

النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري

أ / ديبلي كمال - جامعة تبسة -
طالب دكتوراه مسجل بجامعة عنابة

ملخص :

تمر عملية إعداد النص القانوني بمراحل وإجراءات جوهرية. وأهم هذه المراحل والمحطات تلك التي تتم على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة والمتعلقة بدراسة ومناقشة مشاريع ومقترحات القوانين، والتي لا يمكن عمليا أن تتم على مستوى الجلسة العامة للمجلس التشريعي، باعتبارها فضاء غالبا ما تبرز فيه الميولات الحزبية ونطغي عليه التجاذبات السياسية، الأمر الذي يتنافى والطابع التقني والفني للعملية التشريعية التي تستوجب البحث والدقة والتركيز. وعليه عمد المشرع الجزائري على غرار باقي الأنظمة التشريعية المقارنة إلى إسناد مهمة تحضير النصوص لقانونية إلى اللجان البرلمانية الدائمة، وإعداد التقارير بشأنها، ثم عرضها على المجلس لتكون بمثابة الأرضية التي تنطلق عن أساسها أشغال الجلسة العامة.

وقد تنوع السند القانوني للجان البرلمانية الدائمة في الجزائر، فجد لها الأساس في الدستور، حيث نصت المادة 117 منه على تشكيلها على مستوى الغرفتين، وطبقا لذلك جعل منها القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة أهم الأجهزة المشكلة للبرلمان في المادة 9 منه. وتولى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان تحديد طرق وإجراءات تشكيلها، ومجال اختصاصها، وكذا نظام سير أشغالها.

Résumé :

Le processus de l'élaboration d'un texte de loi passe par plusieurs phases et étapes aussi essentielles qui importantes dont celles se déroulant au niveau des commissions parlementaires permanentes. Il s'agit de l'examen et de la discussion des projets ou propositions de lois qui ne peuvent pratiquement pas se faire au niveau de la séance plénière de l'assemblée parlementaire, en regard qu'elle constitue un espace ou apparaissent et se croisent les tiraillement politiques et les penchement partisans, ce qui est incompatible avec le caractère technique du processus législatif lequel recommande et exige de l'étude, de la précision et de la concentration.

Pour ce faire, le législateur algérien, à l'instar des autres systèmes législatifs comparés, avait décidé de confier aux commissions parlementaires permanentes, la mission de la préparation des textes de lois, de l'élaboration et la rédaction de rapports relatifs à ces textes de lois, ensuite leur exposition au parlement, a fin qu'ils soient et constituent la plate forme sur la base de la quelle se dérouleront les travaux de la séance plénière. Le statut juridique des commissions parlementaires permanentes en Algérie, a varié depuis son fondement constitutionnel, puisque, l'article 117 de la constitution stipule la composition de ces commissions au niveau des deux chambres. Aussi, la loi organique 99-02 Fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et l'Assemblée de la Nation et leurs relation avec le gouvernement dans son article 9 a fait de ces organes les plus importants du parlement. Les règlements intérieurs des deux chambres parlementaires déterminant les modalités et procédures de leur constitution, le domaine de leur compétence ainsi que le règlement du déroulement de leur travaux.

مقدمة

أجمع فقه القانون الدستوري، والقانون البرلماني على ضرورة العمل بنظام اللجان البرلمانية ولا سيما اللجان الدائمة، والتي اعتبرها من أهم الأجهزة المشكلة للبرلمان والمساعدة له، خاصة في مجال التشريع، الأمر الذي كرسته جل الأنظمة المقارنة، حيث جعلت من اللجان البرلمانية الدائمة أهم المحطات والمراحل التي تمر بها العملية التشريعية. وبالنظر إلى كون عملية سن التشريع عملية مركبة ومعقدة، تستوجب الجدية في الدراسة والمعالجة والدقة في الصياغة، بالنظر إلى الطابع الفني والتقني الذي أصبحت تتسم به التشريعات الحديثة المواكبة للتطور العلمي والتكنولوجي. والحال أن الجلسة العامة للبرلمان لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تحقق صنع التشريع بالجودة والموضوعية التي تضمن الفعالية اللازمة، أمام العدد المعتبر لأعضاء المجلس من ناحية، واختلاف توجهاتهم وميولاتهم السياسية من ناحية أخرى، مما يؤثر سلبا على قوة البرلمان وقدرته على المداولة والمناقشة وبالتالي على أدائه وفعاليته.

وعليه اتجهت جهود واجتهادات الباحثين في مجال تطوير الأداء البرلماني إلى تعزيز شروط وسبل تفعيل دور اللجان البرلمانية الدائمة، لما يكتسبه هذا الموضوع ببعديه العضوي والوظيفي من أهمية باعتبار هذه الأخيرة من أهم الأجهزة الداخلية للبرلمان من جهة، وبالنظر إلى المهام المنوطة بها والصلاحيات الموكلة لها من جهة أخرى، حيث تضطلع اللجان البرلمانية الدائمة بدراسة ومناقشة مشاريع ومقترحات القوانين، والنظر في المواضيع المحالة عليها من طرف البرلمان أو الحكومة، لإبداء الرأي والملاحظات حولها، ثم إعداد التقارير بشأنها، وعرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها.

ولم يشذ المشرع الجزائري عن القاعدة، حيث نص على غرار باقي التشريعات المقارنة على اللجان البرلمانية الدائمة. فنجد لها السند والأساس في دستور 1996، حيث جاءت أحكام المادة 113 والمادة 117 منه بوجوب تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان. ونص طبقا لذلك القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08/03/1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ولا سيما المادة 9 منه والتي جعلت من اللجان الدائمة إحدى الأجهزة الداخلية للمجلس. وتولى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان مسألة تنظيم هذا الجهاز وسير أشغاله.

المبحث الأول: تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة

عرف الفقيه الفرنسي جوزاف بارثيلمى (Josep Barthélemy) اللجان البرلمانية الدائمة على أنها "أجهزة تتشكل داخل كل مجلس تشريعي، وتتألف من عدد محدد من الأعضاء على أساس اختصاص مفترض، وتكلف أساسا بتحضير أعماله وتقدم تقريرا بشأنه"⁽¹⁾. فهي بذلك تشكيلات مصغرة ومنظمة تعكس إلى حد كبير تركيبة المجلس. وتقتضي دراسة تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة الإحاطة بطبيعة وشروط العضوية فيها، وكذا إجراءات وطرق هيكلتها.

المطلب الأول: ضوابط ومحددات تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة

غالبا ما تتشكل اللجان البرلمانية الدائمة على أساس قاعدة المحاصصة الحزبية داخل المجلس⁽²⁾، حيث يراعى حجم الكتل والمجموعات البرلمانية عند تشكيل اللجان الدائمة، ونسبة تمثيل القوى السياسية فيها، وذلك تكريسا للمقاربة بين التمثيل العام داخل البرلمان والتمثيل داخل اللجان الدائمة، الأمر الذي يجعل من كل لجنة دائمة وفق هذه القاعدة مجلسا مصغرا⁽³⁾.

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري، حيث نص على تشكيل اللجان الدائمة لكلا المجلسين بداية كل عهدة تشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد الكلي أو الجزئي بداية كل دورة برلمانية، الأمر الذي يفسر طابع الديمومة الذي تتسم به هذه اللجان. وتخضع اللجان البرلمانية الدائمة في تشكيلها لقاعدة التمثيل النسبي، والتي تضمن التمثيل المتوازن داخل هياكل المؤسسة التشريعية فيما بين الأطياف المشكلة للبرلمان، بحيث تستفيد كل كتلة برلمانية من عدد من المقاعد داخل اللجان الدائمة يتوافق مع العدد الكلي لأعضائها مقارنة مع العدد الأقصى المحدد لعدد أعضاء كل لجنة دائمة، بحيث تعكس هذه الأخيرة تركيبة المجلس⁽⁴⁾.

كما أتاح المشرع الجزائري لأعضاء البرلمان غير المنتمين للكتل والمجموعات البرلمانية إمكانية الانضمام للجان الدائمة بناء على طلبهم يقدم إلى مكتب المجلس، ويراعي هذا الأخير رغبات المعنين وميولاتهم في حدود الإمكان وحسب المقاعد المتبقية عند الاقتضاء⁽⁵⁾، سعيا منه لتوسيع قاعدة المشاركة لجميع التيارات المشكلة للبرلمان، ولا سيما المعارضة البرلمانية والأعضاء غير المتحيزين. إلا أن هذا المسعى لا يمكنه حسب رأينا أن يحقق ذلك، لأنه متوقف على مسائل إجرائية تغيب عمليا وواقعا التمثيل الواسع لجميع مكونات المجلس ولا سيما تلك المتعلقة بالمشاركة الفعلية للمعارضة بالنظر إلى التجذبات السياسية التي تقع عند تشكيل الهياكل والأجهزة البرلمانية، خاصة أن المشرع لم ينص على وجوب عضوية المعارضة في اللجان الدائمة خلافا لما هو مكرس في بعض الأنظمة المقارنة التي تخصص وبصفة وجوبية رئاسة المعارضة البرلمانية للجنة واحدة على الأقل من اللجان الدائمة للمجلس⁽⁶⁾.

وتجدر الإشارة أن حتمية تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة على أساس قاعدة التمثيل النسبي يؤثر في اعتقادنا على أشغال وأداء اللجان الدائمة، بالنظر إلى الميول والتعصب لمشروع الحكومة، وتأثير الكتل البرلمانية خاصة إذا حازت الحكومة على الأغلبية البرلمانية أو المنبثقة عنها، مما يؤثر على جدية واحترافية العمل التشريعي. وتطرح في هذا الصدد إشكالية الموازنة بين التركيبة البشرية للجان الدائمة والعمل الفني والتقني الذي يتطلبه العمل التشريعي الفعال والذي يقوم على أساس الموضوعية والحياد.

فمن حيث الشكل يتبين لنا سهولة الاعتماد على قاعدة المحاصصة الحزبية في تشكيل اللجان الدائمة، ولكن وبالنظر إلى طابع التخصص الذي تتسم به اللجان الدائمة ودقة وتقنية الموضوعات، والمسائل الراجعة له بالنظر، فلا يمكن بأي حال بل يستحيل وضع معايير وشروط للعضوية داخل اللجان البرلمانية الدائمة وفق قاعدة التمثيل الحزبي بالنظر إلى تركيبة المجلس في حد ذاته⁽⁷⁾. ولا يمكن أن نتصور والحال وما تسفر عنه العملية الانتخابية من تركيبة تفتقد في الغالب للكفاءة والتخصص وإذا كان لامناص من تكريس مبدأ الديمقراطية واعتماد المعيار السياسي كأسلوب في تشكيل اللجان الدائمة وبالنظر إلى طبيعة عملها، فإن الأمر يتطلب ضرورة استقطاب الأحزاب ما أمكن من الكفاءات وذوي التجربة والتخصص عند الترشيح، والتخلي بروح المسؤولية بهدف تحقيق متطلبات وتطلعات المجتمع⁽⁸⁾.

ومهما يكن في أمر، فإن تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة مسألة داخلية، تعبر عن استقلالية البرلمان في تأليف أجهزته الداخلية بكل سيادة، ويخضع ذلك لاعتبارات سياسية تحركها أجنحة حزبية، فقد يلجأ المجلس في تشكيل لجانه الدائمة للتوافق فيما بين الكتل البرلمانية، ولا يخضع فيما يقرره في هذا الإطار إلى أي رقابة من أي جهة كانت.

المطلب الثاني: العضوية في اللجان البرلمانية الدائمة

نص النظامان الداخليان لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على العضوية في اللجان البرلمانية الدائمة، واستقراء لأحكام المادة 33 والمادة 27 على التوالي نجد أن المشرع الجزائري لم يجعل من العضوية في اللجان البرلمانية الدائمة أمر وجوبي بقوله "يمكن لكل نائب أن يكون عضواً في لجنة دائمة...". وأستعمل المشرع لفظ "يمكن" والتي تعني تمتع نائب أو عضو البرلمان بحق الإنضمام إلى اللجان الدائمة وليس الإلزام، وبالرجوع إلى القواعد العامة نستخلص أن صاحب الحق له أن يتنازل عنه، كما له أن يحتج به، وبالتالي يمكن والحال افتراض عدول عدد من النواب أو الأعضاء عن العضوية في اللجان الدائمة، تحت أي ذريعة كانت لغياب الثقافة التمثيلية وروح المسؤولية

واللامبالاة لدى بعض النواب، فيجد البرلمان نفسه أمام الإستجداء لتعبئة لجانه الدائمة. إلا أنه والراجح أن المشرع ترك حرية الانتماء والعضوية في اللجان البرلمانية الدائمة دون النص على الطابع الإلزامي، باعتبار أنه يمكن التنازل عن الحق المدني ولكن لا يمكن التنازل عن الواجب النيابي⁽⁹⁾.

كما نص المشرع على عدم إمكانية انضمام النائب أو العضو إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة. وقد أصاب المشرع في التصييص على التمانع في أكثر من لجنة دائمة واحدة، حتى يتفرغ النائب أو العضو لمهام اللجنة الدائمة التي ينتمي إليها كلياً ودون سواها، بالإضافة إلى احترام مبدأ التخصص المفترض، لأنه وفي حالة المخالفة ومنح العضو حق العضوية في أكثر من لجنة دائمة قد يعزز من فرضية المفاضلة والانتقاء في حضور أشغال اللجان الدائمة، خاصة إذا تزامنت جلسات اللجان الدائمة مع بعضها البعض بالنظر إلى كثافة العمل التشريعي، فيميل العضو للمسائل التي تستهويه أو التي تتماشى وخلفياته السياسية أو الحزبية. فظلاً عن الإخلال بالطابع الإلزامي لحضور جلسات اللجان الدائمة. فيكون العضو بذلك حاضراً في جلسات لجنة معينة وغائبا عن جلسات لجنة أخرى، بالإضافة إلى ذلك فإن الجمع بين عضوية أكثر من لجنة من شأنه أن يخل أيضاً بالتوازن بين اللجان من حيث عدد الحضور مما يعزز أكثر ظاهرة الغياب.

أما فيما يتعلق بعدد أعضاء اللجان البرلمانية الدائمة، فإن المشرع إعتد التتصيص على الحد الأدنى والحد الأقصى للمقاعد الواجب شغلها داخل اللجان الدائمة لكلتا الغرفتين، وقد ميز في ذلك بين عدد أعضاء لجنة المالية والميزانية وباقي لجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، حيث حدد عدد أعضائها بين 30 و50 عضواً، في حين حدد عدد أعضاء اللجان الدائمة الأخرى بين 20 و30 عضواً⁽¹⁰⁾. ولا شك أن هذا التمييز مرده كثافة وتقل أعمال هذه اللجنة والمتعلقة بالجانب المالي للدولة.

ولكن وبالرجوع إلى اللجان الدائمة لمجلس الأمة، نجد أن المشرع اعتمد نفس القاعدة ولكنه إضافة زيادة على ذلك مفاضلة للجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان. ومهما يكن من أمر فإننا نعتقد أن المشرع اعتمد على هذه القاعدة في تحديد عدد أعضاء اللجان الدائمة لإضفاء نوع من المرونة في تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة، بحيث يمكن تدارك وتحويل عدد أعضاء اللجان كلما اقتضت الضرورة ومقتضيات العمل ذلك.

وقد عالج المشرع حالات الشغور في مقاعد اللجان الدائمة، كالاستقالة والوفاة أو إسقاط العضوية أو الوقوع في إحدى حالات التنافي⁽¹¹⁾. حيث نص على استخلاف النائب أو العضو بنفس الإجراءات المتبعة في العضوية، أي

وفق قاعدة التمثيل النسبي، في حين أغفل المشرع التنصيب على الحالات التي يتم فيها ما يعرف بالهجرة النيابية، وكذا في حالة إقالة نائب أو عضو من الكتلة البرلمانية التي تم الانضمام للجنة الدائمة على أساس انتسابه لها.

وتكريسا لفكرة التناوب على أعمال اللجان البرلمانية الدائمة، والعمل على رفع مستوى التأهيل واكتساب الخبرات في الأداء البرلماني لدى العضو، نص المشرع على إمكانية تجديد اللجان البرلمانية الدائمة كل سنة كليا أو جزئيا. وقد يرد التجديد على اللجان الدائمة برمتها، أو قد يقتصر على تجديد مكتبها فقط. وتجدر الملاحظة أن المشرع سلك نفس المسلك فيما يتعلق بطبيعة تجديد اللجان الدائمة فجعله أمرا جوازي وليس إجباري، كما هو الحال بالنسبة للعضوية في اللجان الدائمة، وإذا كان لا بد من تجديد اللجان الدائمة، فإننا نميل إلى وجوب تجديد مكاتب اللجان الدائمة حفاظا على الاستقرار النسبي لهياكل البرلمان بالنظر إلى ما تتطلبه عملية إعادة تشكيل اللجان الدائمة من إجراءات وتجاذبات وإهدارا للوقت من ناحية، وضمان التناوب على مكاتب اللجان الدائمة من ناحية أخرى.

المطلب الثالث: هيكله اللجان البرلمانية الدائمة

من البديهي عمليا هيكله اللجان الدائمة باعتبارها جهازا قائما بذاته⁽¹²⁾، وذلك لتسهيل عملها وتنظيم أشغالها هذا من ناحية، وبالنظر إلى حركيتها وطبيعة نشاطها، سواء على مستوى جلساتها أو على مستوى الجلسة العامة للمجلس من ناحية أخرى. وعلى هذا الأساس كرس القانون البرلماني على أن يكون لكل لجنة دائمة مكتب يتألف في الغالب من رئيس اللجنة الدائمة ونائبا له ومقررا أو أكثر⁽¹³⁾.

يتولى مكتب اللجنة الدائمة السهر على تنظيم نشاط اللجنة، ويكون سيذا في إعداد جدول أعمالها وتحديد جلساتها وسير أشغالها⁽¹⁴⁾. وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري، حيث نص على تنصيب مكتب كل لجنة دائمة، في اجتماع بدعوة من رئيس المجلس يضم مكتب المجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية، ويسعى هذا الاجتماع إلى التوافق بين المجموعات البرلمانية في ترشيح وتوزيع مهام مكتب اللجنة الدائمة والمشكل من رئيس اللجنة الدائمة ونائب رئيس اللجنة ومقررها، وفق قاعدة التمثيل النسبي دائما. تعرض النتائج على المجلس للمصادقة عليها. وفي حالة عدم التوافق يتم انتخاب رئيس اللجنة الدائمة ونائبه والمقرر بالاقتراع السري على أساس القائمة الإسمية في دورة واحدة، وفي حالة التساوي في الأصوات يعلن عن فوز المترشح الأكبر سنا⁽¹⁵⁾.

وما يلاحظ على تركيبة مكتب اللجنة الدائمة عدم التنصيص على نائب أو مساعد للمقرر، مما يطرح إشكال نيابته في حالة الغياب أو وقوع المانع، ويستوجب الأمر في هذه الحالة تولي رئيس اللجنة تعيين من ينوب عن المقرر من بين أعضاء اللجنة الدائمة المعنية⁽¹⁶⁾.

وتبرز مهام رئيس اللجنة الدائمة في رئاسة مكتبها، ويتولى دعوتها للانعقاد أثناء دورات البرلمان، ويسهر على إدارة وتنسيق أعمالها، ويصادق على تقاريرها المتعلقة بمشاريع ومقترحات النصوص التشريعية، وكذا الملفات الراجعة لها في الاختصاص، كما يرأس جلسات اللجنة ويعمل على ضبطها وفرض الاحترام داخلها. ولرئيس اللجنة الدائمة أن يوقف أعمالها ويستأنفها⁽¹⁷⁾. ويتكفل رئيس اللجنة الدائمة باستدعاء الخبراء والمستشارين، وكل من يرى في حضوره لأشغال اللجنة ضرورة وفائدة تمكنها من تفعيل دورها وتعزيز أدائها⁽¹⁸⁾. كما يقوم بتمثيل اللجنة الدائمة في كل المهام التنسيقية داخل المجلس.

أما مهام مقرر اللجنة الدائمة، فهي ذات طابع تقني صرف⁽¹⁹⁾، تتمثل مهامه في إعداد التقارير الخاصة بدراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات النصوص القانونية وكل المسائل والمواضيع المحالة عليها، وكذا التقارير المتعلقة بالمهام الاستطلاعية والمعاینات الميدانية، والمتضمنة حوصلة أعمال اللجنة الدائمة دون إفراط أو تفريط. ويقوم المقرر بتقديمها إلى رئيس اللجنة ممهورة بتوقيعه. ويتولى مقرر اللجنة تلاوة تلك التقارير في الجلسة العامة، وله أن يأخذ الكلمة متى أراد ذلك كما يقع على عاتقه عند الاقتضاء الدفاع عن مواقف اللجنة الدائمة وشرح كل ما توصلت إليه من نتائج.

المبحث الثاني: اختصاص اللجان البرلمانية الدائمة

تختص اللجان البرلمانية الدائمة بدراسة ومناقشة مشاريع ومقترحات القوانين وكل المسائل والموضوعات المحالة عليها والراجعة لها بالنظر، وفي المجال الذي حدده لها المشرع، كما تمارس اللجان الدائمة فضلا عن ذلك جملة من الصلاحيات في حدود ذلك الاختصاص لتمكينها من تأدية مهامها، وتفعيل دورها خاصة في المجال التشريعي.

المطلب الأول: مجال اختصاص اللجان البرلمانية الدائمة

لم يستقر الفقه الدستوري على معيار فاصل يمكن الاعتماد عليه في توزيع الاختصاص فيما بين اللجان البرلمانية الدائمة للمجلس التشريعي، باعتبارها مسائل تنظيمية بحتة، يرجع الفصل فيها إلى سلطة البرلمان واستقلاليتها في تنظيم أجهزته الداخلية وتحديد اختصاصها حسب الظروف السياسية والمقتضيات العلمية.

والأصل في تحديد عدد اللجان الدائمة، واختصاصها يتم بالنظر إلى ما يقابلها من حقائب وزارية⁽²⁰⁾، حتى تتمكن لجان المجلس من تغطية موضوعات كل القطاعات المسندة للجهاز التنفيذي، بحيث تخصص كل لجنة دائمة بالنظر في مجال محدد من المجالات التي تضطلع بها الحكومة في تنفيذ سياستها العامة⁽²¹⁾. وقد أعتمد هذا الأسلوب في الأنظمة التي منحت للجان الدائمة الاختصاص الرقابي فظلا عن الاختصاص التشريعي، بحيث تختص اللجان الدائمة في النظر في مشاريع القوانين المحالة عليها من قبل الوزارة التي تقابلها، بالإضافة إلى ممارسة الرقابة على أعمال ذات الوزارة⁽²²⁾.

وقد تجاوزت الأنظمة هذا الأسلوب في تحديد اختصاص وعدد اللجان الدائمة، بمالها من سلبيات أفرزها الواقع العملي، فقد تجد بعض اللجان الدائمة نفسها في عطلا وركود ودون نشاط طيلة الدورة البرلمانية بل طيلة الفترة التشريعية في بعض الأحيان، لانعدام المبادرة بالتشريع من قبل الوزارة المقابلة لها. في حين تؤدي لجان دائمة أخرى نشاط دون انقطاع خلال وبين دورات البرلمان، بالنظر إلى إسهاب بعض الوزارات التي تسمى بالوزارات الثقيلة في مجال المبادرة بالتشريع.

بالإضافة إلى كون الجهاز الحكومي يخضع في تكوينه بالدرجة الأولى لاعتبارات سياسية، وما قد يطرأ عليه من تحوير إما بزيادة حقائب أو التقليل منها، مما يؤثر بالتالي على اختصاص وعدد اللجان الدائمة، إما بحل بعض اللجان أو إعادة تشكيل أخرى، وما يترتب على ذلك من تذبذب واضطراب على مستوى هياكل البرلمان وجدول أعماله⁽²³⁾.

وعليه عملت جل الأنظمة المقارنة على الموازنة بين عدد اللجان الدائمة للمجلس ووزارات الجهاز التنفيذي، معتمدة على المزج بين القطاعات المتقاربة في التخصص، خاصة تلك التي لا تعرف ديناميكية في مجال التشريع، فيسند لبعض اللجان أكثر من قطاع، على أن تغطي لجان المجلس الدائمة كل قطاعات الجهاز التنفيذي، ويكون المعيار المعتمد وفق هذا الأسلوب هو المعيار المادي الذي يقوم على توزيع العمل فيما بين اللجان الدائمة، بالنظر إلى الموضوعات بغض النظر عن الحقائب الوزارية للجهاز التنفيذي وعددها⁽²⁴⁾.

وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري، حيث حدد عدد اللجان الدائمة لكلتا الغرفتين وحدد مجال اختصاصها تحديدا حصريا، بحيث أوكل لكل لجنة دائمة مهمة النظر في كل المواضيع والمسائل المرتبطة أساسا بميادين وقطاعات معينة ومحددة⁽²⁵⁾، تكفل إلى حد كبير تقادي إشكالية تنازع الاختصاص الإيجابي أو السلبي بين اللجان الدائمة عند إحالة المواضيع للدراسة.

فص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على تشكيل إثني عشرة (12) لجنة دائمة وهي :

- 1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات
 - 2- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية
 - 3- لجنة الدفاع الوطني.
 - 4- لجنة الميزانية.
 - 5- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط.
 - 6- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
 - 7- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة.
 - 8- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة.
 - 9- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني.
 - 10- لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية.
 - 11- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية ولا سلكية.
 - 12- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمهوري.
- ونص النظام الداخلي لمجلس الأمة على تسع (9) لجان دائمة وهي:
- 1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.
 - 2- لجنة الدفاع الوطني .
 - 3- لجنة الخارجية والتعاون والجالية الجزائرية بالخارج.
 - 4- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.
 - 5- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
 - 6- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
 - 7- لجنة التجهيز والتنمية المحلية.
 - 8- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الاجتماعي.
 - 9- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.

يتضح من خلال ما حدده النظامين الداخليين التفاوت في عدد اللجان البرلمانية الدائمة للغرفتين بالرغم من أنهما غرفتين لمجلس واحد مما أدى إلى عدم التجانس في توزيع الاختصاص فيما بين لجان الغرفتين. وقد نجد لذلك مبرر في كون عدد نواب الغرفة الثانية أكبر من عدد أعضاء الغرفة الأولى، ومهما يكن من أمر فإن اللجان الدائمة لمجلس الأمة تولت تغطية كل الاختصاصات الموزعة على اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني والتي تقابل في مجملها نشاط الجهاز التنفيذي ومختلف قطاعاته.

أما فيما يتعلق بتحديد مجال اختصاص اللجان الدائمة، فقد اعتمد المشرع الجزائري على أسلوب الدمج بين الموضوعات المسندة للحقائب الوزارية

المشكلة للجهاز التنفيذي، وهو ما نلاحظه على اختصاص لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني وكذا لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية بالمجلس الشعبي الوطني.

وقد أكد المشرع على أن مسألة التزام اللجان الدائمة بمجال اختصاصها أمر حكمي لا يمكن تجاوزه. وفي قراءة تحليلية لأحكام النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان⁽²⁶⁾، والمتعلقة بتحديد اختصاص كل لجنة دائمة، إلا أنه وبالرغم من توخي الدقة في تحديد مجال الاختصاص، إلا أن مسألة تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبى بين اللجان الدائمة عند إحالة الملفات للدراسة تبقى قائمة بالنظر إلى كثافة النصوص التشريعية وتشابكها وتداخل موضوعاتها.

وعليه عمد المشرع إلى التنصيص على الفصل في إشكالية التنازع في الاختصاص، حيث أوكل هذه المهمة إلى مكتب المجلس طبقاً للمادة 46 /ف2 والمادة 40 على التوالي من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، واستقراء الأحكام المادتين، نجد أن المشرع استعمل عبارة "تسوية المسألة" وتعني التشاور والتوافق في تحديد اللجنة الدائمة المختصة بالنظر في الموضوع محل التنازع.

المطلب الثاني: صلاحيات اللجان البرلمانية الدائمة

منح المشرع للجان البرلمانية الدائمة صلاحيات واسعة بمناسبة ممارسة اختصاصها، باعتبارها غرفة العمليات أو المخبر الذي يتم على مستواها المداولات الفعلية والحسم بنسبة كبيرة في مصير المشاريع ومقترحات النصوص القانونية المحالة عليها⁽²⁷⁾. وقد تقتضي دراسة ومناقشة النصوص القانونية الاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص واللجوء إلى الاستشارة⁽²⁸⁾، خاصة إذا تعلق الأمر بالمسائل الفنية والتقنية ذات التخصص الدقيق.

وهو أمر ضروري إذا ما أخذنا في الاعتبار مستوى التركيبة البشرية للجان الدائمة والتي قد تفتقر إلى التخصص والكفاءة أو التجربة. وعليه اتجهت جل الأنظمة المقارنة إلى التنصيص على آلية الاستعانة بالاستشارة وطلب الخبرة، لما تحتويه من مقاصد وأهداف مواكبة للتطور العلمي والتكنولوجي الذي اثر بشكل مباشر في طبيعة التشريع الحديث.

وبالرجوع إلى طبيعة عمل اللجان الدائمة، ومهامها فإننا نجدتها فنية وتقنية مما يستدعي تدخل الخبراء والمستشارين، بالنظر إلى التخصص الذي آلت إليه الموضوعات المطروحة وكذا تشابك القضايا السياسية والتشريعية والمسائل الاقتصادية والاجتماعية، وهو الأمر الذي يمكن ويساعد النائب أو عضو البرلمان في الأداء الفعال في مجال صنع التشريع⁽²⁹⁾.

كما يمكن للجان الدائمة في إطار الصلاحيات الموكلة لها، أن تستدعي هيئة الرؤساء⁽³⁰⁾ في الحالات التي يقوم فيها الجدل والتجاوزات السياسية بين التيارات المشكلة للمجلس حول نص قانوني يعالج قضية من القضايا الهامة. وتدرج هذه الصلاحية ضمن العمل التنسيقي فيما بين الأجهزة الداخلية للمجلس التشريعي وهيئاته، فتقوم اللجان الدائمة باستدعاء هيئة الرؤساء للاستماع إلى آرائهم، بهدف الوصول إلى موقف توافقي تقاديا للإنسداد الذي قد يعرفه العمل البرلماني، وحتى تكون في الأخير النتائج والتوصيات المنبثقة عن عمل اللجان الدائمة معبرة عن رأي المجلس أو على الأقل رأي الأغلبية فيه⁽³¹⁾.

وللجان الدائمة وفي إطار تأدية مهامها، أن تستمع إلى ممثل الحكومة في المجال التشريعي، وهو ما نصت عليه المادة 27 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة بقولها " للجان الدائمة بالبرلمان الحق في ان تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة ذلك".

فإن اللجان الدائمة وفي إطار دراستها للنصوص القانونية المحالة عليها، أن تطلب توضيحات واستفسارات أو رأي الجهاز التنفيذي في مسائل متعلقة بالموضوع محل الدراسة، باعتباره الجهاز المسئول عن تنفيذ القانون، بما يتماشى مع تنفيذ السياسة العامة للدولة. كما خول المشرع للجان الدائمة زيادة على ذلك طلب الاستماع لأعضاء الحكومة لاستيضاح مسألة أو مناقشة موضوع يرجع لها بالنظر، وذلك خارج المجال التشريعي⁽³²⁾.

فتتطلع اللجان الدائمة وفي حدود اختصاصها على القطاعات التي تغطيها، وإشكالات تنفيذ القوانين التي تم تشريعها⁽³³⁾، ومدى ملاءمتها للتشريعات ذات الصلة، ومسايرتها للظروف ومقتضيات الواقع العملي. وفي هذا الإطار يقدم أعضاء الحكومة أو ممثلي القطاعات والمؤسسات المعنية كل المعلومات والبيانات التي من شأنها مساعدة اللجان الدائمة على الإطلاع أكثر عن الموضوع. وتجدر الإشارة، أنه وبالرجوع إلى القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة، نجد أن المشرع لم يضع أي قيد على اللجان الدائمة للاستدعاء أعضاء الحكومة، ولا يتوقف ذلك إلا على طلب يقدمه رئيسها إلى رئيس المجلس الذي يبلغه بدوره إلى رئيس الحكومة⁽³⁴⁾.

وفضلا عن المهام الأصلية بالجان الدائمة في مجال التشريع، فقد منحها المشرع صلاحيات ذات طابع رقابي، يتمثل في الزيارات الميدانية أو ما أصطلح على تسميتها بالمهام الاستطلاعية، وهي وسيلة فعالة وأسلوب ناجع للإطلاع على إنشغلات المواطن وقضاياها، والتقرب منه ومن واقعه بعيدا عن لغة الأرقام

والنقاير (35). ويجدر التذكير في هذا الإطار، أن سلطة الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، تتم وفق آليات دستورية (36)، تتدرج حسب القوة والتأثير، ووفق ما تتطلبه الظروف والوقائع، وبالنظر إلى خطورتها وما يترتب عنها من نتائج (37). وغالبا ما تقوم هذه الآليات على المسائلة والاستجواب أو ملتس الرقابة، أو تشكيل لجان تقصي الحقائق (38)، وهي آليات أصيلة بالبرلمان ككل وحددها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر، وليس من مهام اللجان الدائمة تقييم مدى تنفيذ الجهاز التنفيذي للسياسة العامة للدولة.

إلا أنه ليس هناك ما يحول دون قيام اللجان الدائمة بالعمل الرقابي في موضوع محدد عن طريق المهام الاستطلاعية، تفعيلاً للدور الرقابي للبرلمان بالنظر إلى تخصص اللجان الدائمة واحتكاكها وإطلاعها على الجهاز التنفيذي، وآليات العمل الحكومي (39)، الأمر الذي يمكّنها من الإطلاع على القطاعات الراجعة لها في الاختصاص ومتابعة البيانات والتصريحات التي تدلي بها الحكومة داخل الجلسة العامة أو خارجها، ومدى مطابقتها للتوصيات الصادرة عن اللجان الدائمة، ومدى تنفيذ وتطبيق القوانين في الواقع العملي (40) لما تمتلكه من قاعدة بيانات والوثائق التي تحوزها بمناسبة تأدية مهامها التشريعية.

وبالرغم من أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على المهام الاستطلاعية، إلا أن اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان وجدت لها سند وأساس دستوري يبرز في نص المادة 100 من الدستور بقولها "يبقى عضو البرلمان وفيا لئقة الشعب ويتحسس تطلعاته". ويبقى الجزم والإقرار بطبيعة المهام الاستطلاعية التي تقوم بها اللجان الدائمة وتكليفها بالعمل الرقابي بالمعنى القانوني والعلمي الدقيق من عدمه قائما (41)، ولكن ومهما يكن من موقف في هذا الصدد إلا أن هذه المهام تبقى على أقل تقدير مجرد عمل إخباري يستأنس به البرلمان ويساعده في تدعيم عمله الرقابي.

المبحث الثالث: نظام سير أشغال اللجان البرلمانية الدائمة

نصت أحكام المادة 120 الفقرة الأولى من دستور 1996، والتي تنص بقولها " يجب أن يكون كل مشروع أو مقترح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه". وطبقا لذلك حدد القانون العضوي 99-02 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة إجراءات إيداع المبادرة بالتشريع وإحالتها على اللجان الدائمة. وعلى هذا الأساس نظم النظامين الداخليين لمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سير أشغال اللجان الدائمة.

المطلب الأول: جلسات اللجان البرلمانية الدائمة

بعد أن يتم إيداع المبادرة بالتشريع⁽⁴²⁾ لدى مكتب المجلس طبقاً للمادة 119 من الدستور، وفق المادة 20، 21 من القانون العضوي 99-02 الناظر للعلاقة، يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني باستلام مشروع أو مقترح القانون حسب الحالة، ويتم إحالتها على اللجنة الدائمة المختصة، ويتم استدعائها من طرف رئيسها أثناء دورات البرلمان، أو من طرف رئيس المجلس بين دورات البرلمان.

واستثناء عن القاعدة التي نصت عليها المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقاضية بعدم جواز اجتماع اللجان الدائمة أثناء انعقاد الجلسة العامة للمجلس، وضمانة للتائم هذه الأخيرة بأكبر عدد ممكن من النواب، وحتى لا تكون جلسات اللجان الدائمة مبررا للغياب عن الجلسة العامة. أجاز المشرع إمكانية اجتماع اللجان الدائمة أثناء أشغال المجلس إذا اقتضت الضرورة ذلك، أو إذا قدر المجلس الطابع الإستعجالي⁽⁴³⁾، ولا يتم ذلك إلا بموافقة مكتب المجلس.

تجتمع اللجان الدائمة في جلسة أو أكثر لدراسة ولمناقشة المشاريع مقترحات القوانين المحالة عليها، ولم يشترط المشرع نصاباً محدداً لصحة جلسات اللجان الدائمة، حيث تصح مهما كان عدد الحاضرين، وهو ما نصت عليه المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقولها: "تصح مناقشة اللجان الدائمة مهما كان عدد الحاضرين". ويجدر بنا التساؤل في هذا الإطار على مدى المصادقية والموضوعية التي تولى بها دراسة النصوص القانونية في حالة تغيب أغلبية أعضاء اللجنة الدائمة. خاصة وأن المشرع الجزائري لم يشترط أيضاً النصاب لصحة التصويت على نتائج أعمال اللجنة والمتعلقة بمناقشة النصوص القانونية داخل اللجنة الدائمة، حيث أشرط التصويت بأغلبية أعضاء اللجنة الدائمة في الجلسة الأولى ثم يجيز التصويت ويصح بمهما كان عدد الحاضرين في الجلسة الثانية إذا لم يتحقق هذا النصاب على أن يفصل بين الجلسة الأولى والثانية ستة ساعات⁽⁴⁴⁾، والملاحظة أن هذه المدة غير كافية عملياً ولا يمكن أن يتغير خلالها عدد الحاضرين. في حين نص النظام الداخلي لمجلس الأمة على النصاب الذي تصح به المناقشة وهو أغلبية أعضاء اللجنة، وفي حالة ما إذا لم يتحقق هذا النصاب في الجلسة الأولى تصح المناقشات في الجلسة الثانية بعد مرور أربع وعشرون ساعة (24 سا) بمهما كان عدد الحاضرين. كما نص على صحة التصويت بتحقيق نصاب أغلبية أعضاء اللجنة في الجلسة الأولى وإذا لم يتحقق هذا النصاب تعقد جلسة ثانية بعد مرور ثمانية وأربعين ساعة (48 سا) ويكون التصويت حينئذ

صحيحاً مهماً كان عدد الحاضرين⁽⁴⁵⁾، ونراها مدد كافية إلى حد ما مقارنة بالمدة الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني.

وبالرغم من أن القانون 01/01 المؤرخ في 2001/01/31 والمتعلق بعضو البرلمان، ولا سيما المادة 12 منه والتي تنص على وجوب حضور عضو البرلمان للجلسات العامة، وأشغال اللجان الدائمة، إلا أن ظاهرة الغياب ظلّة مستقلة ولم يترتب القانون إجراءات رادعة في حالة المخالفة⁽⁴⁶⁾.

بعد إحالة مشروع النص القانوني على اللجنة الدائمة المختصة، تشرع هذه الأخيرة في دراسته، فتستمع حسب الحالة إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح فيما يتعلق بأسباب سن القانون، يتبع هذا الاستماع بمناقشة فيما بين أعضاء اللجنة المختصة⁽⁴⁷⁾، وتكون المناقشة داخل اللجنة سرية، وعليه يقع على عاتق أعضائها واجب التحفظ، وسرية الآراء والمواقف والاقتراحات التي عرضت أمامها⁽⁴⁸⁾.

ويمكن للجان الدائمة أن تستدعي خبراء ومختصين للاستعانة بهم في المسائل الفنية والتقنية ولتستشير بأرائهم وتفسيراتهم. كما يمكن وبمناسبة النظر في النصوص القانونية حضور رئيس المجلس أو نوابه إشغال اللجان الدائمة المختصة⁽⁴⁹⁾، دون أن يكون لهم حق التصويت ونعتقد أن حضور رئيس المجلس أو نوابه لأشغال اللجان الدائمة يمكنهم من المناقشة وإبداء الرأي وهو القائم عملياً، وهو الأمر الذي من شأنه التأثير المعنوي على مواقف أعضاء اللجان الدائمة. ويمكن أيضاً أن نسجل وفي نفس السياق أن النظام الداخلي لمجلس الأمة قد نص على إمكانية حضور أعضاء المجلس أشغال اللجان الدائمة وذلك بطلب يقدم إلى مكتب اللجنة الدائمة المعنية دون أن يكون لهم حق التصويت. وهو الأمر الذي لم ينص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. وإننا نجح في هذا الإطار إلى ما ذهب إليه هذا الأخير لأننا نعتقد أن إجازة حضور أعضاء المجلس لأشغال اللجان الدائمة يمكن أن يربك أعمالها خاصة أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يحدد العدد المسموح به في حضور جلسات اللجان الدائمة مما قد يؤدي إلى الاكتظاظ والتأثير السلبي على أشغال اللجنة الدائمة. ويمكن الاكتفاء في هذا الصدد بإمكانية حضور رئيس المجلس أو نوابه عند الاقتضاء.

وفي إطار تدعيم مبدأ التنسيق والاستشارة فيما بين اللجان الدائمة وتعميق الدراسة أجاز المشرع إحالة النصوص القانونية محل المناقشة من قبل لجنة دائمة مختصة على لجنة دائمة أخرى⁽⁵⁰⁾ لإبداء الرأي حوله أو حول مسألة ذات صلة بالموضوع، ويتم ذلك بطلب تقدمه اللجنة الأم إلى مكتب المجلس. وللجان الدائمة المختصة حق اقتراح التعديلات على مشاريع ومقترحات النصوص

القانونية المحالة عليها⁽⁵¹⁾، فلها أن تقترح إضافة أو حذف مادة أو أكثر، أو أن تعدل صياغة حكم أو أكثر من أحكام النص. وتعتبر هذه الآلية من أهم الأدوات التي تحوزها وتستهملها اللجان الدائمة والتي تبرز من خلالها فعالية وقوة اللجان الدائمة وأثرها وتأثيرها في العملية التشريعية، خاصة إذا تمت الموافقة على هذه التعديلات من طرف الحكومة وقبولها والتصويت عليها من طرف المجلس.

وتجدر الإشارة هنا أن المشرع الجزائري فاوت وميز في الصلاحيات بين اللجان الدائمة لعرفتي البرلمان في مجال التشريع، حيث مكن لجان المجلس الشعبي الوطني من اقتراح التعديلات على النص المعروض عليها، بينما اختزل دور اللجان الدائمة لمجلس الأمة في إبداء الملاحظات فقط حول النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني⁽⁵²⁾.

وقد ذهب فريق من الفقهاء إلى اعتبار اقتراح التعديلات التي تقدمها اللجان الدائمة خاصة التعديلات بإضافة مادة أو أكثر على النص والتي يتم الموافقة والتصويت عليها تعتبر من قبيل المبادرة بالتشريع⁽⁵³⁾، إلا أن هذا الرأي تعرض لنقد حيث لا يمكن أن يرقى التعديل المقترح على المبادرة بالتشريع إلى مستوى المبادرة بالتشريع التي من اختصاص البرلمان أصالة وليس لجهاز من أجهزته الداخلية⁽⁵⁴⁾، فظلا على كون المبادرة بالتشريع ذات طابع إنشائي، ومرحلة أولى لميلاد التشريع في حين يعتبر اقتراح التعديلات خطوة لاحقة على المبادرة بالتشريع وتنصب عليها، كما يمكن أن تجابه اقتراح التعديلات بالرفض.

وتتوج أشغال اللجان الدائمة المختصة بتقرير تمهيدي حول الموضوع محل الدراسة، يتضمن ملخص أشغالها وتوصياتها، وكل الآراء والرود المطروحة أمام اللجنة والمقدمة من قبل أعضائها، أو ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح، وكل من يحق له قانونا حضور أشغالها، كما يتضمن التقرير آراء الخبراء والمستشارين وموقف اللجنة المختصة منها.

ويكون التقرير التمهيدي الذي تعده اللجنة المعنية بمثابة الأرضية التي تنطلق على أساسه أعمال الجلسة العامة⁽⁵⁵⁾.

وتجدر الإشارة أن اللجان الدائمة تتمتع بالاستقلالية التامة في إعداد تقاريرها وهي سيدة في صياغتها وإدراج كل الملاحظات والنتائج ولا يمكن لأي جهة تعديله، بل يتوقف الأمر إلا على التصويت عليها بالقبول أو الرفض في الجلسة العامة⁽⁵⁶⁾.

المطلب الثاني: دور اللجان البرلمانية الدائمة في الجلسة العامة

ضروري أن نشير أن دور اللجان الدائمة لا يبرز في الدور الذي تقوم به على مستوى جلساتها المغلقة، والبعيد عن الأضواء فحسب، بل يتجلى دورها وبوضوح في الجلسة العامة. حيث تساهم وبشكل فعال في قيادة مناقشات الجلسة

العامة، من خلال عرضها للتقارير التي أعدتها، والمتعلقة بمشاريع واقتراحات القوانين، ومشاركة رئيسها ومقررها في المناقشة العامة، كما لها سلطة التدخل متى رأت في ذلك ضرورة وشرح وتوضيح مواقفها، ورؤاها بشأن التعديلات التي اقترحتها، أو التي أحييت عليها من طرف النواب.

قبل الشروع في المناقشة العامة وبعد أن يقدم ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح مشروع أو مقترح القانون حسب الحالة، يقوم مقرر اللجنة الدائمة المختصة بتلاوة مضمون التقرير التمهيدي الذي أعدته اللجنة حول الموضوع محل المناقشة، والمتضمن نتائج جلسات أشغالها، ثم يُفتح باب المناقشة.

وتجدر الإشارة أنه عند عرض النص في الجلسة العامة، فإنه لا يحق لأعضاء اللجنة المختصة التدخل في المناقشة⁽⁵⁷⁾ التي يجريها المجلس وهو أمر نراه موضوعي وصائب، باعتبار أن أعضاء اللجنة المختصة قد سبق وأن ناقشوا وأبدوا آرائهم وعبروا عن مواقفهم حول النص أو اقتراح التعديلات في جلسات اللجنة المعنية وحملها التقرير التمهيدي الذي أعدته⁽⁵⁸⁾.

وعلى عضو المناقشة في الجلسة العامة، يمكن لأعضاء اللجنة المعنية فضلا عن الحكومة ونواب المجلس تقديم اقتراح التعديلات على مشروع النص، على أن لا تكون اقتراح التعديلات التي يقدمها أعضاء اللجنة المعنية مكتوبة، أو أن يكونوا ضمن أصحاب التعديلات⁽⁵⁹⁾. يمكن للجنة المعنية أن ترد شفويا على التعديلات التي تقدمها الحكومة في الجلسة العامة بعد انقضاء المدة المحددة لإيداع التعديلات، كما يمكن لها إرجاء الرد على اقتراح التعديلات إلى حين النظر فيها وإدراجها في تقريرها التكميلي⁽⁶⁰⁾.

ترفع اقتراحات التعديلات المكتوبة إلى مكتب المجلس بعد غلق باب المناقشة واختتام الجلسة العامة، للبت فيها شكلا، ثم يتم استدعاء اللجنة المعنية ثانية للانعقاد، وتحال عليها اقتراح التعديلات، وتتولى هذه الأخيرة مرة أخرى النظر فيها، بحضور ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح، وعند الاقتضاء مندوب أصحاب اقتراح التعديلات للاستماع إليهم.

تقوم اللجنة المعنية بتدوين نتائج أشغالها في التقرير التكميلي والمتضمن موقف اللجنة من التعديلات الكتابية إما بالقبول أو الرفض، وكذا عرض رأي الحكومة بشأنها، وأهم النقاط التي أثرت مع عرض توصيات اللجنة. وغالبا ما يختم التقرير التكميلي بدعوة المجلس إلى التصويت على النص بالرفض أو القبول. يتم عرض التقرير التكميلي على الجلسة العامة من طرف مقرر اللجنة المعنية وتحال الكلمة إلى ممثل الحكومة، كما يمكن لمندوب أصحاب الاقتراح أخذ الكلمة، ولمكتب اللجنة المعنية أن يتدخل متى اقتضى الأمر ذلك.

وعند مناقشة النص مادة مادة، وعندما يتبين للجنة المختصة أن التعديلات المقدمة من طرف النواب من شأنها التأثير على فحوى النص، وبناء على طلبها يقرر رئيس المجلس وجوبا توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من النظر في تلك التعديلات والتداول بشأنها⁽⁶¹⁾.

وبمناسبة النظر في الأوامر التشريعية التي يعرضها رئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان، طبقا للمادة 124 من الدستور، تحال هذه الأوامر وبنفس الإجراءات على اللجنة الدائمة المعنية، ويتم مناقشتها على مستوى جلسات اللجنة المختصة فقط ولا يمكنها اقتراح التعديلات بشأنها، وتحرر هذه الأخيرة تقريرا واحدا بشأنها خلافا للقوانين العادية التي تستوجب تقريرا تمهيديا وآخر تكميلي. يحال تقرير اللجنة الدائمة بعد ذلك على الجلسة العامة للتصويت عليه دون مناقشة طبقا للمادة 38 من القانون العضوي 99-02.

خاتمة:

نص الدستور الجزائري على اللجان البرلمانية الدائمة في المادة 117 منه بالقول " يشكل المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة لجانها الدائمة وفي إطار نظامهما الداخلي. " وطبقا لذلك جاءت المادة 9 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وجعل منها جهاز من الأجهزة الداخلية للبرلمان، وأسندت لها مهمة دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين وإعداد التقارير بشأنها ثم عرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها.

وتولى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان مسألة تحديد طرق تشكيل اللجان الدائمة ومجال اختصاصها وكذا نظام سير أشغالها. فأخضع تأليفها إلى قاعدة التمثيل النسبي، القائمة على المحاصصة الحزبية، حتى تعكس تركيبة اللجان الدائمة. تركيبة المجلس التشريعي في حد ذاته. وبالنظر إلى طابع التخصص الذي تتسم به اللجان الدائمة، فلا ريب أن هذا الأسلوب المعتمد في تشكيل اللجان الدائمة من شأنه التأثير في أدائها، لأنه يقوم على أساس تمثيلي سياسي، بدل أن يقوم على معيار التخصص والكفاءة التي تتطلبها العملية التشريعية وبالنظر إلى الطابع التقني والفني الذي تتسم به التشريعات الحديثة.

وطالما أنه لا مناص من تطبيق قاعدة التمثيل النسبي في تشكيل اللجان الدائمة تكريسا لمبدأ الديمقراطية، فقد تدارك المشرع الجزائري العجز والعجز الذي قد تقع فيه اللجان الدائمة في هذا الإطار حيث منحها آلية الاستعانة بالخبراء والمستشارين كلما اقتضت الضرورة ذلك. وهو ما ذهبت إليه المادة 43 والمادة 38 على التوالي من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة. وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن

المشرع لم ينظم هذه الآلية، من حيث كيفية اعتماد الخبراء والمستشارين وتحديد طبيعة علاقتهم بالمؤسسة التشريعية.

وللجان الدائمة دور محوري في إعداد النصوص التشريعية، سواء على مستوى جلساتها وما يترتب عنها من رؤى ومواقف وتوصيات تكون بمثابة أرضية تنطلق على أساسها أشغال الجلسة العامة للمجلس، حيث تتولى اللجنة المعنية شرح وتوضيح مواقفها بشأن التعديلات المقترحة على النص التشريعي محل الدراسة. وبالرغم من المهام التي تضطلع بها اللجان الدائمة في المجال التشريعي، إلا أن المشرع الجزائري لم يمنحها اختصاصا أوسع في هذا الإطار حيث جعل دورها لا يعدو أن يكون إلا دور وعمل تحضيرى يساعد المجلس في اتخاذ القرار بشأن مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليه، خلافا للكثير من الأنظمة المقارنة التي منحت للجان الدائمة اختصاصات أوسع في مجال التشريع وصل إلى حد إمكانية المبادرة بالتشريع وإقرار بعض التشريعات الخاصة بالنظر إلى تخصصها واحتكاكها بالجهاز التنفيذي وما تحوزه من تجربة ودراية.

الهوامش:

1-TURK Pauline ;les commissions Parlamentaires Permanentes et le renouveau du parlement sous la VeRépublique ; thèse de doctorat en DroitPublique, l'université de Lille2 , France ,2003,P6.

2- دمصطفى دريوش، دور اللجان الدائمة في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة العدد الخاص، الجزائر، 2003، ص32.

3-Abdelkaderhabibi ; les commissions Parlamentaires au Maroc ; mémoire pour l'obtention de D.E.S en Droit public ; L'université Med V, Faculté de sciences juridiqueéconomique et sociales ;rabat,1987 ; P40

4-المادة 32، 35، 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
المادة 30، 29، 26 على الأمة.

5- المادة 36 نظام داخلي للمجلس الشعبي الوطني .
المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

6- نص الفصل 69 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على وجوب إسناد رئاسة لجنت أو لجنيتين على الأقل للمعارضة البرلمانية، وترأس هذه الأخيرة لجنة التشريع وجوبا طبقا للفصل 10 من الدستور.
وفي تونس نص النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لسنة 2014 على ترأس المعارضة البرلمانية وجوبا للجنة الشؤون المالية.

7-طه تعديل، دور اللجان البرلمانية الدائمة في العملية التشريعية، نموذج لجنة المالية والتنمية الاقتصادية لمجلس النواب، دراسة سوسيو مهنية، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة V الرباط، 2006-2007، ص3.

8- Patrick loquet ; les commissions parlementaires de la VeRépublique , Préfacéd'Alainclaisse ;serieDroit pub.etsc.Politique ;P.U.F , Paris ;P13

9- Union Interparlementaire , le parlementdans le monde; recueil des données, Vol1, Paris, P428

10- المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

11- د. لمين شريط، فكرة الإستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، بيان الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، ماي 2000، ص45.

- أنظر أيضا: د.أوسديق فوزي، حالات التنافي في التشريعات الجزائرية، مجلة النائب، العدد1 السنة الأولى، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص29-30.
- 12- المادة 9 من القانون العضوي 99-02.
- المادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 13- Claudleclarcq , Droit constitutionnel et institutions politique, Litec , 10 émeed , Paris , 1990 , P.630.
- 14- د.إيهاب زكي سلامة، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، ط1، مصر، 1983، ص137.
- 15- المادة 13 و 37 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- المادة 31 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 16- المادة 42 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .
- المادة 37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 17- أنور الخطيب، الاصول البرلمانية، دار العلم للملايين، ط1، بيروت، 1991، ص142.
- 18- د.بوزيد لزهاري، عن اللجان البرلمانية الدائمة لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 9، ديسمبر 2005، ص78.
- 19- على موسى، العملية التشريعية في دول المغرب العربي، الخبرات المقارنة والدروس المستفادة ورشة عمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 2003، ص12.
- 20- د.قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول المعاصرة ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارن، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص125.
- 21- في فرنسا وفي ظل الجمهورية الثالثة والرابعة، كان عدد اللجان الدائمة بالجمعية الوطنية مع عدد Patrick - الحفائب الوزارية، فتختص كل لجنة بمجال الحقبية الوزارية المقابلة لها - أنظر أيضا loquet ; les commissions parlementaires de la VeRépublique, serieDroit ub.etscPolitique; P U F , Paris , P16.
- 22-Ardant (phillipe) ;Droitconstitutionnel et institution politique ; les cours de Droit, fascicule III, 1981-1982; paris ;p643
- 23 - عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان فب النظام الدستوري المغربي، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، أكادال، الرباط، 2003 - 2002، ص196.
- 24- مصطفى درويش، المرجع السابق، ص32.
- 25 - المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 26 - المواد من 20 إلى 31 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني. المواد من 17 إلى 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 27 - د.علي الصاوي، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي، تقرير عام، الموقع الالكتروني <http://www.pogar.org/arabic/publications/legislature.html>
- 28 - المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني .
- المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 29- د. على الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، إطار مقترح للدول العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، فبراير 2003، ص3. الموقع الالكتروني A.SAWI-POGAR
- 30- المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني.
- المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 31- د. مصطفى درويش، المرجع السابق، ص37.
- 32 - د. عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، ج1، المحررات العامة لتحليل السلوك والأداء البرلماني، مجلة الحقوق المغربية، R.D.M، سلسلة الدراسات والأبحاث، عدد4، سنة 2011، ص181.
- 33- د.عمار عوابدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1990، الجزائر، ص11.
- 34- راجع المرسوم التنفيذي رقم98-04 المؤرخ في17/01/1998 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج . ر . ج د ش، عدد 4، سنة 1998.
- 35 - د.بوزيد لزهاري، المرجع السابق، ص81.
- 36 - المواد 80، 84، 133، 134 من الدستور1996.

- 37 - د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق.
- 38- ا.د محمد رمضان البيطخ، التطبيقات العملية لضبط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابي، دار النهضة العربية، مصر، 2002، ص 206.
- 39- Chanteboutbernard, le contrôle parlementaire, revue de Droit constitutionnel et institution politique, document d'étude n°1 ; 14 eme , paris, 1998, p 04.
- 40- عبدو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 98. (اللجان الدائمة، دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين،) جامعة طنطا، عدد 10، أبريل 1994، ص 9.
- 41- د. بوزيد لز هاري، المرجع السابق، ص 81.
- 42 - نصت المادة 23 من القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة السابق الذكر (يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقع عليه من طرف 20 نائبا).
- 43- المادة 38، 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- المادة 32، 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 44 - كانت هذه المدة في أول نظام داخلي للمجلس الشعبي الوطني محددة بـ 24 ساعة.
- 45 - المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 46- محمد الغالي، محددات التدخل البرلماني في مجال السياسة العامة في المغرب، مقارنة تحليلية للعمل التشريعي، رسالة دكتوراه، ج 1، جامعة قاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، 2004، ص 85.
- 47 - المادة 27 من القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة .
- 48- المادة 13 من القانون 01/01 المؤرخ في 2001/01/31 المتعلق بعضو البرلمان.
- 49 - المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 50- المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 51- المادة 28 من القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة . المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني.
- 52 - المادة 39 من القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة .
- المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 53 - عقيل خرباش، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 007، ص 33.
- 54 - د. العيد العاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد 3، 2003، ص 67.
- 55- د . فتحي الفكري وجيز القانون البرلماني 20 مصر، دراسة نقدية تحليلية، شركة ناصر للطباعة القاهرة، 2004، ص 244.
- 56 - على موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، ورشة عمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 2003، ص 12.
- 57 - المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني.
- 58 - د. بوزيد لز هاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 86.
- 59 - المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 60 - المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يتعلق الأمر بتقديم الملاحظات.
- 61 - المادة 34 من القانون العضوي 99-02، السابق الذكر.