

الاختصاص التشريعي والرقابي للسلطة التشريعية

في ظل التعديل الدستوري 2020 - دراسة مقارنة

The legislative and oversight jurisdiction of the legislative
authority in light of the constitutional amendment 2020

A comparative study

خروبي يسمينة*

جامعة الشلف - الجزائر

kharroubi.yasmina@yahoo.com

تاريخ الاستلام: 2022/11/05 - تاريخ القبول: 2022/12/15 - تاريخ النشر: 2023/01/02

الملخص:

تعتبر المبادرة بالقوانين أول المراحل التي تختص بها السلطة التشريعية في الجزائر كما هو الشأن في بعض الدول التي تتبع النظام الجمهوري على سبيل المثال فرنسا وتونس حيث كانت هذه المبادرة في السابق تقتصر فقط على السلطة التنفيذية وأعضاء المجلس الشعبي الوطني في الجزائر دون مجلس الأمة.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 تم منح هذا الحق لمجلس الأمة، توسعت اختصاصاته في هذا المجال بموجب هذا التعديل الأخير لسنة 2020 حيث أعطى للسلطة التشريعية مكانة بارزة في مجال التشريع وذلك للحد من هيمنة السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين في مجال سن التشريع.

الكلمات المفتاحية: المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، السلطة التشريعية، المبادرة بالتشريع، السلطة التنفيذية.

Abstract:

Initiating laws is considered the first stage of the legislative authority in Algeria, as is the case in some countries that follow the republican system, for example France and Tunisia, where in the past this initiative was limited only to the executive authority and members of the National People's Assembly in Algeria without the National Assembly.

Referring to the last constitutional amendment of 2016, this right was granted to the National Assembly. Its competencies expanded in this field according to this last amendment of 2020, as it gave the legislative authority a prominent position in the field of legislation in order to limit the dominance of the executive authority in proposing laws in the field of enacting legislation. **Keywords:** The National People's Assembly, the Council of the Nation, the legislative authority, the initiative to legislate, the executive authority.

مقدمة

تمنح الوظيفة التشريعية للبرلمانات أساسا ، بل وتعد من أهم وظائف هذه المؤسسات تاريخيا وسياسيا ولهذا فان دور البرلمان الأول أصبح في وضع تلك القواعد، لذلك نجد أن توظيفه التشريع في الوقت الحالي أبرز ما يقوم به البرلمان ، حتى إن التسمية المرادفة للبرلمانات في مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية إلا أن المبادرة إلى اقتراح القوانين وصياغتها في هيئة مشروعات تأتي غالبا من جانب السلطة التنفيذية، وكذلك المبادرة إلى اقتراح قوانين جديدة،¹ ونص على هذا الاختصاص التشريعي للبرلمان المادة 112 من الدستور الجزائري المعدل سنة

¹ - لخضري عبد المجيد ، حق المبادرة بالقوانين بين الدستورين الجزائري 1996 والدستور المغربي، العدد الثالث ، جانفي 2015، ص178.

2016، والمادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وبالرجوع إلى الدساتير السابقة نجد أن المؤسس الدستوري حصر المبادرة بالقوانين للسلطة التنفيذية وأعضاء المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة. وبموجب التعديل الدستوري 2016 و 2020 تم توسيع هذا الحق إلى الغرفة الثانية المتمثلة في مجلس الأمة.

وهذا ما انتهجه المؤسس الدستوري الفرنسي في دستوره سنة 1958 المعدل سنة 2008 فيما يتعلق بالمبادرة البرلمانية، وقد أصبحت السلطة التشريعية في تونس بموجب التعديل الدستوري 2014 تتألف من مجلس واحد والمتمثل في مجلس النواب وتم حل مجلس الوطني التأسيسي إلا أن هذا التعديل كان له أثر على هذه السلطة من حيث الاختصاص التشريعي والرقابي للسلطة التشريعية في الجزائر وعليه تختلف طريقة تشكيل أعضاء البرلمان وتحديد اختصاصاته في دول المغرب العربي من بلد إلى آخر طبق لما نص عليه الدستور أو القانون في كل دولة .

وعليه نطرح الإشكالية التالية:

- ما هو أثر التعديل الدستوري الجديد على اختصاصات السلطة التشريعية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قمت بتقسيم هذا البحث إلى مبحثين فتطرق في المبحث الأول إلى الاختصاص التشريعي للبرلمان أما المبحث الثاني تناولت فيه الاختصاص الرقابي للبرلمان .

والمنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي والتحليلي من خلال استقراء وتحليل النصوص القانونية والمنهج المقارن.

المبحث الأول : الاختصاص التشريعي للبرلمان

منح الدستور الجزائري للبرلمان سلطة التشريع ويمارس هذه السلطة في مجال خاص يسمى مجال التشريع طبقا المادة 140 والتي تمثل مجموع المواضيع

والمواد التي يشرع فيها البرلمان،² مع العلم أن مجال التشريع ينقسم إلى فرعين نتيجة ظهور القوانين العضوية وهناك مجال للقوانين العادية و مجال للقانون العضوي و

-
- ² نصت المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، على أن " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ، وكذلك في المجالات الآتية:
- حقوق الأشخاص و واجباتهم الأساسية ، لاسيما نظام الحريات العمومية ، وحماية الحريات الفردية ، وواجبات المواطنين .
 - القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج ، والطلاق ، والبنوة ، والأهلية ، والتركات ،
 - شروط استقرار الأشخاص،
 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية ،
 - القواعد الأساسية المتعلقة بوضعية الأجانب ،
 - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،
 - القواعد العامة لقانون العقوبات ، والإجراءات الجزائية ، لاسيما تحديد الجنايات و الجنح ، والعقوبات المختلفة المطابقة لها ، والعفو، الشامل ، وتسليم المجرمين ، ونظام السجون،
 - القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية ، وطرق التنفيذ،
 - نظام الالتزامات المدنية و التجارية، ونظام الملكية،
 - التقسيم الإقليمي للبلاد،
 - التصويت على قوانين المالية،
 - إحداث الضرائب و الجنايات و الرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسب تحصيلها،
 - النظام الجمركي،
 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك و القرض والتأمينات،
 - القواعد المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
 - القواعد المتعلقة بالصحة العمومية و السكان،
 - القواعد المتعلقة بقانون العمل و الضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي،
 - القواعد المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، و التهيئة العمرانية،
 - القواعد المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية،
 - حمالية التراث الثقافي و التاريخي، والمحافظة عليه،
 - النظام العام للغابات و الأراضي الرعوية،
 - النظام العام للمياه،
 - النظام العام للمناجم و المحروقات،
 - النظام العقاري،
 - الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للموظف العمومي،
 - القواعد المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة،
 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،
 - إنشاء فئات المؤسسات،
 - إنشاء أوسمة الدولة و نياشينها وألقابها التشريفية".

الذي أضيق بكثير من القوانين العادية طبق للمادة 141 والتي مجالاته محددة حصراً،³ وبالرجوع للتعديل الدستوري 2016 نجد أن المؤسس الدستوري قد حذف المصادقة على المخطط الوطني من مجال التشريع بالنسبة للقوانين العادية و القانون المتعلق بالأمن الوطني بالنسبة للقوانين العضوية.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد عمد على تنظيم حق البرلمان في المبادرة بالتشريع محاولاً تدعيمه من خلال هذا التعديل لسنة 2020 لكونه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وفق مبادئ الديمقراطية ، حيث يشرع البرلمان وفق التعديل الدستوري لسنة 2020 في الميادين التي خصصها الدستور.⁴

المطلب الأول: تعريف المبادرة البرلمانية

تعني المبادرة البرلمانية لأعضاء السلطة التشريعية حق مطلق في اقتراح القوانين في جميع الموضوعات وفي أي وقت كان على أن هذه المبادرة البرلمانية ليست خالية من شروط معينة مقررة من الأحكام الدستورية أو أحكام اللوائح أو الأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية(4) ، و تتمثل هذه المبادرة بإيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليهما من قبل البرلمان، و المبادرة بالقوانين هي

³- نصت المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

تنظيم السلطات العمومية ، وعملها،

-نظام الانتخابات،

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

- القانون المتعلق بالإعلام

-القانون الأساسي للقضاء ، و التنظيم القضائي،

-القانون المتعلق بقوانين المالية.

⁴- محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسة للنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص250.

أولى المراحل التي يمر بها على إعداد التشريع و الذي يتطلب جهد و كفاءة من اجل تقديم مشروع أو اقتراح قانون واضح و تقني.⁵ لذلك نجد معظم الدساتير في الأنظمة البرلمانية أعطت حق المبادرة لكل من السلطة التشريعية و التنفيذية ، فالنظام البرلماني استوجبت تقاسم المبادرة بالقوانين بطريقة متعادلة بين السلطتين فقد تكون مشروع قانون هي المبادرة المقدمة من الحكومة و التي تكون في صورة مشروعات تقدم للمناقشة و التصويت وقد تكون اقتراح قانون هي المبادرة المقدمة من قبل عدد نواب المجلس.⁶

لذلك نجد أن الأحكام الدستورية في البلدان قد تفاوتت بالبحث عن تقرير حق المبادرة البرلمانية للنواب، حيث قررت مجموعة من الدساتير لمجموعة معينة من النواب بالمبادرة البرلمانية، بينما قررت مجموعة من الدساتير حق عضو السلطة التشريعية منفردا بالمبادرة البرلمانية.⁷

الفرع الأول : المبادرة البرلمانية في الجزائر

لقد منح المؤسس الدستوري للبرلمان مجالا واسعا لممارسة مهمة التشريع، حيث أبقى دستور 2020 على مكانة مجلس الأمة المهمة في إعداد القوانين و بروز أهميته في ذلك،

وتكون المبادرة بالتشريع في الجزائر من قبل الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة طبقا للتعديل الدستوري 2016 الذي أعطى هذا الحق لمجلس الأمة ونظم المؤسس الدستوري هذا الحق ضمن المادة 136 من القانون 01-16 المتضمن

⁵ - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 90_91.

⁶ - فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين ، دراسة مقارنة، مقال منشور بالموقع الإلكتروني، العدد 55، يوليو 2013، ص1. :<https://platform.almanhal.com>

⁷ - محمد طربوش، المرجع السابق، ص250

التعديل الدستوري و التي نصت بقولها " لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون الاقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 ادناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول ، حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".⁸

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 143 التي نصت على أن " لكل من الوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

فمن خلال قراءة نصوص هذه المواد الدستورية فان المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يعطي تميز شكلي للقانون العضوي يميزه عن القانون العادي، إذ تحدث عن المبادرة بالقوانين بصفة عامة، إلا إن المؤسس الدستوري حرص على تحديد الاختصاص وتوزيع المجال لكل من القانون العضوي و القانون العادي و التأكد من خصوصية القوانين العضوية كنصوص وقواعد قانونية لا يمكنها أن تنطوي إلا على المواد التي حجزها الدستور.⁹

لقد نصت الدساتير السابقة بنص صريح على حق المبادرة بالقوانين حق مشترك بين رئيس الجمهورية و البرلمان، و نلاحظ في الدستور 1963-1976 على قيادة الحكومة لرئيس الجمهورية كون النظام آنذاك اعتمد على مبدأ الفردية للسلطة التنفيذية

⁸ - المادة 135 من قانون 01-16، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية العدد 14.

⁹ - صدراعي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص 49-50.

ومنح لرئيس الجمهورية شخصيا المبادرة بالقوانين مقارنة بدستوري 1989 و 1996 وتعديل 2008-2016 أين تم نقل هذا الحق إلى الوزير الأول بعد تعديل 2008.

أما التعديل الدستوري لسنة 2020 نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يميز بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة على إمكانية سن القوانين وبالنسبة لاقتراحات القوانين التي هي قابلة للمناقشة إذا قدمها عشون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة التي كانت موجودة في التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري لم يتطرق لهذه المسألة في التعديل الأخير لسنة 2020.

كما أن هذا التعديل منح الاختصاص لمجلس الأمة في المبادرة ضمن ذات المجالات المقررة للمجلس الشعبي الوطني ، وهو ما يشكل تعزيزا لسلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين مقارنة بالتعديل الدستوري لسنة 2016.¹⁰

وفي الواقع العملي فإن المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمان تلعب دورا ضعيفا في إنتاج القوانين و السبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية تعيق النواب عن أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة ، ومن جهة أخرى يعود الدور الأساسي الذي تلعبه عادة الحكومة في إعداد القوانين التي تندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقتها على برنامج عمل الحكومة ، أما الاقتراحات الواردة من المعارضة فلا تحظى بالموافقة عادة بحكم نظام الأغلبية حاکمة تعلم انه يمكنها أن تلعب دورا بديلا عن اقتراحات القوانين عن طريق تقديم تعديلات على المشروع المقدم من الحكومة ، وهكذا تطورت الممارسة الخاصة بالتعديلات على حساب اقتراحات القوانين على الرغم من أن هذا الإجراء الأخير يوفر السرعة المطلوبة أحيانا، فالمبادرة باقتراح القوانين لا تطلب مصادقة مجلس الوزراء و لا رأي مجلس الدولة كما هو الحال في مشاريع القوانين

¹⁰ - قانون 01-16، المرجع السابق.

المقدمة من طرف الحكومة ، ولذلك كثيرا ما تلجا الحكومات في فرنسا مثلا أصدقائها السياسيين في البرلمان لتمرير قوانين عن طريق مبادرة برلمانية يتم تحرير مشروعها من قبل الحكومة، بدل اللجوء إلى مشروع قانون من قبلها.¹¹

الفرع الثاني : المبادرة البرلمانية في التشريعات المقارنة

تختلف المبادرة البرلمانية في التشريعات المقارنة حيث تم منح هذا بموجب التعديل الدستوري في تونس لمجلس النواب فقط دون المجلس الوطني التأسيسي وهذا عكس ما هو منصوص عليه في الدستور الفرنسي ، حيث تم منح هذا الحق لرئيس الوزراء وأعضاء البرلمان.

1-المبادرة البرلمانية في تونس

لم يتمتع النائب بمفرده على حق اقتراح القوانين في السلطة التشريعية في أحكام طائفة من دساتير دول العربي ذات النظام الجمهوري،¹² إذ يتمتع بهذا الحق 10 نواب في تونس بحيث نجد أن مجلس النواب يمارس الدور التشريعي حسب ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب و الدستور التونسي في الفصل 62 و ممارسة المبادرة التشريعية تكون باشتراك رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من خلال تقديم مشاريع القوانين، مع العلم أن هذه المشاريع لها أولوية النظر طبقا للفصل 62 من الدستور ، كما ارتكز بعض النواب على المعاهدات الدولية المتعلقة بالحقوق الإنسان المصادق عليها في دستور 2014 ويمكن للمجلس المصادقة على جميع القوانين من بينها مشاريع القوانين تم الطعن في دستورتها.¹³

¹¹- مسعود شهبوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية ، مقال منشور بالموقع الإلكتروني يوم 7 اوت 2017 ، <http://sciences politiques.almontada.net>.

¹²- محمد طربوش، المرجع السابق، ص 251 .

¹³- الفصل 62 من دستور الجمهورية التونسية، سنة 2014 <http://www.constitute-projet.org/constitution/tunisia>.

وعليه مجلس النواب التونسي هو الذي يمارس السلطة التشريعية ولرئيس الجمهورية وللنواب حق على سواء ، حق عرض مشروعات القوانين ، وللمشروعات المقدمة من الرئيس الجمهورية أولوية النظر ، ومجلس النواب أن يفوض لمدة محدودة ولغرض معين رئيس الجمهورية في اتخاذ المراسيم يعرضها المجلس للتصديق عليها عند انقضاء المدة المحدودة.

وعليه يمكن القول بأن الدستور الجزائري فيما يتعلق بالاقترحات اشترط الرأي الاستشاري بشأنها من طرف مجلس الوزراء ويكون إجباريا على عكس المؤسس التونسي لم يشترط ذلك.¹⁴

2-المبادرة البرلمانية في فرنسا

تعتبر المبادرة البرلمانية للسلطة التشريعية الفرنسية في السابق سنة 1875 بمنع النواب على حق اقتراح القوانين المالية على إن السلطة التشريعية الفرنسية قد صوتت على اقتراحات عديدة من أعضاء البرلمان التي ترمي إلى إحداث نفقات مالية ابتداء من سنة 1877،¹⁵ و بالرجوع إلى الدستور الفرنسي سنة 1958 المعدل سنة 2008 نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي أعطى هذا الحق لكل من رئيس الوزراء وإعطاء البرلمان المبادرة بالتشريع و هذا ما أكدت عليه المادة 39 من الدستور الفرنسي.¹⁶

فأصبح حق المبادرة بالقوانين حقا حكوميا كغيره من الاختصاصات في ظل الدستور 1958 ، حيث نصت المادة 39 على " أن الوزير الأول و أعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين على أن تناقش مشروع قانون المقدمة من الحكومة في مجلس الوزراء أولا

¹⁴ - قانون 01-16، المرجع السابق.

¹⁵ - محمد طربوش، المرجع سابق، ص 262.

¹⁶ - المادة 39 من الدستور الفرنسي سنة 1958 شاملا لكامل تعديلاته

ويؤخذ الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ثم يودع مشروع قانون في مكتب أحد المجلسين النيابيين ، وبالنسبة لمشروعات القوانين المالية فإنها تحال أولا إلى الجمعية الوطنية ، إلا أنه و في تطور لاحق فقد هجر دستور 1958 قواعد النظام البرلماني التقليدي فيما يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية في الدستور ، وهو الأمر الذي جعل رئيس الدولة يتدخل ويمارس الكثير من السلطات الحكومية بمفرده دون أن يتوقف على ذلك على تدخل من الوزير المختص وأصبح حق المبادرة كغيره من حقوق الرئيس حقا حكوميا وأصبح يطلق على مبادرة رئيس الجمهورية تعبير الاقتراح الحكومي .

ورغم دستور 1958 لا يمنح لرئيس الجمهورية صراحة سلطة المبادرة بالقوانين ، إلا أنه يستطيع أن يمارس دورا فعالا و حقيقيا في هذا المجال و ذلك من خلال رئاسته لمجلس الوزراء طبقا للمادة 9 من دستور 1958.¹⁷

فمن خلال قراءة لهذه المادة الدستورية نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي فيما يتعلق بالمبادرة التشريعية حقا مشترك بين السلطة التشريعية ، و هذا ما انتهجه المشرع الجزائري بموجب التعديل الدستوري الأخير سنة 2020، يمنح هذا الحق للغرفة الثانية المتمثلة في مجلس الأمة لأنه في السابق كانت ممنوحة فقط للوزير الأول و أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، كما تجدر الإشارة بأن وظيفة الأجهزة التشريعية تغيرت و تم انتقال القانون بشكل كبير في أيدي السلطة التنفيذية.¹⁸

وهكذا من خلال النصوص الدستورية والقوانين الداخلية للبرلمان الجزائري و الفرنسي و التونسي نجد أن الجهاز الحكومي يسيطر بشكل واسع على السلطة التشريعية لان الدستور أعطى ميكانيزمات التحكم من خلال إعطاء الاختصاص العام

¹⁷ - فتيحة عمارة ، المرجع السابق، ص 7.

¹⁸ - Philippe foillard , Droit constitutionnel, paris , 2006 P71

للسلطة التنفيذية وتتجلى كذلك هيمنة السلطة التنفيذية في إعداد القوانين في كونها هي التي تحدد مسبقا جدول الأعمال (الأمانة العامة للحكومة) كما تعطي الأولوية لمشاريع التي تقدم لها الحكومة¹⁹.

المطلب الثاني: القيود الواردة على المبادرة البرلمانية

ألزم المؤسس الدستوري إتباع مجموعة من الإجراءات عند إعداد مشروع قانون ، حتى يصبح هذا الأخير ساري المفعول وتتم المصادقة عليه، وتم النص على هذه القيود القوانين العضوية المتعلقة بالنظام الداخلي لأعضاء البرلمان ، و أحكام الدستور في كل دولة.

الفرع الأول : القيود الواردة على المبادرة البرلمانية في التشريع الجزائري

- ألزم المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية إتباع مجموعة من الإجراءات عند إعدادها لمشاريع القوانين قبل إيداعها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

- عند إعداد المشروع التمهيدي من طرف الوزارة المختصة يتم إرساله إلى الأمانة العامة للحكومة للتأكد من مدى مطابقته للإطار القانوني المعمول به و يتم توزيعه بعد ذلك إلى الهيئات الاستشارية المؤهلة، لإبداء رأيها ثم يتحول المشروع التمهيدي إلى مشروع قانوني وإرساله إلى مجلس الدولة لأخذ رأيه الاستشاري.²⁰

لذلك فيما يتعلق بآراء المجلس نميز بين حالتين :

¹⁹ - بن سهلة تاني بن عليّ، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري 1996، المغربي 2011، مجلة دفاثر السياسة و القانون، العدد الثامن، جانفي 2013، ص 176.

²⁰ - بن سهلة تاني بن عليّ، حمودي محمد بن هاشمي، المرجع السابق، ص 170.

في الحالة العادية: بمجرد إبلاغ رئيس مجلس الدولة بمشروع قانون يصدر أمرا يعين بموجبه احد مستشاري الدولة كمقرر ، و ذلك من اجل تفرغه للدراسة المشروع ويمكنه هنا الاستعانة بمختلف الخبرات التي يرى أن آرائها قد تفيده في الدراسة لمشروع القانون .

تنعقد لجنة الدراسة في هذه الحالة في شكل جمعية عامة تتكون من رئيس ونائب للرئيس ، ومحافظ دولة ، ورؤساء الغرف و خمس مستشارين للدولة ، بغض النظر عن طبيعة مهامهم ، كما يشارك الوزير المتعلق بمشروع القانون بقطاعات في الجلسات ، ويمكن أن ينوب عنه موظف من الوزارة لا تقل رتبته عن مدير إدارة المركزية يعين من طرف الوزير الأول بناءا على اقتراح من الوزارة المعنية.²¹

في الحالة الاستعجالية: وهنا تسند الاستشارة إلى اللجنة الدائمة التي يرأسها رئيس برتبة رئيس غرفة ، الذي يعين مستشارا كمقرر ، إلا انه و رغم الطابع الاستشاري لا اللجنة ، ولا الرئيس المجلس ، ولا العضو المقرر ملزمين بأجل معين لإبداء الرأي ، وتتكون اللجنة الدائمة من رئيس برتبة رئيس غرفة ، وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل بغض النظر عن طبيعة مهامهم، كما يمكن للوزير المعني بحضور الجلسات أو تعيين مندوب عنه.²²

-تتضح مهام البرلمان في المجال المالي أساسا من خلال مناقشة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه ، غير أن سلطته في هذا المجال تكاد تكون قاصرة وذلك بالنظر إلى جملة القيود الدستورية المفروضة عليه في هذا المجال سواء من خلال تقييد مقترحاته في المجال المالي أو من خلال ضيق الحيز الزمني المخصص للمصادقة في

²¹ - بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي، المرجع السابق، المرجع السابق، ص170.

²² - المرجع نفسه، ص 170.

قوانين المالية.²³ وبالرجوع للمادة 139 من القانون 01-16 والمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و التي نصت بقولها "و لا يقبل أي اقتراح قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمونه أو نتيجة تخفيض في المواد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية إلا إذا كان هذا الاقتراح مرفقا بتدابير تحقق الزيادة في إيرادات الدولة أو توفر مبالغ مالية من النفقات العمومية في فصل آخر تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".²⁴ وهذا ما جعل مبادرة النواب قد تكون معدومة،²⁵ و نص على هذه القيود القانون العضوي 16_12 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و الدستور الجزائري المعدل سنة 2020.

ضيق الحيز الزمني المخصص للمصادقة على قانون المالية، بحيث نصت المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة ووزع القانون العضوي أجل 75 يوما المقررة دستوريا للمصادقة على قانون المالية بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة واللجنة المتساوية الأعضاء إذا اقتضى الأمر.

فأعطى للمجلس الشعبي الوطني أجل 47 يوما، بينما أعطى لمجلس الأمة 20 يوما و 8 أيام للجنة المتساوية الأعضاء.²⁶

²³ - المادة 136-137 من القانون 01-16، المرجع السابق.

²⁴ - الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 2020/12/30، المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 82 لسنة 2020.

²⁵ - بن سهلة تاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، المرجع السابق، ص 172

²⁶ - عمير سعاد، المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، 2022، ص 1163-1164.

الفرع الثاني: القيود البرلمانية الواردة في التشريعات المقارنة

أقر الدستور التونسي والدستور الفرنسي إتباع مجموعة من الإجراءات في مرحلة إعداد مشاريع القوانين و الهدف من وضع هذه القيود هو خروج نص خالي من العيوب ولا يتم رفضه من اللجنة المختصة .

1- في التشريع الفرنسي

في الدستور الفرنسي تتم مناقشة مشروعات قوانين الحكومية في مجلس الوزراء بعد أخذ الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ويتم عرضها بعد ذلك على مجلسي البرلمان المتمثل في مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية وفي حالة الخلاف والفشل في التوصل إلى اتفاق بين مجلسين على استحالة إصدار مشروع قانون حكومي أو مشروع قانون مقدم من الأعضاء، أجاز لرئيس الوزراء أو رؤساء مجلسي الدعوة لانعقاد لجنة مشتركة مكونة من عدد متساوي من الأعضاء من كل مجلس تكلف باقتراح نص حول الأحكام الباقية قيد المناقشة.²⁷

2- في التشريع التونسي

يصادق مجلس النواب على القوانين الأساسية و العادية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، و اشترط المؤسس الدستوري التونسي في الفصل 64 من الدستور التونسي على أن لا يتم عرض مشروع القانون الأساسي على مداولة الجلسة العامة لمجلس النواب إلا بعد مضي 15 يوما من إحالته على اللجنة المختصة ، كما أن مقترحات القوانين ومقترحات التعديل المقدمة من مجلس النواب لا تكون مقبولة إذا كان إقرارها يخل بالتوازنات المالية للدولة التي تم ضبطها في قوانين المالية.²⁸

²⁷ - الدستور الفرنسي سنة 1958 شاملا لكامل تعديلاته 2008

. <http://www.constituteprojet.org/constitution/france>

²⁸ - دستور الجمهورية التونسية، سنة 2014. <http://www.constituteprojet.org/constitution/tunisia>

يسن القانون الانتخابي في شكل قانون أساسي ، ويصادق مجلس النواب على مشروعات قوانين الميزانية ، وختمها طبقا للشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية ، ويجب أن تتم المصادقة على الميزانية اجل 31 ديسمبر ، وإذا فاتت الأجل ولم يتخذ مجلس النواب قراره أمكن إدخال أحكام مشروعات القوانين الميزانية حيز التنفيذ بالإقسط ذات 3 أشهر قابلة للتجديد وذلك بمقتضى أمر.

وترجع السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون ويمكن تنقيح النصوص السابقة المتعلقة بهذه المواد بأمر يعرض وجوبا على المحكمة الإدارية ويصدر بناء على رأيها المطابق.

ولرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم القبول أي مشروع قانون أو أي تعديل يضمن تدخلات في مجال السلطة الترتيبية العامة ويعرض رئيس الجمهورية المسألة على المجلس الدستوري ليبت فيها في اجل أقصاه عشرة أيام ابتداء من تاريخ بلوغها إليه.²⁹

المبحث الثاني : الاختصاص الرقابي والاستثنائي للبرلمان

كقاعدة عامة أن الاختصاص الأصيل للبرلمان هو سن القوانين ويمارس السلطة التشريعية بكل سيادة، أما وظيفة الرقابة هي الوظيفة الثانية للبرلمان على السلطة التنفيذية إعمالا لمبدأ التعاون بين السلطات تتمثل أساسا في مناقشة الوزراء واستجوابهم وإمكان سحب الثقة منه.

²⁹ - مراحل إقرار التشريع - الدراسة الكاملة- منشور بالموقع الإلكتروني: <https://dspase.univ-ourgladz>

المطلب الأول : الاختصاص الرقابي في الدستور الجزائري

منح النظام الداخلي والدستور الجزائري الاختصاص الرقابي للسلطة التشريعية، وُفرق بين الوسائل الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية ووسائل رقابية أخرى غير مرتبة للمسؤولية السياسية.

الفرع الأول : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

فرق النظام الداخلي والدستور الجزائري بين الوسائل الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية عن طريق تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وتتمثل هذه الآليات في مخطط عمل الذي يعرض على المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 93-95 وبيان السياسة العامة للحكومة وبالرجوع للتعديل الدستوري سنة 2016 في المادة 98 و التي نصت كالآتي " يجب على الحكومة أن تقدم بيانا سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن ان تختتم هذه المناقشة بلائحة..."

نجد أن المؤسس الدستوري في المادة 98 أضاف مصطلح يجب الذي ألزم الوزير الأول والحكومة بتقديم بيان السياسة العامة للنشاط الحكومي إجباريا للمجلس الشعبي الوطني على غرار الدساتير السابقة كان هذا الإجراء اختياري لا يحمل الطابع الإلزامي كما نص الدستور الجزائري على وسائل رقابية أخرى على الحكومة والتي لا تؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية من خلال توجيه الأسئلة إلى عضو في الحكومة أو استجوابها أو إنشاء لجان التحقيق والتي تعتبر هذه الوسائل بمثابة ضغط البرلمان على الحكومة.³⁰

³⁰ - قانون 01-16، المرجع السابق.

أما التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 111 نلاحظ بأن تم أخذ إجراء ملتتمس الرقابة كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة وهو إجراء يتخذ ضد الحكومة بأكملها ومن خلاله يتم وضع حد للحكومة بأكملها وحتى يكون مقبولا يجب أن يوقع عليه 7/1 عدد النواب على الأقل ويودع نص ملتتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى المجلس الشعبي الوطني وينشر هذا النص في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب.

الفرع الثاني : الاختصاص الرقابي لمجلس النواب

تختص السلطة التشريعية في تونس في مراقبة الحكومة من حيث أعمالها وبرامجها بهدف المتابعة والمساءلة والمحاسبة وبالرجوع للدستور التونسي نجد انه كرس هذا الاختصاص الرقابي في الباب الرابع المتعلق بالسلطة التنفيذية وجاء بفصل تام في النظام الداخلي للمجلس النواب وذلك من خلال الرقابة على أعمال الحكومة وتوجيه الأسئلة وتنظيم جلسات الحوار ولائحة اللوم ضد الحكومة في الفصل 96-97 من الدستور كما يمكن تشكيل لجان قارة وخاصة لمراقبة الأداء الحكومي طبقا للفصل 73-81 للنظام الداخلي لمجلس النواب.³¹

وعليه يمكن القول فيما يتعلق بالوسائل الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية في الجزائر المتعلقة بعرض مخطط العمل على المجلس الشعبي الوطني و في حالة عدم موافقة المجلس على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية يتم حل البرلمان كما يتم إسقاط الحكومة باللجوء إلى ملتتمس الرقابة ضدها على عكس الدور الرقابي في تونس تعتبر بمثابة وسائل ضغط فقط على الحكومة.

³¹ - دستور الجمهورية التونسية، سنة 2014. <http://www.constitute-projet.org/constitution/tunisia>

المطلب الثاني : الاختصاصات الاستثنائية للبرلمان

بالإضافة إلى سلطتي التشريع والرقابة على أعمال الحكومة اسند الدستور الجزائري والدستور التونسي إلى البرلمان اختصاصات أخرى.

الفرع الأول: عقد دورات برلمانية طارئة وإعلان حالة الطوارئ

اقر الدستور الجزائري للسلطة التشريعية بموجب التعديل الدستوري الأخير عقد دورات برلمانية طارئة وتمديد حالة الحصار والطوارئ.

1- عقد دورات برلمانية طارئة

نصت الفقرة الثانية من المادة 135 من الدستور الجزائري أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وبمبادرة من رئيس الجمهورية وبطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء مجلس الشعبي الوطني وتنتهي الدورة فوراً انتهاء البرلمان من جدول الأعمال التي انعقدت من أجله إذا فالمجلس هو السلطة الثالثة التي يمكنها أن تعقد دورة برلمانية طارئة وهذه السلطة للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة كما تجدر الإشارة أن التعديل الدستوري 2016 اشترط أن يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة في السنة على خلاف الدساتير السابقة التي نصت على دورتين في الدورة العادية.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 98 على أن يجتمع البرلمان وجوباً أي بقوة القانون لتزكية قرار رئيس الجمهورية المتعلق بإعلان حالة الطوارئ حتى ولو كان في عطلة من أجل الموافقة على الإجراءات الاستثنائية التي اتخذها رئيس الجمهورية.

2- حالة الطوارئ والحصار

من صلاحية البرلمان كذلك الموافقة على تمديد حالة الطوارئ والحصار وهذا الاختصاص يكون مشترك مابين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.³²

ولقد نص التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 97 التي تقابلها المادة 105 في التعديل الدستوري 2016 دون أن يميز بين المؤسس الدستوري بين الحالتين من حيث السبب والجهة المخصصة والآثار المترتبة عن هذا الإعلان.

الفرع الثاني: الاختصاصات الاستثنائية للسلطة التشريعية في تونس

وبالرجوع إلى الدستور التونسي نجد انه اقر اختصاصات أخرى لمجلس النواب من بينها رفع الحصانة على احد النواب في حالة التلبس بالجريمة في الفصل 69 وعقد دورات برلمانية طارئة في الفصل 57

1-رفع الحصانة على احد النواب في حالة التلبس بالجريمة

إذا اعتصم النائب بالحصانة الجزائية كتابة ، فانه لا يمكنه تتبعه أو إيقافه طيلة مدة نيابته في تهمة جزائية ما لم ترفع عنه الحصانة ، أما في حالة التلبس بالجريمة فانه يمكن إيقافه ، ويعلم رئيس المجلس حالا على أن ينتهي الإيقاف إذا طلب مكتب المجلس ذلك.

2-عقد دورات برلمانية طارئة.

يعقد مجلس النواب الشعب تبتدئ من خلال شهر أكتوبر من كل سنة و تنتهي خلال شهر جويلية ، على أن تكون بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس النواب الشعب في اجل أقصاه خمسة عشر يوما من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات بدعوة من رئيس المجلس المتخلي ، وفي صورة تزامن بداية الدورة الأولى

³² - قانون 01-16، المرجع السابق.

من المدة النيابية لمجلس النواب الشعب مع عطلته تعقد دورة استثنائية إلى غاية منح الثقة للحكومة ، ويجتمع مجلس النواب الشعب أثناء عطلته بدورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو من ثلث أعضائه للنظر في جدول أعمال المحدد.³³

-الخاتمة:

وفي الأخير نستنتج بأن هذا التعديل الدستوري 2020 كان له عدة تأثيرات على اختصاصات السلطة التشريعية في الجزائر من حيث توسيع الاختصاص للغرفة الثانية و منح حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة والوزير الأول وأعضاء المجلس الشعبي الوطني لأنه في الدساتير السابقة تم منح هذا الحق للوزير الأول وأعضاء المجلس الوطني فقط . كما أن المبادرة بالتشريع التي تتمتع بها الحكومة كمبدأ عام بها و يمنحها الدستور هذا الحق لتمكينها من تحضير القوانين اللازمة لتنفيذ برامجها الذي تكون قد التزمت به أمام البرلمان .

كما أن التعديل الدستوري لسنة 2020 نلاحظ أن المؤسس الدستوري أدرج شروط جديدة للعضوية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لم تكون موجودة في دستور 2016 مما يضمن النزاهة والشفافية في الترشح للمجلسين.

-النتائج:

- منح التعديل الدستوري 2020 الجديد للمجلس الأمة سلطة بالمبادرة البرلمانية ذات السلطة الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني

-أن المؤسس الدستور الجزائري بموجب هذا التعديل قد ساير المشرع الدستوري الفرنسي فيما يتعلق بالمبادرة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في هذا الشأن

³³ - دستور الجمهورية التونسية، سنة 2014 <http://www.constitute-projet.org/constitution/tunisia>

وحق الدستور التونسي فيما يتعلق ببعض الاختصاصات كعقد دورات استثنائية والرقابة على أعمال الحكومة نلاحظ انه هناك توافق في بعض الاختصاصات.

-الاقتراحات:

-تحديد النصاب المطلوب لإعلان البرلمان الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار.

-تطوير الجانب الوظيفي للبرلمان من خلال توسيع مجالاته في سن القوانين وإزالة القيود عليه .

-النظر في شروط الترشح لمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والتخلي عن التعيين من طرف رئيس الجمهورية.

- المراجع:

أولا: الكتب

1-محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسة للنشر والتوزيع، بيروت، 1995.

2-سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2009.

ثانيا: المقالات

1-بن سهلة تاني بن عليّ، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري 1996، المغربي 2011، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد الثامن، جانفي 2013

2-لخضري عبد المجيد ، حق المبادرة بالقوانين بين الدستورين الجزائري 1996 والدستور المغربي، العدد الثالث ، جانفي 2015.

ثالثا: الرسائل

1-صدراعي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014،

رابعا: النصوص القانونية

1-قانون 01-16، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية العدد.14

2-القانون 12-16 المرجع السابق، المؤرخ في 25/07/2016، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

3-المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30/12/2020، المتعلق بالتعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية العدد 82 لسنة 2020.

خامسا: المراجع بالفرنسية

1-Philippe foillard , Droit constitutionnel, paris , 2006.

سادسا: المواقع الالكترونية

1-فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين ، دراسة مقارنة، مقال منشور بالموقع الالكتروني، العدد 55، يوليو 2013،

<https://platform.almanhal.com:>

2- الفصل 62 من دستور الجمهورية التونسية، سنة 2014 <http://www.constitute> 2014
[projet.org/constitution/tunisia.](http://projet.org/constitution/tunisia)

3-المادة 39 من الدستور الفرنسي سنة 1958 شاملا لكامل تعديلاته

<http://www.constituteprojet/org/constitution/France.2008>

4- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية

الجزائرية ، مقال منشور بالموقع الالكتروني يوم 7 أوت 2017 ، <http://sciences>

politiques.almontada.net.

5-مراحل إقرار التشريع –الدراسة الكاملة- منشور بالموقع الالكتروني:

<https://dspase.univ-ourgla.dz> p17.