

تاريخ الاستلام: 2021/04/30. تاريخ القبول: 2021/05/23

دور الحكومة والبرلمان في صناعة القانون

في النظام الدستوري الجزائري - قراءة في التعديلين الدستوريين

لسنتي 2016 و2020

The role of the government and parliament in law making in the Algerian constitutional

system - A reading of the two constitutional amendments of 2016 and 2020.

د. الشريف شريفي

المركز الجامعي صالحى احمد بالنعامة (الجزائر)

Cherif_aoulef@yahoo.fr

ملخص:

اعتمد المؤسس الدستوري في الدستور الفصل المرن القائم على التعاون بين السلطات، وانعكس ذلك على عملية صناعة القانون فجاءت النصوص القانونية المنظمة للبرلمان بغرفية، تؤيد مشاركة الحكومة للبرلمان في مهمة التشريع، فتبادر هي أيضا بمشاريع قوانين ليقوم البرلمان بمهمته التشريعية من دراسة ومناقشة ومصادقة ليصدره رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية.
الكلمات المفتاحية: الدستور، الفصل بين السلطات، الحكومة، البرلمان.

Abstract:

The constitutional founder adopted in the constitution a flexible separation based on cooperation between the authorities, and this was reflected in the law-making process. The legal texts organizing the parliament came in a chamber that supports the government's participation in the parliament in the task of legislation. Official Gazette.

Key words: constitution, separation of powers, government, parliament.

. مقدمة:

إن عملية صناعة القانون من الأهمية بمكان في كل نظام دستوري، والذي تكون متأثرة بطبيعة الفصل بين السلطات الذي تنتهجه الدولة في دستورها، فإذا كان الفصل جامداً كان النظام رئاسياً يتضاءل فيه دور الحكومة في عملية صناعة القانون، لتفسح المجال للبرلمان من أجل ممارسة نشاطه التشريعي بصفة مطلقة دون أن تنازعه في ذلك.

وعلى العكس من ذلك، فإذا كان الفصل مرناً، هنا يصبح للحكومة دور مهم ومشاركة فعالة في صناعة القانون باعتبار أن الحكومة هي نتاج للبرلمان، فتتعاون معه في تقديم نصوص قانونية لاعتمادها، أو إذا كان النظام شبه رئاسي يخول للحكومة المشاركة في صناعة القانون كما هو الأمر في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وكذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 الجديد.

ولهذا فإن النصوص القانونية المنظمة للبرلمان بغرفتيه تؤيد- في إطار الفصل المرن المعتمد في النظام الدستوري الجزائري- وتكرس مشاركة الحكومة للبرلمان في مهمة التشريع فتبادر هي أيضاً بمشاريع قوانين ليقوم البرلمان بمهمته التشريعية من دراسة ومناقشة ومصادقة ليصدره رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية.

والإشكال الذي نطرحه في هذه الدراسة هو: ما دور كل من الحكومة والبرلمان في صناعة القانون من مرحلة المبادرة بالقوانين إلى المصادقة عليها؟ وللإجابة على هذا الإشكال اعتمدنا المنهج التحليلي والوصفي، حيث قسمنا دراستنا إلى مبحثين، نتطرق في المبحث الأول إلى المبادرة بالقوانين والمبحث الثاني: دراسة مشاريع واقتراحات القوانين والتصويت

ولا يخفى علينا، أن سن البرلمان للتشريعات يمر بعدة مراحل، يتباين فيه دور كل من البرلمان بغرفتيه والحكومة، في ضوء تكريس الفصل بين السلطات في إطار الدستور والقانون الذي ينظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والنظام الداخلي لكل غرفة، ما يضمن للسلطتين السالفة الذكر أداء كل منهما الدور المنوط به سن القوانين.

المبحث الأول: المبادرة بالقوانين

بداية يجب التنويه إلى أن النظام الجزائري اعتمد الثنائية أو البيكاميرالية والتي جعلت البرلمان يتكون من غرفتين غرفة أولى أو سفلى هي المجلس الشعبي الوطني وغرفة ثانية أو عليا هي مجلس الأمة⁽¹⁾، مع التمايز فيما بينهما من حيث الاختصاصات الدستورية التي خولت لأي من المجلسين البرلمانين، ومفاد ذلك تجرئة السلطة التشريعية ما قد يفضي إلى إضعاف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية كما يرى الدكتور عبد الله بوقفة⁽²⁾ وهاتين الغرفتين اعترف لهما التعديل الدستوري الجديد وتعديل 2016 بدورهما في العملية التشريعية.

وتعتبر عملية إنجاز العملية التشريعية بكل مراحلها، تجعلنا نقف على ضوابط الموازنة بين عمل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، في إطار إعمال مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر مبدأً دستورياً مهماً يختلف المؤسسون الدستوريون في جموده ومرونته⁽³⁾ وطالما أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالفصل المرن في إطار توزيع الاختصاصات تحتم عليه أن يحاول وضع ضوابط تضمن التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية قد يختلف الفقهاء الدستوريون فيمن رجحت له كفة الأفضلية في مجال صناعة القانون ومدى التعاون بينهما من أجل إنجاز العملية التشريعية.

المطلب الأول: مبادرة الوزير الأول ورئيس الحكومة بمشاريع قوانين

ويعد الوزير الأول أو رئيس الحكومة المرتبة الثانية في هرم السلطة التنفيذية، يعينه رئيس الجمهورية للقيام بالمهام الدستورية، حيث يتمتع بسلطات مهمة منها التعيين وسلطة التنظيم، إلى جانب دوره في مجال المبادرة بالقوانين⁽⁴⁾.

وعليه، نحاول في هذا المطلب الحديث عن دور الوزير الأول في كلا التعديلات الدستوريين 2016 و سنة 2020 إلى جانب رئيس الحكومة في حالة الأغلبية البرلمانية كما في التعديل الأخير إلى جانب القانون الذي ينظم العملية التشريعية داخل البرلمان.

أولاً: جاء المؤسس الدستوري في تعديل 2016 (الملغى) صريحاً عندما منح للحكومة حق المبادرة باقتراح مشاريع قوانين إذ نصت المادة 136 منه على ذلك: "لكل من الوزير الأول و..... حق المبادرة بقوانين".

ويعتبر هذا المجال، من صلاحيات الوزير الأول⁽⁵⁾، ويمكن أن نسميه سلطة المبادرة، وبالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس هذه السلطة⁽⁶⁾.

وأضافت المادة 136 فقرة الثانية: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"، وهنا المؤسس الدستور منح لمجلس الدولة سلطة المساهمة في صناعة القانون باعتباره جهاز من أجهزة السلطة القضائية ليكرس تظافر جهود السلطات الثلاث من أجل إنجاح العملية التشريعية، وإن بدور استشاري اختياري، بعدما كان استشارة مطابقة في الدستور السابق المادة 119 منه.⁽⁷⁾

ثانياً: بالرجوع إلى المادة 103 من التعديل الدستوري 2020 التي جاء فيها: "يقود الحكومة وزير أول في أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها."⁽⁸⁾

1- بالتحليل لهذا النص، وباقي النصوص الأخرى، نجد أن رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة باقتراح الوزير الأول، إذا كانت الأغلبية رئاسية داخل المجلس الشعبي الوطني، أو بناء على اقتراح من رئيس الحكومة إذا كانت الأغلبية برلمانية.

والحقيقة، أن هذا النموذج الذي طرح في هذه المادة من التعديل الدستوري الجديد، لا يوجد في أي نظام دستوري في دول العالم، لان الأغلبية الرئاسية توحى بأن رئيس الجمهورية منتخب من البرلمان ويستتبع سلطة أحادية، ولا وجود لوزير أول، أو أن رئيس الجمهورية يعين وزيراً أولاً وهذا معروف في النظم الشبه الرئاسية أو البرلمانية، وبالتالي لا علاقة له بالأغلبية داخل البرلمان لا من قريب، ولا من بعيد، وهذا ما كان معروفاً عندنا في الدستور الجزائري بتعدياته ابتداء من 1996 إلى 2016. وكذلك أن النظام البرلماني يقوم على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتعاون بينهما دون ترجيح لسلطة على أخرى، كما كان الأمر في النظام المجلسي الذي يعطي السيطرة للبرلمان على العملية التشريعية والتنفيذية، والنظام الرئاسي الذي يعطي أفضلية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.⁽⁹⁾

غير أن هذا المزيج الذي جاء به التعديل الدستوري الجديد، هو مزيج غير مدروس يجعل من النظام الدستوري ليس بشبه رئاسي، لأننا عرفنا النظام شبه الرئاسي من خلال التجارب السابقة سواء كان بسلطة تنفيذية ذات رأسين أو رأس واحد كما في دستور 2016، لكن نظام شبه رئاسي بنمطين مختلفين وخلق أغلبية رئاسية في البرلمان الذي يفترض أنه مستقل عن السلطة التنفيذية، فهذا يؤدي إلى تمييع الفصل المرن في النظام الدستوري، ليتحول إلى نظام السلطة الواحدة ذات الوظائف الثلاث كما في دستور 1976.

ويشير التعديل الدستوري 2020 إلى انه: إذا كانت الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني رئاسية فإن الوزير يقدم مخطط حكومة⁽¹⁰⁾ أما إذا كانت الأغلبية برلمانية فيختار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ليقدم برنامج حكومة.⁽¹¹⁾

2- وأشار التعديل الدستوري إلى أنه يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان المصادقة على القوانين حسب إجراء الاستعجال، ويحدد قانون عضوي شروط وكيفية تطبيق هذا الحكم؛ وهذه طريقة جديدة جاء بها التعديل الدستوري الجديد، تبرر السرعة في القيام بإجراءات معالجة مشروع النص القانوني المقدم من قبل الحكومة (مشروع القانون) والمبرر بالاستعجال في انتظار صدور القانون العضوي الذي ينظم هذه الحالة.⁽¹²⁾

3- كما أضاف التعديل الدستوري أنه: "لكل من الوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة..... حق المبادرة بالقوانين، وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة."⁽¹³⁾

4- وبخصوص مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، فتودع أمام مكتب مجلس الأمة، دون سواها من مشاريع القوانين الأخرى التي تودع أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني؛ وكل مشروع قانون يجب أن يكون موضوع مناقشة ومصادقة من قبل الغرفتين على التوالي مع الأخذ بعين الاعتبار ما جاء في المادة 114 فقرة 1⁽¹⁴⁾، والمتعلق بمشاريع قوانين التنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، فهذه تودع كما أسلفنا أولاً أمام مكتب مجلس الأمة ليناقشها ويصادق عليها، ثم تعرض على مجلس الشعبي الوطني، ليناقشها ويصادق عليها أيضاً.⁽¹⁵⁾

ثالثاً: ونصت المادة 20 من القانون العضوي 12/16⁽¹⁶⁾ على مايلي: "يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، وتودع مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمادتين 136 و137 من

الدستور، يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو.... القانون المودع لدى الغرفة الأخرى".

المطلب الثاني: مبادرة البرلمان باقتراح القوانين

يؤدي البرلمان دوره المنوط به في عملية صناعة القانون، فيمسك بزمام المبادرة هو الآخر وفق ما نبينه تباعا.

أولا: لان البرلمان هو صاحب الولاية العامة في التشريع وصاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه⁽¹⁷⁾، وبما أن الاختصاص هو القدرة أو الصلاحية لممارسة عمل قانوني، فإن البرلمان هو صاحب السلطة المكلفة بالتشريع للقيام بسن النصوص التشريعية التي تنظم المجتمع وتضبط العلاقات بين أفرادها، وكذا الحريات العامة والنشاطات المشمولة بين التنظيم والتقييد بوضع نظامها القانوني وباقي المجالات التي تتأرجح سلطة البرلمان فيه بين الإطلاق والنسبية.⁽¹⁸⁾

وبما أن سلطة التقييد للحريات العامة، كما يرى الفقيه "دبالمبيرغ" ويرى اغلب الكتاب في مجال القانون، تتفق بأن السلطة التنفيذية لا يمكنها أن تقييد الحريات، وذلك بفرض عقوبات سالبة للحرية في مجال الجنائيات والجنح والمخالفات، ومجال الضرائب والجباية وغيرها من المجالات المحجوزة للبرلمان...⁽¹⁹⁾

وعليه، فقد منحه المؤسس الدستوري سلطة المبادرة بالقوانين، وسمها باقتراح قانون، وهذا حسب نص المادة 136 من تعديل 2016 (الملغى) التي جاء فيها: "لكل من.... والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين." إذا فإلى جانب الوزير الأول الذي له سلطة المبادرة بالقوانين منح للبرلمان بغرفتيه سلطة اقتراح قوانين.⁽²⁰⁾

وأضافت المادة الفقرة الثانية من المادة 136 ما مفاده: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 ادناه."

وباستقراء الفقرة السالفة الذكر، نجد أن المؤسس الدستوري وضع شرطا هاما لقبول الاقتراح بقانون، وهو أن يقدم من قبل عشرون نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو عشرون عضوا من مجلس الأمة.⁽²¹⁾

غير أن الشق الخاص بالمادة 136 الفقرة الثانية يوحى - حسب رأينا- بأن لأعضاء مجلس الأمة سلطة اقتراح في المسائل التي حددتها المادة 137 وهي المجالات المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي وتودع هذه الاقتراحات أمام مكتب مجلس الأمة، ومنحه سلطة الاقتراح في هذا المجال أمر منطقي بالنظر إلى تركيبته، لأن ثلثا أعضائه منتخبون من بين منتخبي الجماعات المحلية، وبالتالي، يطرح إشكال هل لمجلس الأمة سلطة الاقتراح خارج المجالات المحددة في المادة 137؟. كما أن هذه المادة تحدثت عن مشاريع القوانين وهذا يتعلق بمجال الوزير الأول باعتباره المضطلع بالمبادرة بالقوانين في هذا الإطار ولم تذكر الاقتراح بقوانين، وهذا يجعل لزاما على المؤسس الدستوري إعادة صياغة هذه الفقرة لتكون متفقة مع المادة 136 التي أحالت إليها، فيضاف إلى جانب مشاريع القوانين الاقتراح بقانون من أعضاء مجلس الأمة حتى يكون المجال مشتركا بين الحكومة والبرلمان.

كما يجب أن لا يكون الاقتراح موضوعه الإعفاء من الموارد العمومية أو تخفيضها أو زيادة نفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها وهذا حسب المادة 139 من الدستور.

ثانيا: أشار التعديل الدستوري 2020 إلى أنه: "لكل من... والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".⁽²²⁾

وكما هو معمول بالنسبة لمشاريع القوانين، تكون اقتراحات القوانين موضوع مناقشة من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.⁽²³⁾

وبخصوص اقتراحات القوانين، لا يمكن أن يكون أي اقتراح موضوع يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مشفوعا ومرفقا بتدابير تهدف إلى زيادة إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁽²⁴⁾

ثالثا: وبالرجوع إلى القانون العضوي 12/16 المتعلق بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان نجد أن المادة 22 منه نصت على: "مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور. يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين نائبا أو عشرين عضوا من مجلس الأمة." وهذا تأكيد لما جاء في الدستور من شرط استيفاء النصاب في عدد النواب الموقعين على الاقتراح أو الأعضاء بالنسبة لمجلس الأمة. (25)

ويجب أن لا يكون مضمون الاقتراح - كما جاء في الدستور - تخفيض من نفقات عمومية أو نقصها أو زيادة ما لم يكن مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة و أو ضمان توفير مبالغ في فصل آخر من النفقات تساوي المبالغ المقترح إنفاقها، وتودع المقترحات لدى مكتب مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ولا يقبل أي اقتراح قانون له نفس المضمون مع مشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ اقل من اثني عشر شهرا، وهذا طبقا لنص المادة 23 من القانون العضوي 12/16.

وتجدر الإشارة إلى أنه، عند قبول مقترح القانون من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة يجب أن تبلغ الحكومة بذلك لتبدي رأيها به، حسب الحالة، خلال أجل شهرين من تاريخ إبلاغها. وبعد انتهاء الأجل يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة على اللجنة المختصة لدراسته، وهذا حسب المادة 24 من القانون العضوي، وإذا لم تعد اللجنة تقريرا بشأنه خلال أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، فإنه يسجل في جدول أعمال الجلسات بناء على طلب الحكومة، وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة. وكما نلاحظ أن المشرع في المادة 25 من القانون العضوي اقتصر على طلب الحكومة بتسجيل مشروع القانون لأنها هي من أودعته، فهل يعقل أن تطلب التسجيل في جدول الأعمال بالنسبة لاقتراح القانون وهي التي لم تودعه؟ ولحل هذا الأشكال يتعين إضافة عبارة للمادة 25 إلى جانب طلب الحكومة بتسجيل مشروع قانون، مندوبي أصحاب اقتراح قانون بتسجيل اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات. (26)

المبحث الثاني: دراسة مشاريع واقتراحات القوانين والتصويت عليها

مما لا يدع مجالا للشك في جميع دول العالم يتولد منطق ان البرلمانات سواء كانت بمجلس واحد أو مجلسين (غرفتين) تؤدي بموجب أحكام دساتير الدول، تؤدي وظيفتين أساسيتين هي صياغة القوانين والتصويت والمصادقة عليها إلى جانب مراقبة عمل الحكومة (27)، وفي هذا المبحث نتعرض إلى دراسة القوانين من قبل البرلمان وكيفية التصويت عليها

المطلب الأول: دراسة مشاريع واقتراحات القوانين

مما تجدر الإشارة إليه، أن البرلمان يتولى دراسة مشروع القانون أو اقتراح القانون حسب الحالة، فالقاعدة أن تتم الدراسة على التوالي في المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة طبقا للمادة 145 واستثناء العكس وخصوصا في الحالات المتعلقة بما جاء في المادة 144 والتي تقابلها 137 فقرة أولى من الدستور 2016. وهي الحالات المتعلقة بالجهات المحلية التي ذكرناها سابقا.

أولا: اللجان الدائمة هي لجان تتولى مواضيع محددة طبقا للنظام الداخلي لكل غرفة تجتمع بناء على استدعاء رئيسها خلال الدورة، ولا يمكن أن تجتمع أثناء انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلا لضرورة.

واللجان الدائمة في إطار دراستها لمشاريع أو مقترحات القوانين، لها الحق طبقا للدستور في أن تسمع في إطار اختصاصها، وجدول أعمالها إلى ممثل الحكومة، أو إلى أعضاء الحكومة كلما استدعت الضرورة ذلك، ويتولى تبليغ الطلب من قبل رئيس الغرفة إلى الحكومة، ويحضر أعضاء الحكومة إلى أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب الحكومة الذي وجهته إلى رئيس الغرفة حسب الحالة. ويعرض رئيس الحكومة نص القانون المتضمن الصيغة المصوت عليها في الغرفة الأخرى، وهنا نطرح تساؤلا مفاده: هل الحكومة تعرض حتى الصيغة المصوت عليها في الغرفة على الغرفة الأخرى، إذا كانت تتعلق باقتراح قانون أم يقتصر دورها على عرض الصيغة المصوت عليها المتعلقة بمشروع القانون الذي قدمته؟ هذا ما لم يذكره المشرع في المادة 27 من القانون العضوي 12/16. وكذا الدستور في المادة 145 اقتصر على اختصاص الوزير الأول في عرض مشاريع القوانين ليقوم بمناقشتها على التوالي حسب الحالة، أمام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وهو ما يفهم منه أن الحكومة ممثلة بالوزير الأول تختص بعرض مشاريع القوانين دون اقتراحات القوانين. (28)

ثانيا: يحق للنواب وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع القانون أو اقتراح القانون المحال على اللجنة المختصة لدراسته وهذا الحق أيضا محول للجنة المختصة التي يعرض عليها المشروع أو الاقتراح، وللحكومة أن تقوم باقتراح تعديلات أيضا، غير أن اقتراحات التعديلات لا تقبل على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى .

المطلب الثاني: التصويت والمصادقة على القوانين

بعد دراسة مشاريع ومقترحات القوانين من قبل اللجان، يطرح النص للتصويت والمصادقة عليه.

أولا: حدد المشرع في المادة 29 من القانون العضوي 12/16 إجراءات التصويت على مشاريع القوانين واقتراحات القوانين، وذلك حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو دون مناقشة، ويكون إما برفع الأيدي في الاقتراع العام، أو الاقتراع السري، ويمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، ومكتب الغرفة هو الذي يحدد نمط التصويت.

ويعتبر التصويت مع المناقشة العامة، هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين ويتم في مرحلتين: أولاها المناقشة العامة، والمناقشة مادة بمادة.

وبالنسبة لمشروع القانون، يبدأ في مناقشته بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق. أما بخصوص مناقشة اقتراحات القوانين، فيتم البدء بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، ثم إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، وتنصب التدخلات في المناقشة العامة.

ويقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة -طبقا للمادة 33- حسب الحالة بعد المناقشات، إما أن يتم التصويت على النص بكامله، أو التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله، وتبت الغرفة في هذا الأمر بعد منح الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة في الموضوع.

وأثناء المناقشة مادة بمادة، يمكن لممثل اللجنة أو ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح إن يقدم تعديلات شفوية، وأشارت المادة 34 أنه إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم من الجهات السالفة الذكر سوف يؤدي إلى تغيير مضمون النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل، وهذا التوقيف للجلسة يكون وجوبا بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح.

مع الإشارة إلى أنه، أثناء المناقشة مادة بمادة، وبصدد المادة المحتل تعديلها، يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل، وإذا اقتضى الأمر، يتدخل مكتب اللجنة، وممثل الحكومة، ويعرض للتصويت بعد التدخلات، وطبقا للمادة 35 فقرة 2 تعديل الحكومة، أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، أو تعديل اللجنة إذا لم يوجد أي تعديل من الحكومة، أو مندوب اقتراح القانون، أو في حالة رفضهما، أو تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدده رئيس الغرفة في حالة انعدام تعديل اللجنة أو إذا ما تم رفضه أو مادة، أو مواد مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب، أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضهما المتتالي. (29)

وفي الأخير، بعد التصويت على آخر مادة، يعرض النص بكامله من قبل الرئيس على الغرفة للتصويت.

وثانيهما التصويت مع المناقشة المحدودة، نصت عليه المادة 36، ويتم تقريره من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، وذلك إما بطلب من الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب اقتراح القانون، وفي هذا النمط من المناقشة لا تفتح المناقشة العامة بل يقتصر على المناقشة مادة بمادة، وخلالها لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس أو مقرر اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب التعديلات.

ويقتصر التصويت دون مناقشة على الأوامر -الموافقة- حسب المادة 142 من التعديل الدستوري 2020، والتي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفي هذه الحالة تشير المادة 37 من القانون 12/16، بأنه لا يحق للبرلمان ممارسة سلطته في التعديل، فإما أن يوافق، أو يرفض الموافقة ودون مناقشة في الموضوع، وهذا يعد انتقاصا من سلطة البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع، خاصة أن هذه الأوامر تصدر في مجالات اختصاصه.

وما يجدر التنويه إليه، أن مجلس الأمة عندما يتعامل مع الاقتراح أو المشروع بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني عليه أو مجلس الأمة حسب الحالة، فإنه يفقد صفة المشروع أو الاقتراح، ويتحول إلى نص، بمعنى أن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، هو صاحب النص بحصول عملية التصويت، وبالتالي لا الحكومة ولا أصحاب المبادرة يمكنهم سحب النص بعد التصويت عليه.⁽³⁰⁾ والأمر سيان بالنسبة للموافقة على مشروع قانون الاتفاقية أو المعاهدة.

ثانيا: المصادقة على النصوص التشريعية

كما أشرنا بعد كل ما سبق، نصت المادة 39 من القانون 12/16 أن تباشر في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، المناقشة على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى، وذلك بالاستماع لممثل الحكومة والى مقرر اللجنة المختصة، ثم المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم، وتكون المناقشة العامة على مجمل النص، بعدها طلب مكتب من المجلسين حسب الحالة، المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن عليه أي ملاحظات أو توصيات، أو الشروع في المناقشة مادة بمادة .

ويتخذ كل من المجلسين على حدا قراره، حسب الحالة، بعد تدخل ممثل الحكومة واللجنة المختصة، وبعدها تصادق كل غرفة على النص الذي صادقت عليه الغرفة الأخرى، ويرسل النص المصوت عليه من الغرفة خلال 10 أيام إلى الغرفة الأخرى، ويشعر الوزير الأول بالإرسال مع نسخة من النص وهذا طبقا للمادة 42.

ولا يخفى علينا، أن النصاب القانوني لإجراء شكلي جوهرى لا بد من مراعاته، عند الحديث عن مناقشة التشريع والمصادقة عليه، وبدورها النصوص الدستور والنصوص القانونية المنظمة لاختصاص البرلمان والعملية التشريعية ممثلة في النظام الداخلي للغرفتين، وكذا القانون العضوي 12/16 ... فهو إجراء قانوني له قيمة وقوة القاعدة الدستورية لهذا نص عليه في الدستور وفي نص قانوني مكمل للدستور هو القانون العضوي 02/16 ذي الوظيفة الدستورية...⁽³¹⁾

وتصادق كل غرفة على نص القانون العادي بالأغلبية البسيطة، وهي أغلبية الحاضرين، أما بالنسبة للقوانين العضوية، فبالأغلبية المطلقة، وهذا حسب المادة 145 من التعديل 2020 الجديد⁽³²⁾، وترسل النصوص النهائية المصادق عليها من قبل رئيس مجلس الأمة، إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام ليتولى إصدارها، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني بذلك وهذا طبقا للمادة 43 من القانون. ومن الملاحظ من خلال التعمق في تحليل المادة 145 فقرة 4، أن النصاب لم يعد يثير إشكالا لأنه أصبح أغلبية بسيطة بالنسبة لمشروع أو اقتراحات القوانين العادية والأغلبية المطلقة بالنسبة لمشروع أو اقتراحات القوانين العضوية.

على العكس مما كان عليه الأمر في التعديل الدستوري لسنة 1996 (الملغى)، حيث كان نصاب التصويت والمصادقة بالنسبة لمجلس الأمة هو ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة (الغرفة الثانية) وليس فقط الأعضاء الحاضرين لجلسة التصويت، وهو نصاب قانوني ثابت سواء بالنسبة لتشريع عادي أو عضوي...⁽³³⁾

ثالثا: في حالة وقوع خلاف بين الغرفتين، فإنه يتعين على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أن يطلب اجتماع لجنة متساوية الأعضاء، مكونة من أعضاء كلتا الغرفتين في خلال اجل 15 يوما من اجل اقتراح يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنتهي هذه اللجنة نقاشها خلال 15 يوما.⁽³⁴⁾ وتقوم الحكومة بعرض النص الصادر عن اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن أن تدخل عليه أية تعديلات إلا بموافقة الحكومة.

وإذا بقي الخلاف مستمرا، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة، يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.⁽³⁵⁾

ولا يخفى علينا، أن الخلاف مرتبط إلى حد ما بالنصاب المتعلق بالمصادقة في التعديل الدستوري لسنة 1996 لأن النصاب لم يكن واحدا من حيث حجمه ومفعوله على مستوى الغرفتين، بل تعامل فيه المؤسس الدستوري حسب المادة 120 بأسلوبين مختلفين يميل فيهما القول الفصل والدور الحاسم في العملية التشريعية على مستوى الغرفتين إلى مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان ... ويرى الأستاذ عزوي عبد الرحمن أن: "... اشتراط نصاب ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة له جانب إيجابي، يتمثل في إيجاد أكبر إجماع سياسي حول النصوص التي ستتحول إلى قوانين بعد

المصادقة من قبل مجلس الأمة وإصدارها من قبل رئيس الجمهورية، وجانب سلمي يتمثل في أنه ليس سهلا دائما تحقيق هذه الأغلبية وهذا السقف الذي يفوق النصف زائد واحد، كما أن اشتراط هذا النصاب وهذا السقف من الأصوات، يتمثل فيما يمكن أن يحدثه فارق الصوت الواحد والمعارض (أي الربع + واحد على مستوى مجلس الأمة) من مجموع الأصوات البالغ 144 عضوا من تأثير سلمي في العملية التشريعية كاملة، فيمكن لهؤلاء الأعضاء عرقلة عمل البرلمان بغرفتيه في مجال التشريع، بغض النظر عن الأغلبية المحققة من الأصوات على مستوى الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني، بل حتى لو كان هناك تصويت بالإجماع، وذلك إما بعدم حضورهم جلسات مجلس الأمة مما يؤثر في النصاب المطلوب، بالامتناع عن التصويت أو التصويت سلبا على النص المعروض مما جعل البعض يدعو إلى ضرورة إعادة النظر في النصاب الموجود في المادة 120... (36) وهو ما قد يؤدي إلى الخلاف حول النص المعروض، والذي لم يصادق عليه مجلس الأمة بسبب عدم حصوله على النصاب ثلاثة أرباع، والسعي إلى إيجاد صياغة موحدة للنص القانوني محل الخلاف بين غرفتي البرلمان، وإيجاد التوازن داخل الهيئة التشريعية، مما جعل المؤسس الدستوري يستدرك الأمر في التعديل الدستوري 2016 (الملغى) بموجب المادة 136، وفي التعديل الدستوري 2020 بموجب المادة 145 بفقراتها إلى جانب القانون العضوي 12/16 أيضا.

الخاتمة:

وفي الأخير، نخلص إلى أن العملية التشريعية من مرحلة المبادرة إلى المصادقة بالإصدار، هي عملية معقدة نوعا ما وهذا انطلاقا من نصوص الدستور ونصوص القانون المنظمة للعلاقة بين غرفتي البرلمان.

ونستنتج أن هذه النصوص، هي بمثابة عملية إجرائية تضبط طرق تدخل النواب والأعضاء والحكومة واللجان المختصة، عند عرض ومناقشة النصوص داخل الغرفتين مهما كانت نمط المناقشة عامة أو مادة أو محدودة... وكيف تصوت كل غرفة على النص المصوت عليه أمام الغرفة الأخرى، وبالتالي المصادقة على النص النهائي، ليرسل إلى رئيس الجمهورية قصد إصداره.

كما أن تخفيض نصاب المصادقة أمام مجلس الأمة، إلى الأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية عكس ما كان في الدستور السابق لسنة 1996 ليبعد العملية التشريعية عن متاهات الخلاف والعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء، خاصة ونحن نرى أن التركيبة البرلمانية تضمن عدم الخلاف، وهذا ما كرسه تعديل 2020. وما نستشفه أيضا، أنه بالرغم من أن للمعارضة دورا كقوة اقتراح، أو تعديل في التعديل الدستوري لسنة 2020 وتعديل 2016 أيضا، إلا أن فلسفة القانون 12/16 في نظرنا، لم تتغير بل تركت نفس الفلسفة، حيث يبرز أن هناك مكونان سياسيان يسيطران على دوايب الحكم في الدولة ومن بينها العملية التشريعية، إلى جانب الدور البارز للحكومة في العمليتين التشريعية ابتداء من مشاريع القوانين إلى التدخل أمام الغرفتين بالعرض والتعديل والسحب للمشروع، وهذه أفضلية لها على حساب مقترحي القوانين أو التعديلات من نواب وأعضاء. ومن التوصيات التي نقترحها:

- أن ما جاءت به المادة 103 وما بعدها من التعديل الدستوري 2020 يمكن إن يؤثر على الدور التشريعي للحكومة وذلك باحتمال عرقلة رئيس الجمهورية للعملية التشريعية بمجلس الوزراء، إذا كانت المشاريع من حكومة أغلبية برلمانية، ولهذا يتعين اختيار نمط واحد لتسيير الحكومة إما بوزير أول أو برئيس حكومة.

- إبعاد رئيس الجمهورية من التأثير على البرلمان بفرض أغلبية تأتمر بأمره، ما من شأنه أن يقوض دور البرلمان في المجال التشريعي، وجعله مجرد مصادق على قرارات الرئيس، وخاصة أنه يتعارض مع النظام الشبه البرلماني.

- ضرورة تعديل قانون 12/16 ليتلاءم مع التغييرات الطارئة في الدستور وبما يكفل الديمقراطية فالعمل التشريعي وعدم تكييف القانون ليكرس أطراف حزبية معينة تسيطر على دور البرلمان في العملية التشريعية.

المصادر والمراجع:

- 1 - المادة 114 من الدستور الجزائري تعديل 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرخ في 15 جمادى الثانية 1442 الموافق لـ 2020/12/30، ج ر العدد 83. ولأكثر تفاصيل على أهمية نظام الغرفتين أو المجلسين راجع محمد انس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، دون طبعة، 1999، ص 130.
- 2 - عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، دليل مختصر للتجارب الدستورية نظريا- تطبيقيا، دار الهدى، الجزائر، طبعة 2016، ص 217.
- 3 - لأكثر تفاصيل حول مبدأ الفصل بين السلطات راجع ، مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، طبعة 2005، ص 123 وما بعدها.
- 4 - بن عياش عفيف الدين، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 2016 ، دار هومه، الجزائر، ط 2018، ص 32.
- 5 - منير بلورغي و رمزي حوحو، علاقة السلطة التنفيذية بالدور التشريعي للبرلمان، مجلة العلوم الإنسانية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 43، ص 156. تاريخ الاطلاع 2020/11/07
- 6 - سعاد عمير، مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين، دراسة مقارنة (الجزائر وفرنسا)، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية ، ع 16 جوان 2016، ص 214. تاريخ الاطلاع 2020/11/07
- 7 - بيران يمينة ومهداوي عبد القادر، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري من خلال التعديلات الدستورية السنة 2016، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد الرابع، 2، جوان 2018، ص 199، تاريخ الاطلاع 2020/11/07. أنظر أيضا: أحسن غربي، مبدأ سيادة البرلمان في إعداد القوانين والتصويت عليها في القانون الجزائري، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، المجلد 3 العدد 5، المركز الجامعي بأفلو، ص 169. تاريخ الاطلاع 2021/04/30.
- 8 - التعديل الدستوري 2020، لقد أشارت المادة 103 إلى الأغلبية البرلمانية والحقيقة أن الأغلبية المقصودة هي الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني لأن تركيبة مجلس الأمة تعين ثلثها من رئيس الجمهورية طبقا للمادة 121 مما يجعل حصول على أغلبية برلمانية في مجلس الأمة -كما سماها التعديل الدستوري- شبه مستحيلة.
- 9 - محمد انس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 146.
- 10 - المادة 106 من التعديل الدستوري 2020.
- 11 - المادة 110.
- 12 - المادة 119 من التعديل الدستوري 2020.
- 13 - المادة 143.
- 14 - حبيب الرحمان غانس، العدالة الدستورية في توزيع الوظيفة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري والتونسي، مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة الوادي ، المجلد 09، العدد 3، ص 734، انظر أيضا: علي الهام، الدور التشريعي للبرلمان الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر / كلية الحقوق جامعة المسيلة، 2017، ص 32.
- 15 - المادة 144 و 145
- 16 - المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما، المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 2016 /08/25 ، ج ر 50.

17 - Pierre MACKAY Droit constitutionnel, cours pour des étudiants du université du Québec ,Canada, édition 2006-2007,p44, voir ce cite :<https://vdocuments.site/jur2515-droit-constitutionnel-hiver-2007-professeur-pierre-mackay.html>,07/11/2020.

- 18 - الشريف شريفي، طبيعة اختصاص البرلمان في مجال الحقوق الأساسية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي بالنعامة، العدد 2 جوان 2015، ص 87. انظر أيضا: عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 25 وما بعدها.
- 19 - بودة محمد، جدلية العلاقة بين السلطات الدستورية في حماية الحقوق والحريات، مجلة القانون والمجتمع، العدد 7، جوان 2016، مخبر القانون والمجتمع، جامعة ادرار، ص 83.
- 20 - منير بلورغي و رمزي حوجو، علاقة السلطة التنفيذية بالدور التشريعي للبرلمان، مجلة العلوم الإنسانية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 43، ص 154، انظر أيضا عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (مجال القانون واللائحة)، ج 02 في النظام الدستوري الجزائري، دار الغرب للنشر والتوزيع، ط 1، 2011، ص 181.
- 21 - بن سهلة ثاني بن علي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد الثامن، جانفي 2013 ص 172. تاريخ الاطلاع 2020/11/07
- 22 - الفقرة 1 من المادة 143 من التعديل الدستوري 2020.
- 23 - المادة 145 فقرة 1.
- 24 - المادة 147.
- 25 - يشار هنا إلى: "أن الدستور قد اعترف للغرفة الثانية ممثلة في مجلس الأمة نفس صلاحيات الغرفة الأولى في المجال التشريعي... فالسلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين". لأكثر تفاصيل راجع الدكتور عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق ص 183
- 26 - الشريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان كلية الحقوق 2012، ص 230.
- 27 - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 129.
- 28 - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 236.
- 29 - شريط وليد، مرجع سابق، ص 239.
- 30 - عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 203.
- 31 - عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 207.
- 32 - من التعديل الدستوري 2020، تقابلها 138 و 141 من الدستور من التعديل الدستوري 2016 الملغى.
- 33 - المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 1996 (الملغى)
- 34 - المادة 145 فقرة 5.
- 35 - الفقرة 6 و 7 من المادة 145 من التعديل الدستوري 2020.
- 36 - لأكثر تفاصيل راجع عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 209-211