

التشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستور المغربي 2011
- دراسة مقارنة -

Legislation in the light of the Algerian Constitutional Amendment
2016 and the Moroccan Constitution 2011
-A comparative study-



طالب الدكتوراه/ ياسين حجاب*
جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر
hadjab_yacine@yahoo.com
الدكتور/ عادل بن عبد الله
جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر
adel.benabdallah1975@gmail.com

تاريخ القبول للنشر: 2018/06/04

تاريخ الاستلام: 2018/05/15



ملخص:

تهدف دراستنا هذه إلى تحديد السلطة التي تمارس وظيفة التشريع أو تساهم في إعداده على ضوء الإصلاحات الدستورية الأخيرة التي قامت بها كل من الجزائر بموجب التعديل الدستوري 2016 والمغرب بموجب دستور 2011، لا سيما بعدما حافظ المؤسس الدستوري في كلا التجريبتين على أهم مظاهر التعاون والتبادل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهذا ما تجسده طبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين لا سيما في مجال التشريع الذي يمثل أهم الوظائف الأساسية والأصيلة للبرلمان.
الكلمات المفتاحية: التعديل الدستوري الجزائري 2016؛ الدستور المغربي 2011؛ التشريع؛ البرلمان الجزائري؛ البرلمان المغربي.

Abstract:

This study aims to determine the authority that exercises the function of legislation or contributes to its preparation in the light of the recent constitutional reforms carried out by Algeria under the constitutional amendment 2016 and Morocco under the 2011 Constitution, especially after the constitutional founder, in both cases, maintained the most important aspects of cooperation and exchange between the Legislative Power and Executive Power, especially in the field of legislation, which represents the most important basic functions of the traditional parliament. This will be reflected by the nature of the relationship between the two

powers, the possibility of achieving the balance between them and its impact on the separation of powers.

Keywords: *Algerian Constitutional Amendment 2016; Moroccan Constitution 2011; Legislation; Algerian Parliament; Moroccan Parliament.*

* المؤلف المراسل

مقدمة:

تعمل دساتير الدول المعاصرة على توزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث، السلطة التشريعية المنوط بها صناعة التشريع، والسلطة التنفيذية التي تختص بتنفيذ هذا التشريع، والسلطة القضائية التي بموجب هذا الأخير تفصل في النزاعات التي قد تثور بين أفراد المجتمع وهذا ما يعرف عند الفقه الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يفرض عدم استئثار السلطة الواحدة بوظائف الدولة الأساسية، لأن ذلك سوف يؤدي إلى الاستبداد، لكن هناك حقيقة لا يمكن تجاهلها، وهي تلك التي تتعلق أساسا بكيفية تطبيق هذا المبدأ، الذي يختلف وفقا لطبيعة النظام السياسي الذي تنتهجه الدولة، فمبدأ الفصل بين السلطات يطبق بصفة شبه جامدة في النظام الرئاسي الذي يأخذ بنوع من الاستقلالية بين السلطات مع وجود البعض من الاستثناءات، ويطبق بصفة مرنة في النظام البرلماني الذي يفرض نوعاً من التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات بموجب جملة من الآليات المختلفة تتجسد مظاهرها على مستوى نصوص الدستور.

وكما هو معروف أنّ غالبية الأنظمة الدستورية المعاصرة انتهجت أحد هذين النظامين نظرا لنجاحهما من ضمن الأنظمة الدستورية الأخرى، مع إضفاء البعض من الخصوصيات التي تتعلق أساسا بظروف كل دولة وتطورها التاريخي والثقافة السائدة لدى المجتمع، وهذا ما نلمسه مثلا على مستوى دساتير الدول الأوروبية كفرنسا وإيطاليا وبلجيكا وإسبانيا، فهذه الأنظمة انتهجت النظام البرلماني لكن ليس بصورته الحقيقية المعروفة في النظام الانجليزي، وفي المقابل انتهجت أنظمة أخرى النظام الرئاسي كالبرازيل وروسيا ودولة جنوب افريقيا مع وجود جملة من الخصوصيات التي ميّزت هذه الأنظمة عن النظام الأمريكي الذي يعتبر النموذج الحقيقي للنظام الرئاسي.

على المستوى العربي تأثرت أغلبية الأنظمة الدستورية لا سيما المغربية المستقلة حديثا بجملة من المعطيات خاصة التاريخية منها بمناسبة محاولتها تأسيس أنظمة دستورية، تستجيب لمتطلبات شعوبها وتعمل على بناء دولة تحترم فيها الحقوق والحريات الجماعية لأفراد المجتمع الواحد عن طريق دستور مكتوب يضمن التوازن بين هذه الحقوق والحريات الأساسية وسلطات الدولة من جهة وعلاقة هذه السلطات فيما بينها من جهة أخرى.

تعتبر الجزائر والمملكة المغربية كنموذجين لهذه الأنظمة المغربية التي نالت استقلالها حديثا بعد أن عانت الاستعمار الفرنسي لمدة طويلة، وهذا ما يفرض أن تتأثر هذه التجارب الدستورية الفتية

بفلسفة الدستور الفرنسي لسنة 1958 لا سيما في مجال تنظيم السلطات العامة وطبيعة العلاقة الوظيفية بينهما⁽¹⁾، بحكم أن هذا الدستور فرضته جملة من الظروف التاريخية المرتبطة بطبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان خاصة في عهدي الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وما سادها من لا استقرار سياسي⁽²⁾، الأمر الذي حتم على منظري الدستور الفرنسي 1958 العمل على عقلنة العمل البرلماني، عن طريق حصر مجالات القانون بالنسبة للبرلمان ومشاركة السلطة التنفيذية لهذا الأخير الوظيفة التشريعية، حيث أصبحت هذه الوظيفة تجسد أهم مظهر من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجال التشريع ومعيارا لتحقيق التوازن بينهما.

الإشكالية:

تمثل الوظيفة التشريعية إحدى أهم الوظائف الأساسية والأصيلة للبرلمان، من منطلق أن هذا الأخير يمثل سيادة الشعب ولذا فهو المخوّل بممارسة سلطة التشريع كقاعدة عامة، وأي دور للسلطة التنفيذية في هذا المجال فان ذلك يدخل تحت باب الاستثناء، وهذا من شأنه أن يحقق ذلك التوازن الذي يجب أن يميز العلاقة بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، ومن أجل مناقشة هذا الموضوع في كل من الجزائر والمغرب، يمكننا أن نطرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى استطاع المؤسس الدستوري الجزائري ونظيره المغربي أن يضمننا للسلطة التشريعية مكانتها كصاحبة اختصاص أصيل في التشريع، على ضوء التعديل الدستوري 2016 والدستور المغربي 2011؟

كما يمكن إثارة بعض التساؤلات الفرعية أهمها:

ما طبيعة العلاقة التي تربط رئيس الدولة بالوظيفة التشريعية في كل من الجزائر والمغرب؟ وما أثر ذلك على مبدأ الفصل بين السلطات لا سيما في مجال التشريع؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنحاول ومن خلال هذه الورقة تسليط الضوء على سلطة التشريع باعتبارها الوظيفة الأساسية للبرلمان كقاعدة عامة، وعلاقة السلطة التنفيذية بهذه الوظيفة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 مقارنة بالدستور المغربي لسنة 2011، الأمر الذي يحتم علينا أن نقسم بحثنا إلى قسمين أساسيين، بالنسبة للقسم الأول نتطرق فيه للتشريع كوظيفة أصيلة للبرلمان (المبحث الأول) وذلك بمناقشة مجالات القانون ومراحل إعدادها، أما القسم الثاني فنعرج فيه على التشريع كاختصاص استثنائي للسلطة التنفيذية (المبحث الثاني)، معتمدين في ذلك على جملة من المناهج، أولهما المنهج الوصفي الذي يفرض علينا استحضار جميع النصوص القانونية التي لها علاقة بالموضوع وكذا المنهج التحليلي من أجل تحليل وشرح هذه القوانين، بالإضافة إلى المنهج المقارن الذي فرضته طبيعة الدراسة.

المبحث الأول

التشريع كاختصاص أصيل للبرلمان

إذا نظرنا إلى القانون من زاوية المفهوم الضيق، فإننا نجد أنه يشمل تلك القواعد القانونية المكتوبة والملمزة، الصادرة عن البرلمان كقاعدة عامة، وهذا ما يعرف بالتشريع العادي، الذي يحتل مكانة وسطى بين التشريع الأساسي والتشريع الفرعي، طبقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

يمثل البرلمان الهيئة المنتخبة من طرف الأفراد، الأمر الذي يستوجب أن يلعب هذا الأخير دور الممثل الحقيقي لهؤلاء الأفراد أمام السلطة العامة وكذا المعبر الفعلي عن تطلعاتهم في شتى الميادين، والتي يطمح هذا البرلمان أن يجسدها على أرض الواقع ولو بدرجات متفاوتة، ولن يتأت ذلك إلا بترجمة هذه التطلعات على أرض الواقع بموجب ما يملكه من سلطات، ونخص بالذكر سلطة التشريع.

تمثل سلطة التشريع تاريخياً أهم وظيفة كلاسيكية للبرلمان، فهي بمثابة سبب وجوده وعلى إثرها أضحى يمثل أهم سلطة من السلطات العامة في الدولة، لذا تتولى الوثيقة الدستورية مسألة تنظيمها وتحديد اختصاصاتها الأساسية وضبط العلاقة الوظيفية بينها وبين السلطات الأخرى، ولما كانت دراستنا هذه تتعلق بالتشريع كاختصاص أصيل للبرلمان الجزائري مقارنة بنظيره المغربي، الأمر الذي يدفعنا لمناقشة هذا الاختصاص على مستوى التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستور المغربي 2011 باعتبارهما محل دراستنا هذه التي من خلالها سوف نتطرق إلى نقطتين أساسيتين وهما مجالات القانون ومراحل إعداد النص التشريعي على مستوى كل دستور.

المطلب الأول: مجالات القانون

كما تمت الإشارة إليه آنفاً فإن مسألة تحديد مجالات القانون هي من ضمن المستجدات التي استحدثها الدستور الفرنسي لسنة 1958 والسبب في ذلك هو تاريخي محض ارتبط بذلك الصراع الذي كان قائماً بين البرلمان والحكومة وكثرة إثارة المسؤولية السياسية لهذه الأخيرة من طرف البرلمان.

في الجزائر وبإستثناء دستور 1963⁽³⁾ عمل المؤسس الدستوري وعلى مر الدساتير الجزائرية اللاحقة على تحديد مجالات القانون، فالبرلمان الجزائري الحالي⁽⁴⁾ لا يمكن له التشريع خارج هذه المجالات لأن ذلك يدخل في مجال السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية مستقلة، من منطلق أن المؤسس الدستوري الجزائري حدّد مجال السلطة التنظيمية بطريقة سلبية⁽⁵⁾، في الوقت الذي حصر فيه مجالات القانون بنوعيه العادي والعضوي، وهو المسلك نفسه الذي انتهجه نظيره المغربي، تأثراً بمبدأ عقلنة العمل البرلماني وهذا ما سوف نكشف عليه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مجالات التشريع بموجب القوانين العادية

تتجسد القوانين العادية في تلك القواعد العامة أو مجموعة النصوص القانونية التي تسنها السلطة التشريعية في موضوعات ذات طبيعة عامة، تعمل على تنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم وكذا

علاقتهم بالدولة، بعد أن أضفى عليها الدستور طبيعة القوانين العادية، تميزا لها عن باقي أنواع القوانين الأخرى التي أصبحت هي كذلك مجالات للنشاط البرلماني في مجال صناعة القانون.

أولاً- في الجزائر:

يملك البرلمان الجزائري سلطة التشريع بموجب قوانين عادية في عدّة ميادين حدّدها التعديل الدستوري الجزائري 2016 تحديدا حصريا، حيث لا يمكن للبرلمان التشريع خارجها ويعتبر هذا التحديد الحصري لمجالات القانون في النظام الدستوري الجزائري من أهم مظاهر العقلنة البرلمانية التي حافظ عليها المؤسس الدستوري ابتداء من دستور 1976 وصولا إلى التعديل الدستوري الأخير، ولم تتأثر هذه العقلنة بطبيعة النظام الدستوري الذي تغيّر من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية بموجب دستور 1989.

وطبقا لنص المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري 2016 التي حصرت المجالات التي يشرّع فيها البرلمان الجزائري بموجب قوانين عادية، بالإضافة إلى بعض المجالات الأخرى التي جاءت متفرقة في مواد الدستور⁽⁶⁾، يتأكد لنا بأنّ المؤسس الدستوري الجزائري، يكون قد حافظ على مسألة التحديد الحصري لمجالات القانون العادي التي يمكن أن يشرع فيها البرلمان، في الوقت الذي أطلق فيه العنان للسلطة التنظيمية، عندما حدد هذه الأخيرة بطريقة سلبية، فكل ما يخرج عن مجال القانون يفترض أن يكون مجالا للتنظيمات المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية تصدر في شكل قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف عن تلك القواعد الصادرة عن البرلمان إلا من حيث المصدر تطبيقا للمعيار العضوي، ومن هنا تظهر لنا جليا طبيعة العلاقة التي تربط رئيس الجمهورية بسلطة التشريع في النظام الدستوري الجزائري، والتي تجعل منه مشرع بامتياز، نظرا لأهمية المجالات المختلفة التي يمكن للتنظيم المستقل أن ينظمها والتي لا تقل أهمية عن مجالات القانون المحددة للبرلمان كقاعدة عامة، بالإضافة إلى المجال غير المحدد الذي يميّزه التنظيم المستقل كتشريع مكتوب.

كما لا تفوتنا الإشارة إلى أن البرلمان الجزائري وبمناسبة ممارسته لسلطة التشريع في بعض مجالات القوانين العادية، يقتصر دوره على مجرد وضع القواعد العامة فقط⁽⁷⁾، حيث يظل تدخله على مستوى العموميات فقط بحكم أنها مجالات ذات طابع عام أو لتعقيدها وارتباطها بجوانب تقنية⁽⁸⁾، مما يفسح المجال للسلطة التنفيذية مرة أخرى أن تحل محل المشرع الأصلي (البرلمان)، بموجب ما تملكه من سلطة إصدار النصوص التطبيقية لهذه القوانين في إطار السلطة التنظيمية التي حولها الدستور للوزير الأول بمناسبة تطبيق وتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان كقاعدة عامة⁽⁹⁾.

ثانياً- في المغرب:

أما بالنسبة للدستور المغربي الحالي فهو لا يختلف عن الدستور الجزائري من حيث التحديد الحصري للمجالات التي يشرع فيها البرلمان بغرفتيه⁽¹⁰⁾ بموجب قوانين عادية، بعض هذه المجالات تضمنها الفصل 71 من الدستور المغربي 2011 والبعض الآخر جاءت متفرقة على مستوى هذا الأخير وخارج هذه المجالات يدخل في مجال السلطة التنظيمية التي يمارسها الملك⁽¹¹⁾، لكن أهم ما تميّزه الدستور المغربي

2011، هو توسيعه لمجالات القانون العادي بشكل ملفت للانتباه⁽¹²⁾، فهناك الكثير من الميادين الجديدة التي أضحت فضاء للتشريع البرلماني بموجب قوانين عادية، بعدما كانت مجالات للسلطة التنظيمية التي يمارسها الملك في المجالات غير المحددة للقانون، وهذه التوسعة من ضمن المستجدات الإيجابية التي تصب في صالح البرلمان وذلك بالعمل على تعزيز سيادته في المجال التشريعي، بعدما أصبحت هذه المجالات محل اقتراحات أو مشاريع قوانين تخضع للمناقشة البرلمانية على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان قبل التصويت عليها من طرف هذا الأخير.

الفرع الثاني: مجالات التشريع بموجب القوانين العضوية

تعد فكرة القوانين العضوية من بين المستجدات التي استحدثها الدستور الجزائري لسنة 1996 وهي مجموعة من القوانين لها مجال خاص بها محدد بنصوص الدستور وتبوع في اتخاذها جملة من الإجراءات الخاصة تميزها عن تلك الإجراءات المتبعة بمناسبة سن التشريعات العادية⁽¹³⁾، في المقابل فإن المؤسس الدستوري المغربي أطلق على هذه الطائفة من القوانين مصطلح القوانين التنظيمية، التي تختلف هي كذلك عن القوانين العادية من عدة أوجه.

أولاً- في الجزائر:

يمكن القول بأن القوانين العضوية هي طائفة جديدة من القوانين تتميز عن القوانين العادية من عدة زوايا تعكسها تلك الإجراءات المنصوص عليها في الدستور نفسه⁽¹⁴⁾، ولا يمكن التشريع بموجب هذا النوع من القوانين إلا في المجالات التي أوجب المؤسس الدستوري أن تكون محل تشريعات عضوية وهي مجالات تعالج مواضيع ذات أهمية بالغة تقترب من المبادئ الدستورية أو تكملها، خصها المؤسس الدستوري الجزائري بأغلبية تصويت تختلف عن تلك الأغلبية المطلوبة بمناسبة التصويت على القوانين العادية على مستوى كل غرفة (الأغلبية المطلقة للنواب أو الأعضاء بدلا من أغلبية النواب أو الأعضاء الحاضرين) بعدما كانت الأغلبية المطلوبة أمام مجلس الأمة هي أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) سواء تعلق الأمر بقانون عادي أو عضوي قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.

وأخيرا يجب إخطار المجلس الدستوري بالقوانين العضوية من طرف رئيس الجمهورية بصفة وجوبية قبل نشرها في الجريدة الرسمية للنظر في مدى دستورتيتها بموجب رأي.

ويتم التشريع من طرف البرلمان الجزائري بموجب قوانين عضوية في المجالات التي حددها الدستور، بعض هذه المجالات جاءت محصورة في نص المادة 141⁽¹⁵⁾ والبعض الآخر جاءت متفرقة على مجموعة من النصوص الدستورية من التعديل الدستوري الجزائري⁽¹⁶⁾ 2016.

وعلى ضوء هذا التعديل الدستوري الأخير، يمكن القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري وسع من المجالات التي يجب التشريع فيها بموجب قوانين عضوية نظرا للأهمية البالغة التي تمتاز بها هذه المجالات، كونها جزءاً لا يتجزأ من المبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع الجزائري، لا سيما تلك المتعلقة بمسألة الهوية أو تلك المرتبطة بحقوق، وحرية الأفراد خاصة في ظل الظروف الاستثنائية، التي يمكن أن تطرأ على حياة الدولة وما يمكن أن تلجأ إليه السلطة العامة من إجراءات، قد تقيد من الحقوق

والحريات التي يضمنها الدستور، ولقد أحسن المؤسس الدستوري الجزائري حينما تفتن لمثل هذه المجالات وأعاد النظر فيها من زاوية النظام القانوني الذي ينظم مثل هذه المجالات، باعتبارها مكملة للمبادئ الدستورية.

ثانياً- في المغرب:

أحاط المؤسس الدستوري المغربي مسألة التشريع بموجب قوانين تنظيمية بجملة من الإجراءات المعقدة تختلف هي الأخرى عن تلك الإجراءات المتبعة بمناسبة سن القوانين العادية⁽¹⁷⁾، بحيث لا يمكن التداول في القوانين التنظيمية إلا بعد عشرة (10) أيام من إيداعها مكتب مجلس النواب والغرض من ذلك هو تمكين نواب الأمة والفرق النيابية للاطلاع والتفكير والتمعن في مسودات القوانين التنظيمية ودورات اللجان البرلمانية لها قبل التداول والتصويت النهائي عليها⁽¹⁸⁾.

ويتم التصويت على القوانين التنظيمية في النظام الدستوري المغربي من طرف مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للنواب الحاضرين، وبأغلبية نواب المجلس إذا تعلق الأمر بقانون تنظيمي يتعلق بمجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، وأخيراً يجب عرض القانون التنظيمي على المحكمة الدستورية للتحقق من مدى دستوريته قبل إصدار الأمر بتنفيذه، وعلى ضوء الدستور المغربي 2011 يمكن القول بأن هذا الأخير وسع هو كذلك من مجالات القوانين التنظيمية لتصبح تسعة عشر (19) مجالاً⁽¹⁹⁾ بعدما كانت تسع (09) مجالات فقط في دستور 1996 وبهذا يكون المؤسس الدستوري المغربي قد تدارك إغفال الدستور السابق لمجموعة من الميادين التي لم يسند فيها الاختصاص للقانون التنظيمي والتي تعتبر بطبيعتها ذات أولوية هامة في النظام القانوني والدستوري بشكل عام⁽²⁰⁾، وهذا ما يوحى بمدى الاهتمام الذي يولييه المؤسس الدستوري المغربي للكثير من المجالات الهامة واضفائها قيمة دستورية نظراً لما تتمتع به هذه القوانين من مكانة في النظام القانوني المغربي على أساس أنها مكملة لنصوص الدستور.

كما لا تفوتنا الإشارة إلى أن البرلمان المغربي وبجانب تشريعه العادي والتنظيمي، يمكن أن يصوت على طائفة أخرى من القوانين، أطلق عليها المؤسس الدستوري مصطلح قوانين الاطار، هذه الأخيرة تعمل على تحديد الأهداف الأساسية التي تبنى عليها سياسة الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية⁽²¹⁾، وتعد هذه الطائفة من القوانين بمثابة مجالاً آخر يضاف إلى مجالات القوانين العادية والتنظيمية التي يشرع بموجبها البرلمان كقاعدة عامة، بمعنى أن قوانين الاطار أضحت هي الأخرى مجالاً خصصاً للتشريع البرلماني، الأمر الذي من شأنه أن يعزز من سيادة البرلمان المغربي في المجال التشريعي كقاعدة عامة.

في الأخير وبعد أن تناولنا مجالات القانون على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستور المغربي 2011، يمكن القول بأن هذا الأخير ورغم عقلنته للعمل البرلماني بموجب التحديد الحصري لمجالات القانون التي يشرع فيها البرلمان المغربي والذي ورثه هو كذلك عن الدستور الفرنسي 1958، إلا أنه تدارك الوضع فيما بعد، وذلك بتوسيعه لمجالات التشريع العادية والتنظيمية، لتصبح 60 (ستين) مجالاً، بالإضافة إلى مجالات قوانين الاطار وهذا من شأنه أن يعزز من مبدأ سيادة البرلمان ومحاولة تكريس دوره

في إطار ممارسته لوظيفة التشريع باعتبارها وظيفته الأصلية في الوقت الذي قيّد فيه من سلطة الملك في المجال التشريعي سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية وهذا ما يفتقر إليه البرلمان الجزائري الذي مازال مجال نشاطه التشريعي ضيقاً مقارنة بمجال التنظيم المستقل المخصص لرئيس الجمهورية والذي أصبح بمثابة تشريع موازي للقانون.

المطلب الثاني: مراحل العمل التشريعي

هناك جملة من المراحل التي يجب أن تمر بها المبادرة القانونية قبل أن تصبح هذه الأخيرة قانوناً نافذاً في حق الأفراد والمؤسسات والتي سوف نحاول حصرها في ثلاث مراحل أساسية مع التركيز على دور السلطة التنفيذية ومظاهر تأثيرها على مستوى كل مرحلة، كل ذلك على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستور المغربي 2011:

الفرع الأول: مرحلة المبادرة القانونية

تعد مرحلة المبادرة أولى المراحل الأساسية لإعداد النص القانوني، وعادة ما تختلف الدساتير في مسألة تنظيمها، وذلك من حيث الجهات التي تملك الحق في ممارستها وهذا ما سوف نناقشه على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستور المغربي 2011.

أولاً- في الجزائر:

على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016، فإنه يتمتع بحق المبادرة القانونية كل من البرلمان والحكومة⁽²²⁾، فبالنسبة للمبادرة الحكومية يطلق عليها مشروع قانون الذي يبادر به الوزير الأول، حيث يتم عرضه على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ليتم بعد ذلك إيداعه حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة⁽²³⁾.

أما المبادرة البرلمانية فيطلق عليها اقتراح قانون يمكن أن يتقدم به عشرون (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرون (20) عضواً من أعضاء مجلس الأمة⁽²⁴⁾، على أن تكون مبادرات هؤلاء الأعضاء (أعضاء مجلس الأمة) محصورة في ميادين ثلاث ويتعلق الأمر بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي وخارج هذه المجالات لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراحات قوانين، وعليه يمكن القول بأن التعديل الدستوري لسنة 2016 وبالرغم من أنه مكّن أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة باقتراحات قوانين، إلا أن ذلك لا يرقى إلى المستوى المطلوب، من منطلق أنه حصر حق المبادرة لهؤلاء الأعضاء في مجالات ضيقة لا يمكن التشريع فيها بصورة متكررة، ومستمرة عكس المجالات الأخرى التي بقي يستأثر بها نواب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁵⁾، وبالتالي حرمان أعضاء مجلس الأمة من المساهمة في صناعة التشريع وبالتالي عدم الاستفادة من الكفاءات والخبرات والتجارب التي تحتوي عليها هذه الغرفة في شتى المجالات على المستوى الدولي والوطني والمحلي، وعليه يمكن القول بأن الحكومة سوف تحافظ على امتيازها وأولوية مبادراتها القانونية التي عهدناها في العهدة البرلمانية السابقة، لأن جل القوانين المصادق عليها في ضوء دستور 1996 المعدل، مصدرها حكومي (مشاريع قوانين) ويرجع السبب ذلك إلى جملة من الأسباب المختلفة من شأنها أن تعلق ذلك التفوق الحكومي في مجال المبادرات القانونية⁽²⁶⁾.

ثانياً- في المغرب:

أما الوضع في المغرب فان دستور 2011 جاء بجملة من المستجدات في مجال المبادرة القانونية، فبالإضافة إلى رئيس الحكومة الذي يملك الحق في اقتراح مشاريع قوانين وأعضاء غرفتي البرلمان على السواء الحق في المبادرة باقتراحات قوانين⁽²⁷⁾، استحدثت المؤسسة الدستورية المغربي جهة ثالثة يمكنها المساهمة في خلق القاعدة القانونية، عندما منح للأفراد الحق في تقديم ملتمسات تشريعية في المجالات المحددة للقانون طبقاً لأحكام الفصل 14 من الدستور⁽²⁸⁾، وعليه أصبح من حق المواطنين والمواطنات التقدم بملتمسات تشريعية هدفها المساهمة في التشريع وفقاً لجملة من الإجراءات الشكلية المحددة في القانون التنظيمي 64-14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع⁽²⁹⁾.

وعلى ضوء هذه المستجدات، يكون المؤسسة الدستورية المغربي 2011 قد منح فرصة للمواطن المغربي من أجل المساهمة في العمل التشريعي، نظراً لاطلاع الكثير من المواطنين والمواطنات على شتى مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي قد لا يتوافر لدى النائب في البرلمان.

بالإضافة إلى أن هناك الكثير من المواطنين والمواطنات الذين لم يسعفهم الحظ في اللحاق بالمجالس البرلمانية لعدم استطاعتهم الخوض في التجارب الانتخابية أو عدم تمكنهم من الفوز في عملية الاقتراع، الأمر الذي تداركه المؤسسة الدستورية المغربي عن طريق الملتزمات التشريعية التي يمكن أن يتقدم بها هؤلاء الأفراد لا سيما الذين يشغلون مراكز أو وظائف بسبب تخصصاتهم أو مهنتهم المختلفة وهذا ما سوف يساهم في تجسيد وترجمة التطلعات الحقيقية للمجتمع في مختلف الميادين، بالإضافة إلى أنه أصبح من حق المعارضة على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان أن تتقدم باقتراحات قوانين عن طريق تسجيل هذه الاقتراحات بجدول أعمال الغرفة المعنية⁽³⁰⁾.

وعليه يمكن القول بأن المؤسسة الدستورية الجزائري وفي مجال المبادرة القانونية، يكون قد حافظ على مسألة تنظيمه هذه الأخيرة، في الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني، مع تمكن أعضاء مجلس الأمة من الحق في المبادرة باقتراحات قوانين ولكن في مجالات جد ضيقة، في الوقت الذي وسع فيه المؤسسة الدستورية المغربي من الجهات التي تملك حق في ذلك، فبعد أن حوّل لكل من رئيس الحكومة وأعضاء غرفتي البرلمان على السواء الحق في اقتراح القوانين، دون تقييد ذلك بعدد معين من النواب أو الأعضاء وتعزيزه لدور المعارضة البرلمانية في هذا المجال، تم تمكين المواطنين كجهة جديدة يمكنها ممارسة الحق في التشريع بموجب المبادرة بملتمسات تشريعية، هذه الأخيرة التي يفترض أن تعكس إلى حد كبير واقع وتطلعات المجتمع بجميع فئاته وتركيباته في شتى المجالات.

وعلى ضوء هذه المستجدات التي استحدثتها الدستور المغربي 2011 والتي من شأنها تساهم في تكريس دور الإرادة الشعبية في صناعة التشريع، يمكن القول بأن المؤسسة الدستورية المغربي يكون قد جسّد مظهراً من مظاهر الديمقراطية المباشرة التي تفرض أن يشارك الشعب في تسيير شؤون الدولة بصفة مباشرة عن طريق الديمقراطية التشاركية على المستوى المركزي، من أجل سد الثغرات والنقائص

التي تخللت التمثيل النيابي على مستوى غرفتي البرلمان، الأمر الذي سوف يساهم بالضرورة في إنعاش العمل التشريعي وعدم احتكاره من طرف الحكومة.

الفرع الثاني: مرحلة المناقشة والتصويت

تمثل مرحلة المناقشة والتصويت إحدى المراحل الهامة التي يتجسد فيها الدور التشريعي للبرلمان، ذلك أن المبادرة القانونية وبمجرد إحالتها على إحدى غرفتي البرلمان حسب الحالة، يتم دراستها على مستويين، الدراسة على مستوى اللجنة المختصة، تليها الدراسة على مستوى الجلسة العامة.

أولاً- في الجزائر:

أهم ما يميز هذه المرحلة على ضوء الدستور الجزائري الحالي، هو دراسة المبادرة القانونية على مستوى اللجان المختصة، تليها المناقشة على مستوى الجلسات العامة، ليتم بعد ذلك التصويت والمصادقة على هذه المبادرة من طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان على النص، وفي حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول النص القانوني، وجب على الوزير الأول استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للنظر في هذا الخلاف⁽³¹⁾.

بالنسبة للدراسة على مستوى اللجان وبعد إيداع مشروع أو اقتراح القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، يقوم الرئيس بإحالة نص المبادرة على اللجنة المختصة التي بدورها تقوم بدراسة هذه المبادرة ومناقشتها وفحص كل المستندات المرفقة معها ويمكن للجنة أن تستمع لممثل الحكومة أو لأعضاء الحكومة، كما يمكن للحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة كلما دعت الضرورة إلى ذلك⁽³²⁾، ويحق للجنة المختصة أو للحكومة أو لأعضاء غرفتي البرلمان تقديم تعديلات على المشروع أو الاقتراح أمام الغرفة المعنية ما لم يصوت عليه من طرف الغرفة الأخرى، وعند انتهاء اللجنة من دراسة مشروع أو اقتراح القانون يعرض هذا النص على أعضاء الغرفة من أجل مناقشته والتصويت عليه⁽³³⁾ وتختلف طريقة التصويت فيما إذا كان التصويت مع مناقشة عامة أو التصويت مع المناقشة المحدودة، أو التصويت دون مناقشة.

وتعتبر المناقشة العامة بمثابة القاعدة العامة في مجال دراسة المبادرات القانونية على مستوى كل غرفة حيث تجرى هذه المناقشة على مرحلتين، المناقشة العامة ثم المناقشة مادة بمادة، ويشرع في المناقشة من طرف ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم النواب أو الأعضاء المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، وإذا تعلق الأمر باقتراح قانون فإن المناقشة يشع فيها مندوبو أصحاب الاقتراح قبل باقي الأطراف الأخرى، بعدها تقرر كل غرفة التصويت على النص بكامله أو التصويت مادة بمادة أو تأجيل النص وخلال هذه المناقشات العامة يمكن التقدم بتعديلات شفوية من طرف ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة أو مندوبو اقتراح القانون، وفي الأخير وبعد التصويت على آخر مادة يعرض النص من طرف الرئيس للتصويت عليه بكامله.

أما أسلوب التصويت مع المناقشة المحدودة فيقررها مكتب المجلس بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ولا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة، ولا يأخذ الكلمة إلا هؤلاء وأصحاب التعديلات.

وأخيرا أسلوب التصويت دون مناقشة الذي يطبق بمناسبة الأوامر الرئاسية التي يعرضها رئيس الجمهورية على البرلمان للموافقة عليها بحيث لا يقدم أي تعديل من طرف أعضاء غرفتي البرلمان ولا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ويعرض النص بكامله على البرلمان من أجل التصويت والمصادقة على الأمر الرئاسي دون مناقشة وهذا ما يعتبر خروجاً عن القواعد العامة باعتبار أن المناقشات والتعديلات البرلمانية على مستوى الجلسات هي عماد العمل البرلماني ومظهر من مظاهر سيادة البرلمان في المجال التشريعي.

أما بالنسبة للمصادقة فكل غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري تصادق على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى ويصادق مجلس الأمة بأغلبية أعضائه الحاضرين على مشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة على مشاريع القوانين العضوية، وهي نفس الأغلبية المعمول بها أمام الغرفة الأولى⁽³⁴⁾. وفي حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول النص القانوني، يطلب الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتشكل من أعضاء في كلتا الغرفتين⁽³⁵⁾ في أجل خمسة عشر (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف في أجل خمسة عشر (15) يوم، ليتم عرض النص على غرفتي البرلمان للموافقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة وفي حالة استمرار الخلاف يمكن أن تعرض الحكومة النص على المجلس الشعبي الوطني للفصل فيه نهائياً ويعتبر النص لاغياً إذا لم تطلب الحكومة من المجلس الفصل، يعني أن سلطة هذا الأخير في مجال البت النهائي تخضع للسلطة التقديرية للحكومة وبالتالي لا يملك المجلس الشعبي الوطني في حالة الخلاف التشريعي السيادة الفعلية التي تمكنه من إقرار النص القانوني محل الخلاف إقراراً نهائياً.

ثانياً- في المغرب:

بالنسبة للدستور المغربي 2011 فإن مرحلة المناقشة والتصويت، تنطلق هي كذلك من الدراسة على مستوى اللجان المختصة، التي بدورها تناقش مشاريع واقتراحات القوانين عليها وفقاً لجملة من الإجراءات وفي آجال محدّدة⁽³⁶⁾، وهنا يجب الإشارة إلى أن عمل هذه اللجان البرلمانية يستمر خلال الفترات الفاصلة بين دورتي البرلمان، مع تخصيصها ليوم واحد على الأقل في الشهر من أجل دراسة مقترحات القوانين ومن بينها تلك المقدمة من طرف المعارضة⁽³⁷⁾. الأمر الذي يبرز الدور الذي تتمتع به اللجان البرلمانية الدائمة على مستوى البرلمان المغربي لا سيما خلال عطلة هذا الأخير، ونخص بالذكر شرط موافقتها على مراسيم القوانين الحكومية في حالة غيبة البرلمان، بحيث لا يمكن للحكومة أن تشرع بموجب مراسيم قوانين في هذه الحالة إلا بعد موافقة هذه اللجان الدائمة، بالإضافة إلى اجتماعاتها المشتركة على مستوى الغرفة الواحدة أو على مستوى الغرفتين معاً، إذا تعلق الأمر بالقضايا ذات الطابع الوطني الهام أو بمناسبة عرض قانون المالية السنوي⁽³⁸⁾.

أما مسألة المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة فإن الدستور المغربي اعتمد أسلوب المناقشة العامة كأصل عام⁽³⁹⁾ ولا يمكن المرور للأسلوب المختصر للمناقشة كأسلوب استثنائي في مجال المناقشات البرلمانية، إلا بتوافر جملة من الإجراءات المعقدة بالنظر للدور الذي تلعبه الأجهزة الدائمة على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان (الرئيس- اللجان الدائمة- ندوة الرؤساء)⁽⁴⁰⁾، وهذا من شأنه أن يعزز من سلطة البرلمان في مجال المناقشة والتصويت على النصوص القانونية على مستوى الجلسات العامة. في الأخير تتداول كل غرفة من غرفتي البرلمان المغربي في كل مشروع أو مقترح بغية التصويت على نص واحد وفي حالة الخلاف، تعود مسألة الفصل النهائي لمجلس النواب الذي يملك سلطة البت النهائي⁽⁴¹⁾، الأمر الذي يؤكد بأن النص القانوني سوف يرى النور لا محالة ولا يمكن للحكومة أن تسحبه في حالة استمرار الخلاف كما هو الوضع في الدستور الجزائري، بل يملك نواب الشعب (مجلس النواب) سلطة الإقرار النهائي للنص، وعندها يتم ارسال هذا الأخير للملك من أجل إصداره ونشره بالجريدة الرسمية، فالمؤسس الدستوري المغربي لم يترك الفرصة للحكومة كي تأثر على مصير النص القانوني محل الخلاف بين غرفتي البرلمان، بل حاول العمل على تعزيز دور مجلس النواب بموجب آلية الإقرار النهائي للنص القانوني وبالتالي رد الاعتبار لهذه الغرفة التي سوف تساهم حتما في تعزيز الأداء التشريعي للبرلمان⁽⁴²⁾.

وكخلاصة يمكن القول بأن مرحلة التصويت والمناقشة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 تتخللها الكثير من القيود الحكومية التي من شأنها أن تحد من سلطة البرلمان، بسبب انعدام الوسائل التي تضمن له التحكم في النص القانوني بكل سيادة انطلاقا من الدراسة على مستوى اللجان إلى غاية الإقرار النهائي للنص أو سحبه من طرف الحكومة، نظرا للدور الذي تلعبه هذه الأخيرة على كل مستوى مراحل إعداد النصوص القانونية، خلافا للدستور المغربي 2011 الذي تميّز بجملة من الخصوصيات من شأنها أن تعزز من دور البرلمان في المجال التشريعي انطلاقا من نشاط اللجان البرلمانية الدائمة أثناء هذه المرحلة، مروراً بأسلوب المناقشة المعتمد كقاعدة عامة، وصولاً إلى حالة الخلاف التشريعي الذي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان حول النص القانوني والدور المخول لمجلس النواب في حالة هذا الخلاف، حيث تعود له سلطة الإقرار النهائي للنص القانوني، فكل هذه المحطات لا تملك فيها السلطة التنفيذية أية وسائل تأثير على عمل البرلمان أو إمكانية التقييد من سيادته في مجال إنتاج النصوص التشريعية.

الفرع الثالث: مرحلة الإصدار والنشر

يعد الإصدار مرحلة أساسية من مراحل العملية التشريعية، بدونها لا يكتمل ميلاد النص القانوني فهو بمثابة شهادة ميلاد التشريع بعد أن اكتملت إجراءات إقراره من طرف البرلمان وأصبح قانوناً نهائياً⁽⁴³⁾.

أولاً- في الجزائر:

بالنسبة للتعديل الدستوري الجزائري 2016 وبمجرد أن تكتمل عملية المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، بإرسال النص

النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويتم إشعار الوزير الأول ورئيس الغرفة الأخرى بهذا الإرسال، حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدار النص القانوني ونشره بالجريدة الرسمية في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تاريخ تسلمه⁽⁴⁴⁾، ولكن قبل عملية الإصدار والنشر، يمكن لرئيس الجمهورية أن يوقف هذا الأجل بموجب إحدى هاتين الآليتين، إخطار المجلس الدستوري أو طلب مداولة ثانية حول نص قانوني تم التصويت عليه من طرف البرلمان، فرئيس الجمهورية في هذه الحالة يقوم بإدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على النص القانوني⁽⁴⁵⁾، حيث يمكن له أن يخطر المجلس الدستوري بالنص المصوت عليه نهائياً من طرف البرلمان، كما يمكن له طلب من هذا الأخير إجراء مداولة ثانية.

- إخطار المجلس الدستوري:

يمكن لرئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري بالنص المصوّت عليه من طرف البرلمان⁽⁴⁶⁾ ويكون هذا الإخطار وجوبياً إذا تعلق الأمر بالقوانين العضوية أو النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان⁽⁴⁷⁾، فالمؤسس الدستوري الجزائري خوّّل لرئيس الجمهورية سلطة إخطار المجلس الدستوري بالقوانين المصوّت عليها من طرف البرلمان وهذا من شأنه أن يؤثر على عمل البرلمان، لا سيما إذا تعلق الأمر بالرقابة الوجوبية أو المسبقة التي تفرض على المجلس الدستوري أن يصدر فيها رأياً يتعلق بمدى مطابقة النص القانوني للدستور.

فهذا النوع من الإخطار يستأثر به رئيس الجمهورية لوحده دون أن يمتد ذلك لرئيسي غرفتي البرلمان أو النواب والأعضاء، مما يفتح الباب لرئيس الجمهورية في أن يؤثر على النشاط التشريعي للبرلمان أو يعيق عمله، وعليه يمكن القول بأن آلية الإخطار الوجوبية المخولة لرئيس الجمهورية عن طريق الرقابة المسبقة التي يمارسها بمفرده تمثل إحدى الوسائل التي تضاف إلى الآليات الأخرى التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرقل بها دور البرلمان ويحد من سيادته في مجال إعداد القوانين والتصويت عليها.

- طلب إجراء مداولة ثانية:

يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض على القانون المصوّت عليه وذلك بموجب طلب إجراء مداولة ثانية من غرفتي البرلمان، يعني هذا أن النص القانوني يعاد إلى البرلمان، الذي يجب عليه المصادقة على هذا النص بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وإلا أصبح النص القانوني لاغياً⁽⁴⁸⁾، وما يلاحظ على هذه الآلية أنها جاءت خالية من ذكر الأسباب التي تبرر طلب المداولة الثانية أو الحالات التي يمكن فيه إثارتها، يعني هذا أن طلب المداولة الثانية يدخل ضمن السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية⁽⁴⁹⁾.

ثانياً- في المغرب:

أما بالنسبة للدستور المغربي 2011 فلم يختلف عن نظيره الجزائري فيما يتعلق بمرحلة الإصدار والنشر، عندما جعلهما من صلاحيات الملك، فالمؤسس الدستوري المغربي خوّّل لهذا الأخير المشاركة في ممارسة السلطة التشريعية بمناسبة إعداد النص القانوني، أي شريكا في أهم مرحلة، التي تضع النص

القانوني موضع النفاذ، ليصبح ساريا في حق الأفراد والمؤسسات، حيث لا تكتمل مراحل العمل التشريعي بمجرد التصويت على مستوى غرفتي البرلمان بل لابد من إصدار هذا النص القانوني خلال الثلاثين (30) يوما التالية على إحالته على الحكومة بعد الموافقة عليه ونشره بالجريدة الرسمية خلال أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ إصداره من طرف الملك⁽⁵⁰⁾، ويمكن لهذا الأخير تأجيل عملية الإصدار والنشر في حالة طلبه قراءة ثانية للقانون المصوت عليه من طرف البرلمان⁽⁵¹⁾، أو إخطار المحكمة الدستورية بهذا القانون للتأكد من مطابقته للدستور⁽⁵²⁾، على أن مسألة الإخطار تكون بصفة وجوبية إذا كان النص القانوني محل الإخطار هو قانون تنظيمي أو نظام داخلي لغرفة من غرفتي البرلمان⁽⁵³⁾.

بعد التطرق إلى مسألة إصدار القانون كمرحلة حاسمة من المراحل الأساسية في إعداد النصوص التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستور المغربي 2011 يمكن القول بأنه لا توجد أية مواطن اختلاف جوهرية بين الدستورين فيما يتعلق بمرحلة الإصدار والنشر كأهم محطة تسبق ميلاد النص القانوني، فرييس الدولة هو المخول دستوريا بإخراج النص القانوني إلى الوجود عن طريق إصداره ونشره في الجريدة الرسمية وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على المكانة الدستورية المميزة التي يبقى يحتلها رئيس الدولة في كل من الجزائر والمملكة المغربية بغض النظر عن طريقة التعيين التي يخضع لها كل من رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري (الاقتراع المباشر والسري) والملك في النظام الدستوري المغربي (الوراثة).

المبحث الثاني

التشريع كاختصاص استثنائي للسلطة التنفيذية

لم يكتف الدستور الفرنسي لسنة 1958 بعقلنة العمل البرلماني عن طريق التحديد الحصري لمجالات القانون التي يمكن أن يشرع فيها البرلمان، بل وضع حدا للنظرية القائلة بأن البرلمان هو المشرع الوحيد واعتماد نظرية البرلمان مشرع بالتعاون مع السلطة التنفيذية، بعد أن أصبح رئيس الجمهورية يشرع بموجب أوامر رئاسية في المجالات المتعلقة بالقانون والتي تجعل منه سلطة تشريعية موازية للبرلمان وكما سبق وأن أشرنا إلى أن هناك الكثير من الأنظمة الدستورية لا سيما المغربية منها ونظرا للعامل التاريخي، تكون قد تأثرت بهذه الخصوصيات التي تميزها الدستور الفرنسي 1958، حيث لم تتوان هذه الأنظمة في إشراك رئيس الدولة في عملية التشريع، الأمر الذي يدفعنا لمناقشة ذلك على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 مقارنة بالدستور المغربي 2011.

أولاً- في الجزائر:

لم تخرج الدساتير الجزائرية عن قاعدة أساسية تجعل من سلطة التشريع وظيفتها تتقاسمها كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فالبرلمان الجزائري وانطلاقا من دستور 1963 كأول دستور للجزائر المستقلة إلى غاية التعديل الدستوري الحالي لا يمارس سلطة التشريع بمفرده بل هناك جهة ثانية تشاركه هذه السلطة تتمثل أساسا في رئيس الجمهورية، فباستثناء دستور 1989 الذي ألغى آلية التشريع

بالأوامر الرئاسية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي كان من بين الضمانات الأساسية التي كفلها هذا الدستور، لذا ألغى العمل بهذه الآلية ولكن هذا الدستور لم يعمر طويلاً بسبب تلك الأحداث التي ألمت بالدولة الجزائرية بداية التسعينيات والدخول في مرحلة انتقالية نظراً لمحدودية الإصلاحات الدستورية التي أحدثها دستور 1989، إلى غاية دستور 1996 الذي بموجبه تم إحياء آلية التشريع بموجب الأوامر الرئاسية نظراً للدور الذي تلعبه هذه الأخيرة لا سيما خلال الظروف العصيبة، الأمر الذي جعل منها ضرورة عملية أكثر لامتيازها بالقوة والمرونة في الإجراءات⁽⁵⁴⁾.

لذا جاء الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم استجابة لضرورة ضمان استمرارية الدولة والسير المنتظم لمؤسساتها في جميع الظروف والأحوال⁽⁵⁵⁾، الأمر الذي يؤكد بأن المؤسس الدستوري الجزائري وعلى ضوء هذا الدستور يكون قد عزز من مكانة رئيس الجمهورية بموجب التشريع عن طريق الأوامر والتي تجعل منه مشرعاً بامتياز في الظروف العادية والاستثنائية وهذا ما يستشف من الحالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية التشريع بموجب أوامر رئاسية في المجالات المحددة للقانون وفقاً لجملة من الشروط والإجراءات⁽⁵⁶⁾:

المطلب الأول: في حالة غيبة البرلمان

تتجسد غيبة البرلمان طبقاً للدستور الجزائري الحالي في حالتين أساسيتين وهما حالة شغور المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁷⁾ وحالة العطلة البرلمانية⁽⁵⁸⁾، يخول فيهما لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بموجب أوامر رئاسية في المجالات المحددة للقانون، بعد أن تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، على أن تعرض هذه الأوامر على البرلمان في أول دورة له من أجل الموافقة عليها دون مناقشة⁽⁵⁹⁾ وتعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، هذه هي جملة القيود التي أقرها الدستور الجزائري 1996، ولكن بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 أضاف المؤسس الدستوري الجزائري قيدين آخرين يضافان إلى القيود السالفة الذكر:

القيد الأول: يتمثل هذا القيد في وجوب توافر حالة الاستعجال، فلا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بموجب أوامر أثناء غيبة البرلمان إلا إذا كانت المسائل المراد التشريع فيها تحمل طابع الاستعجال، لكن تبقى هذه الأخيرة فكرة غامضة وفضفاضة انطلاقاً من أن المؤسس الدستوري لم يضع أي معيار يمكن الاعتماد عليه لمعرفة مدى توافر حالة الاستعجال من عدمها وتمييزها عن المسائل العادية.

الأمر الذي يجعل هذه المسألة خاضعة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فمتى قرر هذا الأخير بأن المسألة تحمل طابع الاستعجال تدخل للتشريع فيها بموجب أمر رئاسي وبالتالي يمكن القول بأن هذا الشرط لم يأت بأية إضافة من شأنها كبح سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التشريع بموجب أوامر رئاسية في حالة شغور البرلمان وفي حالة العطل البرلمانية، على أساس أن رئيس الجمهورية هو من يقرر مدى توافر الطابع الاستعجالي بالنسبة للمجالات المراد التشريع فيها.

القيد الثاني: يتمثل هذا القيد في عرض مشاريع الأوامر الرئاسية على مجلس الدولة⁽⁶⁰⁾ للنظر في شأنها من الناحية التقنية لا غير وهو العمل المعمول به اتجاه مشاريع القوانين الحكومية التي يبادر بها

الوزير الأول وأصبح مجلس الدولة يمارس اختصاصاته الاستشارية في شكل لجنة استشارية⁽⁶¹⁾ بعدما كان يمارس ذلك في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة، لكن السؤال الذي يطرح نفسه ما طبيعة الرأي الذي يبديه مجلس الدولة اتجاه مشاريع الأوامر؟ هل هو رأي ملزم أم غير ملزم لرئيس الجمهورية؟

المطلب الثاني: في الحالة الاستثنائية

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري بصلاحيات واسعة لا سيما في الظروف غير العادية، أهم صلاحياته خلال هذه الظروف، إعلانه للحالة الاستثنائية وفقا لجملة من الشروط والاجراءات المحددة في الدستور⁽⁶²⁾ ويمكن لرئيس الجمهورية أثناء هذه الظروف، ممارسة سلطة التشريع بموجب أوامر رئاسية يتخذها في مجلس الوزراء ولكنها تختلف عن تلك الأوامر التي يتخذها في حالة غيبة البرلمان لأن هذه الأخيرة تعرض على البرلمان بصفة وجوبية في أول دورة موالية له للموافقة عليها وتعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها.

بينما الأمر يختلف بالنسبة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فهذه الأوامر حسب البعض من الفقه الدستوري الجزائري أن رئيس الجمهورية غير ملزم بعرضها على البرلمان لأنها تتعلق أساسا بتحويل الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية خارج إطار المشروعية العادية، الأمر الذي يمنح له سلطة واسعة في التشريع تتخذ خلال نظام المشروعية الاستثنائية.

بحيث يتسع مجال هذه الأوامر الرئاسية ليشمل كل الاجراءات التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية طبقا للسلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بمناسبة إعلانه للحالة الاستثنائية، انطلاقا من أن المؤسس الدستوري خلق نظامين للمشروعية في الدستور الجزائري، نظام المشروعية العادي ونظام المشروعية الاستثنائي⁽⁶³⁾، ويستند هذا الاتجاه إلى رأي المجلس الدستوري رقم 08-09 بمناسبة النظر في مدى دستورية القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الذي أكد فيه المجلس الدستوري على أن المؤسس الدستوري ميّز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من غرفتي البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك⁽⁶⁴⁾.

وعليه يمكن القول بأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان تشترك مع تلك التي يتخذها بمناسبة إعلانه للحالة الاستثنائية وذلك في وجوب عرض كل منهما على مجلس الوزراء لإبداء الرأي فيها إلا أن هذه الأخيرة لا تلزم رئيس الجمهورية في أن يعرضها على البرلمان انطلاقا من أن سلطة التشريع عند تقرير هذه الحالة تؤول لرئيس الجمهورية باعتباره شخصية منتخبة من طرف الشعب بصفة مباشرة غايتها المحافظة على السيادة الوطنية وتجسيد وحدة الأمة⁽⁶⁵⁾، وهذا هو السند الذي يبرر حجم الصلاحيات الهائلة التي كفلتها النصوص الدستورية لرئيس الجمهورية أبرزها سلطة التشريع بموجب أوامر رئاسية في المجالات المحددة للقانون، بل إن الأمر قد يصل إلى درجة حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان من أجل ممارسة سلطة التشريع بمناسبة تقرير الحالة الاستثنائية.

ثانياً- في المغرب:

بالنسبة للدستور المغربي 2011 فإن النشاط التشريعي للملك والحكومة على مستوى المجالات المحددة للقانون تظهر في مجال ضيق تارة وتستلزم موافقة البرلمان تارة أخرى، فبالنسبة للملك لا يمارس سلطة التشريع في الظروف العادية إلا في المسائل الدينية فقط⁽⁶⁶⁾ وهذه من ضمن مستجدات الدستور المغربي 2011 وبالتالي لا تتعدى سلطته إلى المجالات التي يشرع فيها البرلمان مثلما كان منصوصاً عليه في دستور 1996، عندما كان هذا الأخير يخول للملك سلطة التشريع في حالة غيبة البرلمان⁽⁶⁷⁾.

أما في الظروف غير العادية فإن الفصل 59 من الدستور المغربي لم يتضمن أي عبارة تفيد بأن الملك يتمتع بسلطة التشريع أثناء الحالة الاستثنائية التي يمكن أن يعلنها، خاصة بعدما أكدت الفقرة الثانية من نفس الفصل على عدم جواز حل البرلمان في مثل هذه الظروف، الأمر الذي يفهم منه ضمناً أن سلطة التشريع تبقى من صلاحيات البرلمان.

بالنسبة للحكومة فإن مسألة تدخلها لممارسة سلطة التشريع مرتبطة بموافقة البرلمان بموجب قانون الإذن⁽⁶⁸⁾ الذي يأذن فيه هذا الأخير للحكومة باتخاذ تدابير تشريعية ينظمها عادة القانون لأجل محدد وغاية محددة، أو بموجب مراسيم قوانين⁽⁶⁹⁾ يمكن أن تتخذها الحكومة في غيبة البرلمان بشرط حصول اتفاق بين الحكومة واللجان البرلمانية الدائمة التي تبقى منعقدة طول السنة، هذه اللجان التي يمكنها أن تمنع صدور المراسيم حتى ولو كانت الحكومة ترى في إصدارها ضرورة⁽⁷⁰⁾.

وفي كل الأحوال يجب عرض قانون الإذن أو مرسوم القانون على البرلمان من أجل المصادقة عليه بمجرد انتهاء الأجل الذي حدده القانون إذا تعلق الأمر بقانون الإذن ومباشرة في الدورة العادية الموالية إذا تعلق الأمر بمراسيم القوانين، الأمر الذي يوحي بأن المؤسس الدستوري المغربي وعلى ضوء دستور 2011 عمل على تعزيز دور البرلمان لا سيما عند ممارسة الحكومة لسلطة التشريع، وذلك بتعزيز الآليات البرلمانية التي من شأنها أن تعمل على كبح النشاط الحكومي في مجال التشريع، بواسطة البرلمان نفسه الذي قيد النشاط التشريعي للحكومة بموجب الإذن والموافقة.

وهذا ما يؤكد بأن المؤسس الدستوري المغربي وعلى ضوء دستور 2011 عمل على تعزيز مكانة السلطة التشريعية وذلك بإثراء اختصاصات البرلمان باعتباره صاحب السيادة الفعلية في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية وهذا ما يفتقد إليه البرلمان الجزائري على ضوء الدستور الحالي بحكم تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع دون قيد أو شرط جوهرية، الأمر الذي سوف ينعكس سلباً على الدور المنتظر أن يؤديه البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية بكل سيادة، نتيجة الأثر القوي للأوامر الرئاسية التي يتخذها رئيس الجمهورية التي حولتها إياه أحكام الدستور، لا يملك فيها البرلمان إلا مجرد الموافقة أو عدم الموافقة وبدون مناقشة.

المطلب الثالث: إصدار قانون المالية

إن الطبيعة الخاصة والتقنية لقانون المالية تفرض أن يصدر هذا الأخير في شكل دوري فلا يمكن تصور سنة مالية دون وجود قانون مالية⁽⁷¹⁾، لذا يجب أن يصدر قبل بداية السنة المالية لأن تأخر

إصداره سوف يسبب عجزا وتدهورا على مستوى جميع القطاعات⁽⁷²⁾ نظرا لأهميته الخطيرة على حياة الدولة ومؤسساتها وكذا المواطنين⁽⁷³⁾، الأمر الذي حتم على المؤسس الدستوري الجزائري ونظيره المغربي في أن يضبطا مدة زمنية معقولة يجب أن يصدر خلالها قانون المالية.

أولا- في الجزائر:

حدّد المؤسس الدستوري الجزائري أجل خمسة وسبعين (75) يوما كحد أقصى من يوم إيداعه من طرف الحكومة بمكتب المجلس الشعبي الوطني، بحيث لا يمكن للبرلمان أن يتجاوز هذا الأجل للتصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية وفي حالة عدم المصادقة ضمن هذا الأجل أصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بموجب أمر رئاسي⁽⁷⁴⁾.

لقد تكفل القانون العضوي 16-12 بتوزيع هذا الأجل على غرفتي البرلمان واللجنة المتساوية الأعضاء، حيث منح أجل سبعة وأربعين (47) يوما للمجلس الشعبي الوطني وللمجلس الأمة أجل عشرين (20) يوما وثمانية (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف⁽⁷⁵⁾ بعد استدعائها من طرف الوزير الأول.

إن قانون المالية في النظام الدستوري الجزائري يصدر بعد المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان كقاعدة عامة وإذا لم يصادق عليه هذا الأخير في أجل خمسة وسبعين (75) يوما، تدخل رئيس الجمهورية لإصداره في شكل أمر رئاسي له قوة قانون المالية.

ثانياً- في المغرب:

بالنسبة للوضع في المغرب وطبقا للفقرة الأولى من الفصل 75 من الدستور المغربي، فإن قانون المالية يصدر بعد أن يصوت عليه البرلمان بغرفتيه قبل نهاية السنة المالية⁽⁷⁶⁾ وفي حالة عدم التصويت عليه ضمن هذا الأجل أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته على المحكمة الدستورية طبقا للمقتضيات الواردة في الدستور⁽⁷⁷⁾، أمكن للحكومة التدخل قبل نهاية السنة المالية بأن تفتح بموجب مرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة وينتهي العمل بالمرسوم المذكور أعلاه بمجرد دخول قانون المالية حيّز التنفيذ⁽⁷⁸⁾ فعملية فتح الاعتمادات المالية اللازمة لسير المرافق العمومية من طرف الحكومة بمثابة قاعدة احترازية فرضية⁽⁷⁹⁾.

وعليه يمكن القول بأن آجال التصويت على قانون المالية من طرف البرلمان المغربي مرتبطة أساسا بالسنة المالية وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق بين غرفتي البرلمان حول نص واحد يعود الأمر لمجلس النواب الذي يملك حق البت النهائي وفي حالة عدم تصويت هذا الأخير على المشروع تدخلت الحكومة بفتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية بموجب مرسوم، فهذا الأجل الممنوح للبرلمان المغربي يمكن أعضاء الغرفتين من إدراج التعديلات اللازمة لمشروع قانون المالية.

وهذا ما يوضح لنا جليا الدور الذي يمكن أن يقوم به البرلمان المغربي بغرفتيه في مجال التشريع المالي لا سيما بعد إلغاء العمل بنظام اللجنة الثنائية المختلطة لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان المغربي

بمناسبة التصويت على النصوص التشريعية حيث أصبح مجلس النواب يملك حق الإقرار النهائي في حالة الخلاف مع مجلس المستشارين بمناسبة التصويت على مشروع قانون المالية، وبالتالي تم تقليص دور الحكومة في حالة الخلاف الذي قد يثور بين غرفتي البرلمان المغربي، عكس ما هو معمول به في الدستور الجزائري، عندما نجد السلطة التنفيذية تحل محل البرلمان مباشرة إذا لم يصادق هذا الأخير على قانون المالية في الأجل المحدد في الدستور والقانون العضوي.

فالدستور المغربي جعل دور الحكومة يكمن في مجرد فتح الاعتمادات اللازمة لسير مرافق الدولة بموجب مرسوم، ولا يمكن لها أن تحل محل البرلمان، هذا الأخير يملك جانباً معتبراً في مجال التشريع المالي، لأن المشرع المغربي أوجد حلاً يتناسب مع الطابع الاستعجالي لقانون المالية، ولم يحرم ممثلي الشعب من حق مناقشة هذا القانون والتصويت عليه، عكس ما أقره الدستور الجزائري عندما سحب الاختصاص كلية من البرلمان في المجال المالي، فبالرغم من توافر حالة الاستعجال إلا أنّ قوانين المالية في الجزائر تتبع فيها الإجراءات المتبعة في القوانين العادية⁽⁸⁰⁾.

وتلك هي نظرة المؤسس الدستوري الجزائري لمركز السلطة التشريعية بالمقارنة مع السلطة التنفيذية، لذا بات دور البرلمان الجزائري في مجال التشريع المالي مجرد دور شكلي لا يملك فيه أية سيادة على أساس أن النتيجة معروفة ومحسومة في حالة عدم مصادقته على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد، لأن هذا الأخير سوف يصدر في شكل آخر⁽⁸¹⁾.

خاتمة:

في الأخير وبعد أن تطرقنا في بحثنا هذا إلى سلطة التشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 مقارنة بالدستور المغربي لسنة 2011، حيث كانت هناك جهتين أساسيتين حولهما المؤسس الدستوري ممارسة السلطة التشريعية وهما البرلمان كمشرع أصلي والسلطة التنفيذية كمشرع استثنائي، وهذه هي فلسفة الدستور الفرنسي 1958 التي كان لها الأثر البالغ والواضح على دساتير الدول المغاربية وعلى رأسها الجزائر والمملكة المغربية، انطلاقاً من عقلنة عمل البرلمان عن طريق تحديد مجالات القانون من جهة، وإشراك السلطة التنفيذية كشريك ممتاز في ممارسة الوظيفة التشريعية من جهة أخرى.

ففي الوقت الذي قيّد فيه المؤسس الدستوري الجزائري سلطة البرلمان وأطلق فيه العنان للسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات غير المحددة للقانون، الأمر الذي جعل من هذا الأخير سلطة تشريعية موازية للبرلمان، كل ذلك يضاف إلى تلك المكانة التي تحظى بها مسألة الأوامر الرئاسية التي يشرع بموجبها رئيس الجمهورية لا سيما بين دورتي البرلمان، مما أضفى على هذه المسألة طابع القاعدة العامة نظراً للمرونة التي أضفهاها الدستور الجزائري على هذه الآلية الرئاسية، عكس نظيره المغربي الذي عمل على توسيع مجالات القانون وحصر سلطة الملك التشريعية في مجالات ضيقة (المجالات الدينية).

إن المتمعن في طبيعة وخصوصية المرحلة التي ولد فيها الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم والتي فرضت على المؤسس الدستوري أن يعمل على تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة

التشريعية ولا يكون ذلك إلا بتعزيز صلاحيات رئيس الجمهورية بحكم أنه منتخب عن طريق الاقتراع العام والمباشر والحامي للدستور ومؤسسات الدولة، خاصة أثناء الظروف العصيبة التي يمكن أن تعترض حياة الأمة، لذا كان لابد من الموازنة بين دور البرلمان والسلطة التنفيذية في مجال التشريع من أجل القدرة على تجاوز الأزمات، وهذا ما أثبتته الواقع إلى حد بعيد وكشف عن نية السلطة التأسيسية لا سيما بعد الاعلان عن التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي جاء بمثابة حلقة جديدة تضاف إلى جملة التعديلات الدستورية السابقة، هذا التعديل الأخير الذي كان ينتظر منه الكثير لا سيما في مجال السلطات وعلى رأسها السلطة التشريعية وضرورة تعزيز مكانتها عن طريق جملة من الآليات أهمها:

محاولة تعزيز دور الغرفة الثانية في البرلمان عن طريق تخويل أعضائها الحق في اقتراح مبادرات قانونية، ولكن تم حصر مجال المبادرات لهؤلاء الأعضاء في ميادين في حدود ضيقة، في الوقت الذي تتمتع فيه نظيرتها في المغرب (مجلس المستشارين) بسلطة اقتراح القوانين في جميع الميادين التي تشرع فيها الغرفة الأولى، بمعنى أن المؤسس الدستوري ساوى بين غرفتي البرلمان المغربي في مجال المبادرة باقتراح القوانين.

محاولة تعزيز العمل التشريعي لغرفتي البرلمان لا سيما بمناسبة الخلاف الذي يمكن أن يحدث بينهما حول نص قانوني وذلك بتقييد الوزير الأول بأجل 15 يوم لاستدعاء اللجنة المتساوية التي يجب أن تفصل في الخلاف هي كذلك في أجل 15 يوم، لكن في حالة استمرار الخلاف تملك الحكومة السلطة التقديرية في أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا أو لا تطلب ذلك وبالتالي تسحب النص، الأمر الذي يبقي على سلطة تحكم الحكومة في النص القانوني حتى أثناء الخلاف، في الوقت الذي ألغى فيه المؤسس الدستوري المغربي بموجب دستور 2011 آلية اللّجنة المختلطة التي عمل بها دستور 1996 وخوّل مجلس النواب مسألة الإقرار النهائي للنص القانوني محل الخلاف.

أضاف التعديل الدستوري الجزائري 2016 بعض القيود الجديدة التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية بمناسبة ممارسته لسلطة التشريع بموجب أوامر رئاسية، لكن تبقى كل هذه القيود خاضعة لسلطته التقديرية التي يقررها متى شاء، على عكس ما رأيناه في الدستور المغربي 2011 الذي قيّد من سلطة الملك في المجال التشريعي، حيث أصبح يشرع في الأمور الدينية دون غيرها وإلغائه لمسألة التشريع في الحالة الاستثنائية التي كان يتمتع بها الملك في الدساتير المغربية السابقة، كما لا يمكن للحكومة التشريع في المجالات المحددة للقانون إلا بإذن أو تفويض من البرلمان ولجانته الدائمة التي تبقى منعقدة طول السنة وذلك بموجب قانون الإذن أو مراسيم القوانين.

وبعد التطرق لجملة النتائج المتوصل إليها من خلال بحثنا هذا والمتعلق أساسا بسلطة التشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 مقارنة بالدستور المغربي 2011، يمكن القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري وفي الوقت الذي مازال فيه متأثرا بمبدأ العقلنة البرلمانية بمناسبة ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق حصر مجال القانون، حافظ فيه على مكانة السلطة التنفيذية وطبيعة علاقتها بالبرلمان ومشاركتها له أثناء مراحل إعداد النص القانوني، وكذا تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة

مرتبطة أساسا بخلق القاعدة القانونية سواء عن طريق السلطة التنظيمية التي يمارسها خارج مجالات القانون أو التشريع عن طريق الأوامر الذي جعل منه سلطة تشريعية موازية للبرلمان، في الوقت الذي بدأ فيه البرلمان المغربي يسترجع سيادته التشريعية لا سيما على ضوء دستور 2011. لذا يمكن القول أن التعديل الدستوري الجزائري 2016 يبقى بعيدا عن مقاربة المعيار العضوي في مجال التشريع بسبب تنامي دور السلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية في مجال التشريع الأمر الذي أدى إلى اختلال التوازن بينهما وهذا ما عكسه كيفية التعامل مع مبدأ الفصل بين السلطات من طرف المؤسس الدستوري الجزائري، بالرغم من أن هذا الأخير كان قد ألحّ وبصفة صريحة في أكثر من موضع على وجوب احترام هذا المبدأ باعتباره أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية وهذا ما توضحه ديباجة الدستور الحالي وكذا نص المادة 15 منه.

الهوامش:

(1) ولد الدستور الفرنسي لسنة 1958 في مرحلة حرجة كانت تمر بها الحكومة الفرنسية لعدم استقرارها بسبب كثرة إسقاطها وترتيب مسؤوليتها سياسيا من طرف البرلمان الفرنسي، الأمر الذي عجل في ميلاد حكومة جديدة بدستور جديد تختلف فلسفته عن باقي الدساتير الفرنسية السابقة، فهذا الدستور عمل على تقوية السلطة التنفيذية من أجل مواجهة البرلمان عن طريق جملة من الآليات ساهمت في عقلنة عمل هذا الأخير وخلقت نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أضحت وظيفة التشريع تتقاسمها السلطة التنفيذية مع البرلمان نظرا لعجز هذا الأخير على مواجهة كل الظروف التي قد تطرأ على حياة الدولة لا سيما في ظل الأزمات التي تفرضها الحالة الاستثنائية، الأمر الذي حتم على واضعي الدستور الفرنسي لسنة 1958 من إعادة النظر في أهم الوظائف الكلاسيكية للبرلمان وجعل للسلطة التنفيذية نصيب فيها وذلك بجعل سلطة التشريع وظيفة مشتركة بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

(2) - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، 2017، ص 218.

(3) - عملت كل الدساتير الجزائرية على تحديد مجالات القانون التي يشرع فيها البرلمان ما عدا دستور 1963 الذي لم يحصر مجالات القانون في الوقت الذي لم يحصر فيه مجال اللائحة.

(4) نصت الفقرة الأولى من المادة 112 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم (ج ر ع 76، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996) على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وينتخب المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمسة (05) سنوات، أما مجلس الأمة فيتم انتخاب ثلثي (3/2) أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية والمجالس الولائية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية (أنظر المادة 118 ف 1-2-3 وكذا المادة 119 ف 1 (ج ر ع 14، مؤرخة في 07 مارس 2016).

ويعد دستور 1996 بمثابة الدستور الأول الذي استحدث نظام الغرفتين البرلماني كهيكلية جديدة للسلطة التشريعية في الجزائر من أجل سد تلك النقائص التي كشفت عنها الإصلاحات الدستورية لسنة 1989 باعتباره أول دستور تعددي للجزائر المستقلة، و يكاد يجمع الفقه الدستوري الجزائري على أن مجلس الأمة كرمز للثنائية البرلمانية في الجزائر إنما أفرزته ظروف سياسية وأخرى قانونية. هذه الظروف هي التي تجيب عن إشكالية أساسية لطالما يطرحها نظام الغرفتين في أي دولة انتهجت هذا النظام تتمحور أساسا حول الدوافع من تبني نظام الغرفتين، والجزائر كنموذج لهذه الهيكلية الجديدة على مستوى السلطة التشريعية أصبح برلمانها يتشكل من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

(5) أنظر الفقرة الأولى من المادة 143 من التعديل الدستوري الجزائري 2016 (ج ر ع 14، مؤرخة في 07 مارس 2016).

(6) أنظر المواد: 19-20-21-23-51-53-57-60-61-69-72-117-132-192-199-207 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.

⁷ - أنظر المجالات الواردة تحت أرقام البنود التالية: 2-5-7-8-15-16-17-18-19-26 من المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.

⁸ - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 207.

⁹ - أنظر الفقرة الثانية من المادة 143 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.

⁽¹⁰⁾ انتهج المؤسس الدستوري المغربي نظام الغرفتين البرلماني بموجب أول دستور للمملكة المغربية المستقلة، ألا وهو دستور 1962 عندما نص فصله 36 على أنه: "يتركب البرلمان من غرفتين وهما مجلس النواب ومجلس المستشارين" ولكن لم يعمر هذا الدستور طويلا بسبب إعلان الحالة الاستثنائية من طرف الملك وتعليق العمل بالدستور إلى غاية دستور جديد سنة 1970 الذي تخلى بموجبه المؤسس الدستوري المغربي عن نظام الغرفتين البرلماني وهو نفس النهج الذي سارت عليه الدساتير المغربية المتوالية ونقصد بذلك دستور 1972 ودستور 1991 إلى غاية دستور 1996 الذي بموجبه تم إحياء نظام الغرفتين عندما نص الفصل 36 منه على أنه: "يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين..." وهي الهيكلية التي حافظ عليها المؤسس الدستوري المغربي على ضوء دستور 2011 (ج ر ع 5964 مكرر، مؤرخة في 29 جويلية 2011)، عندما نص الفصل 60 منه في فقرته الأولى على أنه: "يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين". وطبقا للفقرة الأولى من الفصل 62 من الدستور المغربي 2011، ينتخب مجلس النواب عن طريق الاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، وعلى ضوء الفقرة الثانية من الفصل 62 من نفس الدستور صدر القانون التنظيمي 11-11 المتعلق بمجلس النواب المغربي (ج ر عدد 5987، مؤرخة في 17 أكتوبر 2011) المعدل والمتمم، الذي حدّد في مادته الأولى عدد أعضاء المجلس وطريقة توزيعهم حيث يضم 395 عضوا يتوزعون كما يلي:

- 305 عضوا ينتخبون على صعيد الدوائر الانتخابية المحلية المحدثة.

- 90 عضوا ينتخبون برسم دائرة انتخابية وطنية تحدث على مستوى تراب المملكة المغربية.

أما مجلس المستشارين وطبقا للفقرة الأولى من الفصل 63 من الدستور المغربي 2011 فيتشكل من 90 عضوا على الأقل، و120 عضوا على الأكثر، ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر لمدة ستة (06) سنوات على أساس التوزيع التالي:

- ثلاثة أخماس الأعضاء ممثلين للجماعات الترابية⁽¹⁰⁾، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات، ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة من بين أعضائه الثلث المخصّص للجهة من هذا العدد، وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم.

- خمسان من الأعضاء تنتخبهم في كل جهة هيئات تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشتغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة مكوّنة من ممثلي المأجورين.

وطبقا لنص الفقرة الثانية من الفصل 63 من الدستور المغربي 2011 صدر القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي (ج ر عدد 5997 مكرر، مؤرخة في 02 نوفمبر 2011)، المعدل والمتمم بالقانون التنظيمي 15-32 (ج ر عدد 6380، مؤرخة في 23 جويلية 2015)، الذي نص في مادته الأولى على عدد أعضاء المجلس وطريقة انتخابهم وتوزيعهم على مختلف جهات المملكة المغربية وفقا لما هو محدد في الجداول أ- ب - ج.

⁽¹¹⁾ ينص الفصل 72 من الدستور المغربي 2011 على أنه: "يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون"

⁽¹²⁾ عدّد الفصل 71 من الدستور المغربي 2011 ثلاثون (30) ميدانا يشرع فيها البرلمان المغربي بموجب قوانين عادية بالإضافة إلى إحدى عشر

(11) ميدانا آخر، وردت متفرقة على مستوى الفصول الدستورية التالية: 8-10-11-12-17-20-22-28-87-135-159.

⁽¹³⁾ لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو (بدون ذكر السنة)، ص 71.

⁽¹⁴⁾ أنظر الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 141 والفقرة الثانية من المادة 186 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.

⁽¹⁵⁾ نصت الفقرة الأولى من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري 2016 على أنه:

إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها

- نظام الانتخابات

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية
- القانون المتعلق بالاعلام
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي
- القانون المتعلق بقوانين المالية
- (16) أنظر المواد 4-35-85-87-103-106-120-125-129-132-166-172-176-188-194 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.
- (17) أنظر الفصل 85 من الدستور المغربي 2011.
- (18) محمد كمال بلحاج، إقرار القوانين التنظيمية: مدخل أساسي لتنزيل دستور 2011، مجلة الفقه والقانون، عدد 11، سبتمبر 2013، ص 199.
- (19) أنظر الفصول: 5- 7- 10- 14- 15- 29- 44- 49- 62- 63- 67- 75- 87- 112- 116- 131- 133- 147- 153 من الدستور المغربي 2011.
- (20) محمد كمال بلحاج، مرجع سابق، ص 201.
- (21) أنظر الفقرة الأخيرة من الفصل 71 من الدستور المغربي 2011.
- (22) أنظر المادتين 136 و137 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.
- (23) أنظر المادة 20 من القانون العضوي 16- 12، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (ج ر ع 50، مؤرخة في 28 أوت 2016).
- (24) - أنظر المواد من 22 إلى 25 من القانون العضوي 16- 12.
- (25) الشريف كايس، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، فعاليات الملتقى الدولي، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة، مجلة الوسيط، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، عدد 12، سنة 2015، ص 98.
- (26) يمكن تبرير التفوق الحكومي في مجال المبادرة القانونية بجملة من الأسباب أهمها:
- أن المبادرات البرلمانية صعبة من الناحية العملية مقارنة بمشاريع القوانين الحكومية نظرا لنقص الخبرة الكافية لدى هؤلاء النواب الذين يغلب على أغلبية تطلعاتهم الطابع المحلي، بالإضافة إلى صعوبة تمرير اقتراحات المعارضة بسبب الأغلبية المعمول بها على مستوى غرفتي البرلمان.
- وفي المقابل نجد الحكومة تملك الوسائل والامكانيات والتقنيات اللازمة وقربها من مصدر المعلومة، بالإضافة إلى تعقد الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، الأمر الذي يفرض المعالجة السريعة لهذه المجالات ولا يكون ذلك إلا بتدخل الحكومة عن طريق مشاريعها القانونية لمواجهة مثل هذه الظروف من جهة وتنفيذ سياستها بموجب برنامجها الحكومي من جهة أخرى، فكل هذه الأسباب فرضت أولوية المشاريع الحكومية على حساب اقتراحات النواب مما ساهم في غياب تام للمبادرات البرلمانية.
- (27) أنظر الفقرة الأولى من الفصل 78 من الدستور المغربي 2011.
- (28) ينص الفصل 14 من الدستور المغربي 2011 على أنه: للمواطنين والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع.
- (29) أنظر القانون التنظيمي المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع (ج ر ع 6492، مؤرخة في 18 أوت 2016)، ص ص 6077- 6079.
- (30) أنظر البند الرابع من الفصل 10 من الدستور المغربي 2011.
- (31) أنظر المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري 2016، وكذا المواد من 26 إلى 43 من القانون العضوي 16- 12.
- (32) أنظر المواد من 38 إلى 48 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري 1997 (ج ر ع 53، مؤرخة في 13 أوت 1997) المعدل والمتمم وكذا المواد من 33 إلى 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري (ج ر ع 49، مؤرخة في 22 أوت 2017).
- (33) أنظر المواد من 56 إلى 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري وكذا المواد من 63 إلى 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.
- أنظر المادتين 63 و64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري وكذا المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.
- (35) أنظر المواد من 65 إلى 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري وكذا المواد من 87 إلى 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

- (36) أنظر المواد من 180 إلى 184 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الذي أقرته المحكمة الدستورية بموجب قرارها 65-17 المؤرخ في 30 أكتوبر 2017، (تم الاطلاع عليه في الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المغربي /www.parlemennt.ma/ar/ يوم 10 أوت 2017 على الساعة: 9:00) وكذا المواد من 180 إلى 189 من النظام الداخلي لسنة لمجلس المستشارين المغربي (ج رع 6278 المؤرخ في 31 جويلية 2014).
- (37) أنظر الفصل 80 والفقرة الثانية من الفصل 82 من الدستور المغربي 2011.
- (38) أنظر الفصل 68 من الدستور المغربي 2011.
- (39) أنظر المواد من 185 إلى 197 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي وكذا المواد من 190 إلى 205 من النظام الداخلي لسنة لمجلس المستشارين المغربي.
- (40) أنظر المواد من 198 إلى 203 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي وكذا المواد من 207 إلى 210 من النظام الداخلي لسنة لمجلس المستشارين المغربي.
- (41) أنظر الفصل 84 من الدستور المغربي 2011 وكذا المواد من 237 إلى 236 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.
- (42) ألغى الدستور المغربي 2011 نظام اللجنة الثنائية المختلطة التي تطلبها الحكومة في حالة الخلاف التشريعي الذي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان المغربي وأبقى على نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الاقرار النهائي لمجلس النواب.
- (43) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 327.
- (44) أنظر المادة 144 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.
- (45) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 314.
- (46) أنظر الفقرة الأولى من المادة 187 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.
- (47) أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 141 وكذا الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 186 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.
- (48) أنظر المادة 145 من التعديل الدستوري الجزائري 2016، وكذا المادة 46 من القانون العضوي 16-12 وكذا المادتين 83 و84 النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.
- (49) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 324.
- (50) أنظر الفصل 50 من الدستور المغربي 2011.
- (51) أنظر الفقرة الثانية من الفصل 95 من الدستور المغربي 2011، وأنظر المواد من 211 إلى 213 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي وكذا المواد من 207 إلى 210 من النظام الداخلي لسنة لمجلس المستشارين المغربي.
- (52) أنظر الفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور المغربي 2011.
- (53) أنظر الفقرة الأخيرة من الفصل 85 من الدستور المغربي 2011.
- (54) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 344.
- (55) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 218.
- (56) نظر الفقرة العاشرة من المادة 138 والمادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.
- (57) أنظر الفقرة الأولى من المادة 96 والفقرتين الخامسة والسادسة من المادة 98 والفقرة الأولى من المادة 147 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.
- (58) طبقا للمادة 135 من التعديل الدستوري 2016 أصبح البرلمان الجزائري يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وعليه أصبحت العطلة البرلمانية هي مدة الشهرين المتبقين من السنة كقاعدة عامة.
- (59) أنظر المادة 37 من القانون العضوي 16-12 وكذا المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.
- (60) أنظر المادة 04 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (ج رع 37، المؤرخة في 01 جوان 1998)، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 18-02 (ج رع 15، المؤرخة في 07 مارس 2018).
- (61) أنظر الفقرة الثانية من المادة 14 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم.
- (62) أنظر المادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.
- (63) لونساي ججيقة، مرجع سابق، ص ص 202 - 204.

- (64) انظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999، ص 06 و 07.
- (65) انظر المادتين 09 و 84 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.
- (66) انظر الفصل 41 من الدستور المغربي 2011
- (67) أنظر الفصل 72 من الدستور المغربي 1996.
- (68) انظر الفصل 70 من الدستور المغربي 2011.
- (69) انظر الفصل 81 من الدستور المغربي 2011.
- (70) وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري، حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012، ص 298.
- (71) لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2006، ص 121.
- (72) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، ص 114.
- (73) بوزيد زهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص 72، نفس المقال منشور في مجلة ملتقى المؤسسات، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الأول، جانفي 2006.
- (74) انظر الفقرتين التاسعة والعاشر من المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري 2016، وكذا الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي 12-16.
- (75) انظر المادة 44 من القانون العضوي 12-16 .
- (76) طبقا للفقرة الثانية من المادة 03 من القانون التنظيمي للمالية المغربي 13-130، (ج ر ع 5810، المؤرخة في 18 جوان 2015)، فان السنة المالية تبتدئ في الفاتح من يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة.
- (77) انظر الفصل 132 من الدستور المغربي 2011.
- (78) انظر المواد من 46 إلى 57 من القانون التنظيمي للمالية المغربي 13-130 (ج ر ع 6370، مؤرخة في 18 جوان 2015).
- (79) عبد الإله فونتيير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية، ص 173.
- (80) BENABBOU-KIRANE Fatiha, DROIT PARLEMENTAIRE ALGERIEN office des publications universitaires, tome2, 2009.P 120.
- (81) لونيس بوجمعة، مرجع سابق، ص 55.

