

حق المبادرة بالقوانين بين الدستورين الجزائري والمغربي 2011

د. لخذاري عبدالمجيد
جامعة خنشلة

ملخص

تعد الوظيفة التشريعية المهمة الأساسية للبرلمان، وباعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل التشريع أو إصدار النص القانوني، فإننا نجد مختلف الدساتير نصت على ذلك إلا أن الجهة المخولة لها مباشرة هذه المهمة اختلفت من دستور لآخر، فنجد الدستور الجزائري في المادة 119 منه نص على أنه لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، أما الدستور المغربي فقد منح هذا الحق لرئيس الحكومة وأعضاء البرلمان بغرفتيه (مجلس النواب ومجلس المستشارين) طبقاً لنص المادة 78 منه؛ وإن كانت المبادرة التشريعية يتقاسمها الجهاز التنفيذي والبرلمان في كلا البلدين إلا أننا نلاحظ في الواقع تفوق الجهاز التنفيذي على البرلمان في عدد القوانين الصادرة. وعليه فإننا من خلال هذه المداخلة نحاول معرفة عزوف البرلمان عن ممارسة حق المبادرة بالقوانين من خلال التطرق للمبادرة بمشاريع القوانين من الجهاز التنفيذي أولاً ثم البرلمان ثانياً وأخيراً امتيازات المبادرات الحكومية على المبادرات البرلمانية.

Résumé

La fonction législative est considérée comme la mission la plus importante du parlement et si on considère l'initiative à la législation comme première partie de l'exposition du texte juridique on trouve que toutes les constitutions parlent de cela sauf que la partie à laquelle elle lui est adressée diffère d'une constitution à une autre.

On trouve que la constitution algérienne dans l'article 119 donne le droit d'initiative au premier ministre et au député sauf que la constitution marocaine donne de ce droit au chef du gouvernement et au membre du parlement avec ses deux chambres en reliant à l'article 87 de ce dernier et si l'initiative législative se la divise. L'organe exécutif et parlement dans les deux états on trouve dans la réalité que l'organe exécutif a plus de poids que le parlement dans l'exposition des lois et par cette communication en va exposer la réticence du parlement à pratiquer le droit et l'initiative à la loi par la participation aux projets de loi en suite le parlement en deuxième position et en dernier lieu les privilèges de l'état sur le parlement

مقدمة:

تعد الوظيفة التشريعية المهمة الأساسية للبرلمان، وباعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل التشريع أو إصدار النص القانوني، فإننا نجد مختلف الدساتير نصت على ذلك إلا أن الجهة المخولة لها مباشرة هذه المهمة اختلفت من دستور لآخر، فنجد الدستور الجزائري في المادة 119 منه نص على أنه لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، أما الدستور المغربي فقد منح هذا الحق لرئيس الحكومة وأعضاء البرلمان بغرفتيه (مجلس النواب ومجلس المستشارين) طبقاً لنص المادة 78 منه؛ وإن كانت المبادرة التشريعية يتقاسمها الجهاز التنفيذي والبرلمان في كلا البلدين إلا أننا نلاحظ في الواقع تفوق الجهاز التنفيذي على البرلمان في عدد القوانين الصادرة.

وعليه فإننا من خلال هذه المداخلة نحاول معرفة عزوف البرلمان عن ممارسة حق المبادرة بالقوانين من خلال التطرق للمبادرة بمشاريع القوانين من الجهاز التنفيذي أولاً ثم البرلمان ثانياً وأخيراً امتيازات المبادرات الحكومية على المبادرات البرلمانية.

إن الوظيفة التشريعية تنصرف للبرلمانات أساساً، بل وتعد من أهم وظائف هذه المؤسسات تاريخياً وسياسياً، ولهذا، فإن دور البرلمان الأول أصبح هو وضع تلك القواعد، أي القوانين واليوم تعتبر وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به البرلمان، حتى إن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية وبرغم أن المبادرة إلى اقتراح القوانين وصياغتها في هيئة مشروعات تأتي غالباً من جانب السلطة التنفيذية، فإن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك المبادرة إلى اقتراح قوانين جديدة.

إن الاختصاص الأصيل للبرلمان هو سن التشريع ولا يعني ذلك احتكاره للوظيفة التشريعية، لقد عرف دستور 1989 إدخال تقنيات المعروفة في النظام البرلماني الأمر الذي كرسته آخر مراجعة ويشكل ذلك انطلاقة لإعادة التوازن وعملاً يهدف إلى إعادة الاعتبار للبرلمان وتقليصاً لدور السلطة التنفيذية.

يمارس البرلمان بغرفتيه السلطة التشريعية إذ ينص الدستور في مادته⁽¹⁾ 120 على وجوب مناقشة كل مشروع أو اقتراح قانون من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه وتنصب المناقشة حول المشاريع أو اقتراحات القوانين المعروضة عليه، ويناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه.

حددت المادة 115 من دستور 1989 مجال القانون الذي يتدخل فيه البرلمان بالتشريع 26 مجالاً إضافة إلى مجالات أخرى يحددها الدستور، إلا أن دستور 1996 ينص وفقاً للمادة 122 على أن يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور في أحكام أخرى وأيضاً في 30 ميداناً محدداً وفقاً لذات المادة لا سيما فيما يتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي والقواعد المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة وقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص⁽²⁾، حيث تتم المصادقة على القوانين العضوية بنظام الأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة⁽³⁾.

(1) انظر نص المادة 120 من دستور 1996.

(2) بوكرا إدريس: المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، العدد 1، 1998، ص 33.

(3) وفقاً للمادة 123 من نفس الدستور.

تنص المادة 119 من الدستور على أنه لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا ثم تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

بعد إيداع مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة أو اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب يتم دراسة النص من طرف اللجنة المختصة في الموضوع في مرحلتين اثنتين⁽²⁾:

- تخصص الأولى لدراسة مفصلة لمشروع أو اقتراح القانون يشرع فيها فور إحالة النص على اللجنة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني ثم يتم الاستماع لممثل الحكومة عندما يكون النص مشروع قانون أما إذا كان الأمر يتعلق باقتراح قانون فإنه يتم الاستماع إلى ممثل عن أصحابه، ويمكن للجنة استدعاء خبراء أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع الدراسة، وعلى إثرها يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه، ويرسل رئيس اللجنة التقرير النهائي إلى مكتب المجلس ليتم طبعه وإرسال نسخة منه للحكومة ثم توزيعه على كافة النواب ويسجل النص بعدها في جدول أعمال الجلسة المقررة من قبل المكتب بعد استشارة الحكومة واجتماع هيئة الرؤساء ويعطى أجل محدد بثلاثة أيام لإيداع التعديلات الكتابية غير أن الحكومة واللجنة المختصة لها الحق في إيداع التعديلات في أي وقت قبل التصويت أو تقديم تعديلات شفوية خلال جلسة الاستماع.

وفي حالة عدم إيداع اللجنة تقريرها في الشهرين الموليين للمشروع في دراسة النص المحال عليها يمكن للحكومة أن تطلب تسجيله في جدول الأعمال بعد موافقة المكتب.

أما المرحلة الثانية تتولى اللجنة دراسة التعديلات والبت فيها ولها إدخال التعديلات وتصادق عليها ثم يطبع ويوزع على النواب وتبلغه للحكومة ويسجل في جدول الأعمال.

وباعتبار حق المبادرة إلى التشريع أول مرحلة من مراحل سن التشريع، وهي من تحدد موضوعه ومضمونه، فإن الدستور المغربي لم يختلف في تحديد الجهات المخولة لممارسة هذا الحق، فنجده يمنح هذا الحقل لرئيس الحكومة وأعضاء البرلمان بغرفتيه، طبقا لنص المادة 78 منه.

لقد تبنى الدستور المغربي مبادئ الحكامة الجيدة، وخصائص الديمقراطية التشاركية، فبالإضافة إلى المبادرة التشريعية للمواطنين، فقد تم التنصيص على مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام، واتخاذ القرار، إن على المستوى الوطني أو المحلي، من خلال الإمكانية المتاحة للجمعيات والمنظمات غير الحكومية، للمساهمة في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية (الفصل 12)، وإحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها (الفصل 13)، وتقديم عرائض إلى السلطات العمومية (الفصل 15)، وإلى مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله وفقا للفصل 139⁽¹⁾

⁽¹⁾ وفقا للمادة 119 من دستور 1996.

مولود ديدان: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2007، ص 250. ⁽²⁾

⁽¹⁾ أحمد حضرائي: المبادرة التشريعية للمواطنين وفقا للدستور المغربي، انظر على الموقع: www.arabsfordemocracy.org.

وبعيدا عن الإشكال المتواتر «غالبا» بخصوص تفوق المبادرات التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية ذات المصدر البرلماني، فإنه من منطلقات (2):

- تأخر الحكومة في عرض مشاريع القوانين التنظيمية وفق مخططها التشريعي والحاجة إلى تسريع عرض مشاريع القوانين التنظيمية قبل متم هذه الولاية طبقا للفصل 86 من الدستور فإن الإشكال يهم التنازع حول أحقية المبادرة البرلمانية، بخصوص مقترحات القوانين التنظيمية وهل للحكومة الحق في الدفع بعدم أحقية البرلمان في تقديم هذه المقترحات؟

يجد الحق الدستوري لأعضاء البرلمان، في تقديم مقترحات القوانين التنظيمية؛ أساسه من خلال المبررات التالية:

إن التنصيص على «مقترحات القوانين التنظيمية» في الفصل 85 من الوثيقة الدستورية، دليل قاطع على إرادة المشرع في وجودها لا عدمها؛ حيث إن القول بوجود مرور مشاريع القوانين التنظيمية على المجلس الوزاري قصد التداول فيها، يعني أن كل المبادرات بخصوص القوانين التنظيمية لا معنى لها دون المرور على المجلس الوزاري، قول مردود من زاويتين هما أن الفصل 49 تحدث عن مشاريع القوانين التنظيمية، ولم يتحدث عن مقترحات القوانين التنظيمية؛ وأيضا وبإعمال قاعدة القياس، فمقترحات القوانين العادية لا تمر على المجلس الحكومي، رغم التنصيص الدستوري على كونه يتداول في مشاريع القوانين العادية.

إن التجارب البرلمانية السابقة شهدت تقديم مقترحات قوانين تنظيمية، كمقترح فريق الوحدة والتعدلية في الولاية البرلمانية الثالثة، حول تعديل الفقرة الأولى من الفصل 11 من القانون التنظيمي للمالية رقم 34.79 (جريدة رسمية يوم 07-01-1981)، وبالتالي فلا يجب النكوص عن هذا المكتسب. إن القوانين التنظيمية التي لها مكانتها الدستورية كقوانين مكملة أو مفسرة للدستور، لا تعني انفراد الحكومة بحق المبادرة فيها، وترك المبادرة للبرلمان في مجال القانون العادي إذ إن بعض القوانين العادية أهم للمجتمع والبلاد من بعض القوانين التنظيمية.

وحيث إن الحكومة تأخرت في إعداد مشاريع القوانين التنظيمية، بما يتواءم الفصل 86 من الدستور، وكذا وفق مخططها التشريعي فإن (2):

- أولا: كل الدلائل قائمة على أحقية أعضاء البرلمان في التقدم بمقترحات قوانين تنظيمية.
- انيا: عدم التعامل التمييزي الصارم بين القوانين التنظيمية والقوانين العادية، بالشكل الذي يجعل الأخيرة أقل مرتبة من الناحية الموضوعية، إذ إن العديد من القوانين العادية ربما هي أهم بكثير من بعض القوانين التنظيمية. وإن كان المجتمع يمكنه أن يستمر بدون مجلس وطني للغات والثقافة المغربية، فإنه لا يمكن أن يستمر بدون قوانين لنظام الأسرة والحالة المدنية، والحقوق والحريات الأساسية، وتحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها... (وهي التي تنظمها قوانين عادية وبالتالي فالمشرع الدستوري إذا كان استند إلى المعيار الشكلي في تمييزه بين مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية - عمدا أو سهواً - (أي أن الأولى ذات المصدر الحكومي تمر وجوبا على المجلس الوزاري والأخرى ذات الأصل البرلماني لا تمر على المجلس الوزاري)، فإن ذلك لا يمنح الحق لاجتثاث حق دستوري واضح لأعضاء البرلمان في التقدم بمقترحات

(2) طه لمحمداني: الأسس الدستورية لأحقية أعضاء البرلمان في التقدم بمقترحات قوانين تنظيمية، جريدة اليوم المغربية، 28 يوليو 2013.

(2) طه لمحمداني: الأسس الدستورية لأحقية أعضاء البرلمان في التقدم بمقترحات قوانين تنظيمية، المرجع السابق.

قوانين تنظيمية، أو فرض مسطرة خاصة على الأخيرة غير منصوص عليها دستوريا، من سلطة تنفيذية مطالبا أخلاقيا بالدفع بما يسهل شروط وإجراءات ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي والتعاون معه، وتدعيم قدرات أعضائه من ناحية الخبرة القانونية.

إن وجوب استثمار التنصيص الدستوري على هذا الاختصاص للسلطة التشريعية والإسراع بتنزيل جملة القوانين التنظيمية التي نص عليها الدستور، والعمل بمنطق تعاون وتنافس إيجابي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا بهذا المنطق التصارعي الذي نلحظه والذي -لا محالة- سيكون في غير صالح الحكومة التي توجب عليها الوثيقة الدستورية تدبيرا زمنيا أسرع لإخراج القوانين التنظيمية، لا يتعدى الولاية التشريعية الحالية.

خاتمة:

رغم أن كلا من الدستور الجزائري والمغربي قد نصا على حق البرلمان في المبادرة بالتشريع وإصدار مختلف القوانين إلا أن الواقع يسجل انحسار لمجال التشريع للبرلمان في مقابل السلطة التنفيذية التي استولت على التشريع وإصدار القوانين الأمر الذي يستدعي الدراسة والتحليل والبحث عن مكن الخلل.