

## المحور الثاني: اصلاح البرلمان من حيث الاختصاص

إن الإصلاح الحقيقي لا يمكن أن يقف عند شكل السلطة التشريعية بل كان لابد وان يكون على مستوى الاختصاص، وان كانت النشأة بعد الاستقلال ضامنة لإعطاء المجلس الوطني

من الصلاحيات ما يتماشى وكل البرلمانات عبر العالم الديمقراطي بصفة البرلمان هو الممثل للشعب، وكما هو معلوم فان أهم اختصاص له هو اختصاص التشريع والذي منه استمدتسميته، إضافة إلى الاختصاص الذي يعد سبب النشأة التاريخية للبرلمان في بريطانيا وهو اختصاص الرقابة، وقد عرفت السلطة التشريعية مجموعة من الإصلاحات بالنسبة للبرلمان الجزائري سنتناولها كالاتي:

### المطلب الأول: من حيث الاختصاص التشريعي

يمثل التشريع اهم اختصاص للبرلمان وسنتناول في هذا المطلب اهم الاصلاحات المتعلقة بكيفية اعداد القوانين داخل البرلمان ثم طريقة التصويت عليها:

#### الفرع الأول إعداد القوانين

بداية يجب أن نشير إلى الإصلاح الذي مس نطاق اختصاص البرلمان في التشريع ثم نبين دور أعضاء البرلمان في إعداد القوانين من خلال الحق في المبادرة التشريعية.

#### اولا: نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان

إن سلطة التشريع هي مبرر وجود البرلمان ومنها استمد السلطة التشريعية، وكل الدساتير تقر له هذه السلطة بغض النظر عن تطبيق هذا الحكم في الواقع أو كونه كما كان الحال في الأنظمة الديمقراطية مجرد أحكام دستورية لا تجسيد لها في الممارسة العملية كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، ومن أهم الوظائف الدستورية إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات، وباعتبار أن القانون يشكل تعبيراً عن إرادة الشعب ممثلاً في برلمان، فإنه يكون من حق السلطة التشريعية أن تضمن القانون ما تشاء من الأفكار باستثناء ما تحرمه الدساتير.

أخذ المؤسس الدستوري في دستور 1963 بالاتجاه الذي يرى بان المجال القانوني والمالي للبرلمان مفتوح، فمكّن المجلس الوطني بان يمارس اختصاصاته القانونية والمالية دون قيد او شرط وان ما ورد من مسائل يشرع فيها البرلمان في متن الدستور إنما كان على سبيل المثال لا الحصر<sup>1</sup>، وبالتالي فالمؤسس الدستوري الجزائري لم يتأثر بالوضع الجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي 1958 ، بل بقي مسايراً لجل الدساتير العالمية ، و التي تأخذ بمبدأ إطلاق مجال القانون تأثراً بفكرة سيادة البرلمان .

<sup>1</sup> قانون الانتخابات المادة - 25 القانون الداخلي للمجلس الوطني المادة - 35 تحديد - المجموعات الإدارية المادة 09 قانون العقوبات والإجراءات الجزائية المادة - 15 الحق - النقابي وصور الإضراب المادة

تراجع دستور 1976 عن الاختصاص المطلق للبرلمان في مجال التشريع واخذ بقاعدة تضيق وتقييد النطاق الذي يشرع فيه البرلمان، إذ نص على ان المجلس الشعبي الوطني يشرع في المجالات التي خولها له الدستور وحدد 26 مجالا لاختصاصه<sup>2</sup>، كما نصت احكامه على انه يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي وكل المسائل ماعدا تلك التي يختص بها القانون هي من المجال التنظيمي<sup>3</sup>

اما في المجال المالي فقد قيدت احكام دستور 1976 المجال المالي للبرلمان بنصها على عدم قبول اي اقتراح قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تكون مساوية على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها<sup>4</sup>. وحافظ دستور 1989 على نفس النهج الذي اخذ به دستور 1976 وهو تقييد اختصاصات وكذلك الشأن بالنسبة لدستور 1996 والتعديلات الدستورية اللاحقة عليه 2016 و2020 الا أنه حدد 30 مجالا لاختصاصه التشريعي<sup>5</sup> كما خوله الاختصاص في التشريع بقوانين عضوية في مجال تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية، والقانون المتعلق بالأمن الوطني<sup>6</sup>.

#### ثانيا :الحق في المبادرة التشريعية

مرحلة المبادرة التشريعية هي أول وأهم مراحل سن التشريع وقد خولت مختلف الدساتير هذا الاختصاص للسلطتين التشريعية والتنفيذية، والحق في المبادرة التشريعية باقتراح قوانين لأعضاء البرلمان نظمتها وكفلها كل الدساتير الجزائرية. اكدت احكام دستور 1963 على ان المبادرة بالتشريع حق مقرر لرئيس الجمهورية والنواب معا<sup>7</sup>، ويمارس النواب حقهم بالمبادرة بالتشريع عن طريق ايداع اقتراح القانون من طرف نائب المبادرة موقعا ومصوغا في شكل مواد قانونية ومرفقا بمذكرة إيضاحية، وبذلك كرس دستور 1963 المبادرة الفردية للنوب ولم يشترط نصابا قانونيا معيناً. تراجع المؤسس الدستوري الجزائري بموجب احكام دستور 1976 عن المبادرة الفردية للنوب باشتراطه لنصابا معيناً لتقديمها، واشترط أن يكون اقتراح القانون موقعا عليه من طرف عشرون نائبا تكريسا تكون للمبادرة الجماعية للنواب، وهو ما اخذت به كل الدساتير اللاحقة.

في ظل الانتقال الى نظام البرلمان المشكل من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فقد احاط نوع من الغموض والتناقض بشأن مسألة تنظيم الحق في المبادرة بالتشريع بالنسبة لهذه الغرفة الجديدة ، اذ نصت المادة 98 من دستور 1996 على أن البرلمان بغرفتيه يمارس السلطة التشريعية وله السيادة الكاملة في إعداد القانون والتصويت عليه، الا أن مضمون نص المادة 119 من دستور 1996 والتي نصت على ان المبادرة

2 المادة 151 من دستور 1976.

3 المادة 152 من دستور 1976.

4 المادة 149 من دستور 1976.

5 المادة 121

6 المادة 122 من دستور 1996.

7 المادة 01/36 من دستور 1963.

بالقوانين حق لكل من رئيس الحكومة والنواب، وصفة النائب ملازمة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وليس أعضاء مجلس الأمة وبذلك حصر سلطة المبادرة بالتشريع في الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني.

لقد كان من أهم الإصلاحات التي حملها التعديل الدستوري لعام 2016 في مجال السلطة التشريعية هو رفع الحظر عن مجلس الأمة في مجال المبادرة بالتشريع وإعطائه فرصة المساهمة الفعلية في تحسين العمل التشريعي من خلال إشراكه في إعداد القوانين وليس التصويت عليها فقط، وأصبح لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين بجانب الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني<sup>8</sup>.

وباستقراء نص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 يتضح جليا بأن المؤسس الدستوري الجزائري منح سلطة المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة في مجالات محددة حصرا لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي وهذا ما يؤهلهم للمبادرة باقتراح القوانين في مجالات التنظيم.

### الفرع الثاني: التصويت على القوانين

تتطلب القوانين العادية للتصويت عليها في الغرفة الأولى الأغلبية البسيطة، أما القوانين العضوية فيصوت عليها بالأغلبية المطلقة، و على مستوى مجلس الأمة تتم المصادقة على النوعين بأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء مجلس الأمة.

إن التباين الظاهر في معالجة شرط النصاب القانوني للتصويت بين الغرفتين لدليل واضح على المهمة التي من أجلها وجد مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان، وهي تعليق نتائج عملية المصادقة على دور الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة والذي لا بد أن يخدم رغبة السلطة التي عينته وذلك بالاعتراض على ما لا ترغب في مروره من مبادرات برلمانية، وبذلك يتحدد مصير المبادرة التشريعية إما باقتطاع تأشيرة المرور واجتياز عائق المصادقة من قبل أعضاء مجلس الأمة بعدما تجاوزت عائق مرحلة التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي لن يبق أمامها سوى مرحلة الإصدار. وإما أن يمر نص المبادرة بعائق جديد وهو اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك حين اعتراض مجلس الأمة أي عدم المصادقة على النص، وهو ما يصطلح عليه بحالة الخلاف التي لا نتوقع أثارها إلا من قبل الغرفة الثانية.

استجاب التعديل الدستوري 2016 للانتقادات الموجهة لنصاب التصويت على القوانين على مستوى مجلس الأمة والمقدر ب 3 / 4 المجلس مما كان يوحى بإقحام الثلث المعين في صناعة مصير كل نص قانوني، ومن هنا جاء التعديل بنصاب جديد ينهي هذا الدور للثلث المعين وهو الأغلبية الأعضاء الحاضرين في القوانين العادية والأغلبية المطلقة في القوانين العضوية.

كما مس الإصلاح تنظيم حل الخلاف بين الغرفتين حيث أصبح إمكانية إعطاء الكلمة الأخيرة في ذلك للمجلس الشعبي الوطني وذلك على ضوء السلطة التقديرية للحكومة.

وبقي النهج الإصلاحى نفسه فى تعديل 2020 حيث أبقت المادة 145 على نفس نصاب التصويت وكذلك كيفية حل الخلاف إن وجد.

### المطلب الثانى: من حيث الاختصاص الرقابى للبرلمان

إن الرقابة ترتبط بطبيعة النظام وكذا بمبدأ الفصل بين السلطات وفكره التأثير والتأثر المتبادل بين السلطات، ولا يكون للرقابة قبول إلفى ظل الحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات المرن، ومن هنا سنبحث فى تطور الاختصاص الرقابى فى الإصلاحات الدستورية فى الجزائر بتناول الوسائل المرتبة للمسؤولية المباشرة فى الفرع الأول و الوسائل الرقابية غير المرتبة للمسؤولية المباشرة فى الفرع الثانى.

### الفرع الأول: الوسائل المرتبة للمسؤولية المباشرة

عرف هذا الدور محطات إصلاحية مهمة تتماشى والتطور فى طبيعة النظام السياسى الجزائرى، فعلى مستوى أدوات الرقابة المرتبة للمسؤولية المباشرة، بنى دستور 1963 فلسفته الرقابية على فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والرقابية من حيث التأثير والتأثر فاقر مساءلة رئيس الجمهورية كونه الممثل للحكومة ولبرنامجها، إذ قرر لأعضاء المجلس الوطنى الطعن فى مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، بشرط توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس<sup>9</sup>، والتصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطنى يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائى للمجلس. ولا يجوز الالتجاء إلى هذ التصويت العلنى إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة<sup>10</sup> وبهذا كان الأقرب إلى تحقيق التوازن بين السلطة والمسؤولية لكنه لم يراع فكرة استقرار المؤسسات واستمرارها ف جاء دستور 1976 ليصحح حسب السلطة آنذاك هذا الحال فرفع المساءلة المباشرة عن رئيس الجمهورية دون أن يقلص من سلطاته كما لم يوجد جهة أخرى تكون محل هذا النوع من الرقابة.

لقد جاء هذا الدستور بأهم إصلاح فى تنظيم الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، حيث قرر تحصين رئيس الجمهورية من أى مسؤولية سياسية تأسى بالدستور الفرنسى، إن هذا الإعفاء من المسؤولية السياسية المباشرة يتسع لكل أعضاء الحكومة على اعتبار أن السلطة التنفيذية فى هذا الدستور مبنية على الأحادية، لكن لا يمنع من البرلمان من مساءلة الحكومة عن طريق الأسئلة الكتابية أو عن طريق الاستجواب.

<sup>9</sup> المادة 50 من دستور 1963.

<sup>10</sup> المادة 56 من دستور 63.

إن هذا الوضع يتنافى ومبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية منا عرض دستور 76 لكثير من النقد، ومن هنا جاء تعديل 1988 لينتقل بنا إلى ثنائية السلطة التنفيذية وليقر بعد ذلك المساءلة المباشرة للحكومة عن برنامجها. وجاء دستور 1996 ليقر نفس الآلية واستمر الأمر في التعديلات اللاحقة حتى تعديل 2008 الذي غير شكل السلطة التنفيذية ولكنه لم يسقط الرقابة المباشرة للحكومة التي ظلت مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني ممثلة في الوزير الأول والذي يراه الفقه إخلالا واضحا بين السلطة والمسؤولية.

جاء تعديل 1988 بإصلاح جوهرى في مجال الرقابة مع تبني ثنائية السلطة التنفيذية فأقر الرقابة المرتبة للمسؤولية المباشرة الحكومة من خلال ما نصت عليه المادة 114 وعلى ضوء هذا النص أصبحت الحكومة ممثلة في رئيسها مسؤولة سياسيا عن برنامجها الذي يجب أن يحوز موافقة البرلمان عند عرضه عليه، وإلا تعرضت للحل ومن ثمة مجيء حكومة أخرى ببرنامج آخر وتكون مهددة بنفس المصير غير انه في هذه الحالة سيكون مصير المجلس من مصيرها وتجرى انتخابات تشريعية مسبقة.

كما اقر التعديل وجوب تقديم بيان عن السياسة العامة سنويا أمام المجلس الشعبي الوطني، يعقبه نقاش للمجلس دون أن يرتب المسائلة المباشرة وإنما اكتفى بإمكانية تقديم لائحة عقب المناقشة.

وكرس دستور 1989 ما جاء به تعديل 1988 فأقر مساءلة الحكومة أمام البرلمان وإمكانية إسقاطها إما عن طريق رفض برنامجها أو عدم منح الثقة له أو عن طريق تحريك ملتزم الرقابة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة 14 وهو أسلوب لم يأت به تعديل 1988.

### الفرع الثاني/ الوسائل الرقابية غير المرتبة للمسؤولية المباشرة

أما على مستوى الأدوات الرقابية غير المرتبة للمسؤولية المباشرة فقد سار التطور الإصلاحي عموما نحو الزيادة من هذه الأدوات ففي دستور 1963 تم اقرار الأسئلة بنوعيتها دون الحديث عن الاستجواب وهو ما تبينه المادة 38 .

ثم جاء دستور 1976 ليتراجع في الأسئلة فأخذ بالجنوبية فقط ولكنه جاء بالية الاستجواب دون ان يحدد أثره المباشر ولما جاء تعديل 1988 أقر الأسئلة بنوعيتها كما أخذ بالاستجواب

اللجان التحقيق، وعلى نهجه سارت التعديلات الدستورية اللاحقة وصولاً إلى آخر تعديل  
2020 دون تغيير إصلاحي كبير يذكر.