التشريع وأهمها ، لأنها تبين و بوضوح دور البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية و من خلالها تتضح مدى سيطرة السلطة التنفيذية على هذه المرحلة بالتحديد .

و يعتبر موضوع المبادرة بالتشريع من المواضيع التي لا تزال محل اهتمام و بحث من المتخصصين في القانون الدستوري ، و ذلك من أجل تفعيل الممارسة البرلمانية في هذا المجال .

و لعل أهم اشكالية تثيرها هذه الدراسة : ما مدى سلطة البرلمان في المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 ، و هل ساهم هذا التعديل في تفعيل سلطة البرلمان و الحد من هيمنة الحكومة في هذا الشأن ؟

للإجابة على هذه الاشكالية فقد اعتمدنا المنهج الوصفي و المنهج التحليلي و قسمنا دراستنا إلى محورين:

تناولنا ضمن المحور الأول المبادرة التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية و ضمن المحور الثاني المبادرة التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية.

المبحث الأول: المبادرة التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية

منح المؤسس الدستوري الجزائري للسلطة التنفيذية حق المبادرة بالقوانين واصطاح على تسمية المبادرات المقدمة من قبلها مشاريع القوانين ، وتتضمن المبادرة المقدمة من السلطة التنفيذية من حيث الأصل مشروع قانون يعرض على البرلمان ليستأنف هذا الأخير ممارسة صلاحياته التشريعية المقررة دستوريا ، غير أن ذلك قد لا ينطبق على جميع المبادرات المقدمة من السلطة التنفيذية ، حيث يختلف الأمر بين مشاريع رئيس الجمهورية و مشاريع الحكومة .

المطلب الأول: المبادرة التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية

تمثل المبادرة التشريعية أولى مراحل العمل التشريعي ، وقد خولت مختلف الدساتير هذا الاختصاص للسلطين التشريعية و التنفيذية ، و بالرجوع للتجربة الدستورية الجزائرية ، نجد أن رئيس الجمهورية وضمن كل من دستور 1963 و دستور 1976 يملك سلطة المبادرة بالقوانين حيث نصت المادة 36 من دستور 1963 على أن "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين". كما نصت المادة 148 من دستور 1976 "على أن المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية ، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني".

غير أنه و منذ دستور 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يعد رئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص ، و بقي له ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالات العادية و الحالات الاستثنائية ، حيث يكون رئيس الجمهورية هو صاحب المبادرة بتقديم مشاريع أوامر تتخذ في مجلس الوزراء ، و قد تعرض هذه الأوامر أو لا تعرض على موافقة البرلمان حسب الظروف التي تم فيها تقديم الأوامر التشريعية فيما إذا كانت عادية أو غير عادية .

و يعتبر التشريع بأوامر وسيلة لسد الفراغ التشريعي من جهة ، كما أنه أداة لتدخل رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية ، على أن الاطار الدستوري لمشاريع الأوامر المقدمة من قبل رئيس الجمهورية عند ممارسته لسلطة التشريع بأوامر يختلف عن الاطار الدستوري لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة خاصة من خلال عدم مرورهما بذات الاجراءات و المراحل الدستورية للعملية التشريعية.

أولا: التشريع بأوامر في الحالة العادية

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر كاستثناء من الأصل العام ، غير أنه لم يتركه دون ضابط أو قيد ، بل حدد النص الدستوري بشكل واضح و صريح الحالات التي يمتلك فيها رئيس الجمهورية هذه السلطة على سبيل الحصر، وذلك حفاظا على القواعد العامة في سن التشريع ، و التي تقتضي قيام البرلمان بممارسة السلطة التشريعية .

و نتناول فيما يلي حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 تبعا لما تضمنته النصوص الدستورية في هذا المجال.

1- التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يمثل التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أولى الحالات التي منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية ضمنها سلطة التشريع بأوامر ، وهو ما يظهر جليا من خلال نص المادة 142 و التي تنص على أن " لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

و يقصد بشغور المجلس الشعبي الوطني ، حل المجلس الشعبي الوطني وذلك في حالتين: الحالة الأولى: أن يتم حل المجلس الشعبي الوطني متى رفض هذا الأخير مخطط عمل الحكومة أو برنامجها حسب الحالة ، وذلك عقب العرض الثاني، وهو ما تضمنته المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوبا"

الحالة الثانية: أن يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها طبقا لنص المادة 151 من الدستور¹، وهو ما حدث مؤخرا في الجزائر في شهر فيفري المنصرم.

-تنص المادة 151 من التعديل الدستوري 2020 على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، أو رئيس الحكومة حسب والوزير الأول ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، أشهر، و إذا تعذر تنظيمها في (3) وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة الحالة.

و سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة إجراء الحل غير مقيدة بشروط موضوعية باستثناء الفقرة 4 و 5 من المادة 111 من الدستور¹ ، مما يعني أن رئيس الجمهورية يملك السلطة المطلقة في تقرير حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، و القيود المفروضة عليه في هذا المجال لا تعدو أن تكون قيود شكلية تتمثل في استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة ، و رؤساء المؤسسات الدستورية (رئيس المجلس الشعبي الوطني ، رئيس مجلس الأمة ، رئيس المحكمة الدستورية) ، على أن يتم إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه 3 أشهر، وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل لأي سبب كان يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها 3 أشهر، بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية طبقا لما أقرته الفقرة الثانية من المادة 151 من الدستور.

و جدير بالذكر أن رئيس الجمهورية ملزم دستوريا طبقا للفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بإخطار المحكمة الدستورية لتفصل في مدى دستورية الأوامر وهذا خلال أجل أقصاه 10 أيام .

هذا و لم تشر المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 للأوامر التشريعية على غرار القوانين والتنظيمات رغم أنه وبالرجوع لنص المادة 198 من الدستور المتضمنة نتائج ممارسة المحكمة الدستورية لرقابتها على مدى الدستورية، قد ذكرت أن الأوامر من مشتملات قرارات المحكمة الدستورية و هي تمارس رقابتها، عندما ذكرت ضمن الفقرة الثالثة منها (إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية).²

2-التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية

تعتبر هذه الحالة ثاني الحالات الدستورية التي تمكن رئيس الجمهورية من ممارسة سلطة التشريع بأوامر و هو ما نصت عليه المادة 142 من الدستور و التي جاء فيها

هذا الأجل لأي سبب كان يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها 3 أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية.¹

¹-عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة

-د/ سعاد عمير ، النظام القانوني للمحكمة الدستورية في الجزائر، -قراءة في احكام التعديل

²الدستوري 2020-، مجلة الدراسات القانونية المقارنة ، المجلد 7 العدد 1 ، جوان 2021، ص 1571.

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة."

و بالرجوع إلى نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجدها حددت عدد الدورات البرلمانية بـ دورة واحدة في السنة مدتها 10 أشهر وتبدأ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو، على أنه يمكن تمديدتها لأيام معدودة.

مما يعني أن مدة العطلة البرلمانية في حدود الشهرين أو أقل ، و خلال هذه العطلة يملك رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر دون أن يخضع لأي ضوابط أو قيود في هذا المجال إلا القيود الإجرائية السالفة الذكر.

3- إصدار قانون المالية بموجب أمر

نصت المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر."

و مجمل القول أن سبب اعتماد مثل هذا القيد الزمني بالنسبة لقانون المالية بالذات ، هو الطبيعة الخاصة و التقنية لهذا القانون ، لأن قانون المالية يجب أن يصدر قبل بداية السنة المالية المعنية و تأخر صدوره سوف يسبب عجزا و تدهورا على مستوى كل القطاعات¹.

ثانيا: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

نصت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على : " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 06 يوما." و يمكن تعريف الحالة الاستثنائية بأنها خطر واسع النطاق يهدد أمن مؤسسات الدولة و استقلالها و سلامة ترابها ، و درجة الخطر في الحالة الاستثنائية أو سع نطاقا منه في حالي الطوارئ و الحصار.

¹ - سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر،

وتختلف الحالة الاستثنائية عن حالي الطوارئ و الحصار من عدة نواحي لعل أهمها¹ : اختلاف الأسباب المؤدية إلى اعلان كل حالة ، حيث أن الحالة الاستثنائية تعلن عند وجود خطر داهم يهدد البلاد و استقلالها و سلامة ترابها ، أما حالي الطوارئ و الحصار فتقومان على الضرورة الملحة. و خول المؤسس الدستوري صراحة لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية في حين لا يشرع في حالي الطوارئ و الحصار، كما لم يشر المؤسس الدستوري إلى ضرورة تنظيم الحالة الاستثنائية بموجب قانون عضوي في حين نص على ذلك فيما يخص حالي الطوارئ و الحصار.

إن الهدف من إعلان الحالة الاستثنائية هو المحافظة على النظام العام و الأمن العام و يترتب عنها تقييد الحريات العامة ، لأن الحالة الاستثنائية تدخل تحت إطار الظروف الاستثنائية ، التي تتطلب اتخاذ الاجراءات الضبطية التي تتطلبها طبيعة الوضع و تقتضيها درجة الخطر.

و بالنظر إلى ازدياد درجة خطورة الحالة الاستثنائية و بالتالي اتساع نطاق تأثيرها على الحريات العامة فقد أخضعها المؤسس الدستوري لجملة من القيود الشكلية و الموضوعية أشد من القيود الخاصة بحالي الطوارئ و الحصار . و تتمثل القيود الموضوعية في :

-وجود خطر داهم : و هو ما عبرت عنه المادة 98 من الدستور بقولها خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها ، فدرجة الخطر تفاقمت فليس الأمن فقط هو المهدد كما هو الحال في حالي الطوارئ و الحصار ، فهناك خطريوشك أن يقع بشكل مفاجئ .
-أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها : فحتى يتم اعلان الحالة الاستثنائية لا بد أن يكون محل الخطر مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها .

-قيد المدة : على خلاف مدة حالي الطوارئ و الحصار و المحددة بـ 30 يوما فقد حدد المؤسس الدستوري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 مدة الحالة الاستثنائية بـ 60 يوما على الأكثر و لا يمكن تمديدتها إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

2-غضبان مبروك ، غربي نجاح، "قراءة تحليلية للنصوص المنظمة لحالي الحصار و الطوارئ و مدى تأثيرهما على الحقوق و الحريات في الجزائر"، مجلة المفكر ، العدد العاشر ، جامعة بسكرة، ص 19.

أما القيود الشكلية فتتمثل في القيود التالية :

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة - استشارة رئيس المحكمة الدستورية

-الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن من أجل تشخيص درجة الخطر-الاستماع إلى مجلس الوزراء

- اجتماع البرلمان وجوبا لمتابعة الوضع.

و تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الاجراءات التي أوجبت اعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال.

و يعرض رئيس الجمهورية بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها¹.

و نصت الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على :
" يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور."

و يعتبر التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية اختصاص منوط برئيس الجمهورية الذي يملك السلطة التقديرية لممارسة، طالما أن النص ورد تحت إطار الامكان لا الوجوب ، لأن البرلمان في هذه الحالة منعقد بغرفتيه المجتمعين معا لمتابعة الوضع الاستثنائي الذي تمر به البلاد ، و الحال أن البرلمان عندما يشرع لا يجتمع بغرفتيه في شكل مؤتمر.

المطلب الثاني: المبادرة التشريعية الصادرة عن الحكومة

عرفت المبادرات الحكومية هيمنة واضحة على العملية التشريعية مقارنة مع المبادرات البرلمانية التي عرفت تراجعاً واضحاً ، و مرد ذلك هو أن الحكومة تتمتع بإمكانات مادية وتقنية تسمح لها بالمبادرة في أي مجال بحسب برامجها وأولوياته².

و قد أثبتت الممارسة العملية هيمنة الحكومة على المبادرات التشريعية ، فأغلب النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان كانت بدايتها مشاريع قوانين صادرة الوزير الأول

¹ - الفقرة 7 من المادة 98 من التعديل الدستوري 2020.

- نصر الدين معمرى ، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، العدد 5 لسنة 2004، المجلس

² الشعبي الوطني ، الجزائر، ص 23.

أورئيس الحكومة في الجزائر ، وذلك عبر مختلف الولايات التشريعية للبرلمان ، ويعود ذلك إلى أن الحكومة تتمتع بإمكانات مادية وتقنية تسمح لها بالمبادرة في أي مجال حسب برامجها وأولوياتها¹ ، ومن ثم باتت سيطرة الحكومة على المبادرة واضحة نصا و واقعا ، كما أن المبادرة الحكومية تتسم بالجدية وحسن الصياغة و تطابقها مع السياسة العامة للدولة و توافق امكانياتها² ، فضلا عن ذلك يظهر تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين ، من خلال حصولها على الأولوية في الدراسة مشاريع قوانينها متى ألحت على استعجاليتها .

أولا:مدى تحكم الحكومة في المبادرة التشريعية

نصت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن " لكل من الوزير الأول ورئيس الحكومة ...حق المبادرة القوانين ..."

من خلال هذا النص يتضح جليا أن المؤسس الدستوري لم يقيد الوزير الأول أورئيس الحكومة بأي قيد أو شرط عند تقديم المبادرة التشريعية (مشروع القانون)، فلا يجب أن تتم المبادرة وفق صيغة قانونية محددة أو ثابتة³ ، باستثناء ما نص عليه القانون العضوي رقم 12/16 الناظم للعلاقة بين الحكومة و البرلمان⁴ الذي يشترط ضمن المادة 19 منه أن يكون مشروع القانون في شكل مواد قانونية و مرفق بعرض الأسباب.

ثانيا:احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي

عقب انتقال الدولة من الوظيفة التقليدية(الدولة الحارسة) و ممارستها لوظيفة الدولة المتدخلة ، برزت أهمية السياسة الاقتصادية كعامل أساسي و مؤثر على التنمية

-سعاد عمير، "مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين"،

¹ حوليات جامعة قالمة ، العدد 16 جوان 2016، ص216.

سيدي محمد ولد سيدآب ، "الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي" ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 25 لسنة 2001 ، ص 113.

³ - فدوى المرباط ، السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ، دراسة مقارنة، (رسالة دكتوراه) في القانون العام ، جامعة وجة ، 2004 ، ص 133.

⁴ القانون العضوي 12/16 مؤرخ في 25 اوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، جريدة رسمية رقم 50 لسنة 2016

الاقتصادية، فأصبحت مختلف الدساتير العالمية تنص على اختصاص الحكومة بتقديم المبادرات في المجال المالي¹.

بل وأصبحت الحكومة تحتكر ممارسة هذا الاختصاص من خلال انفرادها بالمبادرة في المجال المالي دون ممارسة البرلمان لمثل هذا الاختصاص، لأن اعداد قانون المالية يستلزم دراسة شاملة لمختلف معطيات الميزانية وهو ما يتطلب وجود امكانات مادية و بشرية تمتلكها الحكومة دون البرلمان .

ليقتصر اختصاص البرلمان أولا : على مناقشة مشروع قانون المالية المقدم من الحكومة ، و تقديم التعديلات التي يراها و التصويت عليه ضمن الأجل المقررة دستوريا، و التي حددتها الفقرة الأولى من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بـ 75 يوما ، هذه الأجل التي يؤدي عدم احترامها من قبل البرلمان إلى اصدار مشروع الحكومة بموجب أمر طبقا لنص المادة 146 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

و ثانيا من خلال تصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية ، حيث أنه و طبقا لنص المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية و ذلك من أجل التصويت على قانون يتضمن تسوية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة في البرلمان.

المبحث الثاني: المبادرة الصادرة عن السلطة التشريعية

السلطة التشريعية يمارسها البرلمان ، فهو صاحب الاختصاص الأصيل بصناعة التشريع و أكد المؤسس الدستوري الجزائري على ذلك من خلال نص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، و طالما كان للبرلمان السيادة في اعداد القانون و التصويت عليه فتقتضي ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية مشاركته في جميع مراحل العملية التشريعية، و ذلك بدءا من مرحلة المبادرة مروراً بالمناقشة و التعديل و صولا إلى التصويت و المصادقة ، غير أن ذلك لا ينفي وجود جملة من القيود الدستورية التي تحكم ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية .

- زكرياء أفنوش، "الاجراءات التشريعية بالمغرب بين القواعد القانونية و التطبيقات القضائية"،

¹ منشورات مجلة الحقوق المغربية، 2009، ص 43.

المطلب الأول: شروط المبادرة البرلمانية

نصت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، و النواب و أعضاء مجلس الأمة " . منح المؤسس الدستوري الجزائري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

أولا: بالنسبة لمبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني

منح المؤسس الدستوري لنواب المجلس الشعبي الوطني سلطة المبادرة بالقوانين، وهذا الاختصاص كان ممنوح لهم منذ أول دساتير الجمهورية حيث يملك أعضاء المجلس الشعبي الوطني سلطة المبادر بالتشريع ضمن دستور 1963 و دستور 1976 و دستور 1989 و دستور 1996 وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 . غير أن الاختلاف القائم بين الدساتير في ممارسة نواب المجلس الشعبي الوطني لسلطة المبادرة بالتشريع ، كان من حيث العدد المطلوب لقبول المبادرة فبالنسبة لدستور 1963 فقد نصت المادة 36 منه على أن لرئيس الجمهورية و النواب حق المبادرة بتقديم القوانين "أما دستور 1976 فقد نصت المادة 148 منه " تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا"، أما دستور 1989 فقد نصت المادة 113 منه " لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة " ، في حين نص دستور 1996 ضمن المادة 119 على أن " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين ، تكون اقتراحات قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا" ، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نصت المادة 136 منه على أن لكل من الوزير الأول و النواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا" و قد استمر القيد العددي قائما لتقديم المبادرة حتى ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 وهو ما من شأنه تقييد المبادرات التشريعية .

ثانيا: بالنسبة لمبادرة أعضاء مجلس الأمة

عقب تبني نظام الثنائية البرلمانية ضمن دستور 1996 تم انشاء غرفة ثانية للبرلمان أطلق عليها اسم مجلس الأمة ، غير أن هذا الأخير لم يكن يمارس سلطة المبادرة بالقوانين و التي بقيت حكرا على الحكومة و نواب المجلس الشعبي الوطني ، غير أنه و بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 منح المؤسس الدستوري الجزائري للغرفة الثانية

سلطة المبادرة بالتشريع وهو ما جاء ضمن نص المادة 136 والتي نصت على أنه " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدّمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه". ويمارس مجلس الأمة سلطة المبادرة في غير المجالات المقررة للمجلس الشعبي، حيث قيد المؤسس الدستوري سلطته بالمبادرة في: التنظيم المحلي وتهيئة الاقليم و التقسيم الاقليمي.

وبمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت المادة 143 على سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين " لكل من ... والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين". وقد وردت سلطته في المبادرة هذه المرة ضمن ذات المجالات المقررة للمجلس الشعبي الوطني. وهو ما يشكل تعزيزا لسلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين مقارنة بالتعديل الدستوري لسنة 2016.

المطلب الثاني: القيود الواردة على مبادرات السلطة التشريعية

رغم أن المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 منحت لكل غرفة من غرفتي البرلمان السيادة في اعداد القانون و التصويت عليه ، و الاعداد يشمل كل مراحل العملية التشريعية من مبادرة و تعديل و تصويت و مصادقة ، غير أن ما أقره النص المذكور و إن كان قاعدة عامة ، فإن هذه القاعدة ترد عليها استثناءات أقرتها نصوص دستورية لاحقة تم من خلالها تقييد السلطة التشريعية للبرلمان عموما و في مجال المبادرة بالقوانين خصوصا ، وذلك من خلال حصر سلطته في المبادرة بمجالات معينة و تقييد سلطته في المبادرة في المجال المالي .

أولا: تقييد مجالات التشريع

حدت المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ثلاثون مجالا للتشريع بموجب قوانين عادية و تتمثل في :

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية ، لاسيما نظام الحريات العمومية ، وحماية الحريات الفردية ، وواجبات المواطنين .
- 2- القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية والأسرة ، لاسيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات .

- 3- شروط استقرار الأشخاص .
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية .
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب .
- 6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية .
- 7- القواعد العامة لقانون العقوبات ، والإجراءات الجزائية ، لاسيما تحديد الجنايات والجرح ، والعقوبات المختلفة المطابقة لها ، والعفو الشامل ، وتسليم المجرمين ، ونظام السجون .
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ .
- 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية .
- 10- القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية .
- 11- التقسيم الإقليمي للبلاد .
- 12- التصويت على قوانين المالية .
- 13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة ، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها .
- 14- النظام الجمركي .
- 15- نظام إصدار النقود ، ونظام البنوك والقرض والتأمينات .
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم ، والبحث العلمي .
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية .
- 18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي ، وممارسة الحق النقابي .
- 19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة ، والهيئة العمرانية .
- 20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية .
- 21- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه .
- 22- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية .
- 23- النظام العام للمياه
- 24- النظام العام للمناجم والمحروقات ، والطاقت المتجددة .
- 25- النظام العقاري .

26- الضمانات الأساسية للموظفين ، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة

28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

29- إنشاء فئات المؤسسات .

30- إنشاء أوسمة الدولة ونياشيها وألقابها التشريفية .

وقد تضمنت الفقرة 10 من المادة أعلاه مجالا جديدا للتشريع لم يكن موجودا ضمن المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، و المتمثل في القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية ، و التي كانت تندرج ضمن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .

كما أحالت المادة 139 إلى نصوص دستورية أخرى بخصوص مجال التشريع بموجب قوانين عادية ، و بالرجوع لمضمون النص الدستوري نجد من بين ذلك المواد 17، 22، 23، وغيرها .

في حين حددت المادة 140 مجالات التشريع بموجب قوانين عضوية كما يلي :
إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

- تنظيم السلطات العمومية ، وعملها .
- نظام الانتخابات .
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية .
- القانون المتعلق بالإعلام .
- القانون الأساسي للقضاء ، والتنظيم القضائي .
- القانون المتعلق بقوانين المالية .

ثانيا: تقييد المبادرة بالتشريع في المجال المالي

تتضح مهام البرلمان في المجال المالي أساسا من خلال مناقشة مشروع قانون المالية و المصادقة عليه ، غير أن سلطته في هذا المجال تكاد تكون قاصرة و ذلك بالنظر إلى

جملة القيود الدستورية المفروضة عليه في هذا المجال، سواء من خلال تقييد مقترحاته في المجال المالي أو من خلال ضيق الحيز الزمني المخصص للمصادقة على قانون المالية.

ثالثا: عدم قبول الاقتراحات المالية بناء على المادة 147 من الدستور

قيد المؤسس الدستوري سلطة البرلمان في المبادرة في المجال المالي، وذلك بموجب المادة 147 التي نصت على عدم قبول أي اقتراح قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها. وهو نفس القيد الذي كان مفروضا على الاقتراحات البرلمانية ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 139 منه.

و يتعين على أعضاء البرلمان من خلال هذا القيد أن يثبتوا أن اقتراحهم يتضمن الشروط المذكورة في المادة 147، ومثل هذا القيد من شأنه أن يشل المقترحات البرلمانية في المجال المالي، لأنه من المستحيل أن تنعدم في أي مقترح امكانية تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العامة، فضلا عن ذلك فإن التعديلات التي يقدمها أعضاء البرلمان على قانون المالية سوف تتضمن حتما تخفيضا للموارد العمومية كالضرائب والرسوم، كما قد تتضمن زيادة نفقات عمومية من خلال مطالبة أعضاء البرلمان بإنشاء مشاريع تنموية جديدة لخدمة المواطن بناء على وظيفتهم التمثيلية. إن مثل هذا القيد سوف يجعل من المقترحات البرلمانية تنصب فقط على نقل الاعتمادات من بند إلى آخر أو قبول قانون المالية ككل أو رفضه ككل¹.

رابعا: ضيق الحيز الزمني المخصص للمصادقة على قانون المالية

نصت المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

-محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، منشورات ايزيس، الدار البيضاء،

¹1992 ص100.

ووزع القانون العضوي أجل 75 يوما المقررة دستوريا للمصادقة على قانون المالية بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و اللجنة المتساوية الأعضاء إن اقتضى الأمر ، فأعطى للمجلس الشعبي الوطني أجل 47 يوما ، بينما أعطى لمجلس الأمة أجل 20 يوما ، و 8 أيام للجنة المتساوية الأعضاء¹.

و رتب المؤسس الدستوري على عدم احترام البرلمان للأجال المذكورة اصدار مشروع الحكومة بأمر ، و مثل هذا القيد الزمني من شأنه اقصاء إرادة البرلمان بشأن قانون المالية.

فضلا عن ذلك فإن الحكومة تكون متواجدة أثناء دراسة و مناقشة قانون المالية على مستوى البرلمان سواء من خلال اللجنة الخاصة أو على مستوى الجلسات العامة .

خاتمة:

إذا كانت النصوص الدستورية في مجمل الدساتير الجزائرية تنص على أن القانون يصدر عن البرلمان ، غير أن هذه القاعدة ليست بالمطلقة ، فالسلطة التنفيذية بدورها تمارس العديد من الاختصاصات التشريعية ، عبر مختلف مراحل و اجراءات العمل التشريعي.

و إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 قد دعم سلطة البرلمان في مرحلة المبادرة التشريعية من خلال رفع القيود الموضوعية على الغرفة الثانية في هذا المجال ، بأن منح لها سلطة المبادرة بالتشريع في ذات المجالات المقررة للمجلس الشعبي الوطني ، غير أن ذلك لم يفعل دور البرلمان بما يكفي لممارسة سلطته في المبادرة بالقوانين بالموازاة مع الحكومة.

و من خلال ما سبق توصلنا إلى النتائج التالية :

- تحكم السلطة التنفيذية في المبادرة التشريعية

- احتكار السلطة التنفيذية للمبادرة التشريعية في المجال المالي و دور البرلمان يكاد أن يكون مغيبا في هذا المجال.

و في سبيل تفعيل دور البرلمان في مجال المبادرة التشريعية نقترح:

- المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16 يحد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة

¹ و عملهما و العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. جريدة رسمية رقم 50 لسنة 2016.

-ضرورة خلق نوع من التوازن بين الحكومة و البرلمان في المبادرة بالتشريع عموما و في المبادرة في المجال المالي خصوصا ، من خلال اقرار ضمانات فعلية و عملية للبرلمان في هذا المجال .

-ضرورة صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه ضمن المادة 140 من التعديل الدستوري 2020.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا / قائمة المصادر:

أ- الدساتير :

1-مرسوم رئاسي رقم 442/20 ، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020 ، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 ، جريدة رسمية رقم 82 لسنة 2020 .

ب - القوانين:

1- القانون العضوي رقم 12/16 مؤرخ في 25 اوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، جريدة رسمية رقم 50 لسنة 2016
ثانيا / قائمة المراجع:

أ- الكتب:

1- سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر، 2009.

2- محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، منشورات ايزيس ،الدار البيضاء، ط 1992.

ب-الرسائل الجامعية

1-فدوى المرابط ،السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ، دراسة مقارنة، (رسالة دكتوراه) في القانون العام ، جامعة وجدة ، 2004.

ج- المقالات في المجالات:

- 1- زكرياء أُنوش، "الاجراءات التشريعية بالمغرب بين القواعد القانونية و التطبيقات القضائية"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، 2009.
- 2- سعاد عمير، "مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين"، حوليات جامعة قلمة، العدد 16 جوان 2016 .
- 3- د/ سعاد عمير، "النظام القانوني للمحكمة الدستورية في الجزائر. -قراءة في احكام التعديل الدستوري-2020"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 7 العدد 1 ، جوان 2021 .
- 4- سيدي محمد ولد سيدآب ، "الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي" ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 25 لسنة 2001 .
- 5- غضبان مبروك ، غربي نجاح، "قراءة تحليلية للنصوص المنظمة لحالي الحصار و الطوارئ و مدى تأثيرهما على الحقوق و الحريات في الجزائر" ، مجلة المفكر ، العدد العاشر، جامعة بسكرة.
- 6- نصر الدين معمري ، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، العدد 5 لسنة 2004، المجلس الشعبي الوطني ، الجزائر.