

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

المركز القانوني للسلطة التشريعية
على ضوء دستور 1996

مذكرة تخرج شهادة الماستر
فرع: القانون العام
تخصص: قانون الجماعات الإقليمية

تحت إشراف الأستاذ:

مختاري عبد الكريم

من إعداد الطالبين:

➤ منصر نسيم

➤ خالدي حكيمة

لجنة المناقشة:

الأستاذ: بودريوة عبد الكريم.....رئيسا.
الأستاذ مختاري عبد الكريم، أستاذ مساعد قسم "أ"، مكلف بالبحث، مشرفا ومقررا.
الأستاذ: بويحيى جمال.....ممتحنا.

السنة الجامعية: 2014/2013

إهداء

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا في انجاز هذا البحث
إلى من عُرس في منذ الصغر حب الحبيب المصطفى صلى الله عليه وسلم، عالماً
متيقناً أنّ من أحب رسول الله صلى الله عليه وسلم أحب كل كامل وجميل
إلى من رباني وعلمني وأرشدني وأحباني
إلى من وهبني روحه وقلبه وجوارحه في سبيل العلم وحب الخير للناس
إلى من كان يأمل أن يراني حاملاً أسمى الشهادات وأرقى الترتيب
إلى والدي وبهجة روحي وحب على الدوام ما حبيت
إلى أمي الحنون التي عانت الكثير...الكثير من أجلي قبل وبعد أن أبصرت ضوء
الحياة فكم قاست من أجلي من صعب، فهي في ذلك راضية صابرة
فمهما اخترت من الكلمات ومهما خطت أصابعي من عبارات لا ولن أفي جزءاً
يسيراً من فضلها عليا
فإلى الله عز وجل أدعو وألح بتضرعي له بالحفظ والصحة والعافية ورضاها عني.
" وأحفظ لهما جناح الذل من الرحمة وقُل رَبِّ ارْحَمهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا "
الإسراء الآية -23-

إلى كل إخواننا وأخواتنا، أصدقائنا وصديقاتنا
إلى كل من قدم لنا نصيحة أو مدّنا يده أو كلمة لتشجيعنا لانجاز هذه المذكرة
إليهم جميعاً نهدى ثمرة جهدنا المتواضع

ونتوكل على الله ونسأله التوفيق.....

نسيم وحكيمة

كلمة شكر

بسم الله الرحمن الرحيم

" وما أوتيتم من العلم إلا قليلاً ... "

سورة الإسراء الآية-85

قَالَ اللَّهُ تَعَالَى " هَلْ جَزَاءُ الْإِحْسَانِ إِلَّا الْإِحْسَانُ ... "

صَدَقَ اللَّهُ تَعَالَى.

إِنَّ مِنْ أَسْمَى الْأَعْمَالِ وَابْلَغِ الْأَقْوَالِ، اعتراف المرء بالجميل لمن أسدى إليه معروفًا
قولاً وعملاً ولو بالشيء اليسر.

فما عترفاً بالفضل والجميل نتوجه بأصدق معاني الشكر واخص عبارات الثناء إلى

الأستاذ مختاري عبد الكريم

- حفظه الله تعالى -

الذي قبل بصدر منشرح الإشراف على هذه المذكرة، الذي لم يبخل علينا بأرائه
وملاحظاته القيمة التي أنارت لنا طريق التقصي والبحث، فزال عنا كل لبس صادفنا
لله أن يجزيه كل الخير، الحفظ، الستر والتوفيق....

جزيل الشكر لأساتذتنا المحترمين الذين قبلوا مناقشة هذه المذكرة

لما وجوه من عناء في تدقيقها وفحصها

وإثراءها بملاحظاتهم القيمة وآراءهم النيرة...

إلى من شجعنا ودفع بنا نحو التفاني في طلب العلم،

نتقدم بأعظم الشكر ووافر الامتنان إلى الأستاذة الفاضلة

"يوسفى فايزة" التي ساندتنا طوال هذا البحث.

نسيم وحكيمة

قائمة المختصرات المستعملة في هذا البحث

أولاً: باللغة العربية:

ج: جزء.

ج.ر.ج.ج.د.ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

د.س.م: دون سنة المناقشة

د.ف.ج: دار الفكر الجامعي.

د.ف.ع: دار الفكر العربي.

د.ن.ع: دار النهضة العربية.

د.ه: دار هومة.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ر.ق.ع: رقابة القانون العضوي.

ر.م.د: رقابة المجلس الدستوري.

ر.ن.د: رقابة النظام الداخلي.

ص: صفحة.

ص ص: من الصفحة...إلى الصفحة.

ط: الطبعة.

م.إ.ق: مجلة الاجتهاد القضائي.

م.د: مجلس الدستوري.

م.ف.ب: مجلة الفكر البرلماني.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

Art : Article.

ED : Edition.

J.O.R.A.D.P : le Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et populaire.

I.G.D.J : Librairie Général du Droit et de Jurisprudence.

N° : numéro.

O.P.U : Office des Publications Universitaires.

Op.cit : opus citatum Ouvrage Précédent Cité.

P : page.

p.p : de la page ...a la page....

R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et politique.

R.D.P : Revue de droit public.

VOL : volume.

مَقْدَمَةٌ

تمركزت السلطة في ظل الأنظمة السياسية في العصور الوسطى في يد شخص واحد ممثلاً في الملك، فنتج عنه تعسف في استخدام السلطة ما ضيع الحقوق والحريات، كان هذا سبباً في قيام عدة ثورات من أجل تكريس الديمقراطية، هذا ما أدى إلى ظهور أنظمة سياسية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات كونه أهم المبادئ الضامنة لحقوق الإنسان والحريات العامة.

تم تكريس مبدأ الفصل بين السلطات لأول مرة في إنجلترا، أين تم تقييد صلاحية الملك بواسطة وثيقة العهد الأعظم (**MAGNA CARTA**)، التي صدرت عام 1215، وتعتبر من بين الوثائق القانونية في تاريخ الديمقراطية، وهذه الأخيرة كانت بمثابة الأساس لمبادئ الدستور فيما يتعلق بحكم الملك ومحدودية نفوذه وسلطته.

يعدّ ملتمس الحقوق لعام 1628، ثاني وثيقة تجسد الديمقراطية وتحد من نفوذ الملك، وتعتبر أحد المعالم التاريخية في الطريق إلى سيادة البرلمان من السلطة الحاكمة، حيث بعد نزاع طويل بين الملك والذين نادوا إلى تقييد استبداد الملك، ظهرت هذه الوثيقة الضامنة لحقوق وحريات الأفراد وإخضاع الملك إلى احترام بنودها.

ساهمت كذلك كل من الثورة الأمريكية لعام 1778؛ والدستور الفرنسي لعام 1791، في تأكيد أحقية الشعوب في نيل الحقوق والحريات والمشاركة في تسيير شؤون البلاد، حيث قيدت سلطات الملك، ضماناً للحقوق والحريات بما يساعد على تحقيق الديمقراطية⁽¹⁾.

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات نتيجة لنظريات فقهية وتطورات عرفت الأنظمة الدستورية المقارنة بغية الحفاظ على حقوق الشعوب في مواجهة تعسف السلطة السياسية، وجدت معالمها الأساسية في الأنظمة السياسية القديمة بالإضافة إلى الثورات الشعبية المتعاقبة، حيث انتشر هذا المبدأ في جميع الأنظمة الديمقراطية. ويمثل هذا المبدأ أسلوباً لتنظيم السلطة، مفادها أن السلطة تنقسم إلى ثلاث سلطات: سلطة تنفيذية، سلطة تشريعية وسلطة قضائية.

1 - أنظر الموقع الإلكتروني : www.WIKIPEDIA.Org

ساعة الإطلاع: 11:21

تاريخ الإطلاع: 29 أوت 2014

تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بهذا المبدأ، فاقتنع بضرورة تحديد مجال كل سلطة، لتفادي التداخل في الإختصاصات، فتم تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية وباقي السلطات في الدولة، وعلى مقدمتها السلطة التنفيذية بما يضمن التوازن بينهما.

مرّت التجربة الجزائرية بمراحل مختلفة كانت بداية تشكيل هيئة تشريعية (المجلس الوطني للثورة الجزائرية)، ذلك خلال مؤتمر الصومام عام 1956، يقوم هذا المجلس بالتعبير عن السيادة الشعبية وتمثيل السلطة العليا السياسية والتشريعية، وفي عام 1958 تشكلت حكومة مؤقتة تولّت العمل التنفيذي تحت مراقبة المجلس الوطني، وكذا العمل التشريعي بتفويض منه.

أسّس بعد الاستقلال المجلس الوطني التأسيسي الذي يعتبر أول هيئة تأسيسية وتشريعية وطنية، انتُخب من الشعب بهدف تحقيق الاستقرار، وبناء مؤسسات الدستورية للدولة، وكانت مهامه محددة في القانون الملحق بالأمر رقم 11/62⁽¹⁾، المتمثلة في تعيين حكومة مؤقتة انتقالية؛ التشريع باسم الشعب؛ إعداد دستور البلاد والمصادقة عليه.

تطبيقا لأحكام المادة 77 الدستور 1963⁽²⁾، حددت عهدة المجلس إلى 20 سبتمبر 1964، وهنا يتم إجراء انتخابات المجلس الوطني، لعهدة مدتها خمسة سنوات ليمارس الوظيفة التشريعية بواسطة ممثلين يرشحهم حزب جبهة التحرير الوطني⁽³⁾.

جاء دستور 1963 باثنتي عشر مادة تحت عنوان ممارسة السيادة-المجلس الوطني- تنظم كيفية ممارسة العمل التشريعي؛ بالإضافة إلى تفويض رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي بموجب المادة 51 منه، لمواجهة المشاكل والأزمات، وهكذا تولى رئيس الجمهورية كل السلطات في الدولة. غير انه لم يستمر العمل به لفترة طويلة بالنظر إلى الأزمة الداخلية والخارجية التي عرفتها البلاد ما دفع رئيس الجمهورية إلى تجميد العمل بالدستور تطبيقا للمادة 59 لاحتواء الأوضاع.

أدت سيطرة رئيس الجمهورية لمؤسسات الدولة والحزب، إلى الدخول في الشرعية الثورية بسبب تعارض الممارسة الدستورية مع مبادئ ثورة أول نوفمبر، هذه ما نتج عنه الإطاحة بالرئيس وتوقيف العمل بالدستور، وهذا تحت تسمية (التصحيح الثوري)، وبالتالي وقوع الجزائر في فراغ مؤسّساتي.

1- صدر الأمر رقم 11/62 في 17/07/1962، يتضمن دور وصلاحيات المجلس الوطني التأسيسي.

2 - voir art 77 de la constitution Algérienne, du 08 septembre 1963, joradp, n° 64, de l'année 1963.

3- للتفصيل راجع عاشوري(ع) وإبراهيمي(ي)، المؤسسات التشريعية منذ الاستقلال، النائب، العدد الأول، لسنة 2003، ص ص. 13-22.

أُسند لمجلس الثورة مهمة إدارة شؤون الدولة، بعد تجميد المجلس الوطني، وممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب الحكومة عن طريق الأوامر التشريعية واللوائح، مع الإشارة أن أغلب الأعمال التشريعية كانت تقوم بها الحكومة.

تم وضع دستور 1976⁽¹⁾، الذي أقر العودة إلى الشرعية الدستورية؛ بانتخاب أول مجلس شعبي وطني في 25 فيفري 1977، واستعمل مصطلح الوظائف عوض السلطات، وحدد الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والتنفيذية، وهذا على عكس المنطق التسلسلي المعهود في تنظيم السلطات في الدساتير المقارنة.

مارس المجلس الوطني الشعبي مهامه التشريعية في ظل الحزب الواحد، بناءً على ما نصت عليه المادة 127 من دستور 1976، والمتمثل في العمل للدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها، وعليه فإن المؤسسة التشريعية وجب عليها التشريع في إطار الموانئ الرسمية وتوجيهات الحزب، ويضاف إليها قيود دستورية، إذ أنه تم تحديد مجالات تطبيق هذه الاشتراكية في المواد 10 إلى 24 من الدستور، سواء في المجال الاقتصادي؛ وحتى في المجال الثقافي؛ إضافة إلى تحديد مجال القانون في موضوعات معينة وترك ما عداها للتنظيم، مما زاد من تقليص سلطة المجلس الشعبي الوطني.

قامت الجزائر منذ صدور على دستور 1989⁽²⁾، بالبدء في تطبيق الإصلاحات السياسية والاقتصادية نتيجة لأحداث 05 أكتوبر 1988، فتم الأخذ بمبدأ التعددية الحزبية مبدأ أساسيا لهذا الدستور، وعمل المشرع الجزائري على تبني نصوص جديدة تستجيب للتغيرات الناجمة عن تطبيق هذا المبدأ. أصبحت المؤسسة التشريعية توصف بالسلطة التشريعية ولم تعد مجرد جهاز تابع للحزب.

عرفت الجزائر أزمة سياسية نتيجة لإجراء الانتخابات التشريعية المسبقة في 26 ديسمبر 1991، عن طريق الاقتراع بالاسم الواحد في دورتين، وقبل إجراء الدور الثاني تم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الوطني، بموجب المرسوم الرئاسي 01/92⁽³⁾، وذلك بالاستناد لأحكام المادتين 74 و126 من

1- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر 76-97، المؤرخ في 26 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د.ش، رقم 94 لسنة 1976.

2- دستور 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، العدد 09 لسنة 1989.

3- المرسوم الرئاسي رقم 92-01، المؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، عدد 02 لسنة 1992.

الدستور، وتليها مباشرة استقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992، ومن هنا عرفت الجزائر غياب المؤسسات الدستورية المنتخبة، بالنظر إلى عدم تقبل النظام السياسي لتركيبية البرلمان بعد التعددية.

أنشأ المجلس الأعلى للدولة في 14 جانفي 1992 لتولي رئاسة الدولة بمساعدة من مجلس وطني استشاري، يقوم بدراسة المسائل ذات الطابع التشريعي عن طريق المراسيم التشريعية، ونظرا للظروف الصعبة التي عاشتها الجزائر، عقدت ندوة الوفاق الوطني في 25 و 26 جانفي 1994، التي أسفرت عن إنشاء المجلس الوطني الانتقالي⁽¹⁾، والذي حددت عهده بثلاثة سنوات كحد أقصى، وقد تم تنصيبه في 18 ماي 1994، أسندت له مهام السهر على احترام الأرضية وممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر.

عمل المؤسس الجزائري لسد حالة الفراغ المؤسساتي ومحاولة تفادي تكرار تلك الأزمة، ففي دستور 1996⁽²⁾، أدخل تعديلات مهمة وجوهرية على مستوى السلطة التشريعية، وتظهر أهم هذه التعديلات في إنشاء غرفة ثانية للبرلمان والمتمثلة في مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما أقرته المادة 98 منه.

تبنى الدستور الجزائري مؤسسة جديدة تتولى التشريع ومراقبة أعمال الحكومة، محاولة لرد الاعتبار للسلطة التشريعية، وضمان استقرار مؤسسات الدولة.

يملك البرلمان الجزائري شكليا السيادة في ميدان التشريع، نظرا لكون السلطة التنفيذية تقوم بتوجيه العمل التشريعي على نحو أدى أثر سلبا على السلطة التشريعية وجعلها خاضعة لها، فضلا عن غياب ضمانات حقيقية لاستقلاليتها.

لا يقتصر الوضع فقط على الإجراءات التشريعية المتعلقة بإعداد النصوص القانونية، بل يتعدى ذلك إلى التصرف القانوني الصادر من البرلمان بغرفتيه المجسد في صيغة رقابية، فالبرلمان الجزائري

1- لمزيد من المعلومات حول تشكيل ومهام المجلس الوطني الانتقالي راجع:

-Boussoumah Mohamed , « la situation de la constitution dz 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995 », in IDARA,n 02/2000,pp. 90 et suite

2- دستور 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76 لسنة 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02، المؤرخ في 10 افريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25 لسنة 2002، والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63 لسنة 2008.

بمقتضى الأدوات الرقابية المخولة له دستوريا لإثارة مسؤولية الحكومة لا تحقق النتائج الموجودة فعليا في رقابة أعمال الحكومة.

تتميز العلاقة الموجودة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بالتبعية والخضوع، بالنظر إلى عدم تكريس استقلالية بينهما، واختلال التوازن بين غرفتي البرلمان نظرا للدور الجامد الذي يؤديه الثلث الرئاسي لصالح رئيس الجمهورية.

كل هذه الإختلالات تطرح التساؤل حول مدى فعالية وفعالية السلطة التشريعية على ضوء

دستور 1996؟

بالرغم من الصلاحيات الهامة التي جاء بها دستور 1996، للسلطة التشريعية إلا أن ذلك لم ينقص من تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان في جل مراحل العمل التشريعي، هذا ما يفيد اتساع سلطات التشريع خارج مؤسسة البرلمان (الفصل الأول)، ما يستدعي استئنار البرلمان الجزائري بسلطة تشريعية فعلية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

إتساع سلطات التشريع خارج مؤسسة البرلمان

قام المؤسس الدستوري على ضوء دستور 1996 بإحداث تغيير جذري في تكوين المؤسسة التشريعية، حيث كرس فيه نظام الثنائية البرلمانية، واستحدث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، ضمانا لاستقرار الدولة ومؤسساتها، لتفعيل العمل التشريعي للبرلمان الجزائري. لكن على رغم من هذا الإصلاح الهام، إلا أن هذه الازدواجية البرلمانية لا تزال محدودة وغير كاملة خاصة وأنّ نظام الغرفتين في البرلمان الجزائري لم يصل إلى درجة معتبرة من النضج تمكنه من ممارسة سلطاته كاملة في المجال التشريعي.

يظهر عدم التوازن في غرفتي البرلمان الجزائري من خلال عدد أعضاء كل غرفة وطريقة اختيارهم، خاصة وأنّ ثلث أعضاء مجلس الأمة يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، وحصوله على أغلبية موائية له في المجلس الشعبي الوطني، تجعل من البرلمان مؤسسة تشريعية مضخمة، وهذا من الزاوية العضوية والهيكلية للبرلمان، مع التأثير الدائم للحكومة على المهام التشريعية (المبحث الأول).

تعتبر السلطة التنفيذية السلطة الحقيقية في النظام السياسي الجزائري، حيث أنّ البرلمان مجرد أداة في حوزتها تحرّكه بناء على إرادتها، لامتلاكها وسائل ضغط وهيمنة عليه، نظرا للسلطات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية وامتلاكه سلطة التشريع إلى جانب المؤسسة التشريعية، ولكّنه هو يُشرع في مجالات مطلقة عكس السلطة التشريعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

البرلمان الجزائري مؤسسة تشريعية مضخمة

تعتبر عملية التشريع من الوظائف المنوطة بالبرلمان كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال إعداد القوانين والمصادقة عليها، ولقد جاء دستور 1996 ليكرّس مبدأ الثنائية البرلمانية، حيث يتكون البرلمان الجزائري من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وهذا طبقا للمادة 98 منه.

تبين أنّ قيام المؤسس الدستوري بإصلاح البرلمان في مجال الوظيفة التشريعية لم يغيّر من طبيعة العمل التشريعي له، حيث يخضع البرلمان بغرفتيه من الناحية التشكيلية والهيكلية إلى انعدام في التوازن بينهما، كون ليس هناك تعددية الحزبية فعلية، واستحوذ أغلبية موائية للسلطة التنفيذية (المطلب الأول)، علاوة على ذلك فإنّ البرلمان ليس لديه أية سلطة فعلية في تحضير العمل التشريعي، والدليل هو التواجد

المستمر للسلطة التنفيذية إمّا في تنظيم العمل البرلماني، أو في تحضير العملية التشريعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التعددية الحزبية في البرلمان الجزائري

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام الثنائية البرلمانية، وأسس من خلال دستور 1996 برلمانا تعدديا، يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، واعتمد المؤسس الدستوري لتحديد تشكيلة هاتين الغرفتين على عاملي الانتخاب والتعيين، ومن هنا يتضح وجود اختلاف في كيفية تكوين البرلمان الجزائري (الفرع الأول)، ومن الناحية الهيكلية فإن البرلمان يحوز على أجهزة تقوم بتنظيم أعماله، ورغم كون هذه الأجهزة برلمانية إلا أن السلطة التنفيذية تتدخل فيها عن طريق الأغلبية السياسية الموالية لها وتتحكم على سير البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تباين تشكيلة البرلمان

يظهر تباين تشكيلة غرفتي البرلمان الجزائري، بالنظر إلى كون أعضاء المجلس الشعبي الوطني ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر، والسري لمدة خمس سنوات (أولا)، في حين أعضاء مجلس الأمة يشهد تركيبة مزدوجة من أعضاء منتخبين عن طريق الاقتراع غير مباشر لمدة ستة سنوات وأعضاء معينين المباشر (ثانيا).

أولا

الاقتراع المباشر للمجلس الشعبي الوطني

يتشكّل المجلس الشعبي الوطني من نواب يُنتخبون على أساس الاقتراع العام والمباشر والسري على القوائم⁽¹⁾، وبعدد يساوي ناتج مجموع المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية حسب عدد سكانها على أساس مقعد واحد لكل حصة تتضمن 80 ألف نسمة، ومقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل 40 ألف

1- تنص المادة 101 من دستور 1996 على « ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري »

نسمة، على ألا يقل عدد المقاعد المخصصة لكل ولاية عن أربعة مقاعد إذا كان عدد سكانها يساوي أو يقل عن 350 ألف نسمة⁽¹⁾

أُعتمد في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني على طريقة الاقتراع النسبي بدلا من نظام الانتخاب بالأغلبية من أجل تمثيل الأقليات السياسية والمحافظة على التعددية الحزبية⁽²⁾، حيث تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يتلاءم ونسبة الأصوات المعبر عنها، والمحصل عليها في الدوائر الانتخابية، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، مع إقصاء القوائم التي لم تحصل على نسبة 5% على الأقل من الأصوات المعبر عنها⁽³⁾، ومنه فهذا النظام يسمح بتمثيل كل تشكيلة سياسية على أساس أن القوائم الحرة أيضا معنية بالانتخابات التشريعية داخل البرلمان حسب قدرته الانتخابية⁽⁴⁾.

حدّد الجدول الملحق بالأمر 97-08⁽⁵⁾ الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان، العدد المخصص للمقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الوطني ب 380 مقعداً، مع تخصيص ثمانية (8) مقاعد لتمثيل الجالية الجزائرية بالخارج، ولقد جاء إلغاء هذا الأمر بموجب الأمر رقم 02-04 المؤرخ في 25 فيفري 2002، حيث رفع المقاعد المطلوبة شغلها في هذا المجلس من 380 مقعد إلى 389 مقعداً وهذا نتيجة للانتخابات تجديد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

اعتمد القانون على طريقة الاقتراع النسبي على القائمة في انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني، حيث يسجل المترشحون بالترتيب في كل دائرة انتخابية في قوائم تشمل على مناصب حسب عدد المقاعد المطلوبة، مع إضافة ثلاثة مترشحين إضافيين⁽⁶⁾.

1- انظر المادة 84 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433، الموافق ل 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 02، لسنة 2012.

2- بيطام أحمد، الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005، ص.97.

3- انظر المادة 85 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، السالف الذكر، ص.12.

4- بوكرا إدريس، «الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر»، م.ف.ب، العدد 09، جويلية 2005، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص.50 وما يليها.

5- قانون عضوي رقم 97-08، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 12، صادر في 07 مارس 1997، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-04 مؤرخ في 25 فيفري 2002، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 12، صادرة في 28 فيفري 2002، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية 2007، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 48، صادرة في 29 جويلية 2007.

6- انظر المادة 84 من القانون العضوي 12-01 سالف الذكر.

يُعتبر المجلس الشعبي الوطني المؤسسة التي تعبر عن السيادة الوطنية، كون نوابه منتخبين مباشرة من قبل الشعب، وهذا ما يكرس الديمقراطية، لكن نظام الاقتراع المباشر المتبع في الجزائر يعاني من الكثير من النقائص لا تخدم السلطة التشريعية، حيث أن نواب المجلس الشعبي الوطني يخضعون لضغط الانتخاب المباشر، والوعود الانتخابية الظرفية والمصلحية، والدستور ينص على أن العهدة البرلمانية تنسم بالطابع الوطني إلا إن الواقع اثبت أن الاقتراع العام المباشر عادة ما يجعل المنتخب تابعا لناخبه ولولائه السياسي، فهذا النوع من الانتخاب وإن كان مصدراً وأساساً للشرعية، فهو لا يعبر عن كل الحقائق الاجتماعية والسياسية.

تتدخل السلطة التنفيذية بطريقة غير مباشرة في تكوين المجلس الشعبي الوطني، ويتضح ذلك في تنظيمها لقانون الانتخابات بواسطة أمر، وكذا سيطرتها على الإجراءات التمهيدية للانتخابات التشريعية، والمتمثلة في تحديد الدوائر الانتخابية، إعداد جدول الانتخابات، وقبول أو رفض أوراق المرشحين للعضوية، تشكيل اللجان الانتخابية، دعوة الهيئة الانتخابية بموجب مرسوم رئاسي، إعلان ختام عملية الاقتراع، فرز الأصوات، إعلان النتائج النهائية للانتخابات، تقديم مساعدات مالية للمرشحين لتمويل الحملة الانتخابية، إضافة إلى ذلك هيمنة حزب الأغلبية على المجلس الشعبي الوطني، مما ينعكس سلباً على أداء دور المؤسسة التشريعية، بحيث يكرس هيمنة الحكومة على التشريع وضعف البرلمان في مجال المبادرة بالتشريع والرقابة.

أحاطت المادة 90 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الحالي⁽¹⁾، بجملة من الشروط الواجب توافرها لترشح المجلس الشعبي الوطني، دون ذكر شرط خاص بالكفاءة والحنكة السياسية والعلمية للمرشح، مما أدى إلى إضعاف أداء البرلمان. ونظراً إلى هذا تم إحداث غرفة ثانية لسد نقائص الغرفة الأولى، وتختلف هذه الغرفة من حيث نمط الاقتراع مع المجلس الشعبي الوطني.

1- انظر المادة 90 من القانون العضوي 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات، سالف الذكر.

ثانيا

التركيبة المزدوجة لمجلس الأمة

يتكوّن مجلس الأمة من أعضاء منتخبين وآخرين معيّنين، وقد نصت المادة 101 من الدستور (1)، على أن ينتخب 3/2 من أعضائه وفقا للانتخاب غير المباشر، ويعين رئيس الجمهورية 3/1 الآخر، ويبلغ عدد أعضاء المجلس على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، والمتمثل في 144 (2) عضواً على الأكثر، يتم انتخاب 96 عضواً بينما يعين 48 عضو من طرف رئيس الجمهورية.

1/ الثالثين المنتخبين

يُنتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، بعضوين عن كل ولاية بغض النظر عن عدد سكانها، هذا لتحقيق المساواة والتوازن بين مختلف ولايات الوطن، وحسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية (3).

يُشترط لعضوية مجلس الأمة أن يكون المترشح عضواً في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، وأن يبلغ 35 سنة كاملة يوم الاقتراع، بعد أن كان 40 سنة في ظل الأمر 97-87، في حين أنّ في المجلس الشعبي الوطني يتطلب 25 سنة على الأقل يوم الاقتراع وأن يكون المترشح ذو جنسية جزائرية، وكان في ظل الأمر 97-08 يشترط جنسية أصلية 5 سنوات كاملة على الأقل، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، عدم الحكم عليه نهائياً بسبب ارتكابه أفعال وصفها القانون بجناية مهما كان طبيعتها، سياسية، اقتصادية، أو من جرائم القانون العام، أو بسبب ارتكابه لجنحة التي يحكم فيها عن ممارسة حق الانتخابات وفقاً للمادتين 8/2 والمادة 14 من قانون العقوبات (4).

- 1- تنص المادة 101 من الدستور 1996 المعدل والمتمم على أنه «يُنتخب 3/2 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي .. » .
- 2- أنظر الجدول الملحق بالأمر رقم 12-01، مؤرخ في 13 فيفري 2012، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج.ر.ج.د.ش، عدد 08، صادرة في 15 فيفري 2012.
- 3- انظر المادة 105 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، سالف الذكر .
- 4- انظر المواد 8/2 و 14 من الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 جوان 1966، متعلق بقانون العقوبات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 49، صادرة في 11 جوان 1966، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-14، مؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر.ج.د.ش، عدد 44، صادرة في 10 أوت 2011.

يتّضح لنا أنّ هذه الشروط لا تتلاءم مع الوظيفة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، حيث يؤدي إلى سهولة تأثير السلطة التنفيذية على الهيئة الناجبة، ذلك عن طريق إعطاء فرصة للحزب الحاصل على أغلبية المقاعد في الانتخابات المحلية بالانفراد بتشكيل مجلس الأمة. وأن حصر الترشح على المنتخبين المحليين يؤدي بهم إلى خدمة مصالحهم الشخصية، وإن كبر السن لا يعتبر مبرراً كافياً للفوز في الانتخابات، حيث يمكن لصغر السن أن يتميز بمستوى عال وراق.

ب/ تركيبة الثلث الرئاسي:

خولت المادة 101/2 من الدستور لرئيس الجمهورية بتعيين 3/1 أعضاء مجلس الأمة، والتعيين يكون من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاجتماعية⁽¹⁾، إضافة إلى عدم اشتراط أن يكون العضو المعين في أحد المجالس الشعبية المحلية، وهذا لضمان التماثل بين الأعضاء المعيّنين والمنتخبين في الشروط القانونية العامة، وذلك لعدم وجود نص يشترط توفر شروط قانونية خاصة في الأعضاء المعيّنين خلافاً للأعضاء المنتخبين.

يمكن القول أن العضوية في مجلس الأمة تقوم على درجتين لانتقاء أعضائه، فالأولى تتمثل في الانتخاب غير المباشر للثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة (96 عضو)، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية⁽²⁾، هذا يؤدي حتماً إلى فوز الحزب الحاصل على الأغلبية في هذه المجالس، وعليه فالعضو المنتخب في مجلس الأمة، يرى أسبقية مصلحة حزبه على مصلحة دائرته الانتخابية، أما الدرجة الثانية لانتقاء أعضاء مجلس الأمة تتمثل في تعيين ثلث أعضاء من طرف رئيس الجمهورية، هذا ما يوصف بأنه انتخاب غير مباشر، حيث تعتبر فكرة لا تتماشى والممارسة الديمقراطية، والتي تعتبر استحواذ وهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان وعلى العمل التشريعي، الذي يعده المجلس الشعبي الوطني، لان النص الذي يصادق عليه هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة ب 4/3، وبالتالي يدخل الثلث المعين في عملية المصادقة، وبالتالي يمكن القول إن أعضاء الثلث الرئاسي ينتمي إلى الحزب الحاكم ويعمل دائماً في مصلحته.

1- يعتبر تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية تدخلاً للسلطة التنفيذية في عضوية البرلمان، ونساعل حقا إذا كان الثلث المعين و الثلث المنتخبين يشكلان الغرفة الثانية وهي مجلس الأمة؟ أم هذه التركيبة تحكمها علاقات قوى؟

2- شليغم غنية، «أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي (حالة الجزائر)» ، مجلة دفتار السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، تاريخ المطالعة: 13 فيفري 2013، ص ص. 180-185، متوفر أيضا على الموقع التالي: www.univ-ouargla.dz

يعتبر الثلث الرئاسي ثلثا غير متجانس، كونه معينا من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية، فهو لا يشكل حزبا أو تيارا سياسيا معينا، وهدف هذا التعيين ظاهريا هو إعطاء دفعا للأداء التشريعي لصالح مجلس الأمة⁽¹⁾، ولكن في حقيقة الأمر يعتبر هذا الثلث وسيلة هيمنة السلطة التنفيذية على عمل البرلمان، لأنه يعد جهازا رقابيا على العمل التشريعي الذي ينتهجه المجلس الشعبي الوطني، حيث أنه يلعب دورا تحكيميا فاصلا في اعتماد النص أو رفضه وهذا لصالح السلطة التنفيذية، التي لا تتدخل في تشكيل البرلمان فحسب وإنما في سير أجهزته عن طريق الأغلبية المساندة لها.

الفرع الثاني

استحواذ الأغلبية البرلمانية على سير أجهزة البرلمان

يمتاز البرلمان الجزائري بغرفتيه بنفس الأجهزة وهذا طبقا للمادة 09 من القانون العضوي 99-02، وتتمثل هذه الأجهزة في الرئيس، المكتب، واللجان الدائمة، وهي هياكل أساسية ودائمة (أولا)، وهيئات تنسيقية أو استشارية، والمتمثلة في المجموعات البرلمانية، هيئة الرؤساء، وهيئة التنسيق (ثانيا)، ويتولى البرلمان ممارسة نشاطه عن طريق أجهزة هدفها تسيير وتنظيم أعماله، ونظرا لهيمنة الأغلبية على سير أجهزته لفائدة الحكومة، فإن أداء البرلمان ضعيف ودون فعالية⁽²⁾.

أولا

تنصيب الأجهزة الأساسية للبرلمان الجزائري

نظم القانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، من خلال نص المادة 9 منه الهياكل الأساسية لغرفتي البرلمان والتي تتمثل في الرئيس، المكتب واللجان الدائمة، وتتلخص فيما يلي:

أ/ انتخاب رئيسي غرفتي البرلمان

يُنتخب رئيس كل غرفة من البرلمان بواسطة مكتب أحد المجلسين الذي يقوم في أول جلسة، بمناداة النواب أو الأعضاء، وهذا حسب الإعلان الذي سلّمه لهم المجلس الدستوري والإشراف على عملية انتخاب رئيسي غرفتي البرلمان عن طريق الاقتراع السري، وفي حالة تعدد المترشحين يفوز المترشح

1- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، د.ه.ن.ت، الجزائر، 2009، ص.46.

2- المرجع نفسه، ص.49.

المتحصل على الأغلبية المطلقة، إما إذا لم يتحصل أي من المترشحين على أغلبية الأصوات، فإنه يتم إجراء دور ثان، يتنافس المترشحان اللذان تحصلا على أغلبية الأصوات، وتجدر الإشارة أن مدة إجراء الدور الثاني بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة هي 24 ساعة على الأكثر، ويعلن فوز المترشح الحاصل على الأغلبية النسبية، وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزاً المترشح الأكبر سناً، وإذا كان هناك مترشح واحد فيكون الانتخاب برفع اليد أو بالاقتراع السري، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات⁽¹⁾.

يمارس رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة العهدة البرلمانية المقررة لهما وإذا لم يستطعا إنهاء هذه المدة بسبب الاستقالة أو التنافي أو الوفاة أو مانع قانوني يتم انتخاب رئيس جديد بنفس الأشكال والإجراءات السابقة في أجل 15 يوم من إعلان الشغور⁽²⁾، وإعلان حالة الشغور بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني يكون بتولي مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع وجوبا لهذا الغرض تحضير ملف حالة الشغور وإحالته على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية، تُعد هذه اللجنة تقريراً عن إثبات حالة الشغور، يُعرض على جلسة عامة للمصادقة عليه بأغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، وأما بالنسبة لحالة الشغور في مجلس الأمة، فيكون من طرف هيئة التنسيق، وتثبت بموجب لائحة يصادق عليها 3/4 أعضائه، ويشرف عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة بشرط أن لا يكونوا مترشحين⁽⁴⁾.

يتضح من خلال نص المادتين 2/114 و المادة 2/181 من دستور 1996⁽⁵⁾، أن رئيس مجلس الأمة يمارس عهده لمدة ستة سنوات بصفة رئيس، ذلك كون أن المؤسس الدستوري وضع لفظ العهدة، في حين لو كان غير ذلك لاستعمل لفظ عضو، والعضوية التي نص عليها في المادتين 1/181 بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، وهذه المسألة أحدثت إشكالا فيما يخص العهدة الأولى لمجلس الأمة.

1- انظر المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 20 شعبان 1420، الموافق ل 28 نوفمبر 1999، ج ر عدد 84.

2- انظر المادة 10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 28 ربيع الثاني 1421، الموافق ل 30 يوليو 2000، ج عدد 46.

3- أنظر المادة 2/3/10، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، سالف الذكر.

4- انظر المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، سالف الذكر.

5- تنص المادة 2/114 من دستور 1996 «ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس...». في تفاصيل ذلك راجع: **شاهد احمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996**، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009، ص.75. تنص المادة 1/181 من نفس الدستور «لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ستة سنوات».

صدر في هذا الشأن رأي من طرف المجلس الدستوري وذلك بعد إخطاره، جاء فيه " اعتبار أن المؤسس الدستوري قد اقر في المادة 2/181 من الدستور بأن القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدّة ستة سنوات. واعتبارا أن المشرع سنّ نصّا على انتخاب رئيس مجلس الأمة، يتم وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور، والمتعلق بانتخاب رئيس مجلس الأمة، وفي العهدة الأولى" رأى المجلس الدستوري أن المادة 1/114 مطابقة للدستور وتعاد صياغتها كالآتي « مع مراعاة أحكام المادة 2/181 من الدستور ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور » (1).

أكد رأي المجلس الدستوري على وجوب تطبيق نص المادة 2/181 من على العهدة الرئاسية الأولى للمجلس، وبانتهاء العهدة الأولى تطبق أحكام المادة 2/114 ، وينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، ومن هنا فان رئيس مجلس الأمة يمارس عهدة رئاسية لمدة ستة سنوات كرئيس لهذا المجلس وليس كعضو فيه (2).

حدّد النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة صلاحيات لكل من رئيسهما، وهي متشابهة ومتقاربة، كونها صلاحيات تنظيمية داخلية (3) وتتمثل في:

- السهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي للمجلس
- تمثيل المجلس داخل الوطن وخارجه
- ضمان الأمن والنظام داخل مقر المجلس
- رئاسة جلسات المجلس وإدارة مناقشاته و مداولاته
- توزيع المهام بين أعضاء مكتب المجلس
- رئاسة اجتماعات مكتب المجلس، هيئة التنسيق، وهيئة الرؤساء

1- رأي المجلس الدستوري، رقم 08/ ر.ق.ع / م.د/99، المؤرخ في 5 ذي القعدة 1419 الموافق ل21 فبراير 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج. ر.ج. ج. د. ش، عدد 15 الصادرة في 9 مارس 1999، أحكام الفقه الدستوري 1999، رقم 04، المجلس الدستوري الجزائري، ص.ص. 13- 23.

2- بوكرا إدريس، « بعض الملاحظات حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة » م.، العدد الأول، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2001، ص.78.

3- انظر المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لعام 2000 وكذا المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لتفاصيل أكثر انظر: عوابدي عمار، « رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري » ، م.ف.ب، العدد الخامس، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص. 105.

- تعيين الأمين العام وتقليد المناصب في المصالح الإدارية في مجلس بعد استشارة مكتب المجلس
- تحديد كفاءات سير المصالح الإدارية عن طريق القرارات
- الإشراف على إعداد ميزانية المجلس وعرضها على مكتب المجلس
- ضبط تنظيم المصالح الإدارية للمجلس
- توقيع توصيات التعاون البرلماني الدولي
- التعيين في المناصب الإدارية والتقنية التابعة لكلا المجلسين بموجب قرارات⁽¹⁾
- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء طبقاً لنص المادة 166 من الدستور⁽²⁾

أحاط القانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم مجلسي البرلمان وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، بعض الصلاحيات ذات طابع تشريعي تتمثل في صلاحية التبليغ الرسمي- استقبلاً وإرسالاً- فيما بين رئيس المجلسين، وبين كل رئيس والوزير الأول، وكذا المجلس الدستوري. واسند الدستور هو الآخر صلاحيات لكل رئيس محددة على سبيل الحصر⁽³⁾، فصلاحيات رئيس المجلس الشعبي الوطني تتمحور في:

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل حل المجلس عملاً بنص المادة 129 من الدستور
- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل تطبيق أحكام المواد 91، 93، 94، 95 من الدستور
- يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني أن يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين بها في حالة تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة طبقاً لأحكام المادة 88 من الدستور، وفي حالة الموافقة على تطبيق حالات الطوارئ، الحصار، الحرب، الحالة الاستثنائية، في فترة شغور منصب رئاسة الجمهورية طبقاً للمادة 90 من الدستور⁽⁴⁾.

اسند الدستور كذلك لرئيس مجلس الأمة الصلاحيات التالية:

- استشارة رئيس مجلس الأمة قبل اتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني

1- تنص المادة 101 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر «توضع تحت تصرف كل غرفة، وتحت سلطة رئيسها المصالح الإدارية والتقنية الضرورية لإدارتها» .

2- في تفاصيل ذلك انظر: مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية (قوانين، أوامر، مراسيم، قرارات إدارية)، د.هـ، الجزائر، 2008، ص ص. 175-176.

3- في تفاصيل أكثر انظر: عوايدي عمار، «رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري»، المرجع السابق، ص 107.

4- انظر المواد 98 و 99 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15 لسنة 1999.

- استشارة رئيس مجلس الأمة قبل تطبيق أحكام المواد 91، 93، 94، 95، من الدستور المتعلقة بحالات الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية والتعبئة العامة، حالة الحرب، وكذا في الحالات المنصوص عليها في المواد 102، 174، 177 من الدستور.

أسند لرئيس مجلس الأمة صلاحيات دستورية، تتعلق برئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، إلا فيما يخص حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 88 من الدستور، ومنه فرئيس مجلس الأمة يعتبر الشخصية الثانية في الدولة نظراً لتوليته رئاسة الدولة في حالة ثبوت وإعلان المانع أو شغور منصب رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

أقر المجلس الدستوري في رأيه رقم 08 على مهمة رئاسة الدولة بالنيابة لرئيس مجلس الأمة، حسب الشروط المقررة في الفقرتين 2 و 6 من المادة 88 من الدستور، والمؤسس الدستوري لم ينص صراحة على حالة حل مجلس الأمة، وهذا لوضع ضمانات تضمن تكفل لمؤسسات الدولة الاستمرارية والديمومة⁽²⁾.

ب/ مكثبي مجلسي عرقتي البرلمان

مكّن دستور 1996 للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من انتخاب مكتب لكل منهما⁽³⁾، في حين نصت المادة 13 من القانون العضوي 99-02 على أن يتشكل مكتب كل غرفة من الرئيس ونواب الرئيس وعند الضرورة أعضاء آخرين، أما في فقرتها الثانية منح الحق لكل غرفة في تحديد عدد نواب الرئيس والأعضاء الآخرين وكيفية انتخابهم وصلاحياتهم، فيظّم مكتب المجلس الشعبي الوطني رئيس

1- انظر المادة 88 الفقرة 2، 3، 5، من دستور 1996، سالف الذكر.

2- رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع.م.د.99، مؤرخ في 5 ذي القعدة 1419 الموافق لـ 21 فبراير 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ص. 20، سالف الذكر.

3- تنص المادة 133 من دستور 1996 «...يُنتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانته، تطبق الأحكام السالفة الذكر على مجلس الأمة».

المجلس وتسعة (9) نواب⁽¹⁾، ورئيس المجلس وخمسة نواب (5) بالنسبة لمجلس الأمة⁽²⁾، حيث ينتخب نواب الرئيس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽³⁾.

يشارك نواب الرئيس في تسيير وإدارة مداولات أجهزة المجلس والمناقشات، ويتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس، أو باقتراح من المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي.

تعرض قائمة نواب الرئيس على المجلس للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق أو عدم المصادقة عليها، يتم إعداد قائمة واحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقاً لمعيار تتفق عليه المجموعات البرلمانية الراغبة في المشاركة في عضوية مكتب المجلس، وتعرض أيضاً على المجلس للمصادقة عليها، وفي حالة استحالة الاتفاق يتم انتخاب نواب الرئيس بطريقة الاقتراع المتعدد الأسماء والسري في دور واحد، وعند تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سناً، وفي حالة شغور منصب أحد نواب الرئيس يتم استخلافه بنفس الكيفيات السالف ذكرها⁽⁴⁾.

يعقد المكتب اجتماعاته الأولى بعد انتخابه صلاحيات كل عضو من الأعضاء⁽⁵⁾، كما يعقد المكتب اجتماعاته دورياً بدعوة من رئيسه، كما قد يعقد اجتماعات غير عادية إذا دعت الضرورة إلى

1- انظر المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

2- انظر المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.

3- انظر المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، والمادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

4- انظر المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، والمادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

للتفصيل: صالح بلحاج، المؤسسة السياسية والقانون الدستوري الجزائري منذ الاستقلال إلى اليوم، د.م.ج، الجزائر، 2010، ص. 259.

لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004، ص. 48.

5- انظر المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، والمادة 17 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

ذلك⁽¹⁾، ولكن الاختلاف يكمن أن مكتب مجلس الأمة يعقد اجتماعات غير عادية بطلب من الرئيس أو من أغلبية أعضائه، ويبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب لأعضائه خلال 48 ساعة قبل الانعقاد.

يطلع أعضاء مجلس الأمة على محاضر اجتماعات المكتب شرط أن يرخص رئيس مجلس الأمة ذلك⁽²⁾، خلافا للنظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني الذي منح سلطة للمكتب بتكليف ثلاثة أعضائه بمراقبة المصالح المالية والإدارية للمجلس وشؤون النواب، ويقوم هؤلاء المراقبون بإبداء الرأي في مشروع ميزانية المجلس قبل عرضه على مكتبه للمناقشة والمصادقة عليه، وكذا إعداد تقرير سنوي على تنفيذ ميزانية المجلس، وتبليغه وجوباً إلى النواب ومراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس⁽³⁾.

حدد النظامين الداخليين للمجلسين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، مهام لمكتب كلا المجلسين⁽⁴⁾، حيث أن هذه المهام تتماثل فيما بينهما وتكمن في تنظيم سير جلسات كل من المجلسين، ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة، تحديد أنماط الاقتراع⁽⁵⁾، تحديد كيفية تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة، المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية، وإلى كيفية مراقبة المصالح المالية للمجلس، مناقشة أو دراسة مشروع ميزانية المجلس والمصادقة عليه وإحالة على اللجنة المالية والميزانية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.

يتبين من خلال الصلاحيات المخولة لمكتب مجلس الأمة أنها تجعل هذا الأخير المعدّ لجدول أعمال الدورة، حيث أنه يقوم بأداء مهام قبل انطلاق الأشغال داخل جلسات مناقشة المواضيع التي تم الاتفاق عليها بين الحكومة والمكتب، مع أولوية الحكومة في تحديد ترتيبها⁽⁶⁾، هذا ما يجعل مكتب مجلس الأمة منفذاً رئيسياً يمكن أن تستغله الحكومة لبسط إرادتها وتحقيق مصالحها على غرار مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويكمن منح هذا الاختصاص لمجلس الأمة وحده بالنظر إلى تواجد تركيبة

1- انظر المادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، والمادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

2- انظر المادة 4/13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.

3- انظر المواد 15 و 16 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

4- انظر المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر، ونص المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

5- في تفاصيل ذلك انظر: العيفا اويحي، النظام الدستوري الجزائري، د. م. ج، الجزائر، 2000، ص. 281.

6- انظر المادة 16 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر

مالية للسلطة التنفيذية، تقوم بتنفيذ أوامر رئيس الجمهورية كونها معينة من طرفه، وتعرق عمل البرلمان في حالة تعارض مع سياسية الحكومة.

ج/ تحقيق تمثيل منسجم داخل اللجان البرلمانية

منحت المادة 117 والمادة 113 من الدستور⁽¹⁾، وكذا المادة 14 من القانون العضوي 99-02 لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بتشكيل لجان دائمة في إطار نظامها الداخلي، وبالنظر إلى عدد اللجان المشكلة من طرف كل مجلس نجد اختلافاً عددياً للجان الدائمة، فالمجلس الشعبي الوطني يحتوي على 12 لجنة دائمة، بينما مجلس الأمة له 09 لجان دائمة⁽²⁾.

مكنت المادة 10 من القانون العضوي 99-02 كل غرفة من البرلمان من إنشاء هيئات تنسيقية، استشارية ورقابية، حيث يتم تحديدها في النظام الداخلي لمجلس الأمة وفي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ومن هذا المنطلق يفهم أن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يستندان إلى المادة 10 لإنشاء لجان خاصة (مؤقتة)، فكيف نفسر رفض المجلس الدستوري ذلك؟

يعود رفض المجلس الدستوري بالاستناد إلى رأيه رقم 09 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور⁽³⁾، حيث اعتبر أن مجلس الأمة اسند الدور الرقابي وفقاً للمادة 10 إلى المراقب المالي، بموجب المادة 128 من النظام الداخلي، وأن المؤسس الدستوري قد أقرّ بموجب المادة 117، و161 من الدستور أن من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواه. منه فالمادة 10 السالفة الذكر مخالفة للمادة 161 من الدستور.

توزّع المقاعد داخل اللجان الدائمة بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع أعضائها، وتقدر المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية بنسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة

1- تنص المادة 117 من الدستور 1996 على « يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي » كما تنص المادة 113 من الدستور «... ينتخب المجلس الشعبي الوطني مجلسه ويشكل لجانه، تطبق الأحكام السالفة الذكر على مجلس الأمة »

2- انظر المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، سالف الذكر، والمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، سالف الذكر.

3- اقتراح مجلس الأمة إنشاء لجان مؤقتة أمام اللجان الدائمة، فرفض المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 09/ر.ن.د.م.د. 99/ المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

المعنية، وتُرفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى مباشرة عندما يفوق الباقي نسبة 0,5، بينما الأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية، فيعينهم مكتب المجلس في أية لجنة دائمة بناءً على طلباتهم⁽¹⁾.

يُسَيَّر كل أعمال اللجان الدائمة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر، توزع عليهم المهام بعد اتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيسها، وفي حالة عدم الاتفاق، يتم انتخاب رؤساء اللجان ونواب رؤساءها ومقرريها وفقاً لمبدأ التمثيل النسبي لكل مجموعة برلمانية، ويتم شغل المقعد وفقاً للإجراءات السابقة في حال استقالة عضو لجنة دائمة وشغور المقعد في اللجنة⁽²⁾.

تتكوّن اللجان الدائمة لمجلس الأمة من 10 إلى 15 عضواً، ماعدا لجنة الشؤون الخارجية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، حيث تضم من 15 إلى 19 عضو على الأكثر، أما بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني فعدد أعضاء اللجان الدائمة له تراوح ما بين 20 إلى 30 عضو عدا اللجنة المالية والميزانية التي تضم من 30 إلى 50 عضو على الأكثر⁽³⁾، وزيادة الأعضاء على مستوى هاتين اللجنتين قد يعود إلى إنهما تستحوذان على حصة كبيرة من ناحية النصوص القانونية التي تحال إليهما⁽⁴⁾.

تضطلع اللجان الدائمة لدراسة وتحليل النص المحال إليها من طرف رئيس المجلس مرفقاً بالمستندات والوظائف المتعلقة به للدراسة وإبداء الرأي وكما يمكن للجان أن تستدعي في إطار ممارسة أعمالها أشخاص متخصصين وذوي خبرة للاستعانة بهم لأداء مهامهم، كما يمكن أن تستدعي كذلك مندوباً عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل مع إمكانية إحالة نص من طرف لجنة إلى أخرى، لتبدي رأيها بعد طلب يودع لدى مكتب المجلس، كما يمكن أن يثار هناك نزاع بين اللجان الدائمة على الرغم من أنه حدّد اختصاص كل واحدة منها على حدة، فيأخذ هذا التنازع حالتين الأولى متمثلة عندما تعلن

1- انظر المادة 29 و30 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، سالف الذكر، وكذا المادة 35 و36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، سالف الذكر.

2- انظر المادة 30/4 والمادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، سالف الذكر والمادة 36/4 والمادة 37 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، سالف الذكر.

3- انظر المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 والمادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

4- بوزيد لزهاري، «عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة»، م. ف. ب، العدد التاسع، جويلية 2006، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص ص. 76-81.

لجنة دائمة عن عدم اختصاصها في دراسة مسألة ما، وإبداء الرأي بشأنها (التنازع السلبي)، أما الحالة الثانية فتكون عندما تعلن لجنتين دائمتين فأكثر اختصاصاتهما في دراسة مسألة ما (التنازع الايجابي)، ففي هاتين الحالتين يقوم مكتب المجلس بتسوية النزاع، ويكون ذلك بتحرير تقارير اللجان الدائمة بعد موافقة أعضائها وترسل نسخة منها إلى مكتب المجلس⁽¹⁾.

تُسجّل اللجان الدائمة الملاحظات والاستنتاجات وتودع إلى مكتب في غضون 72 ساعة بالنسبة لمجلس الأمة⁽²⁾، ذلك في حالة النصوص القانونية، أما بالنسبة للأوامر تناقش على مستوى اللجنة، وتقدم تقرير واحد من أجل المصادقة وتحيل كل التقارير المنجزة من طرف المكتب للمناقشة والتصويت في جلسات عامة⁽³⁾.

يحقّ للجنة المختصة بالمجلس الشعبي الوطني تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون، كما يمكن للجنة المختصة بمجلس الأمة إبداء كذلك الملاحظات وتوصيات تتعلق بالأحكام التي تمثل رأي اللجنة متساوية الأعضاء⁽⁴⁾.

ثانيا

الهيئات التنسيقية لغرفتي البرلمان

حصّر القانون العضوي 99-02 في نص المادة 09 منه الأجهزة الدائمة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فقط في الرئيس، المكتب واللجان الدائمة، دون أن يترك هناك مجال لاحتواء أجهزة أخرى، لكن بالرجوع لنص المادة 10 من نفس القانون، نجد أنها تمكن كل غرفتي البرلمان من خلال نظامهما الداخلي، أن تنشأ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية، فبتطبيق أحكام هذه المادة نجد أن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، اوجد من خلال نظامهما الداخلي هيئات أخرى تتمثل في

- 1- انظر المواد 32، 38، 39 و 40، من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وكذا المادة 38، 43، 45 و 46 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، سالف الذكر.
- 2- انظر المادة 41، من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، سالف الذكر.
- 3- مصطفى دريوش، « دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية »، م. ف. ب، عدد خاص، ديسمبر 2003، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص. 35 و 36.
- 4- انظر المادة 28، 39 و 40 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر.

هيئة الرؤساء (أ)، هيئة التنسيق (ب)، بالإضافة إلى المجموعات البرلمانية (ج)، وهذا ما يظهر جليا في النظام الداخلي لمجلس الأمة بنصه صراحة على ذلك⁽¹⁾.

١/ هيئة الرؤساء

تتكوّن هيئة الرؤساء للمجلس الشعبي الوطني من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيس المجلس، أما فيما يخص هيئة الرؤساء في مجلس الأمة فطبقا لأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽²⁾، تتكون من رئيس مجلس الأمة ونواب الرئيس البالغ عددهم 05 نواب، ورؤساء اللجان الدائمة التسع، وتأخذ هذه التسمية (هيئة الرؤساء) كون أن أغلبية أعضائها يتمتعون بصفة رئيس، وتجتمع كل 15 يوم خلال دورات المجلس ويمكن أن تجتمع عند الضرورة بدعوة من رئيس مجلس الأمة، ونظرا إلى تشكيلة هذه الهيئة المساندة للسلطة التنفيذية، فإنها تقوم بتوجيه أعمالها صوب سياسة الحكومة وهذا عن طريق إعداد جدول أعمال البرلمان.

تختص هيئة الرؤساء بالنسبة لكل مجلس ب⁽³⁾:

- إعداد جدول أعمال دورات المجلس
- تحضير دورة المجلس وتقييمها
- تنظيم سير اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها
- تنظيم أشغال المجلس
- إعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، ويبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده ب 72 ساعة، وعقب انتهاء الاجتماع توزع محاضر اجتماعات هيئة الرؤساء على أعضائها في ظرف 72 ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع

1- تنص المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، الصادر 2000، ج ر رقم 77 عام 2000 « طبقا لأحكام المادة 1 من القانون العضوي المذكور أعلاه هيئات مجلس الأمة هي هيئة رؤساء، هيئة التنسيق »، كذلك انظر المادة 49 من نفس النظام .

2- انظر المادة 47/1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000 السالف الذكر « تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس و نواب الرئيس و رؤساء اللجان الدائمة »

3- انظر المادة 47/2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000 السالف الذكر ونص المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، سأل في الذكر .

للتفصيل انظر : سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص ص 64-65.

بالنسبة لمجلس الأمة⁽¹⁾، حتى يتمكن أعضاء الهيئة من مباشرة أشغالهم على مستوى الهيئات التي يمثلونها، أما فيما يخص مجلس الشعبي الوطني فيبلغ جدول الأعمال خلال 48 ساعة قبل الاجتماع.

ب/ هيئة التنسيق

تظم هيئة التنسيق لكلا الغرفتين أعضاء المكتب ورؤساء اللجان البرلمانية الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية⁽²⁾، وتعد هيئة التنسيق الهيئة الموسعة التي تمثل فيها مختلف أجهزة وهيئات لكل غرفتين⁽³⁾، لذا فدورها استشاري، يُلجأ إليها عند الاقتضاء في المسائل المتعلقة بتحديد جدول أعمال الجلسات، تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائه، وتوفير الوسائل البشرية لسير المجموعات البرلمانية.

تجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس وبطلب من مجموعتين برلمائيتين على الأكثر بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، أما فيما يخص مجلس الأمة، فتجتمع بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات، كما يمكن دعوتها للاجتماع عند الاقتضاء أو بطلب من مجموعة برلمانية واحدة عند الضرورة⁽⁴⁾.

يلاحظ أن بالنسبة لمجلس الأمة كل من اللجان الدائمة وحتى لهيئة الرؤساء تم استبعادهم من طلب هيئة التنسيق للاجتماع، فإذا كان لا باس في قصر دعوة هيئة الرؤساء للاجتماع بيد رئيس مجلس الأمة فقط، فان الأمر يبدو معيبا بالنسبة لهيئة التنسيق، على اعتبار أن مكن رؤساء اللجان الدائمة من ذلك، فكان من الأجدر تمكين رئيس كل لجنة من دعوة الهيئة للانعقاد، أو على الأقل تمكين رؤساء اللجان الدائمة مجتمعتين فيما بينهم من ذلك خاصة أن هذه الهيئة لا تعد إلا مجرد هيئة استشارية لمجلس الأمة.

يبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء مجلس الأمة في اجل 72 ساعة على الأقل قبل الانعقاد، وتوزع المحاضر على الأعضاء بعد انعقاد الاجتماع ب 72 ساعة على الأكثر، وفقا للفقرة الرابعة من

1- بن سعدي عبد الحق، التجربة البرلمانية في الجزائر، (دراسة الأداء البرلماني من شهر جوان 1997 إلى غاية شهر أكتوبر 2001)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2001، ص. 09.

2- انظر المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000 والمادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، سألني الذكر.

للتفصيل انظر: الصالح بلحاج، المؤسسة السياسية القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 225.

3- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص. 151.

4- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص. 65.

نص المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000، أما فيما يخص المجلس الشعبي الوطني، فلم يحدد أجل تبليغ جدول أعمال الاجتماع ولا حتى أجل توزيع المحاضر.

ج/ شلل المجموعات البرلمانية

منح المشرع الجزائري لأعضاء غرفتي البرلمان حق إنشاء مجموعات برلمانية، على أساس الانتماء الحزبي على أن لا يقل عدد الأعضاء في هذه المجموعات عن 10 أعضاء، حيث لا يمكن لعضو المجلس أن ينظم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، مع حريته في عدم الانخراط في أي مجموعة، ولا يجوز لأي حزب سياسي أن ينشأ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، أما فيما يخص الثلث الرئاسي أي الأعضاء المعيّنين بالنسبة لمجلس الأمة الذين لا ينتمون إلى حزب سياسي يمكن لهم تشكيل مجموعة برلمانية واحدة، وتجدر الإشارة أنه يمنع تشكيل مجموعة برلمانية ذات مصلحة شخصية أو مهنية، أو إنشاء جمعيات داخل المجلس⁽¹⁾.

يُستقرأ نص المادة 09 من القانون العضوي 99-02⁽²⁾، يتضح أن المؤسس الدستوري حدد الأجهزة الأساسية لغرفتي البرلمان على سبيل الحصر، ولكن في نص المادة 10 منه⁽³⁾، ذكر إمكانية إنشاء مجموعة برلمانية، وهذا ما يؤدي إلى الاستفسار حول طبيعة هذه المجموعة البرلمانية؟.

ارتأى المجلس الدستوري إلى الإجابة عن هذه الإشكالية في رأيه رقم 08/ر.ق.ع/ 99، حيث اعتبر أن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الرئيس، المكتب واللجان الدائمة، فكيف نفسر نص المادة 10 من القانون العضوي 99-02 التي اعتبرت المجموعة البرلمانية ضمن أجهزة المجلسين، وهل يعتبر ذلك إخلال بالمادتين 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000، وكذا المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، والنتيجة أن المجموعات البرلمانية لا تدخل ضمن مجال القانون العضوي لان المادة 10 منه

1- انظر المواد 49-51/1، من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، وكذا المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، السالف الذكر.

2- تنص المادة 09 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر «أجهزة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي: الرئيس المكتب اللجان الدائمة»

3- تنص المادة 10 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر «يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي من الغرفتين»

كفيلة لتضمين ذلك، ولقد اعتبر الرأي المذكور أعلاه أن المجموعة البرلمانية ما هي إلا مجموعة من أعضاء غرفة برلمانية تهدف إلى توحيد مواقفهم السياسية من خلال النشاط البرلماني⁽¹⁾.

يُعلن عن إنشاء المجموعة البرلمانية، مع ذكر تسمية المجموعة، وقائمة أعضائها واسم الرئيس وأعضاء المكتب، في جلسة علنية للمجلس ولرئيس المجموعة البرلمانية الإمكانية في تعيين من ينوبه في أعضاء مكتب المجموعة في هيئات المجالس والجلسات العامة، وكل تعديل في تشكيلة المجموعة ناتج عن استقالة أو إقصاء أو انضمام عضو جديد، ينشر في الجريدة الرسمية للمداولات، بعد تبليغه إلى المكتب من طرف المجموعة، وتقدم المجموعة البرلمانية القائمة الاسمية لمكتبها وأعضائها عند كل تغيير في جلسة علنية⁽²⁾.

أعطى النظام الداخلي لمجلس الأمة للأعضاء المنتمين إلى الحزب الذين لا تتوفر فيهم شروط تشكيل مجموعة برلمانية الحق في اختيار مندوب عنهم يتولى التعبير عن انشغالاتهم، مع إمكانية حضوره اجتماعات هيئة التنسيق دون حق التصويت⁽³⁾، في حين النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني خصص لهم جناحا من الأجنحة المتبقية بعد أن يتم توزيع باقي الأجنحة على المجموعة البرلمانية⁽⁴⁾.

يعني عدم تطرق النظام الداخلي لمجلس الأمة ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولا حتى القانون العضوي 99-02 إلى إجراءات تسيير المجموعة البرلمانية، وطرق عملها إخضاعها في هذا المجال لقوانين داخلية موضوعة من طرفها أو من طرف الأحزاب التي تنتمي إليها، ومثل هذه القواعد التي تنظم عملها غالبا ما تكون عرفية لا مكتوبة⁽⁵⁾، ما ينفي المكانة الهامة والدور التي حظيت بها المجموعات البرلمانية.

- 1- رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، ص. 05، سالف الذكر.
- 2- انظر المواد 51، 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 والمواد 53، 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، سألقي الذكر.
- للتفصيل انظر: سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 66.
- 3- انظر المادة 52، من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السالف الذكر.
- 4- انظر المادة 54، من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، السالف الذكر.
- 5- الأمين شريط، القانون العضوي الناظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة، أعمال اليوم السادس حول القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وزارة العلاقات مع البرلمان 23 أكتوبر 2001، ص. 25.

استقراءاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يمكن الوصول إلى أن المجموعات البرلمانية تمارس الاختصاصات التالية:

- توزيع مناصب نواب رئيس المجلس
- المشاركة في ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات حيث تتشاور من قبل رئيس الغرفتين في هذا الشأن
- تنظيم أشغال كل غرفة
- توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة ويراعي فيه أساس التمثيل لهذه المجموعات، الشيء الذي يساهم في تحديد موقف أعضائها عند تحديد أنماط التصويت
- مشاركة رؤسائها في هيئة التنسيق.

المطلب الثاني

السيادة الشكلية للبرلمان في العملية التشريعية

يُعتبر إعداد القوانين وسنّها اختصاص جوهري للبرلمان، الذي يجعل منه سلطة متفوقة مبدئياً على جميع السلطات في الدولة، ذلك أن القانون في الدول الديمقراطية يعلو كل سلطة، وعليه اقر الدستور الجزائري لسنة 1996، مهمة وضع القوانين من اختصاص أصيل للبرلمان وله كامل السيادة في ذلك، خاصة وأنه يقوم بتنظيم أعمال غرفتيه (الفرع الأول)، إلا أن هذه السيادة التي يملكها البرلمان مزعومة، خاصة مع تحديد إطار تدخل البرلمان في المجال التشريعي بمقتضى مواد في الدستور تجعل البرلمان مقيد في صنع السياسة العامة للدولة، مما يشكل مسار أعرج لعمله التشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تنظيم موجه لأعمال غرفتي البرلمان

يعمل البرلمان بغرفتيه وفق نظام دقيق يحدده الدستور والنصوص المكملة له، وتتضمن هذه النصوص مجمل المواد المتعلقة بمختلف المراحل والعناصر المكونة للعمل البرلماني، يتم هذا الأخير بموجب نظام داخلي في إطار انعقاد دورات برلمانية (أولاً)، تعقد أثناءها جلسات والتي تكون علانية (ثانياً)، وتسير هذه الجلسات حسب جدول أعمال محدد سلفاً، حيث يقوم البرلمان في كل دورة من دورات البرلمان بدراسة النصوص المحددة في جدول أعمال المجلس، هذا الذي اثبت الواقع أن الحكومة بدأت

بالمشاركة في إعداد جدول الأعمال، حتى الاستحواذ عليه، ذلك بتزويدها وسائل قانونية للسيطرة متمثلة في حق الأولوية في جدول الأعمال (ثالثا).

أولا

عن الدورات البرلمانية

تختلف الدساتير من حيث تنظيمها لدورات المجالس التشريعية، فهناك دول تجعلها دورة واحدة في العالم، نجد في هذا الصدد كل من تونس والكويت، لكن النظام السياسي الجزائري حدد عدد الدورات البرلمانية بدورتين عاديتين كل سنة (أ)، ودورات غير العادية بمبادرة من رئيس الجمهورية وكذا باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني (ب).

١/ الدورات العادية

حدّد دستور 1996 في المادة 118⁽¹⁾ منه على أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة 4 أشهر على الأقل، وتسمى هذه الدورات دورة الخريف ودورة الربيع، تبتدئ دورة الربيع من يوم العمل الثاني من شهر مارس وتبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، وتدوم هذه الدورات خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، حيث تفتتح كل دورة من دورات البرلمان وتختتم بتلاوة سورة الفاتحة وعزف النشيد الوطني⁽²⁾، وبالرجوع إلى نص المادة 118 السالفة الذكر نجد إن مدة الدورة، يجب أن لا تقل عن أربعة أشهر، وبالمقابل يجب أن لا تتجاوز خمسة أشهر تستند للمادة 05 من القانون العضوي 99-02.

يمكن إجراء المقارنة بين هاتين المادتين، حيث في المادة 05 من القانون العضوي، فنجد انه تم تحديد تاريخ بدئ سريان مدة 5 أشهر المتعلقة بالدورة خلافا لنص المادة 118 من الدستور التي تقر أن مدة الدورة 4 أشهر على الأقل، ولم تشر إلى تاريخ بدئ سريانها، فنتساءل متى تتم افتتاح الدورة؟، والاختلاف الثاني يكمن في أن نص المادة 118 من الدستور حددت الحد الأدنى لكل دورة، في حين أن المادة 5 السالفة الذكر أتت بأكثر دقة في تحديد الحد الأقصى لها.

1- انظر المادة 118 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- انظر المادة 05 من القانون العضوي 99-02، سالف الذكر.

للتفصيل أكثر انظر: مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص.403.

للتذكير أن مدة الدورة التشريعية في دستور 1989⁽¹⁾ لا تتجاوز 3 أشهر، ويفسر تمديد هذه المدة في الدستور الحالي في عدم كفاية المدة السابقة، خاصة أن الجزائر عرفت تبني اتجاهها اجتماعيا واقتصاديا مغايرا لما كان عليه قبل سنة 1989، هذا ما جعل اللجوء إلى دورات استثنائية كثيرة الاستعمال⁽²⁾.

تعتبر الدورات البرلمانية المجال العادي لعمل البرلمان، يتم خلالها مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها⁽³⁾، وتوجيه الأسئلة والاستجواب لأعضاء الحكومة، وتنظيم هذه الأعمال وترتيبها يختلف بحسب كثافة أعمال البرلمان، وأهمية الموضوعات المطروحة.

يُمكن في حالة انتهاء المدة المحددة، ولم ينته المجلس من دراسة نقاط في جدول الأعمال، أو طلبت الحكومة دراسة موضوع بصورة استعجالية، أن تمدد الدورة وذلك بقرار من مكتب المجلس وهيئة التنسيق، باتفاق مع الحكومة، مما يعني أنه ليس بمقدرة غرفتي البرلمان اتخاذ قرار تاريخ اختتام الدورة بانفراد، بل لابد أن تشاركهما الحكومة، وهو الأمر الذي يبرز التدخل السلطة التنفيذية في أعمال البرلمان.

ب/ الدورات غير العادية

يجتمع البرلمان الجزائري في دورات غير عادية، ذلك من اجل تدارك النقص الناتج عن الدورتين العاديتين في المجال التشريعي، وعلى هذا الأساس تبناه النظام الدستوري الجزائري بنصه في المادة 118/2 من الدستور «... يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهوري، ويمكن كذلك ان يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني » .

يتضح من خلال استقراء هذه المادة أن رئيس الجمهورية وحده لديه سلطة مطلقة في استدعاء البرلمان في دورة غير عادية، ولم يقيد الدستور بأي ضابط قانوني في هذا المجال، في حين تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري لم يحدّد الحالات التي يجوز بموجبها لرئيس الجمهورية أن يستدعي

1- انظر المادة 112 من دستور 1989، سالف الذكر .

2- جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، م. إ، العدد 2، 2000، ص 50 و ما يليها.

3- عبد الله بوقفه، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة)، د.ه، الجزائر، 2002، ص. 97.

البرلمان لعقد دورة غير عادية، مما يدل على امتلاكه سلطات مطلقة في استدعاء البرلمان للانعقاد، ومنه سيطرته عليه.

يتقيد البرلمان أثناء انعقاده لاجتماع في دورة غير عادية بجدول الأعمال الذي يحدده رئيس الجمهورية ضمن مرسوم الاستدعاء للانعقاد⁽¹⁾، وهذا ما يبرز انعدام دور البرلمان في وضع جدول الأعمال الخاص بهذه الدورات، لاستثنائ رئيس الجمهورية بهذا الامتياز⁽²⁾.

يتبين من خلال المادة 118 السالفة الذكر أنه على غرار رئيس الجمهورية يمكن لرئيس الحكومة سابقاً⁽³⁾، استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، ولكن بصورة غير مباشرة، وذلك بالإرسال طلبه إلى رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تقديرية في الموافقة على طلب الوزير الأول لاستدعاء البرلمان، ويكون ذلك كما اشرنا أعلاه بموجب مرسوم رئاسي. كما أجاز المؤسس الدستوري بموجب هذه المادة لثلاثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني طلب استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، ولا يمارس البرلمان في هذه الاختصاص بصفة مباشرة وليس عن طريق مرسوم رئاسي يقضى بالانعقاد الاستثنائي، بل يتوجب على الأغلبية المطالبة بالانعقاد وضع جدول أعمال الذي ترغب مناقشته خلال الدورة غير عادية وتحيله إلى رئيس الجمهورية الذي له كامل السلطة التقديرية للنظر فيه.

خصّ المؤسس الدستوري قيدين للبرلمان لعقد دورة غير عادية، على خلاف رئيس الجمهورية الذي له سلطة مطلقة في ذلك، حيث يتمثل القيد الأول في توافر نصاب دستوري متمثل في 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه لكون هذا النصاب يمثل الأغلبية المساندة لرئيس الجمهورية فإن تحقيقه يكاد يكون مستحيلاً، وتجدر الإشارة أن مجلس الأمة مستبعد تماماً من صلاحية استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، أما ثاني قيد يكمن في ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على جدول أعمال الدورة، ليصدر مرسوماً رئاسياً لانعقادها. لكن رغم عدم موافقته على ذلك يمكن للنواب المجلس الشعبي الوطني عقد دورة غير عادية بمجرد توافر النصاب المحددة دستوريا لعقد الدورة.

1- تنص المادة 2/4 من القانون العضوي 99-02، السالف الذكر: « يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة ».

2- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991، ص.439.

بوالشعير سعيد، خصائص النظام السياسي الجزائري، د.هـ، الجزائر، 1990، ص.341.

Louis Dubouis, gustave peiser, droit public, 15^e Ed mémentos, Dalloz , 2001,p.94.

3- تم استبدال رئيس الحكومة بالوزير الأول بمقتضى التعديل الدستوري 2008، القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش.، عدد 63، لسنة 2008.

ثانيا

علانية جلسات البرلمان

تكون الجلسات التي يعقدها البرلمان عادة علنية، بحيث يمكن للجمهور لحضورها وللصحفيين تغطية وقائعها، ومنذ صدور دستور 1989، أصبحت من التقاليد البرلمانية في الجزائر، نقل وقائع جلسات البرلمان على وسائل الإعلام البصرية، وهذا على غرار دول أخرى، لكن علنية الجلسات قد تدفع بعض النواب لاستغلالها لإغراض شخصية انتخابية أو حزبية⁽¹⁾.

يمكن أن يعقد البرلمان كذلك جلسات سرية في حالات استثنائية، وذلك بناءً على طلب من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، أو على طلب من أغلبية النواب الحاضرين⁽²⁾، أو بطلب من الوزير الأول، وتكون الجلسة والمناقشات صحيحة مهما بلغ عدد الحاضرين فيهان على عكس الجلسات العلنية التي تشترط فيها حصول النصاب القانونين، مع إمكانية تأجيل الجلسة إذا لم يتحقق هذا النصاب⁽³⁾.

تم تكريس هذه التنظيمات المختلفة لغرض تهيئة المناخ الملائم لمباشرة المجلس أعماله، والنواب ملزمون بالتقيد بها باعتبارهم أعضاء في هذا المجلس.

ثالثا

تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال

يُنَاقَش البرلمان المواضيع المدرجة في جدول الأعمال، الذي يعد البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة، أي برنامج عمله خلال اجتماعاته. ولا يدخل في ذلك برنامج عمل

1 -PAUL LAMBIN : « Pour une réforme profonde du parlement et une démocratie réelle », la pensée universelle, paris, 1972, p.89.

2- أنظر المادة 118 من دستور 1996، سالف الذكر.

3- هذا ما حصل في المجلس الشعبي الوطني في جلسة 2001-07-23 بمنسبة التصويت على قانون المرور حيث ألغى رئيس المجلس الجلسة لغياب النصاب القانوني.

اللجان المختلفة إن كانت تنتهي إليه هذه اللجان من تقرير هو المورد الذي يمد البرلمان بالموضوعات التي يناقشها على وجه العموم⁽¹⁾.

تدخل في إطار جدول الأعمال المسائل التي تتعلق بالوظيفة التشريعية، كممارسة حق الاقتراح والموافقة عليه ومناقشتها، والتي تمثل الجزء الأكبر والأساسي، إضافة إلى الأعمال التي تتعلق بالوظيفة الرقابية للبرلمان كتوجيه الأسئلة كتابية كانت أو شفوية، والاستجابات، سحب الثقة، وملتمس الرقابة، وهكذا فإن تحضير جدول أعمال البرلمان هو الذي يحدد مصير أي نص تشريعي من خلال إحالته للمناقشة، أو إبعاده وإهماله مما يؤدي إلى اندثاره⁽²⁾.

يُعتبر البرلمان صاحب الاختصاص الأساسي والوحيد في إعداد جدول الأعمال كونه يمثل الإدارة الشعبية، ولكن الواقع يبين انه هناك مزاحمة وتدخل من طرف الحكومة يصل إلى الاستحواذ على جدول الأعمال⁽³⁾ حيث جاءت المادة 17 من القانون العضوي 99-02 لتؤكد ذلك⁽⁴⁾.

تنص المادة 16 من القانون العضوي 99-02 على أنه: «**يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة**» .

باستقراء هذه المادة يتضح أن الحكومة قد منحت لها وسائل قانونية للسيطرة على العمل التشريعي وتوجيهه، ومنها حق الأولوية في جدول الأعمال، وهذا الامتياز الحكومي غير مكرس دستوريا، وإنما الأنظمة الداخلية للبرلمان هي التي أعطت هذا الحق للحكومة، وتقوم كل غرفة باستشارة الحكومة بضبط

1- عادل الطبطبائي، «**جدول أعمال البرلمان**» ، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة العاشرة، جامعة الكويت، سبتمبر 1986، ص. 15 و 16.

2- معمر نصر الدين، «**التشريع عن طريق المبادرة**» ، مجلة النائب، العدد 4، نشرات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004، ص. 24 وما يليها.

3- بوقفة عبد الله، العلاقات بين السلطة التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص. 232.

4- تنص المادة 17 من القانون العضوي 99-02 على أنه: «**يمكن للحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على استعجاله. عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية**» .

جدول أعمال جلساتها⁽¹⁾، ثم يبلغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها إلى نواب والحكومة في ظرف 15 يوم على الأقل قبل الجلسة العلنية، ويتضمن جدول الأعمال⁽²⁾:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها الأسبقية
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها
- الأسئلة الشفوية
- المسائل المختلفة طبقا للدستور وللقانون الداخلي.

يجوز تسجيل في جدول الأعمال مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في غضون شهرين من تاريخ المشروع في دراسته بناءً على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة⁽³⁾.

يتضح مما سبق أن السلطة التنفيذية هي من تسيطر في الواقع على جدول الأعمال، وبالتالي في توجيه وتنظيم العمل التشريعي، وهذا التفوق يجعل رئيس الجمهورية المحرك الأساسي للنشاط التشريعي البرلماني، والبرلمان مجرد خدم له⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

قصور العملية التشريعية المقترحة في البرلمان

تعتبر العملية التشريعية من الصلاحيات الأساسية المنوطة بالبرلمان، كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال سن القوانين والمصادقة عليها، وذلك عملاً بأحكام المادة 98 من دستور 1996، وأول الإجراءات التشريعية التي بها يكون القانون له اثر قانوني والمتمثل في الحق باقتراح مشاريع القوانين (أولاً)، ثم دراسة الاقتراح (ثانياً)، وأخيراً المناقشة والتصويت من طرف الأغلبية البرلمانية التي تكون موالية للسلطة التنفيذية غالباً (ثالثاً).

1- تنص المادة 18 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر « يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها » .

2- انظر المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، السالف الذكر .

3- انظر المادة 26 من القانون العضوي 99-02، السالف الذكر .

4- لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق، ص. 99.

أولا

تفوق الأغلبية الموالية في مجال اقتراح مشاريع القوانين

أسهم المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية إلى جانب السلطة التشريعية في حق المبادرة باقتراح القوانين، حيث قضت المادة 119/2، من دستور 1996 على أن « لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائب » .

استقراء لهذه المادة يتبين أن الاختصاص في اقتراح القوانين يعود إلى المجلس الشعبي الوطني، وهذا لاحتواء نص المادة على كلمة "النواب"، وهو مصطلح مخصص للغرفة الأولى⁽¹⁾، ومنه فإن أعضاء مجلس الأمة ليس لهم الحق في المبادرة بالتشريع⁽²⁾، ويعود إقصاء مجلس الأمة من الاقتراح بالقوانين على حصر المؤسس الدستوري إلى جعل المجلس الشعبي الوطني يحتكر هذا المجال، كون انه ينتخب مباشرة من الشعب، فهو يمثل⁽³⁾، إضافة إلى الرغبة في تبسيط إجراءات عملية الاقتراح.

اشتطت المادة 20/2 من القانون العضوي 99-02⁽⁴⁾، إرفاق الاقتراح بعرض أسبابه، وتحرير نصه على شكل مواد، وإلا يكون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسة في البرلمان، أم تم سحبه أو رفضه من اقل 12 شهرا⁽⁵⁾، ويقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتبليغ اقتراح القانون المقبول إلى الحكومة لتبدي رأيها فيها في اجل لا يتعدى شهرين، وإذا لم تبدي رأيها عند نهاية الأجل، يحيل المجلس الشعبي الوطني الاقتراح إلى اللجنة المختصة لدراسته⁽⁶⁾.

1- تنص المادة 113 من الدستور على « تحدد كفايات انتخاب النواب وكفايات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم »
تنص المادة 106 منه على: « كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية. »

2- ان الوثيقة الرئاسة الجمهورية ، الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري 2014، جاء في مسودتها تخويل مجلس الأمة المبادرة وحق التعديل في المواضيع المحددة حصرا.
للتفصيل انظر: www.ELmouradia.dz

3- Marcel sousse, le bicaméralisme : bilan et perspectives, revue de droit public (R.D.P) numéro 05,L.G.D.J ,paris,1997 ,Pp. 1325-1350.

4- انظر المادة 20/2 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر .

5- انظر المادة 24، من القانون نفسه.

6- انظر المادة 25/3 من القانون نفسه.

تُعتبر المدة المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين وهي مدة شهرين مدة طويلة، تمكن للحكومة خلالها تقديم مشروع قانون في الموضوع الذي تعرض له الاقتراح، وبالتالي تقضي على الاقتراح، كما يمكن للحكومة أن ترفض في نهاية مدة شهرين الاقتراح المقدم من طرف النواب عملاً بنص المادة 121 من دستور 1996، إضافة إلى أن هذه المدة تشكل نصف فترة انعقاد دورة من دورات المجلس، وهذا ما يتسبب في تأخير دراسة هذه المبادرة التشريعية، بتأخر الحكومة في الرد عليها إذا أوعدت أصلاً، يمكن للحكومة أن تلج على التعجيل بمشروع قانون حين إيداعه، وبالتالي يتم التسجيل الفوري لمشاريع القوانين في جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الوطني.

تقضي المادة 121 من الدستور السالفة الذكر عدم قبول أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها.

قيدت هذه المادة المبادرة البرلمانية لاستحالة سن قانون في المجال المالي يهدف إلى تخفيض الموارد العمومية، فيجد النواب أنفسهم معلقين على موافقة أو رضا الحكومة بذلك الاقتراح، حيث يري البعض أن هذا الشرط تعسفي، كونه يجمد نهائياً المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين، إذ يكاد أن يكون مستحيل اقتراح قانون خال من أي انعكاسات مالية⁽¹⁾، يستعمله الحكومة للقضاء على أية مبادرة تشريعية برلمانية لا تخدم مصالحها.

تودع اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس خلال انعقاد الدورتين ويتولى المكتب دراستها والبت فيها شكلاً، أي أن المبادرة بالتشريع بحاجة إلى موافقة من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، إلا أنه نظراً للتشكيلة السياسية الموالية للحكومة، فإن مكتب المجلس يقوم برفض كل اقتراح قانون لا يخدم مصالح السلطة التنفيذية.

تجدر الإشارة إلى أن البرلمان الجزائري لديه تدخل محدود جداً في مجال الدفاع والخارجية، حيث في ما يخص المجال الأول، ورغم أن المادة 122/27 من دستور 1996⁽³⁾، أقرت للبرلمان أن يشرع في مجال القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية، إلا أن رئيس الجمهورية هو من

1- معمري نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر، مرجع سابق، ص. 23 وما يليها.

2- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 122.

3- انظر المادة 122/27 من دستور 1996 «القواعد المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة»

يتولى قيادة السياسة العامة للدولة، وتوجيهها وقت السلم والحرب، وهو من يحوز سلطة تعيين في الوظائف العسكرية، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ومن يتولى مسؤولية الدفاع الوطني⁽¹⁾.

يتمتع رئيس الجمهورية بالسلطة الكاملة في مجال ممارسة السيادة الخارجية، فهو من يتولى تجسيد الدولة داخل وخارج البلاد⁽²⁾، في حين ينحصر دور البرلمان حسب المادة 3,4,5/122 من الدستور 1996، في التشريع في المجالات المتعلقة بشروط استقرار الأشخاص، وبالتشريع الأساسي المتعلق بالجنسية والقواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب.

يتبين مما سبق ضعف المبادرات التي يقدمها نواب المجلس الشعبي الوطني، مقارنة إلى تلك التي تقدمها الحكومة، وهذا عائد إلى أن الاقتراحات المودعة من التشكيلات ذات العدد القليل في المجلس الشعبي الوطني، على عكس الحكومة التي تعتبر مؤسسة، تتمتع بإمكانيات تقنية أعلى من أعضاء البرلمان الذين يفتقرون إلى الوسائل المادية والبشرية المتخصصة التي تسمح باقتراح قوانين ذات نوعية وكمية عالية ومعتبرة، حيث أن الواقع يُبين أن 28,26% من النواب دون المستوى الجامعي خلال الفترة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002⁽³⁾، ونسبة 22% إثر تشريعات 17 ماي 2007⁽⁴⁾.

ثانيا

دراسة مشاريع القوانين

تقوم اللجان البرلمانية الدائمة بدور هام في عملية دراسة النصوص التشريعية⁽⁵⁾، وذلك قبل عرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها، تعيد هذه اللجان دراسة المبادرات المقدمة من الحكومة واقتراحات النواب.

يترتب على هذه الدراسة تفسير مشاريع القوانين، حيث يمكن لها إعادة صياغتها صياغة صحيحة لتصبح جاهزة عند عرضها للتصويت⁽⁶⁾، وهذا كله بعد الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة أو

1- انظر المادة 1/77 و 2/78 من التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، سالف الذكر.

2- انظر المادتين 3/70 و 3/77 من دستور 1996، سالف الذكر.

3- حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة، نشرية المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2002، ص.12.

4- أنظر المعلومات الواردة في الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني، بتاريخ 11-12-2007
WWW.APN-dz.org

5- دريوش مصطفى، « دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية » مرجع سابق، ص. 30 و ما يليها.

6- قاوي ابراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص.17.

مندوب أصحاب الاقتراح، ويمكن للجنة المختصة الاستعانة بأصحاب الخبرة، ويقوم بمساعدتها في كل مراحل إشغالها طاقم إداري تشريعي يتولى عملية تحضير الملفات والوثائق، وفي نهاية المناقشة تعرض مختلف التقارير المتعلقة بالمشروع سواء كانت برلمانية أو حكومية للتصويت بأغلبية أعضائها⁽¹⁾. توزع هذه اللجان تقريرها التمهيدي على الحكومة والنواب، وذلك قبل تسجيله في جدول أعمال الدورة الخاص بجلسات المجلس.

تجدر الإشارة أنه يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويُستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة يُوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة، أي سواء كانت دراسة على مستوى لجان المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى لجان مجلس الأمة⁽²⁾.

يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته، وحضور الحكومة إلزامي لمراقبة عمل اللجان البرلمانية، ليس من أجل شرح المبادرة فحسب بل خوفا أن تمس مشاريعها تعديلات لا تتماشى مع طموحات الحكومة ورغباتها، لذا منحت للحكومة سلطة سحب مشاريع القوانين قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وهذا طبقا لنص المادة 22 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر، ومن ناحية أخرى فإن تركيبة اللجان الدائمة تلعب دورا مهما عند دراسة مشاريع القوانين، وذلك عن طريق أعضائها الذين يمثلون الأغلبية السياسية والتي تعمل لصالح الحكومة.

ثالثا

تفوق الأغلبية السياسية في مجال المناقشة والتصويت

تؤدي الحكومة دور فعال في إجراءات التصويت والمناقشة، بحيث منحت النصوص السابقة لممثل الحكومة الحق في التدخل وطلب الكلمة أثناء المناقشات، إضافة إلى إخضاع مرحلة المناقشة والتصويت والتي تدخل في صلب العمل التشريعي لمجموعة من القيود قد تصل إلى حد توقيف الجلسة نهائيا من طرف الحكومة⁽³⁾.

1- العيد عاشوري، « إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري » م. ف. ب، مجلس الأمة، العدد 03، سنة 2003، ص. 68 وما يليها.

2- انظر المادة 28، من القانون العضوي 99-02، السالف الذكر.

3- انظر المادة 3/34، من القانون العضوي 99-02، السالف الذكر.

يتولى البرلمان بعد المبادرة بإقتراح قانون مهمة المناقشة والتصويت عليه، مع العلم أن هذا الأخير ليس لديه سلطة مطلقة بهذا الشأن وإنما هناك ضوابط يخضع لها البرلمان وهي أحكام الدستور والقانون العضوي 99-02، وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

فبالنسبة للنصاب القانوني، فيخضع القانون على مستوى مجلس الشعبي الوطني لمناقشة النص المعروض عليه مهما كان عدد النواب الحاضرين، وكذلك نفس الشيء فيما يخص مناقشات اللجان، وكان من الأحسن فرض نصاب قانوني معين لإعطاء النواب أهمية للنص، بغرض إثراءه وتمحيصه، أما التصويت فيكون بأغلبية النواب الحاضرين بالنسبة للقانون العادي⁽¹⁾، والأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للقوانين العضوية⁽²⁾، وفي حالة عدم توافر النصاب القانوني تعقد جلسة ثانية وفقا للإجراءات الواردة في المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وحينها يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحضور.

يتم إحالة القانون إلى مجلس الأمة للتصويت عليه بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه، وهنا تظهر قوته الحقيقية لإقرار القانون، فإذا كانت مناقشات مجلس الأمة بدورها تضح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، فإن التصويت لا يصح إلا بحضور (4/3) الأعضاء، وهذا ما أكدته المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بنصها على أنه: « لا تصح المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور (4/3) أعضائه على الأقل » ، ضف إلى ذلك ما نصت عليه المادة 120 من الدستور على أنه: « يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه » ، وهذا ما يؤكد أن المؤسس الدستوري أعطى لمجلس الأمة كامل الصلاحيات في المجال التشريعي⁽³⁾.

وفيما يخص التصويت، فحسب المادتين 30 و 31 من القانون العضوي 99-02 يمكن أن يكون برفع اليد أو المناداة الاسمية، ولقد منحت الأنظمة الداخلية لمكتب الغرفتين⁽⁴⁾. إن التصويت العلني غالبا

1- راجع المواد 58-40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، سالف الذكر

2- انظر المادة 123/2 من دستور 1996، السالف الذكر .

3- لزهاري بوزيد، دراسة تحليلية، في الملتقى الوطني حول « إشكالية المادة 120 من دستور 1996 » ، المنعقد يومي 06 و 07 سبتمبر 2004 المقام تحت رعاية وتنظيم الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، مقال غير منشور .

4- انظر المادة 63/2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000 والمادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الأمة لعام 1999، السالفان الذكر .

ما لا يعبر عن رأي البرلمان، حيث أن النائب يكون غير مقتنع بالنص، ومع ذلك سيصوت لصالح الحكومة لأنه مراقب سياسياً.

تعتبر المناقشة بدورها غير مطلقة، فعلى مستوى اللجان الخاصة لا يحق للنواب كقاعدة عامة على خلاف أعضاء الحكومة حضور جلساتها والمشاركة في المناقشات، إلا إذا كانوا أعضاء فيها أو طلب منهم ذلك⁽¹⁾، أما على مستوى الجمعية العامة، فإن تدخلات النواب معلق على إرادة رئيس المجلس الذي يمكن له سحب الكلمة منهم عكس أعضاء الحكومة، وتبدأ المناقشات خاصة على مستوى مجلس الأمة بكلمة مهما كان مصدر المبادرة⁽²⁾، ويتضح أن أعضاء البرلمان من حقهم من خلال نمط الاقتراع، ففي المناقشة المحدودة التي يقرها مكتب المجلس بالتشاور مع رؤساء اللجان، فهي لا تعطي الحق في التدخل والكلام إلا لأصحاب التعديلات ومقرري ورؤساء اللجان المختصة، وذلك ضمن الوقت المحدد، ويتعقد الوضع في حالة التصويت دون مناقشة حيث هي مقتصرة فقط على الأوامر الرئاسية، أي يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة⁽³⁾.

تتم دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى اللجان الدائمة المختصة، وفي الجلسات العامة قبل إجراء التصويت، ومنه فإن من مظاهر العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية حضور ممثل الحكومة لكافة مراحل دراسة النص، والتصويت عليه بعدما تظطلع الحكومة بتقديم مشاريع القوانين وكذا إجراء تحفظات⁽⁴⁾.

- 1- انظر المادة 27 من القانون العضوي 02،99 والمواد 41، 43، 44، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي والمواد 35، 38 و39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، سلفي الذكر.
- 2- انظر المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، سالف الذكر.
- 3- انظر المادة 38 من القانون العضوي 02-99 سالف الذكر.
- 4- وزاي وسيلة، « مجلات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد »، م.ف.ب، العدد 21، لسنة 2008، ص. 34 وما يليها.

خلاصة المبحث الأول

تم تكريس الثنائية البرلمانية في الجزائر في دستور 1996، وكان من وراء ذلك تحسين أدائها ولضمان استقرار مؤسسات الدولة، إلا أنّ هذه الثنائية عرفت نوعاً من اللاتوازن إمّا في تشكيلتهما، وإمّا في أجهزتهما، مما جعل أداء البرلمان الجزائري ضعيف ومضخّم، وهذا كان بإرادة السلطة التنفيذية.

تُساهم السلطة التنفيذية في تنظيم غرفتي البرلمان، وذلك بالمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من وزيره الأول لاستدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، والتواجد المستمر للحكومة عند إعداد جدول أعمال البرلمان، إلى حضور جلساتها العلنية.

يعاني البرلمان بغرفتيه عند ممارسة التشريع من سيطرة السلطة التنفيذية على هذه الوظيفة، حيث تلعب الأغلبية الموالية لها دوراً مهماً قصد تحقيق أهداف الحكومة، فكل اقتراح قانون لا يفيدها يكون مصيره الرفض، وهذا ما يبيّن أنّ السلطة التنفيذية هي من تباشر في مشروع قانون.

المبحث الثاني

تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية

بقيت السلطة التشريعية خاضعة للسلطة التنفيذية، حيث خول الدستور الجزائري لهذه الأخيرة جملة من الآليات من شأنها إبراز تفوقها على السلطة التشريعية، فمُنح لرئيس الجمهورية امتيازات واسعة تجعله يمارس ضغوطات على نواب البرلمان فيما يخص التشريع، ومُنح كذلك للوزير الأول آليات تُبرز تفوقه على البرلمان الجزائري، حيث باستطاعة كل منهما تعطيل العملية التشريعية، وإضعاف البرلمان بغرفتيه (المطلب الأول).

يتمّاز رئيس الجمهورية إلى جانب البرلمان الجزائري بسلطة التشريع، ويبرز الاختلاف بينهما في كون أنّ ممثّل السلطة التنفيذية لديه سلطات تشريعية واسعة ومطلقة مقارنة مع البرلمان، حيث يُشرع في المجالات الحساسة ممّا يجعله هو المتحكّم الأول في العمل التشريعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

آليات تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التنفيذية

تتمتّع السلطة التنفيذية بمركز قوّة وسيطرة إزاء السلطة التشريعية، حيث مُنح لها آليات قانونية تُمكنها من الهيمنة على اختصاصات التشريعية للبرلمان الجزائري، فالدستور أعطى لرئيس الجمهورية أسلحة بمقتضاها يجعل المهام التشريعي للبرلمان شكلي وجامد (الفرع الأول)، والجهاز الحكومي الممثل بالوزير الأول يملك هو أيضا آليات تمكّنه من التقليل من صلاحيات البرلمان التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الآليات المقررة لرئيس الجمهورية

خصّ الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية بسلطة تشريعية يتدخل بها في الاختصاص الأصلي للبرلمان، وهذا ما يجعل هذا الأخير واقفا أمام رغبة السلطة التنفيذية ذلك أن رئيس الجمهورية يملك سلطات واسعة تسمح له بإيقاف العمل التشريعي (أولا)، مما يبرز تفوقه وتحكمه على البرلمان بغرفتيه (ثانيا).

أولا

إيقاف رئيس الجمهورية للعملية التشريعية

يلعب رئيس الجمهورية دورا هاما في كبح العملية التشريعية، خاصة إذا كان البرلمان يعارض سياسته، حيث يكون ذلك عن طريق فريق يمثلته فلا يمكن التصويت على أي نص قانوني دون موافقة الثلث الرئاسي الذي يعتبر جزء من النصاب القانوني المطلوب للتصويت على القانون، كما يمكن رئيس الجمهورية قبل إصدار أي قانون طلب قراءة ثانية أمام البرلمان، إذا رأى أن هذا القانون لا يخدم مصالحه. إضافة انه يحوز على آلية الإخطار التي تعد وسيلة فعالة لتجميد القانون أو إلغائه نهائيا.

أ/عدم تمرير نص قانوني دون مباركة من ممثلي رئيس الجمهورية-وزن الثلث الرئاسي في العملية التشريعية-

يناقش المجلس الشعبي الوطني مشاريع أو اقتراحات القوانين ثم يصوت عليها بأغلبية بسيطة سواء كانت هذه المشاريع أو الاقتراحات عادية، أو بأغلبية غير مطلقة للاقتراحات و المشاريع العضوية، وهذا ما يدل أن التصويت يعكس اتجاهها سياسيا معينا داخل المجلس الشعبي الوطني، في حين أن مجلس الأمة الذي حسب المادة 101 من الدستور⁽¹⁾، نجد ثلثي (2/3) أعضائه ينتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من طرف المجالس المنتخبة البلدية والولائية، و يعين رئيس الجمهورية الثلث (1/3) الآخر من الأعضاء. يشترط نصاب (4/3) أعضائه للمصادقة على النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، حيث أن هذا النصاب يعرقل عمل الغرفة الأولى مهما كانت الأغلبية المصوت على هذا القانون، أي أن أعضاء المجلس الشعبي الوطني المتكون من 389 نائبا، وأعضاء مجلس الأمة 144 عضوا، فإذا تمت الموافقة بالإجماع من طرف الغرفة الأولى، إلا أن ربع أعضاء مجلس الأمة المقدرة ب36 عضوا زائد صوت يمكن أن يعطلوا مشروع أو اقتراح قانون.

تستطيع أقلية معينة وقف الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني و وقف إرادة هذا المجلس⁽²⁾، وهذا ما يتضح أنها بمقدرتها فرض رقابة ملائمة على ما يصدر من نصوص، إضافة إلى أن الدستور الجزائري لم بمنح للمجلس الشعبي الوطني ما يواجه به رفض مجلس الأمة المصادقة، قياسا بحق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية والذي يمكن تجاوزه بتحقيق نصاب (3/2) النواب المطلوب في المداولة الثانية.

1- راجع المادة 101 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000، ص. 103.

اشتراط نسبة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على مشروع قانون، مفاده إلزامية موافقة 12 عضو على الأقل من أعضاء مجلس الأمة المعينين من طرف رئيس الجمهورية لعملية المصادقة، وهو ما يبين أن الانتماء السياسي لرئيس الجمهورية يحدد على الأقل عدم المصادقة على النصوص القانونية المحالة من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة، فالتثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية يخدم سياسة وبرنامج من يعينه، ويظهر ذلك في وقوفه ضد كل نص قانوني لا يخدم هذا البرنامج⁽¹⁾، لذلك فإن اشتراط هذه النسبة لم يوضع اعتباطاً⁽²⁾، بل في رفع نسبة الأعضاء المعينين بما يمكن السلطة والتنفيذية من الوقوف ضد أي نص قانوني صوت عليه المجلس الشعبي الوطني لا يتفق مع توجهات هذه السلطة وخاصة رئيس الجمهورية، و المؤسس الدستوري لم ينص على النسبة التي يصوت بها المجلس الشعبي الوطني على نصوص اقتراحات ومشاريع القوانين العادية، على عكس ذلك نص صراحة على أن مجلس الأمة يصادف بأغلبية (4/3) أعضائه في المادة 120 من الدستور⁽³⁾، وهذا ما يعني أن دور مجلس الأمة ونسبة التصويت لا يساعد بالدرجة الأولى تحسين العمل التشريعي للبرلمان، وإنما يخدم السلطة التنفيذية و على رأسها رئيس الجمهورية.

بهذه الطريقة يتضح أن مجلس الأمة يلعب دورا رقابيا على المجلس الشعبي الوطني أكثر من تشريعي، وما يؤكد قولنا هو أن مناقشة و مصادقة مجلس الأمة لا تنصب على النص الأصلي وإنما على النص المصوت من قبل المجلس الشعبي الوطني.

في حالة تقارب التوجه السياسي للأغلبية الموجودة في الغرفتين مع التوجه السياسي لرئيس الجمهورية، فإن العمل التشريعي سوف يكون متناسقا لأن النصوص القانونية المحالة على مجلس الأمة ستحصل على نصاب (4/3)، لأن كل أعضائه سواء منتخبيين أو معينين سيشاركون في بلوغ هذا النصاب.

1- **طبي عيسى**، *طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996*، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، أفريل 2005، ص.128.

2- يقول الأستاذ أحمد محيو:

"Le chef de l'état désigne directement un tiers des membres du conseil et ce pouvoir Exorbitant lui permet de bloquer toute décision de l'assemblée populaire qui ne lui apparaît pas Souhaitable "

Ahmed mahiou, note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996, l'annuaire de l'Afrique Du nord (A.N.N), tome 35, 1996, p. 486.

3- أنظر المادة 120 من دستور 1996، سالف الذكر.

ب/ طلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية في مشروع القانون قبل إصداره

ينصب الاعتراض في الأنظمة المقارنة على أي نص تشريعي وافق عليه البرلمان⁽¹⁾، يمكن لرئيس الجمهورية في النظام الجزائري طلب المداولة الثانية لذات النص التشريعي بإرجاعه إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة التصويت عليه، و تنص المادة 127 من دستور 1996 على أنه: « يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني ». عندما يطلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية فانه يتصرف طبقا للمادة 70⁽²⁾ كحامي للدستور.

تُجدر الإشارة إلى أن إرسال النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان بغرفتيه إلى رئيس الجمهورية محدد بمدة 10 أيام من تاريخ المصادقة عليه من طرف أعضاء مجلس الأمة⁽³⁾.

تحتوي الرسالة المرفقة بطلب إجراء التصويت ثانية على النص القانوني، تحديد الأسباب التي دفعت رئيس الجمهورية إلى ذلك، وغرض تسبيب الطلب تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص القانوني، خاصة إذا أحس رئيس الجمهورية أن سياسة البرلمان تتعارض مع الهيئة التنفيذية.

خوّل الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة تمكنه من تقييم العمل التشريعي، حيث أنه غير مقيد بأي شرط في هذا المجال، أي أنه يطلب من نواب المجلس الشعبي الوطني إجراء المداولة الثانية على أي نص تشريعي يريد، فبمجرد مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه، يبلغ ذلك النص لرئيس الجمهورية لإصداره، ويمكن لهذا الأخير أن يطلب قراءة ثانية خلال مدة 10 أيام، وتعتبر هذه المدة طويلة جدا، خاصة إذا كان القانون من القوانين الاستعجالية، حيث نجد أن دستور 1996 على

1- عدة صور للاعتراض في الأنظمة المقارنة نذكر منها:

- الاعتراض الواقف: وهو اعتراض مطلق.
- الاعتراض الموصوف: وهو اعتراض نسبي يتطلب أغلبية مشددة من الأصوات، تتمثل في ثلثي النواب.
- الاعتراض البسيط: وهو اعتراض يتطلب أغلبية نسبية من أصوات النواب.
- الاعتراض الناقل: وهو اعتراض ينقل السلطة التقديرية فيما يخص مصير النص التشريعي إلى هيئة ثالثة بمقتضى الدستور، تتولى الفصل في النزاع القائم بين رئيس الجمهورية و البرلمان.

للتفصيل أكثر راجع: بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة...، مرجع سابق، ص. 264, 265.

2- انظر المادة 70 من دستور 1996، سالف الذكر.

3- انظر المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

عكس دستور 1963، لم يستثن القوانين الاستعجالية من هذه المدة⁽¹⁾، فقد ينتظر رئيس الجمهورية آخر يوم في المدة المقررة له لممارسة حقه في طلب المداولة الثانية، إضافة إلى هذه المدة التي يستغرقها النص في الغرفتين للمصادقة عليه، مع الإشارة أنه لم تحدد المدة التي يجب على البرلمان إعادة النظر في القانون المحال عليه للمداولة الثانية، بالتالي فتسجيل ذلك الموضوع في جدول أعمال المجلس غير محدد المدة.

ج/ استغلال رئيس الجمهورية لآلية إخطار المجلس الدستوري ضد البرلمان

تُعَدُّ آلية إخطار المجلس الدستوري فيما يتعلق بدستورية القوانين، وسيلة لكبح صدور القانون لوقت محدد أو إلغائه نهائياً، إضافة إلى إنها وسيلة في يد رئيس الجمهورية يتجاوز البرلمان عند سنه للقوانين، حيث أن استحواذ رئيس الجمهورية للإخطار الذي يمكنه من معارضة القوانين لعدم دستورتيتها إذا ما كانت تعارض إرادته.

1/ سيطرة قانونية على رقابة المطابقة:

يُقصد بالقوانين العضوية « تلك القوانين الصادرة عن البرلمان لكن موضوعها يكون دائماً أمراً متعلق سواء بالنظم أو الهيئات الدستورية »⁽²⁾. ووردت فكرة القوانين العضوية لتجنب التعديلات المتكررة لبعض القوانين التي قد تهدد الاستقرار القانوني⁽³⁾.

ولقد حددت مجالات القوانين العضوية بموجب الدستور، ضمنها ما ورد في نص المادة 123 منه ، ومنها ما ورد في أحكام أخرى⁽⁴⁾.

تُعتبر القوانين العضوية وفقاً للمعيار الشكلي أعلى من القوانين العادية⁽⁵⁾، أخضعها الدستور لرقابة وجوبية مسبقة من طرف المجلس الدستوري⁽⁶⁾، بالرغم من الخطأ الذي وقع فيه المؤسس الدستوري،

1- تنص المادة 49 من دستور 1963، السالف الذكر على: « يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها، وهو يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لتحويلها إليه من طرف المجلس الوطني. كما يقوم بتوقيع المراسيم التطبيقية. ويمكن تخفيض من أجل الأيام العشرة، عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال ».

2- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري (1989-2010)، د.هـ، الجزائر، 2010، ص. 130.

3- هذا من المواد 89، 103، 112 و 115 من دستور 1996، سالف الذكر.

4- أنظر المادة 123 من دستور 1996، سالف الذكر.

5- لشعب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص. 147.

6- انظر المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري والمادة 123/3 من دستور 1996، السالف الذكر.

حيث استعمل مصطلح " دستورية القوانين العضوية"، والتي يفهم منها أن المجلس في هذه الحالة سيصدر أما قرار أو رأي حسب الأحوال⁽¹⁾، وهذا الإجراء ينطبق فقط على القوانين العادية، بحيث نجد أن القوانين العضوية تتمتع بحصانة بمجرد تصريح المجلس الدستوري بدستوريتها، حيث لا يمكن أن تكون موضوع رقابة لاحقة من طرف المجلس إلا إذا تعرضت لتعديل⁽²⁾.

منح الدستور الجزائري لسنة 1996 البرلمان صلاحية إعداد نظامهما الداخلي والتصديق عليها⁽³⁾، وبهذا يكون النظام الداخلي لغرفتي البرلمان بمثابة " التعبير عن استقلالية السلطة التشريعية"، حيث لا ينبغي أن يوجد أي أثر لتدخل السلطة التنظيمية والذي يعتبر من أهم مظاهر مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁴⁾.

بسبب احتواء الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على قواعد وضعت تطبيقا وإتماما للدستور⁽⁵⁾، فقد أخضعت المادة 165/3 من الدستور، وكذا المادة 4 من النظام الداخلي لغرفتي البرلمان هذه الأنظمة لرقابة المطابقة الوجوبية للمجلس الدستوري⁽⁶⁾، نظرا لمكانة وأهمية السلطة التشريعية.

حصرت المادة 165/3 السالفة الذكر مسألة الإخطار بشأن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان على رئيس الجمهورية، ومن هنا تظهر هيمنة السلطة التنفيذية في وضع أحكام النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، نظرا لسيطرة رئيس الجمهورية على تعيين أعضاء المجلس الدستوري⁽⁷⁾، ومن هنا يكون مجلسي مجلسي غرفتي البرلمان تحت قبضة السلطة التنفيذية، والتي لا تسمح له بالخروج عن توجهاته السياسية وذلك بحجة عدم مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان المعروض عليه للدستور⁽⁸⁾، وسيكرر حكم عدم المطابقة على نفس النظام متى كان لا يخدم السلطة التنفيذية، ما دام كل تعديل للنظام يعرض لرقابة

1- انظر المادة 165 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- رأي المجلس الدستوري 01/ ر.ق/ م.د/89، المؤرخ في 28 أوت 1989، المتعلق بدستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المتوفر على الموقع الإلكتروني: www.conseil-constitutionnel.dz...

3- تنص المادة 115/3 من دستور 1996، السالف الذكر « يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويبصقان عليهما ».

4- راجع في هذا الصدد المادة 123 من الدستور 1996، سالف الذكر.

5- من هذه القواعد الحصانة البرلمانية، دورات البرلمان...

6- تنص المادة 165 /3 من دستور 1996، على ما يلي « كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المنكورة في الفقرة السابقة »

7- انظر المادة 164 من دستور 1996، سالف الذكر.

8- انظر المادة 1/4 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، سالف الذكر.

المطابقة⁽¹⁾، لأن هذه الأعمال لن تحوز على أي اثر قانوني ما لم يبيدي المجلس الدستوري رأيه في مطابقتها للدستور⁽²⁾.

أضف إلى ذلك فان تأثير الحكومة على البرلمان سيبرز في أي حال من الأحوال ، وذلك من خلال الثلث المعين في مجلس الأمة، والذي يعبر عن إرادة الحكومة، إضافة إلى اللقاءات التي تتم في إطار انعقاد الأيام البرلمانية⁽³⁾.

2/ سيطرة فعلية على رقابة الدستورية:

يباشر المجلس الدستوري الرقابة الاختيارية بناءً على نصوص دستورية حيث تنص المادة 165 من دستور 1996 على « **يفصل المجلس الدستوري بالإضافة الى الاختصاصات التي خولتها اياه صراحة احكام اخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إمّا برأي قبل ان تصبح واجبة التنفيذ او بقرار في الحالة العكسية** »، وبهذا ادخل المؤسس الدستوري الجزائري ضمن مجالات الرقابة الاختيارية التي قد تكون سابقة او لاحقة عن صدور القانون كل من المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إلا أنّ المؤسس الدستوري فشل في تحديد المعاهدات الخاضعة لرقابة الدستورية، حيث لم يفصل فيها ان كانت هذه المعاهدات تخضع لرقابة سابقة ام لاحقة ولم يحدد حتى مصير المعاهدات غير دستورية.

تم كذلك اقرار الرقابة في مجال القوانين العادية والتي تكون رقابة سابقة ام لاحقة ، فإن تمت الرقابة قبل اصدار النص من رئيس الجمهورية يفصل ذلك بموجب رأي اما اذا تمت بعد صدور القانون فيفصل بموجب قرار، اما فيما يخص مصير النصوص التشريعية غير دستورية فأكد المجلس الدستوري انه لا يتم العمل بها ذلك وفقا لنص المادة 119 من الدستور⁽⁴⁾، كما اخضع كذلك المؤسس الدستوري الاعمال التنظيمية للرقابة الدستورية فيفصل المجلس الدستوري في دستورتها، والمقصود هنا هو التنظيم المستقل.

1- انظر المادة 2/04 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ، سالف الذكر.

2- علوش فريد، المجلس الدستوري الجزائري، (التنظيم والاختصاصات)، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، ص ص. 108-118 وبالصصوص المادة 112.

3- مزياي لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص.181.

4- انظر المادة 119 من دستور 1996.

لرئيس الجمهورية اخطار المجلس الدستوري وتحريك الرقابة السابقة عن صدور القانون عند تسليمه نص القانون المصادق عليه من طرف رئيسي غرفتي البرلمان، كما لهذين الاخيرين اخطار المجلس الدستوري وتحريك الرقابة.

ثانيا

تحكم رئيس الجمهورية في البرلمان

كرّس المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إضافة إلى صلاحياته التنظيمية، صلاحية التحكم على البرلمان بغرفتيه، حيث لا يتم انعقاد غرفتي البرلمان مجتمعتين معا إلا باستدعاء منه، وهذا ما يبرز أن البرلمان لا يملك أي استقلالية تقديرية للانعقاد، وكذا يحوز رئيس الجمهورية على آلية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني وهو الحل الرئاسي الذي به يضغط على نواب البرلمان للموافقة على سياسته ، وآلية الحل يؤدي إلى إجراء انتخابات تشريعية مسبقة. وكذا نجد إن رئيس الجمهورية يمتلك سلطة الإصدار حيث ينفرد بها دون غيره، وهذا ما يعد سيطرة مطلقة له اتجاه البرلمان.

1/ استدعاء رئيس الجمهورية للبرلمان قصد الانعقاد بغرفتيه

يتم اجتماع البرلمان بغرفتيه معا بناءً على استدعاء من رئيس الجمهورية، و ذلك في الحالات المنصوص عليها في المواد 91-93 و 95 و 105 في فقرتها الأخيرة من دستور 1996، وتضبط القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكتب الغرفتين يرأسهما أكبر الأعضاء سناً ويصادق عليه البرلمان بغرفتيه مجتمعتين معا في بداية جلساته⁽¹⁾.

نظم الفصل الخامس من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حالات اجتماع البرلمان بغرفتيه بناءً على استدعاء من رئيس الجمهورية والمتمثلة في:

- حالة الطوارئ وحالة الحصار: يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه معا بناءً على استدعاء من رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة عند إعلان حالة الطوارئ و الحصار، بعد اجتماع المجلس الأعلى

1- العيفا أويحيى، النظام الدستوري الجزائري، ط2، دار العثمانية، الجزائر، 2004، ص. 338.

لأمن وكذلك استشارة كل من رئيسي الغرفتين، إضافة إلى الوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري، ويمكن تمديد هذه المدة في الحالة التي يشترط فيها موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معاً⁽¹⁾.

- **الحالة الاستثنائية:** يجتمع البرلمان بغرفتيه معاً عندما يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية عند وجود خطر داهم أو إذا كانت البلاد مهددة في استقلالها أو سلامة ترابها أو سلامة مؤسساتها الدستورية، ويشترط لاتخاذ مثل هذا الإجراء استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الأمة، ويكون اجتماع البرلمان بغرفتيه في هذه الحالة وجوبي⁽²⁾.

- **في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو إذا كان العدوان وشيكاً:** عملاً بالمادة 95 من الدستور يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، وهكذا يجتمع البرلمان بغرفتيه مجتمعين معاً وجوباً.

- **حالة الخطر الذي لا يسمح بإجراء انتخابات عادية:** يتم إثبات هذه الحالة بقرار صادر عن البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين معاً بناءً على اقتراح من رئيس الجمهورية⁽³⁾.

- **حالة فتح نقاش عام حول السياسة الخارجية:** ويتم هذا بناءً على طلب يتقدم به رئيس الجمهورية أو أحد رئيسي الغرفة، ويمكن أن يتّوج هذا بإصدار لائحة تُبلّغ إلى رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

- **حالة التعديل الدستوري:** يمكن لرئيس الجمهورية تقادي عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي، باللجوء إلى غرفتي البرلمان مجتمعين معاً، شرط حصوله على موافقة (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معاً⁽⁵⁾.

ب/ الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني

تُعتبر سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان إلى جانب المسؤولية السياسية للحكومة من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني⁽⁶⁾. كما يعتبر الحل سلاحاً خطيراً في حوزة رئيس

1- انظر المادة 91 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- انظر المادة 93 من الدستور نفسه.

3- أنظر المادة 102 من الدستور نفسه.

4- انظر المادة 131 من الدستور نفسه.

5- أنظر المادة 176 من الدستور نفسه.

6- BRAHIMI (M): « Le droit de dissolution dans la constitution de 1989 », R. A.S. J. E.P, N° 1, mars 1990, p. 47 et suit.

الجمهورية في مواجهة البرلمان، ويقصد به إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا، ويستوجب الاستعمال الفعلي لحق الحل أن يكون النظام الدستوري قائما على أساس مبدأ الفصل بين السلطات أولا، وثانيا وهو الأهم، أن يكون الخلاف ممكنا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽¹⁾.

اعتمد النظام السياسي الجزائري عبر جميع دساتيره سلطة الحل، إلا أنه لم يسند لها إلى نفس الجهة، حيث في دستور 1963، كان حل الجمعية الوطنية تلقائيا في حالة تصويت هذه الأخيرة على ملتزم الرقابة⁽²⁾، ولا يقتصر نتيجة هذا التصويت على الحل التلقائي للجمعية الوطنية، بل ينتج عنه كذلك إلى استقالة رئيس الجمهورية. وبعد ذلك أصبحت سلطة الحل في كل من دستور 1976 ودستور 1989⁽³⁾، وأخيرا دستور 1996 مخولة لرئيس الجمهورية، حيث يمكنه استعمال سلطة الحل بناءً على سلطة تقديرية مطلقة.

نصت المادة 129 من دستور 1996 على أنه « يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 3 أشهر » .

بموجب هذه المادة يملك رئيس الجمهورية سلطة مطلقة في حل البرلمان، وهذا لحماية الحكومة، والحل يتم استعماله من طرف رئيس الجمهورية فوراً لمواجهة مبادرة ملتزم الرقابة التي تتوفر على فرصة الانتصار، فالحل هدفه تدعيم الحكومة، كما يمكن أن يشهره كسلاح في وجه البرلمان لنزع منه كل فرصة الإطاحة بالحكومة⁽⁴⁾، وإسناد سلطة الحل إلى رئيس الجمهورية هدفه تفادي أن يكون هذا الحق وسيلة في يد الحكومة ضد البرلمان، إضافة إلى كون رئيس الجمهورية حامي الدستور ويتمتع بشرعية شعبية لأنه منتخب⁽⁵⁾.

1- بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984، ص 228.

2- أنظر المادة 56 من دستور 1963، سالف الذكر.

3- أنظر المادة 163 من دستور 1976 والمادة 120 من دستور 1989، سالفان الذكر.

4- BRAHIMI MOHAMED, le pouvoir en Algérie et ses formes institutionnelle, Alger , O.P U, p. 76.

5- AVRIL(P) : « L'article 12 », in la constitution de la république française, analyses et commentaire, sous la direction de LUCHAIRE (F) et CONC (G), Economica, 2 tomes, paris, 1979, p. 319.

اعتمد دستور 1996 على طريقتين لحل البرلمان، الأولى تكمن في السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في حل البرلمان المنظمة بموجب المادة 129 السلف الذكر، والثانية الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني والذي نظمته المادة 82 من دستور 1996، وسببه رفض المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة المقدم أمامه للمرة الثانية⁽¹⁾، ولكن في واقع الأمر يتضح أن المجلس الشعبي الوطني دائما يقبل مخطط عمل الوزير الأول المعروض عليه دون أية إشكال يذكر، فلم يحدث إلى غاية اليوم أن تم حل المجلس الشعبي الوطني نتيجة لعدم الموافقة على مخطط العمل.

يترتب على الحل الوجوبي لمجلس الشعبي الوطني استمرار الحكومة في تسيير الشؤون العادية إلى أن يتم انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في أجل أقصاه 3 أشهر.

تجدر الإشارة إلى أنه حتى وإن كان من المستحيل حل مجلس الأمة نظرا لأنه يعد ضامنا لاستقرار الدولة واستمرارية مؤسساتها، إلا أنه يتأثر لحل المجلس الشعبي الوطني، نظرا لارتباط عمله بعمل الغرفة الأولى، فإنه يبقى شبه مجمدا وهذا إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

يُعتبر الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني وسيلة للضغط على البرلمان ككل، وإرغامه إلى تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه، خاصة عند اختلاف مواقف النواب نتيجة اختلاف المصالح الحزبية والشخصية، مما يؤدي إلى تراجع دور البرلمان، ووقوفه في وجه المصالح العليا للدولة⁽²⁾.

يتبين من خلال المادة 129 من الدستور أن لرئيس الجمهورية سلطة التحكيم كونه ضامن احترام الدستور، والمسؤول على حسن سير المؤسسات، مما يستوجب عليه الحياد في عملية التنظيم، وإعادة التوازن بين الهيئات الدستورية، فيمكن لرئيس الجمهورية بواسطة السلطات التي يتمتع بها أن يحل المجلس الشعبي الوطني في حالة حدوث نزاع بين الحكومة والبرلمان.

يتمتع رئيس الجمهورية بحرية مطلقة في حل المجلس الشعبي الوطني، حيث أنه يتخذ قرار الحل بصفة شخصية ومرسوم الحل لا يمكن تفويضه لجهة أخرى وهذا عملا بالمادة 2/87 من الدستور التي تنص على أنه «... لا يجوز أن يفوض (أي رئيس الجمهورية) سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات قبل أوانها... » ، وهذا ما يدل أن اختصاص الحل هو حق حصري وشخصي لرئيس الجمهورية، يستخدمه متى يشاء، ولكن أخضع الدستور الجزائري

1- تنص المادة 82 من دستور 1996 على أنه: « إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني بحل وجوبيا » .
2- ANDRE CHANDERNAG, un parlement pour quoi faire ? Ed Gallimard, France 1967, p. 112.

الحالي لرئيس الجمهورية بعض القيود الشكلية لممارسة سلطة الحل و هي في الحقيقة لا تؤثر في استخدامه لهذا الحق، فعند ممارسة رئيس الجمهورية للحل لابد أن يكون مرسوم الحل مسبباً وهذا لتمكين الرأي العام من الحكم على سلامة هذا الإجراء، إضافة إلى شرط استشارة الوزير الأول ورئيسي غرفتي البرلمان، مع العلم أن رئيس الجمهورية غير ملزم بأخذ آرائهم⁽¹⁾.

يعتبر حق الحل سلاحاً في يد رئيس الجمهورية يستخدمه للحصول على ثقة البرلمان عند تطبيق سياسته، وهذا حتى وإن كان البرلمان مكون من أغلبية معارضة، حيث أنه يعدّ وسيلة لإبراز السمو الرئاسي.

ج/ الإصدار صلاحية ينفرد بها رئيس الجمهورية

يُعرّف الفقهاء الإصدار بأنه عمل يقصد به وضع التشريع موضع التنفيذ عن طريق توجيه الأمر من رئيس السلطة التنفيذية إلى عمالها للقيام على تنفيذه⁽²⁾.

يعتبر الإصدار شرطاً أساسياً لنفاذ التشريع، إلا أنه يعني كذلك تخلي رئيس الجمهورية عن سلطاته الدستورية التي تمكنه من شل العمل التشريعي بطلب المداولة الثانية أو إخطار المجلس الدستوري⁽³⁾، وهناك من يعتبره كشهادة ميلاد القانون⁽⁴⁾.

يمثل الإصدار مرحلة هامة وأساسية من مراحل اكتمال العمل التشريعي، إلا أن الفقه اختلف في تكييف عملية الإصدار، فهناك من يرى فيه عملاً تشريعياً، حيث حسب رأي "ديجي" و "هوريو" فإن الإصدار بمثابة التعبير الخارجي للقانون، فالإرادة لا يكون لها وجود إلاّ بظهورها في الخارج، فالإصدار هو الذي يضيف للقانون الوجود، ويضيف "ديجي" حسب نظريته في المراكز القانونية، بأن الإصدار هو إجراء قانوني شرطي يمكن الأفراد من احتلال مراكز قانونية جديدة لم يكونوا فيها قبل الإصدار، كما يعتبر شرطاً بالنسبة للموظفين ورجال القضاء لممارسة اختصاصاتهم في تطبيق القانون الجديد، وعليه

1- محمد براهيمي، «حق الحل في دستور 1989»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 03/1993، د م ج، ص. 673 وما يليها.

2- محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، ط 5، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1986، ص. 186.

3- TALEB (T) : Le président de la république secrétaire général de FLN..., thèse du doctorat d'État en droit, université de Clermont 1, 1985, p. 609.

4- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 3، د. م. ج، 2004، ص. 30.

فالقانون لا يكتمل إلا بإصداره من طرف رئيس الجمهورية، الذي يضيف عليه القوة التنفيذية التي لا يمنحها له البرلمان لأنها من صلاحيات السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

يرى بعض الفقه ومنهم نذكر الفقيه "اسمان" أن الإصدار هو العمل الذي بموجبه يقرر رئيس الجمهورية أن القانون يعتبر نافذا، وأن التصويت عليه قد تم بطريقة قانونية، فالإصدار لديه أثر كاشف وليس منشأ للقوة التنفيذية. وعليه لا يعتبر الإصدار عملا تشريعا، كون القانون مكتمل قبل إصداره⁽²⁾، وأن رئيس الجمهورية عند قيامه بعملية الإصدار لا يشارك في ممارسة العملية التشريعية، وعليه فإن الإصدار يتم في صيغة شكلية أساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان.

يرى أخيرا "كاري دي مالبرغ" أن الإصدار لا يعتبر عملا تشريعا ولا تنفيذيا، وإنما يقوم الرئيس بالالتزام بواجب تجاه السلطة التشريعية التي يصدر عملها، وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية، والإصدار هو نتيجة قانونية للموافقة على القانون الموضوع من قبل الهيئة التشريعية⁽³⁾.

يتم إعداد القانون تبعا لإجراءات تشريعية، أي أن العمل المصادق عليه من طرف البرلمان والمستصدر من قبل رئيس الجمهورية يجعل القانون مكتملا، حيث أنه لا وجود له قبل الإصدار، وإنما يوجد فقط نص في شكل تشريعي⁽⁴⁾، ومنه فالإصدار يُعد من بين المراحل الأساسية التي يمر بها العمل التشريعي، وهكذا يتبين مركز ودور رئيس الجمهورية صاحب الحق في اكتمال القواعد التشريعية.

الفرع الثاني

الآليات المقررة للوزير الأول

يُمكن للوزير الأول إلى جانب رئيس الجمهورية أن يشاركه في مجال التشريع، حيث لا يقوم فقط بتنفيذ القوانين المعدة من طرف البرلمان، وإنما يتمتع بصلاحيات تقنية ومادية تمكنه من حق المبادرة بمشاريع القوانين (أولا)، إضافة إلى أنه يحوز على اختصاص حصري ومهم في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، والمكلفة بحل الخلاف بين غرفتي البرلمان .

1- عبد العزيز الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة بين الإصدار والنشر، د. م. ج، الجزائر، 1995، ص 24 وما يليها.

2- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 53.

3- CARRE DE MELBERG (R) : Contribution à théorie générale de l'État servey, 2^{ème} tome, paris , 1920, , 1920, p. 422.

4- جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية...، المرجع السابق، ص. 61 و 62.

أولا

اتساع سلطة الوزير الأول في مجال المبادرة بمشاريع القوانين

منحت المادة 119 من دستور 1996⁽¹⁾ إلى جانب البرلمان، الحكومة بحق المبادرة بالقانون، حيث يحق لكل من الوزير الأول، ونواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقوانين، حيث أن يتمتع الوزير الأول بسلطة واسعة في تقديم المبادرة بالقوانين.

تعتبر السلطة التنفيذية الأقدر على معرفة ما يلزم عرضه من مشاريع القوانين على البرلمان، كون أن لديها الوسائل الفنية والتقنية اللازمة لممارسة هذه المهمة، خاصة وأن نواب البرلمان تم تقييدهم بجملة من القيود، إضافة إلى عدم اكتسابهم القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم لانعدام التكوين والكفاءة، علاوة على ذلك تأثير نظام الأغلبية الذي ينتج عنه تخلي نواب الأغلبية عن حقهم في المبادرة لصالح الحكومة، وهذا ما أدى إلى منحها سلطة المبادرة بالقوانين.

تتمتع السلطة التنفيذية⁽²⁾، ممثلة بالوزير الأول بحق المبادرة بمشاريع القوانين، وذلك في جميع المسائل التي تعود إلى مجال القانون دون استثناء⁽³⁾، ودون أية شروط موضوعية باستثناء بعض الشروط الشكلية التي يمكن تجاوزها، والمتمثلة في ضرورة عرض المبادرة مجلس الوزراء، والذي يترأسه رئيس الجمهورية والذي هو أصلا صاحب المبادرة⁽⁴⁾. إضافة ما ورد في المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02⁽⁵⁾، وهو أن يرفق المشروع بعرض الأسباب وأن يحضر النص في شكل مواد، وألا يكون نظير قانون قيد الدراسة أو سبق رفضه في أقل من 12 شهرا⁽⁶⁾.

يتم المصادقة على القانون من طرف مجلس الأمة، ثم يرسله إلى رئيس الجمهورية في أجل 10 أيام من إشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، وتتولى الأمانة العامة للحكومة تقديم هذا النص إلى رئيس الجمهورية قصد إصداره، بعد أخذ رأي المجلس الدستوري عند الاقتضاء.

1- أنظر المادة 119 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- كانت سلطة المبادرة بالقوانين من صلاحيات رئيس الجمهورية في دستور 1976، المادة 148 منه.

3- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري- تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية-مراجعات تاريخية سياسية قانونية، د.ه، الجزائر، 2008، ص. 84.

4- كايس شريف، عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة تيزي وزو، 2006، ص. 38.

5- أنظر المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

6- أنظر المادة 24 من القانون نفسه.

حدّدت المادة 126 من الدستور⁽¹⁾ على أنه يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما تبدأ من تاريخ تسلمه القانون، مع إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطاره أو إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة للمجلس الدستوري الفاصل في مدى دستورية القانون، ويعطي هذا الأخير رأيه في ظرف 20 يوما الموالية لتاريخ إخطاره⁽²⁾.

يمرّ مشروع القانون بعدة مراحل قبل إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتتمثل هذه المراحل في، أن يتم إعداد مشروع تمهيدي من قبل الوزارة صاحبة المبادرة بمشروع قانون المراد إيداعه على البرلمان، ويرسل المشروع للأمانة العامة للحكومة للقيام بدراسة أولية له بما يتضمن تطابقه مع الإطار القانوني المعمول به⁽³⁾، وبالتالي إمكان وضع بعض التعديلات، وبعد ذلك تأتي مرحلة توزيع المشروع على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء الملاحظات الشكلية أو الموضوعية، ويمكن للأطراف المعنية عقد اجتماعات تنسيقية لهذا الغرض، ويكون ذلك عادة على مستوى الأمانة العامة للحكومة. يقوم الوزير المعني بعرض المشروع للمناقشة والتصويت ويعرض على مجلس الوزراء للمداولة، والتي يكون من نتائجها اتخاذ قرار إيداعه من عدمه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

يدرس مجلس الدولة وفقا لنص المادة 3/119 من الدستور، كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، لممارسة رقابة قبلية تنصب على الجانب القانوني لا الموضوعي للمشروع، وحسب المادة 4 من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة فإنه يبدي رأيه في مشاريع القوانين⁽⁴⁾، القوانين⁽⁴⁾، وتجدر الإشارة إلى أنه حتى إذا كان الإجراء إلزامي بقوة القانون، طبقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261⁽⁵⁾، إلا أن الحكومة ليست ملزمة بالاستشارة المقدمة لها من طرف مجلس الدولة. الدولة. يقوم رئيس الوزير الأول بإيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليحيله رئيسه

1- انظر المادة 126 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- تنص المادة 167 من دستور 1996 على أنه: «يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، و يعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف 20 يوما الموالية لتاريخ الإخطار» .

3- العيد عاشوري، «إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري» ، مرجع سابق، ص. 66.

4- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 37، الصادر بتاريخ 1 يونيو 1998، معدل ومتم بموجب القانون رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 43، صادر في 03 أوت 2011، ص. 09.

5- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، جريدة رسمية عدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998، ص. 05.

على اللجنة المختصة، كما يتلقى مكتب مجلس الأمة نص المشروع للإطلاع عليه⁽¹⁾، وتحظى مشاريع القوانين بموافقة تلقائية من مكتب المجلس الشعبي الوطني.

تعرض المشاريع والاقتراحات التي حصلت على الموافقة، للمناقشة ثم التصويت عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ثم التصويت على مستوى مجلس الأمة⁽²⁾.

يُمكن للحكومة أن تطلب الأولوية وتلح على استعجال القانون، وهذه الأفضلية المشروع الحكومي مكرسة في المادتين 16 و 17 من القانون العضوي رقم 99-02⁽³⁾، والمادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999⁽⁴⁾.

قام القانون العضوي رقم 99-02، والأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية على تنظيم هذا الامتياز، يدل صراحة أن السلطة التنفيذية هي التي فرضت هذه الأنظمة من خلال مشاركتها في إعداد وسن هذه القوانين، إذ أن البرلمان لا يملك أية وسيلة لإعادة النظر في جدول أعماله، حيث يوافق على ما قررت الحكومة إدراجه من مواضيع، إضافة الى ترتيب المواضيع في الجلسات وذلك عن طريق أسلوب الاستعجال، الذي من خلاله تقوم الحكومة بكبح الاقتراحات المبرمجة أو منحها الوقت الكافي لمراجعة مشاريعها، وتظهر أولوية الحكومة في الدورات الغير العادية عن طريق تحديد موضوعها بواسطة مرسوم رئاسي دون أن يكون للبرلمان أية صلاحية بهذا الشأن⁽⁵⁾.

ثانيا

احتكار الوزير الأول لاستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء

يتطلب إجراء التصويت على القوانين أن يخضع لقواعد نظامية حتى يحظى لموافقة غرفتي البرلمان، وفي حالة الخلاف بينهما فان اللجنة المتساوية الأعضاء تتولى الفصل في موضوع الخلاف، ومنه فاللجنة المتساوية الأعضاء وفقا لنص المادة 3/120 من دستور 1996 تنص أن « **تتكون اللجنة**

1- العيد عاشوري، « إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي... »، المرجع السابق، ص. 66.

2- لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006، ص. 42.

3- أنظر المادة 16 و 17 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

4- أنظر المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، سالفان الذكر.

5- أنظر المادة 3، 4 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

المتساوية الأعضاء من أعضاء كلتا الغرفتين»⁽¹⁾، دون تحديد عدد أعضائها⁽²⁾، في حين نجد أن القانون العضوي 99-02 السالف الذكر تكلف بذلك⁽³⁾، أي أن الأساس الدستوري لإنشاء هذه اللجنة جاء في الفصل الرابع من القانون المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة.

تتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من 10 أعضاء عن كل غرفة من البرلمان، وتتولى الفصل في الخلافات التي تنشأ بين غرفتي البرلمان، حيث لا يتم ذلك إلا بطلب من الوزير الأول⁽⁴⁾، ويفهم من هذا أن طلب اللجنة للانعقاد محصور فقط في يد الوزير الأول، وهذا ما يجعلنا نتساءل عن سبب عدم اشتراك مجلسي البرلمان في ذلك؟ علماً أن كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يسعيان إلى أن تنتج أعمالها في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لإزالة سوء التفاهم القائم بينهما، وهذا ما يؤدي بنا إلى اقتراح توسيع طلب استدعاء اللجنة إلى غرفتي البرلمان من خلال رئيس كل غرفة. وأفضل دليل على تحكم الوزير الأول في تحريك آلية فك الخلاف بين غرفتي البرلمان القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء⁽⁴⁾.

تقوم اللجنة متساوية الأعضاء أثناء دراستها للمواضيع محل الخلاف، بالاستعانة بالتوصيات التي أعدتها اللجنة المختصة في موضوع النزاع على مستوى مجلس الأمة، ويفهم من هذا أن مجلس الأمة يحتفظ بحق تقديم كل الاقتراحات الضرورية بشأن الحكم أو الأحكام محل الخلاف، وهذا ما يعبر عنه أن مجلس الأمة يمكن له تقديم اقتراحات التعديلات على النصوص القانونية المعروضة عليه، لكن ليس بطريقة مباشرة كما هو في المجلس الشعبي الوطني.

يتمتع مجلس الأمة على مستوى اللجنة بحق تقديم التعديل من خلال حق الاختلاف، أي يتمتع مجلس الأمة كمجلس الشعبي الوطني بأحقية تقديم اقتراحات التعديلات التي تمثل رأي كل غرفة.

1- يؤخذ على هذه الصياغة أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من كل أعضاء الغرفتين، فالصواب أنه لو استعمل صياغة « اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين » وهو الحالة في اللغة الفرنسية

«- constitues des membrés des deux chambres »

2- انظر المادة 88 من القانون العضوي 99-02 ، سالف الذكر .

3- انظر المادة 87 من القانون نفسه.

4- للتفصيل راجع : الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، العدد 03، المؤرخة في 17 أكتوبر 2002، ص 22-27.

ع. فيصل، رفع التجميد عن القانون الأساسي للقضاء، جريدة الخبر اليومي، 12 مارس 2002، ص. 03.

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بإعداد تقرير عن الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين، وتتضمن هذه التقارير استنتاجات واقتراحات بخصوص كل مادة، ويجب أن لا تتناول هذه الاستنتاجات إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على أغلبية $\frac{3}{4}$ أصوات مجلس الأمة، ويبلغ تقرير اللجنة متساوية الأعضاء إلى الوزير الأول، ويتم هذا من طرف رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة اجتماعاتها فيها⁽¹⁾.

يتم عرض النص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقاً للإجراءات المعتادة في المصادقة على النص التشريعي⁽²⁾، ويجدر الإشارة أنه يدخل عرض النص للمصادقة ضمن مهام الوزير الأول صاحب الحق في دعوة اللجنة للانعقاد، وكذلك يتم عرض الاقتراح المتوصل إليه من طرف اللجنة متساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان، ويمر أولاً على المجلس الشعبي الوطني، ثم على مجلس الأمة، ولا يمكن أن يطرأ أي تعديل إلا بموافقة الحكومة⁽³⁾.

يتبين أن اللجنة المتساوية الأعضاء حتى وإن هي هيئة برلمانية، إلا أن الحكومة تفرض هيمنتها عليها، ابتداء من استدعاء اللجنة، إلى اقتراح نص، مروراً بضرورة موافقتها على التعديلات البرلمانية، وصولاً إلى سحب النص، وكل ذلك على حساب البرلمان صاحبة السيادة في حل النزاع.

المطلب الثاني

مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع

توحي مختلف النصوص الدستورية التي تركز ملكية الشعب للسيادة الوطنية⁽⁴⁾، وكذا النصوص التي تستند السلطة أو الوظيفة التشريعية إلى البرلمان، أن هذا الأخير هو صاحب الاختصاص في ممارسة الوظيفة وهي إعداد القوانين والتصويت عليها⁽⁵⁾، إلا أن هذا القول غير صحيح في دستورنا

1- انظر نص المادة 94 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر.

2- انظر نص المادة 95 من القانون نفسه.

3- سعيدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية والعربية، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص. 112.

4- انظر المادة 27 من دستور 1963، والمادة 05 من دستور 1976، وكذا المادة 07 من دستور 1989، المادة 07 من دستور 1996 السالفة الذكر.

5- المادة 27، 28 من دستور 1963، المادة 126 من دستور 1976، المادة 82 من دستور 1989 والمادة 98 من دستور 1996 والتي تنص « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه ».

الحالي، حيث أن استقراء لنصوصه يتبين وبصفة صريحة أن رئيس الجمهورية يتمتع باختصاصات ذات طبيعة دستورية.

يتبين من خلال القراءة المدققة لمجمل المواد التي يحتوي عليها الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور (المواد 98-137)، المتعلق بالسلطة التشريعية أن لرئيس الجمهورية مساهمة في السلطة التشريعية، حيث يتقاسمها ويشارك فيها صاحب الاختصاص الأصيل وهو البرلمان بل يتعدى ذلك إلى التحكم فيه بتمتعه بمجموعة من السلطات والعديد من الاختصاصات في مجال التشريع⁽¹⁾.

أشرك المؤسس الدستوري سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية - أساسا رئيس الجمهورية - وهذا باستعمال عدة وسائل منها الآلية الدستورية المتمثلة في الأوامر، وكذا التشريع عن طريق تنظيم وكذا المعاهدات التي تبرز حقا السلطة التشريعية القائمة بذاتها (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى مكن المؤسس الدستوري في مجال التشريع لرئيس الجمهورية أن يستطلع رأي الشعب في مواضيع هامة، يرى فيها ضرورة العودة إلى مبدأ السيادة الشعبية، وهذا بموجب آلية دستورية، يطلق عليها الاستفتاء الشعبي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

رئيس الجمهورية سلطة تشريعية قائمة بذاتها

منح المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية الممثلة أساسا في رئيس الجمهورية مهمة التشريع بدلا من البرلمان المشرع الأصلي، حيث تخوله هذه السلطة إلغاء وتعديل تشريعات قائمة بذاتها أو التشريع فيها.

يمتد اختصاص السلطة التنفيذية إلى مجال القانون ، أي تدخل رئيس الجمهورية في المادة التشريعية لسن القواعد القانونية في المسائل والموضوعات المحددة لمجال القانون، ذلك حسب الحالات والأوضاع المنصوص عليها في المادة 124 من دستور 1996⁽²⁾ (أولا)، كما منح كذلك المشرع الجزائري وفقا للمادة 125 من دستور 1996⁽³⁾، للسلطة التنفيذية _رئيس الجمهورية_ سلطة ممارسة التنظيم (ثانيا)، المستقل في مجال واسع و مطلق يشمل جميع الموضوعات و الوسائل التي لم يحصرها الدستور

1- من بين الوسائل التي كرسها دستورنا الحالي لرئيس الجمهورية إضافة للأوامر: المادة 125 المتعلقة بالسلطة التنظيمية، المادة 126 حول إصدار القانون، المادة 127 المتعلقة بطلب إجراء مداولة ثانية والمادتين 131، 132 المتعلقة بالمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل لاحقا.

2- انظر المادة 124 من دستور 1996، سالف الذكر.

3- أنظر المادة 125 من الدستور نفسه.

صراحة، وهي الحالات التي تخرج عن حدود ونطاق المسائل التي حددتها المادة 122 من دستور⁽¹⁾، كما يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة هامة في ضبط السياسة الخارجية للدولة، ذلك في إطار التشريع عن طريق المعاهدات الدولية(ثالثا) التي تعتبر كسلطة دستورية يستحوذ عليها رئيس الجمهورية، وكآلية هامة للحد من صلاحيات البرلمان التشريعية كونها تسمو على القانون.

أولاً

التشريع عن طريق الأوامر

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية تقنية التشريع بأوامر والتي يقصد بها قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلا من البرلمان، وما تخوله هذه السلطة من إلغاء وتعديل تشريعات قائمة بذاتها أو التشريع فيها ابتداء⁽²⁾.

تعتبر صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية مظهرا من مظاهر انفلات التشريع من البرلمان وانقاصها من مركزه، وخطرا على الحياة التشريعية، خاصة في ظل غياب قيود وضوابط حقيقية تحده في استعمالها، سواء في الحالات العادية أو في الحالة الاستثنائية.

منح المؤسس الدستوري في دستور 1996 الحق لرئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر بصراحة⁽³⁾، على خلاف دستور 1989 أين لم يتم تكريس أي صلاحية له في مجال التشريع، ويكون التشريع بأوامر في حالتين هما: شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان.

أخضعت المادة 124 من دستور 1996⁽⁴⁾ رئيس الجمهورية عند ممارسته صلاحية التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان إلى ضوابط قانونية تتمثل في الالتزام بالمدة القانونية، فبالنسبة لحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، و هذا نتيجة لحله بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب قيام رئيس الجمهورية بالحل الرئاسي، أو إجراء

1- راجع المادة 122 من دستور 1996.

2- ابراهيم قاي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 17.

3- انظر المادة 124 من دستور 1996، سالف الذكر. وللتفصيل أكثر راجع: كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي...، المرجع السابق، ص ص 129-132.

4- أنظر المادة 124 من دستور 1996، سالف الذكر.

انتخابات تشريعية مسبقة، وهنا لابد أن لا يتجاوز التشريع بالأوامر في هذه الحالة 3 أشهر، وهو الأجل الذي تجرى الانتخابات التشريعية⁽¹⁾.

فيما يخص حالة التشريع بالأوامر بين دورتي البرلمان، فالمجال الزمني محدد بشهرين على الأكثر⁽²⁾، وهي المدة الفاصلة بين الدورة الأولى والدورة الثانية.

تتشرط المادة 124 في فقرتها الأخيرة من الدستور أن تُتخذ الأوامر الرئيسية في مجلس الوزراء مثل بقية مشاريع القوانين، مع عدم الأخذ برأي مجلس الدولة حول الموضوع، وهذا الشرط لا يعد عائق أمام رئيس الجمهورية، حيث يمكن له تجاوزه بسهولة إضافة إلى أن مجلس الوزراء هو جهاز تابع لسلطته وهذا ما أكدته المادة 4/77 من الدستور⁽³⁾.

تُلزم المادة 38 من القانون العضوي 99-02 رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، على غرفتي البرلمان بمجملها للتصويت عليها من دون مناقشة أو تعديل، وهكذا فإن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد ملغاة، ومن المؤكد أن البرلمان لن يقف ضد إرادة رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، ويعود سبب ذلك إلى تركيبة البرلمان لموالات الأغلبية لرئاسة الجمهورية، وعدم فعالية المعارضة البرلمانية، وتجدر الإشارة أنه تم إصدار 41 أمر في الفترة الممتدة ما بين 2000 و2006⁽⁵⁾، ولقد مكن الدستور لهذا الأخير عدة وسائل لتجاوزه كحق الحل وحق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي.

تعتبر الأوامر الرئاسية أعمالاً تشريعية، ويرجع ذلك إلى أن المؤسس الدستوري نظمها في الفصل الثاني من الدستور الحالي الخاص بالسلطة التشريعية، إضافة إلى أن رئيس الجمهورية يستمد سلطته التشريعية من الدستور وليس بتفويض من البرلمان وفقاً للمادة 2/87 من الدستور، ويمكن أن يتدخل في مجال القانون العادي والقانون العضوي وهذا ما يدل أن مجال تدخله غير محدود. وهذه الأوامر تتصف

1- أنظر المادة 82/2 والمادة 129/2 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- أنظر المادة 118/1 من دستور نفسه.

3- تنص المادة 4/77 من دستور 1996 على « يتأسس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء ».

4- راجع القاعدة المعلوماتية:

Aliane Info ,Base de données , package juridique ,2010.

5- شية حسين، شرشاري فاروق، التشريع بأوامر، سلطة تشريعية موازية؟، مذكرة ماستير في الحقوق، شعبة القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2013، ص.33.

بالصفة التشريعية وقت يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع عليها بعد عرضها على مجلس الوزراء⁽¹⁾، ويتم عرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، وهدف ذلك هو تفادي تواجد مشروعين في ذات المجال في نفس الوقت⁽²⁾، ومحاولة منه لاسترجاع ما له من اختصاص بمجرد انعقاد أول جلسة برلمانية للدورة المقبلة.

يُعد التشريع بأوامر وسيلة لتجاوز البرلمان وكسبا للوقت نظرا إلى تعقيد الإجراءات التي يمر بها إنشاء القانون، إضافة إلى تفادي التعديلات التي قد تُفقد النص أهميته وانسجامه⁽³⁾.

يتبين من خلال المادة 4/124 من الدستور السالفة الذكر، انه يمكن لرئيس الجمهورية إضافة إلى الحالات العادية، التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية⁽⁴⁾، وإقرار هذه الحالة لابد من تواجد شروط موضوعية وأخرى شكلية، تتمثل الشروط الموضوعية من اجل التشريع في الحالة الاستثنائية في وجود خطر داهم يهدد البلاد، أي حدوث خطر فعلا ولم ينتهي بعد أو انه مستقبلي⁽⁵⁾. ولرئيس الجمهورية الجمهورية السلطة التقديرية في تحديد شدة الخطر، هل هو حقيقي وداهم؟ والمادة 91 من الدستور جاءت عامة ولم تحدد الضرورة الملحة، ويشترط كذلك أن يكون هناك خطر على وشك أن يمس بمؤسسات الدولة واستقلالها أو سلامة ترابها، وهنا وضحت المادة 93 من الدستور⁽⁶⁾ أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يكون فقط عند تعثر المؤسسات في سيرها دون توقفها كليا، ولرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في مجال إيقاف هذه المادة أو تمديدها بصفته حامي الدستور ووحدة الأمة.

يتمتع لرئيس الجمهورية بكامل الحرية للتشريع بأوامر وكذا في إعلانه للحالة الاستثنائية، دون تدخل البرلمان بغرفتيه في ذلك، مع الإشارة أن الدستور منح له الحق في الموافقة على تمديد هذه الحالة، عملا بنص المادة 91/2 من الدستور بنصها «**ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا**» .

1- كاييس شريف، عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، مرجع سابق، ص. 130.

2- عبد الله بوقفه، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص. 350.

3- G. MEKEMCHA : « Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle de 28 novembre 1996 », revue IDARA, vol 07, N°01, 1997, pp. 70-72.

4- إن هذا الحكم يجعل رئيس الجمهورية مشرعا أصليا إلى جانب البرلمان في الظروف العادية وهو أمر غريب نوعا ما في النظام الدستوري الجزائري مقارنة بالأنظمة الدستورية الأخرى.

5- بدران مراد، « الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، والطبيعة القانونية للأوامر »، م.إ، عدد 02، 2000، ص. 30.

6- انظر المادة 93 من دستور 1996، السالف الذكر.

تتمثل الشروط الشكلية للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية في الاستماع إلى مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن، حيث عند إقرار رئيس الجمهورية لهذه الحالة، عليه الاستماع إلى هاتين الهيئتين اللتان في الواقع تخضعان لسلطة الرئيس، وأما رأيهما فهو استشاري ليس لديه القوة الإلزامية .

يقوم رئيس الجمهورية باستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، عند تطبيق المادة 93 من الدستور مع الإشارة أن هذه الاستشارة إجراء شكلي، فبالرغم من أنها ملزمة إلا أنها لا ترتب أي اثر قانوني. ويعد رأي المجلس الدستوري عند استشارته من قبل رئيس الجمهورية، ذو أهمية كون المجلس مكلف بحماية الدستور ويمارس اختصاص استشاري في دستورية القوانين، إلا أن هذه الاستشارة غير ملزمة.

لم تبين المادة 124 من دستور 1996، الآثار المترتبة على عدم التزام رئيس الجمهورية بعض الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية على البرلمان، وإنما بينت موقف البرلمان من الأوامر المعروضة عليه في الفقرة الثالثة منها «...تعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان» ، إلا أن الواقع اثبت إن هذه الأوامر لا تعتبر ملغاة ذلك حفاظا على الحقوق المكتسبة وإنما تفقد الأوامر قوتها القانونية ذلك منذ لحظة صدورها، فتظل هذه الأوامر قائمة باعتبارها ألواح عادية وتظل نافذة، أما إذا كانت أحكام مخالفة للقانون فتكون قابلة للطعن بالإلغاء على أساس مساواتها بالقرارات الإدارية⁽¹⁾.

يلعب البرلمان في الظروف الاستثنائية دور مساعد رئيس الجمهورية على إدارة الأزمة دون أن يكون له ثقل، حيث لم يعر المؤسس الدستوري حجم وفعالية مشاركة البرلمان في ذلك ومنه فمشاركته تأتي على سبيل الاستثناء وليس كشريك أصلي حقيقي مع الرئيس في اتخاذ قرار هذه الحالة⁽²⁾.

في حين نجد ان المجلس الدستوري أكد في راية رقم 08 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽³⁾، أن الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية في حقيقة الامر لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها، وهذا ما يدل أن الأوامر هي أعمال إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري⁽⁴⁾.

1- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005، ص.72.

2- المرجع نفسه، ص.83.

3- رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ج.م.د/ 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، سالف الذكر.

4- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص. 263.

ثانيا

إطلاق مجال تشريع رئيس الجمهورية عن طريق التنظيم المستقل

أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج عن المجال التشريعي المسند إلى البرلمان إلى رئيس الجمهورية عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة الذي يدعم سمو مركزه القانوني، كونه سلطة ذو قيمة قانونية أساسه مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع⁽¹⁾، ويتمتع بأثر كبير على توجيه السياسة الحكومية، يمارسها رئيس الجمهورية لتنظيم جميع المسائل والموضوعات ما عدا المتعلقة والمخصصة للقانون⁽²⁾، وهي مسائل يخضع امتدادها لرغبة رئيس الجمهورية وتعد بصفة دائمة عكس القواعد التشريعية التي تكون مؤقتة ومتقطعة⁽³⁾

يُمارس رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة 125 من دستور 1996⁽⁴⁾، اختصاصات تخرج عن اختصاص البرلمان أي تخص قرارات مهمة لتنظيم المسائل الغير الممنوحة للبرلمان، أي أن رئيس الجمهورية يمارس سلطة مصدرها الدستور نفسه، إذ يمكن أن يتخذ تدابير لم يتناولها البرلمان من قبل بالتشريع، و لهذا يسمى هذا المجال، المجال التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية، وحتى لا يكون هناك تداخل بين اختصاصات السلطة التشريعية ورئيس الجمهورية، وضع المؤسس الدستوري مجال خاص بالتشريع⁽⁵⁾ بموجب المادة 122 والمادة 123 من دستور 1996.

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية مستقلة واسعة حيث تجعله مشرعا حقيقيا بالتالي تقيد من الاختصاص التشريعي المخصص للبرلمان، ويؤدي ذلك إلى إضعاف سلطته حيث يصبح بذلك مجال

1- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ط 2، د.هـ.ن، الجزائر، 1993، ص.236.

2- لونا سي جقيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري 1989، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، 1992، ص. 161.

3- أدمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص. 156-157.

4- تنص المادة 125 من دستور 1996 « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ».

5- زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004، ص. 107.

اختصاص التنظيم مجالا عاما ومجال اختصاص البرلمان مجالا استثنائيا⁽¹⁾، ويتمتع كذلك رئيس الجمهورية بسلطة واسعة وتقديرية في حماية مجاله التشريعي المستقل حيث يمكن له تضمين مشاريع القوانين أحكام تنظيمية دون إمكانية الحكومة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني الدفع بعد قبولها خاصة أن هذا الأخير تابعا للأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الجمهورية مما يجعله عجزا عن إخطار المجلس الدستوري.

ذهب الكثير من دارسي القانون لبيان النظام القانوني للمراسيم الرئاسية، فمنهم من يعتبرها مثل القانون يكتسب الطابع التشريعي، وفقا للمعيار الموضوعي لأنها تتضمن قواعد عامة ومجردة كالقوانين الصادرة من البرلمان⁽²⁾، ومنهم من اعتبرها قرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي، تصدر عن السلطة التنفيذية تخضع لرقابة القضاء، وإعمالا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، ونتيجة صعوبة إيجاد معيار للتفرقة الجذرية بين الإدارة والحكومة، فعادة ما تعطي هذه الأخيرة للإدارة امتياز، تحديد الإطار العام لنشاطها⁽³⁾ وعليه فمعظم دارسي القانون يراها أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء رغم أن لها وصف التشريع من الناحية المادية.

ثالثا

التشريع عن طريق المعاهدات الدولية _ المعاهدات _ اختصاص تشريعي مطلق لرئيس الجمهورية و تهميش لدور البرلمان

اختلفت الدول في تحديد القيمة القانونية للمعاهدات، فالبعض جعلها أسمى من الدستور والبعض الآخر جعلها في مرتبة ادني⁽⁴⁾، أما النظام الدستوري الجزائري أعاد النظر في مكانة المعاهدات الدولية

1- اومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص.261.

2- عمرو احمد حسبو، السلطة اللاتحفية في دولة الإمارات العربية المتحدة، (دراسة مقارنة)، د.ن.ع، القاهرة، 1995، ص. 20-21 وما يليها.

3- YALLES CHOUGH BACHIR, « la relation gouvernement- administration en droit constitutionnel », revue idara, vol 10,n°01,(E.N.A) ALGER,2000,p 82-91.

4- عبد الكريم بوزيد المسماري، دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدات الدولية، د.ف.ج، الإسكندرية، 2009، ص. 60.

في دستور 1976⁽¹⁾، ولقد نص صراحة في المادة 132 من دستور 1996 « المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون ». ويفهم من هذا ربما سمو السلطة المختصة بإبرامها والمصادقة عليها.

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية منفردة وواسعة في المجال الخارجي، عن طريق التشريع بواسطة المعاهدات الدولية⁽²⁾، باعتباره رئيس الدولة وممثل الأمة، وبالتالي حامي الدستور ومجسد الدولة وتوجيهها داخليا وخارجيا⁽³⁾، إذن فرئيس الجمهورية مختص بإبرام والتصديق على المعاهدات الدولية (أ)، ويفهم من ذلك استبعاد البرلمان من هذا المجال، ربما ذلك لتفادي التأخير والتعليق على هذه المعاهدات، مما يجعل الموافقة عليها شكلية (ب)، أي لا يمكن للبرلمان تعديل أو تغيير على أحكام هذه المعاهدات مما يجعلنا حقا نتساءل عن قيمة هذه المعاهدات خصوصا أنها تحتل مكانة تسمو على القانون في هرم تدرج القواعد القانونية (ج).

أ/ إنفراد رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية

يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها بإرادته المنفردة، وفقا للمادة 77 من دستور 1996، ذلك باعتباره المختص بتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، هذا ما جعله صاحب السلطة في التفاوض وإبرام المعاهدات، لكن ورد استثناء في المادتين 131 و 97 من دستور منه حول إجراء المعاهدات وهو ما يعني اختلاف طبيعتها.

تنص المادة 97 « يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة » ، وتجدر الإشارة انه لا يجوز أن يفوض هذه السلطة بموجب المادة 87 من نفس الدستور. في حين تنص المادة 131 « يصادق رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم

1- تنص المادة 159 من دستور 1976 « المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور، تكتسب قوة القانون »

- KANOUN NACIRA et TALEB TAHAR, de la place de traités internationaux dans l'ordonnancement juridique en Algérie ,in , ELMOUHAMET, n 03,2005,p. 19.

2- تعرف المعاهدة الدولية: « اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابية، ويخضع للقانون الدولي سواء ذلك في وثيقة واحدة أو أكثر و أيا كانت التسمية التي تطلق عليه » .

انظر المادة 2 من اتفاقية فيينا حول المعاهدات المبرمة في 23 ماي 1969 التي انضمت إليها الجزائر بتحفظ، ذلك بمرسوم رئاسي 87-222 مؤرخ في 23 أكتوبر 1987، ج ر عدد 42، صادر في 1987. ولقد انضمت الجزائر إليها بتاريخ 28 أكتوبر 1998.

3- انظر المادة 70 من دستور 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر.

والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي ترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة »

استقراء للمادتين أعلاه، يتضح أن الدستور الجزائري 1996، يتضمن أربع معاهدات، تلك المتعلقة بالمادة 97 (الهدنة والسلم)، التي نص عليها صراحة إخضاعها للرقابة السابقة للمجلس الدستوري، وكذا المعاهدات المذكورة في المادة 131 (التحالف، الاتحاد، بحدود الدولة)، التي تعتبر موضوعات تأسيسية بالتالي معاهدات دستورية، أما (المعاهدات التي ترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة) نجد أساسها في المادة 121 من الدستور، حيث يرفض أي زيادة في النفقات العمومية وأي تخفيض للموارد العمومية حماية لميزانية الدولة، أما فيما يتعلق بالمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، فهو مجال غامض فليس له أي مجال في المادة 122 وكذا المادة 123 من دستور 1996، ولكن المشرع اعتبرها معاهدات تقع في مجال القانون في أي شكل من الأشكال.

يُصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات المذكورة في المادة 9/77 من الدستور الحالي بإرادته المنفردة، دون أن تخضع لشروط خاصة، فهي تعتبر تشريعية متى تم استكمال إدماجها في النظام القانوني للدولة. وبذلك تتلقى مواجهة واسعة من التشريعات الجديدة والتعديلات التي ترغب في تكيف القوانين بمحتوى نصوص المعاهدة مثلا الاتفاقية المتعلقة ب 25 أفريل 2004⁽¹⁾ وكذا الاتفاقية المتعلقة بحقوق المرأة السياسية في 25 أفريل 2005⁽²⁾.

ب/ الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات الدولية

نظرا للدور الذي يمتاز به رئيس الجمهورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية، فهو ليس ملزم قانونا بعرض كل المعاهدات التي يبرمها على البرلمان⁽³⁾.

1- المرسوم الرئاسي رقم 04-127 المؤرخ في 19 أفريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج ر رقم 26 صادرة في 25 أفريل 2004. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 الصادر في 08-03-2006.

2- مرسوم رئاسي 04-126 المؤرخ في 19 أفريل 2004، يتضمن تصديق الجزائر على اتفاقية الحقوق السياسية للمرأة المعتمدة في 20 ديسمبر 1952، ج ر عدد 26 الصادرة في 25 أفريل 2004.

3- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص. 516.

يبقى رأي البرلمان شكلي فيما يتعلق بالموافقة على المعاهدات الدولية، كون انه لا يملك وسائل قانونية (وجود اشتراط أغلبية خاصة) فعالة لمواجهة رئيس الجمهورية، حيث أن البرلمان يمارس هذه الموافقة كآلية رقابية لا كصاحب اختصاص أصلي في التشريع، وكون أيضا أن البرلمان بغرفتيه لا يعد شريكا فعليا للهيئة التنفيذية في سن وإعداد الاتفاق، فلا يمكن أيضا للبرلمان الحق في طلب إلغاء الالتزام بالمعاهدة، التي لم يعرضها رئيس الجمهورية عليه حتى ولو كانت من طائفة المعاهدات المذكورة في المادة 131 من دستور 1996، لان الطريقة الوحيدة لذلك هي الرقابة الدستورية.

تُجدر الإشارة انه يمكن للبرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو من طرف رئيس إحدى غرفتي البرلمان، بحيث يمكن أن تقضي هذه المناقشة إصدار لائحة من البرلمان يبلغها إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾، دون الإشارة إلى النتائج المترتبة عن هذه اللائحة⁽²⁾.

اهتم كذلك المؤسس الجزائري بعدم تعارض المعاهدة مع الدستور، ذلك طبقا للمادة 168 من دستور 1996⁽³⁾، فاستقرأ لهذه الأخيرة و بمفهوم المخالفة إذا رغب رئيس الجمهورية في الانضمام والمصادقة على مثل هذه المعاهدات فعليه إجراء تعديل دستور، وإذا كان هناك إمكانية لإثارة عدم دستورية المعاهدات الواردة في المادة 131، فبغض النظر عن استحالة الحالة (الجهات المكلفة بحق الإخطار)، فانه لا يمكن إثارة هذا الأمر بالنسبة لاتفاقات الواردة في المادة 97 من نفس الدستور، كونها تعرض بشكل تلقائي قبل المصادقة عليها على المجلس الدستوري وهو ما يوضح إننا أمام رقابة سابقة⁽⁴⁾.

النتيجة أن صاحب الاختصاص التشريعي في المجال الخارجي، يبقى يستحوذ عليه رئيس الجمهورية، أما دور البرلمان فلا يعدو إلا أن يكون رقابيا مع عدم فعاليته، كون أن الدستور زود رئيس الجمهورية بآلية لتقييد البرلمان و تجريده من اختصاصه التشريعي، وهو ما يظهر جليا في زيادة ضيق سلطة البرلمان عندما يكون الموضوع معاهدة دولية .

1- انظر المادة 130 من دستور 1996، السالف الذكر .

2- هناك من يرى فتح هذه المناقشات تعني المصادقية والشفافية. للتفاصيل راجع: مزود حسين، الفصل بين السلطات في دستور 1996، مداخل في وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، نزل الجزائر، د.هـ، الجزائر، ن د ن.

3- تنص المادة 168 من دستور 1996 «إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم المصادقة عليها»

4- مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص. 234.

ج/ سمو المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية على القانون

جعل دستور 1976 في نص المادة 159 منه⁽¹⁾، المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية في مرتبة القانون، إلا إن دستور 1989 و دستور 1996 قد جعلها تسمو على القانون، وذلك من خلال نص المادة 132 من الدستور الحالي إذ تنص «المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون» .

استقراء لهذه المادة يتضح أنّ المؤسس الدستوري جعل سمو المعاهدة فقط على التي يصادق عليها رئيس الجمهورية دون غيرها، وهذا ما يؤدي إلى القول أنّ المعاهدات ذات الشكل المبسط لا تسمو على القانون، ولو اعترف المشرع بقاعدة سموها لأصبح بمقدور السلطة التنفيذية تجاوز البرلمان، كلما أرادت ذلك عن طريق التكييف القانوني والسياسي للأداة المتدخل بها في إبرام العمل الدولي، على أساس أنّها اتفاق دولي وسيفصح ذلك الأمر⁽²⁾.

يترتب عن سمو المعاهدة الدولية على القانون، عدم جواز مخالفة التشريع لمضمونها، وإلا تدخل المجلس الدستوري لإلغاء ذلك القانون خاصة إذا كان هذا الأخير تعارض كلياً مع نص المعاهدة⁽³⁾، وكذا الشأن بالنسبة للتعديل بحيث إذا تعارض جزئياً أو كلياً مع نص المعاهدة، وهذا ما أكدّه المجلس الدستوري في رأيه الأول 89-01⁽⁴⁾ المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لعام 1989 للدستور، يفهم من هذا أن رغم توسع نطاق المعاهدات التي تسمو على القانون بموجب المواد 131 و 132 من الدستور إلا أن تطبيقها يتلقى صعوبات⁽⁵⁾، ويفهم من هذا أن المعاهدة وسيلة تدخل رئيس الجمهورية وهي تسمو على الوسيلة التشريعية البرلمانية في حين هذه الأخيرة تقيد الوسيلة الأولى ذلك في مجال الإذن بالتصديق .

1- انظر المادة 159 من دستور 1976، السالف الذكر.

2- بوغزالة محمد الناصر، *التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي*، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 1996، ص. 276.

3- في تفصيل ذلك راجع رأي المجلس الدستوري، 01/ر.ق.د.م.د/ 89، سالف الذكر.

4- جاء في القرار رقم 89-01 /ق.م.د/ 89، المؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بمراقبة مدى دستورية القانون المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 36 مؤرخ في 28 أوت 1989 "و نظرا لكون أي اتفاقية بعد المصادقة عليها و نشرها، تندرج في القانون الوطني و تكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين و تخول كل مواطن جزائري أن يتذرع أمام الهيئات القضائية، و هكذا الشأن خاصة بالنسبة إلى ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1996، المصادق عليها بالقانون"

5 -CF-YELLES CHOUCHE BACHIR, « le conseil constitutionnel en ALGERIE de control de constitutionnalité a la créativité normative », o.p.u. ALGER-1999 ,p.78.

الفرع الثاني

إنفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي

يُعَدُّ البرلمان الجهة الأصلية المكلفة بسن القوانين، إلا أنه يمكن لرئيس الجمهورية التدخل في هذا المجال، عن طريق لجوءه إلى الشعب، أي التشريع الإستفتاءي، في اخذ رأي هذا الأخير حول موضوع يهم الأمة، و رغم أهمية الاستفتاء باعتباره من وسائل الديمقراطية المباشرة، إلا أن السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية غالباً ما يستغل هذا الإجراء التشريعي لبسط نفوذه على العمل البرلماني، وذلك يدفعنا للبحث عن القيمة القانونية للاستفتاء (أولاً)، وكيفية تكريسه دستورياً (ثانياً)

أولاً

القيمة القانونية للاستفتاء الشعبي

إنَّ تحديد القيمة القانونية للتشريع الإستفتاءي في غاية الأهمية، وهذا للتمكين من تحديد مكانة المؤسسات الدستورية، وأهمية السلطات المخولة لها. فيرى بعض الفقهاء أنَّ القانون الإستفتاءي له قيمة القانون العادي⁽¹⁾. وهناك فريق من الفقه يرى أنَّ الاستفتاء يجب أن يقتصر على الإجراءات ذات الطابع العام، إذ أن هذه الإجراءات التي تصدر استناداً إلى الاستفتاء الشعبي لا يمكن المساس بها، إلا بإجراء معاكس أي باستفتاء آخر يؤدي إلى تحصين المواضيع تكون محلاً له ضد الرقابة القضائية. إذا كانت تدخل في الاختصاص اللَّاحِقي لرئيس الجمهورية و يحول دون تعديلها أو سحبها من طرفه أو من طرف البرلمان أو سلطة أخرى لها حق الرقابة، إذا كانت المواضيع من اختصاص المجال التشريعي⁽²⁾

تدخّل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي أو التنظيمي، يجعل تلك المجالات، بعد موافقة الشعب عليها، طائفة مميزة من الأعمال القانونية، يسمو بحكم مصدرها على غيرها من الأعمال⁽³⁾.

يُفرق بعض الفقهاء بين تدخل الشعب باعتباره سلطة تأسيسية وبين تدخله باعتباره سلطة تشريعية، " على الرغم من عرض المواضيع التشريعية على الاستفتاء الذي يضيفي على الإجراء موضوع الاستفتاء حماية معينة مصدرها الشعب، إلا أنه بديل للرجوع إلى البرلمان، بعبارة أخرى، تعتبر إرادة الشعب التي يعبر عنها في استفتاء من قبيل إرادة المشرع لا السلطة التأسيسية. ذلك إن الشعب عندما

1- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي...، مرجع سابق، ص. 98.

2- حمد سليمان الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، (دراسة مقارنة)، د.ف.ع، 1988، ص. 478.

3- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية في النظامين الرئاسي والبرلماني، د.ف.ع، القاهرة، 1980، ص. 401.

يدلي برأيه في الاستفتاء لا يدلي به باعتباره سلطة تأسيسية، وإنما باعتباره سلطة تشريعية⁽¹⁾، وهذا ما يتضح من خلال هذا الرأي أن التشريع الإستفتاءي يمكن أن يكون عملاً تشريعياً.

يملك البرلمان أساساً سلطة التشريع في المجال المخصص له والذي كان موضوع الاستفتاء الشعبي، ومع العلم أن الشعب هو مصدر كل سلطة، فإن تدخل البرلمان للتعديل أو الإلغاء صعب جداً، وينتج عنه مخاطر سياسية كبيرة إلى جانب الصعوبات القانونية للقيام بذلك.

يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة السلطة التشريعية عند لجوئه إلى الإستفتاء، ويحل محل البرلمان ويكون ذو مركز أقوى من البرلمان، كون القوانين الإستفتاءية لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري، حيث لا يدخل في اختصاصاته الدستورية⁽²⁾.

ثانياً

تنظيم الدستور للاستفتاء الشعبي

يُعتبر الاستفتاء وسيلة في يد رئيس الجمهورية تمكنه من اللجوء إلى التحكيم الشعبي حول المواضيع التي لا تلقى إجماعاً بين الحكومة و البرلمان⁽³⁾، وهناك ثلاثة صور للاستفتاء الشعبي، أولها تشريعية عندما يكون الهدف منه مصادقة الشعب على قانون معين و ثانيها دستورية إذا تعلق الأمر بقوانين دستورية، وثالثها سياسية إذا كان الدافع منه الحصول على رأي الشعب في مسألة سياسية.

كرّس دستور 1996، حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة بموجب نص المادة 4/7 منه و التي تنص على « لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة ». وتضيف المادة 10/77: « يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء » .

استقراء لهاتين المادتين يتضح أن مجالات لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء غير محددة خاصة وأن المادة 10/77 جاءت مبهمّة حول مفهوم القضايا التي تعد ذات أهمية وطنية، وحول المعيار المعتمد في تصنيف هذه القضايا ضمن قضايا وطنية.

1- يحي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، د.ن.ع، القاهرة، 1974، ص.221.

2 - BURDEAU(G) : Traité de science politique, tome 8, LGDJ, paris, 1974, p. 472.

3- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص. 242.

تبقى سلطة رئيس الجمهورية واسعة في اللجوء إلى الاستفتاء خاصة لغياب هذه المعايير، وعدم وجود شروط تقيده. وهذه السلطة شخصية لا تقبل أي تفويض، ولا يجوز لأي سلطة أن تلجا إلى استعماله أثناء غيابه⁽¹⁾.

يتم اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء بناء على استدعاء الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي انفرادي لرئيس الجمهورية⁽²⁾، وتجدر الإشارة أن الشعب ليس باستطاعته المناقشة والحوار، وهذا لكون أغلبية الشعب لا يمتلكون الوعي والحنكة السياسية والثقافة الدستورية⁽³⁾. وإنما يقوم فقط بالتصويت بنعم أو لا، وبالتالي يكون التصويت لا على القانون وإنما على الشخص الرئيس وهذا ما أكدته المادة 147 من القانون 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات⁽⁴⁾.

تُجدر الإشارة إلى أن الاستفتاء في مجال التعديل الدستوري يتوفق مع المادة 4/7 من الدستور السالفة الذكر، كون السلطة التأسيسية ملك للشعب، في حين نصت المادة 177 من دستور 1996 «يمكن ¼ أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي و يصدره في حالة الموافقة عليه»

يتبين من مضمون هذه المادة أن تحقيق هذا النصاب أن تحقيق هذا النصاب أي ¾ صعب جدا، خاصة و أن الأمر يتعلق بالمبادرة و ليس بالموافقة، و حتى إذا تحققت هذه النسبة، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بعرض التعديل على الاستفتاء، وهذا ما أكد المؤسس الدستوري باستعمال عبارة «يمكنه أن

1- انظر المادة 2/87 و المادة 90 من دستور 1996 المعدل و المتمم، سالف الذكر.

2- تنص المادة 146 من الأمر رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق على انه: «يُستدعى الناخبون بموجب مرسوم رئاسي قبل خمسة و أربعين (45) يوما من تاريخ الاستفتاء.

يرفق النص المقترح بالاستفتاء بالمرسوم المنصوص عليه في الفقرة السابقة»

3- صدوق عمار، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، د.م.ج، الجزائر، 1995، ص. 122.

4- تنص المادة 147 من القانون 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات «توضع تحت تصرف كل ناخب ورقتان للتصويت مطبوعتان على ورق بلونين مختلفين تحمل احدهما كلمة "نعم" والاخرى كلمة "لا"

يصاغ السؤال المقرر طرحه على الناخبين كما يأتي:

" هل انتم موافقون على المطروح عليكم؟"

تحدد المميزات التقنية لأوراق التصويت عن طريق التنظيم.

يعرضه على الاستفتاء » ، ومن هنا فان رئيس الجمهورية يهيمن في مجال التشريع الاستثنائي ليس فقط في مجال تعديل الدستور وإنما يتعدى ذلك إلى كافة المجالات التي هي أصلا من اختصاصات الأصلية للبرلمان.

خلاصة المبحث الثاني

تمّ تكريس تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية عن طريق منح آليات قانونية لها، حيث يمكن لرئيس الجمهورية لوحده إيقاف سير العملية التشريعية، فالبرلمان عند التصويت على قانون يجب توافر نصاب قانوني محدد، هنا باستطاعة رئيس الجمهورية تعطيله عن طريق الثلث المعين من قبله، وقبل إصدار القانون يجوز له طلب قراءة ثانية، مما يؤدي إلى تعطيله كذلك، وعند اللزوم يستطيع إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستوريته.

يخضع البرلمان للسيطرة من قبل رئيس الجمهورية بواسطة استدعائه للانعقاد في دورة استثنائية، وتحريكه لسلاح الحل أمام وجه المجلس الشعبي الوطني، علاوة على صلاحية الإصدار الذي يتفرد بها الرئيس.

يُحوز الوزير الأول على سلطة واسعة في المبادرة بمشاريع القوانين، وهذا ما جعل المبادرة البرلمانية قليلة كونها ستلقى الرفض من قبل الأغلبية السياسية الموالية للحكومة، إضافة عن احتكاره استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء عند الخلاف.

يترتب عن تقييد البرلمان في مهامه التشريعي، استحواذ رئيس الجمهورية لهذه الوظيفة، واعتباره هو سيّد السلطة التشريعية، فمارسته للتشريع بمراسيم وأوامر والتوجه إلى إرادة الشعب، تعطي له هذه الممارسة القوة والهيمنة على مجال مهم وخاص للسلطة التشريعية.

خلاصة الفصل الأول

حاول المؤسس الدستوري في عام 1996 جعل السلطة التشريعية مستقلة وتقوم بدورها التشريعي فعليا، وهذا بإعادة الاعتبار للبرلمان الجزائري، بتحسين التمثيل فيه، عن طريق إنشاء غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه نتج عن ذلك عدم التوازن فيما بينهما، خاصة من الناحية العضوية والهيكلية، أين تبرز أغلبية سياسية مساندة للسلطة التنفيذية.

يبرز تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي للسلطة التشريعية بواسطة المساهمة في تنظيم غرفتي البرلمان، حيث تكون الحكومة متواجدة دائما أثناء سير العملية التشريعية، وهذا ما يؤدي إلى إضعاف البرلمان الجزائري، علاوة على ذلك يلقي البرلمان صعوبات كبيرة عند قيامه بالتشريع، فوجود أغلبية موالية للحكومة ينتج عنه قلة اقتراحات القوانين مقارنة مع تلك الصادرة من الحكومة، مع هيمنتها مجالي المناقشة والتصويت، مما ينتج برلمان شكلي لا يلعب دوره التشريعي.

تمّ منح للسلطة التنفيذية آليات قانونية تجعلها تتفوق على السلطة التشريعية، حيث أنه لدى رئيس الجمهورية أسلحة قوية تمكنه من تعطيل العملية التشريعية، ناهيك عن تلك التي تعطيه السيطرة المطلقة على البرلمان بغرفتيه، دون أن ننسى الوزير الأول الذي هو كذلك مُنح وسائل تفوق على البرلمان، ولكن دون خطورة مقارنة مع رئيس الجمهورية.

يُعتبر رئيس الجمهورية سلطة تشريعية يستحوذ على المجال التشريعي بشكل كبير على حساب برلمان عاجز وضعيف، بحيث استخدامه للتشريع عن طرق الأوامر أو عن طريق التنظيم مثلا، يُقلص من مجالات تدخل البرلمان، خاصة وأنّ رئيس الجمهورية يُشرع دون أية قيود، من هنا يتّضح أنّ السلطة التشريعية شكلية، ولم تُمارس قط مهامها التشريعي على أحسن وجه. ولهذا كان من الضروري تكريس سلطة تشريعية فعلية في الجزائر.

الفصل الثاني

ضرورة استئثار البرلمان الجزائري بسلطة تشريعية فعلية

يُعدّ البرلمان الجزائري بغرفتيه سلطة تشريعية مكلفة بسن القوانين، ويسهر على مراقبة حسن تنفيذها من طرف الحكومة، إلّا أنّ الممارسة العملية بينت أن لهذه الأخيرة تتدخل في صلاحيات البرلمان، ويظهر ذلك في تقييد مجالات التشريع، والدليل على ذلك أنّ أغلب القوانين الصادرة عن طريق مبادرات من السلطة التنفيذية، وهذا خدمة لصالح رئيس الجمهورية، وأمّا فيما يخص الرقابة على أعمال الحكومة رغم تكريسها دستوريا، إلّا أنّه في حقيقة الأمر هذه الوسائل الرقابية البرلمانية ما هي إلّا آليات صورية تخدم بصورة غير مباشرة الحكومة، ذلك أنّ البرلمان يخضع للتهديد عن طريق إجراء الحل.

يُمارس البرلمان الجزائري عبر ما تم الإشارة إليه سابقا صلاحيات بصورة محدودة وغير فعالة (المبحث الأول)، وهذا ما يستدعي إلى ضرورة تفعيل أداء هذه البرلمان في الجزائر (المبحث الثاني).

المبحث الأول

محدودية أداء البرلمان الجزائري - نتيجة منطقية لضعف البرلمان -

أقرّ التعديل الدستوري 1996 أن يكون البرلمان سيد أعماله، أي أن التشريع هو الاختصاص الأصلي له⁽¹⁾، وهو الاختصاص الضروري الذي يستحيل الاستغناء عنه لتنفيذ السياسة العامة للدولة، إلّا أن الممارسة الفعلية أثبتت غير ذلك، نظرا لمشاركة السلطة التنفيذية في الاختصاصات المخولة للبرلمان، بل أكثر من ذلك ممارستها بعيدا عن البرلمان، مما يؤدي إلى تقليص عمل البرلمان على مستوى الوظيفة التشريعية رغم أن المؤسس الدستوري حصر مجالات التشريع المخصصة للبرلمان (المطلب الأول)، وكذلك يظهر تقليص عمل البرلمان على مستوى رقابة الحكومة ذلك بانقلاب الرقابة البرلمانية ضد البرلمان (المطلب الثاني).

1- انظر المادة 98 من دستور 1996، السالف الذكر.

المطلب الأول

حصر مجالات التشريع المخصصة للبرلمان

يُعتبر القانون أسلوب التعبير عن إرادة الشعب، في حين تقتضى الديمقراطية التمثيلية أن يكون البرلمان الممثل الوحيد للشعب في التعبير عن إرادته⁽¹⁾، لذا يتولى البرلمان بغرفتيه أساسا مهمة التشريع باعتباره الهيئة الأساسية في هذا المجال، فيمارس البرلمان صلاحيات التشريع حيث حصرها المؤسس الدستوري في قوانين عضوية (أولا)، وقوانين عادية (ثانيا).

الفرع الأول

التشريع في مجال القوانين العضوية

أضاف التعديل الدستوري 1996 طائفة جديدة من القوانين التي يشرع بها البرلمان هي القوانين العضوية⁽²⁾، حيث يمكن اعتبارها قواعد مكملة للنصوص الدستورية لأنها تعمل على تحيين التدابير الدستورية المتسمة بالجمود والعمومية والتجريد في صياغتها⁽³⁾، فتحل مكانة متميزة ضمن تدرج القوانين حيث أنها توجد في مرتبة أدنى من الدستور وأسمى من القانون العادي⁽⁴⁾، وهو الرأي السائد في الفقه الفرنسي⁽⁵⁾، وأول قانون عضوي صادق عليه البرلمان خلال العهدة التشريعية الرابعة، هو القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419، الموافق ل 2 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁽⁶⁾.

1- محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط06، دار الفكر، 1996، ص ص. 160-161.

2- إن القوانين العضوية قوانين تدخل لتنظيم مؤسسات الدولة وتنظيم مجالات يراها المؤسس ذو أهمية بالغة أو إستراتيجية، فهي امتداد للدستور واستناداً للمعيار العضوي لا يوجد فرق بينها وبين القوانين العادية (أي البرلمان)، لكنها تختلف في الجانب الموضوعي والجانب الشكلي والإجرائي. للتفصيل انظر سعيداني جبيقة، « مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2007، ص. 64.

3- عوايدي عمار، « فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة »، م ف ب، العدد 02، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص. 59.

4- سعيداني جبيقة، المرجع نفسه، ص. 75.

5- محمد حسين عبد العال، القانون الدستوري، د.ن.ع، القاهرة، 1992، ص 73.

6- ج ر عدد 37، سنة 1998.

للتفصيل: لوناتسي بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، المرجع السابق ص. 109.

يُمكن للبرلمان التشريع بقوانين عضوية في مجالات متعددة حصرتها المادة 123 من الدستور

هي:

- النظام المتعلق بالانتخابات
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي
- القانون المتعلق بقوانين المالية
- القانون المتعلق بالإعلام
- القانون المتعلق بالأمن الوطني

تخضع القوانين العضوية لإجراءات خاصة عند سنّها فيما يتعلق بالتصويت عليها ومراقبة دستوريّتها، حيث يصوت عليها المجلس الشّعبي الوطني وبالأغلبية المطلقة للنواب، وفي مجلس الأمة بثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضاءه (المادة 2/123) من دستور 1996، والملاحظ أنّ نصاب التصويت في الغرفتين مختلفان، فنصاب مجلس الأمة جاء قويا يعكس اجتماع القوى الممثلة داخله ويوافق إرادته، فعدم توفر هذه النصاب يعني استمرارية المجلس في التأجيل.

ومن حيث الرقابة فوضع القوانين العضوية يتطلب طبقا للمادة 2/165⁽¹⁾ وكذا المادة 3/123⁽²⁾، إخضاعها إجباريا للرقابة الدستورية ورقابة المطابقة في آن واحد من طرف المجلس الدستوري، بعد إخطاره وجوباً من طرف رئيس الجمهورية، هذا ليبيدي المجلس الدستوري رأيه وجوبا بعد أن يصادق عليها البرلمان بغرفتيه.

يُمكن كذلك للبرلمان التشريع بقوانين عضوية في مجالات أخرى غير تلك المنصوص عليها في المادة 123، ذلك بموجب مواد أخرى متناثرة في الدستور، وتتمثل في:

الحالة المذكورة في المادة 89 منه، والمتعلقة بحالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو حدوث أي مانع آخر له، الحالة المتعلقة بتنظيم حالة الطوارئ وحالة حصار المنصوص عليها

1- تنص المادة 2/165 من الدستور « يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد ان يصادق عليها البرلمان »

2- تنص المادة 3/123 « يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع لدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره »

في المادة 92 منه، الحالة المتعلقة باستقالة نائب في البرلمان (المادة 108)، تحديد كيفية استخلاف النائب أو عضو في حالة شغور مقعده المنصوص عليها في المادة 112 من الدستور، نجد كذلك المادة 115 التي تقر على تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المادة 153 المتعلقة بتنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، نجد كذلك المادة 157 المتعلقة بتشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها، كذلك يتم التشريع بقانون عضوي فيما يخص تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله المنصوص عليه في المادة 158 منه.

الفرع الثاني

التشريع في مجال القوانين العادية

يُحدّد مجال التشريع البرلمان في دستور 1996، بقوانين عادية طبقا لنص المادة 122 منه⁽¹⁾، حيث عمل المؤسس الدستوري على توسيع مجالات هذه الطائفة من القوانين إلى ثلاثين (30) مجال بعدما كانت في دستور 1989، ستة وعشرون (26) مجالا⁽²⁾، ورغم تعداد هذه المجالات إلا أن النطاق الخاص بها يبقى محصور بين طائفتين، أولى متعلقة بقواعد عامة يبقى دور البرلمان فيها على مستوى العموميات⁽³⁾، يعني ذلك كثرة الإحالة على النصوص التنظيمية عند وضع مشاريع القوانين من الحكومة، يوحي أحيانا إلى الرغبة في تجاوز مجال القانون مما يحدّ من سلطة البرلمان في التشريع، تاركا القواعد التفصيلية فيها للسلطة التنفيذية، هذا ما يجعل حتمية التعاون بين هذه الأخيرة والبرلمان من أجل إصدار النصوص التطبيقية ووضعه حيز التنفيذ، هذا ما يبرر التدخل والسيطرة للسلطة التنفيذية في توجيه البرلمان، مما يقلص من دوره التشريعي، أما الثانية فالبرلمان يتمتع فيها بصلاحيات أوسع، فبإمكانه أن يطال الجزئيات والتفاصيل، ومن مواضيع هذه الطائفة نذكر⁽⁴⁾:

1- انظر المادة 122 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- انظر المادة 115 من دستور 1989، سالف الذكر.

3- اومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 217-218.

4- للتفصيل أكثر: بوكرا ادريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص 33-34.

- الضمانات الأساسية للموظف والقانون العام للموظف العام⁽¹⁾
- شروط استقرار الأشخاص وحرّياتهم وحقوقهم المدنية.
- الضرائب وكل ما يتعلق بالجباية والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها
- إنشاء فئات المؤسسات.

رغم تفصيل المشرع الجزائري لبعض فقرات المادة 122 من الدستور كالجنسية، إلا أن البعض الآخر يشكل غموض، هذا ما يفيد افتقار دور البرلمان وتقييد مجاله وفتح المجال أمام السلطة التنفيذية لتحديد وتفسير ماهية هذه المبادئ أي الفقرات⁽²⁾، هذا ما يزيد في ترجيح كفة الهيئة التنفيذية على حساب الهيئة التشريعية⁽³⁾.

عدّد التعديل الدستوري 1996، مجالات التي تشّرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، وهي على سبيل الحصر في نص المادة 122 منه، إلا أنه مكنه من التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شريطة أن يرخص له الدستور ذلك⁽⁴⁾، مما يعني أن المجال التشريعي الممنوح للبرلمان للتشريع بموجب قوانين عادية ليس محددة بصفة حصرية أو مطلقة⁽⁵⁾، هذا ما يدفع بنا للتساؤل لما لم يجعل المشرع الجزائري المواد الأخرى التي يمكن للبرلمان أن يشرع بها بقوانين عادية ضمن المجالات المذكورة في المادة 122؟

قد تكون الرقابة على القوانين العادية إمّا رقابة سابقة أم رقابة لاحقة⁽⁶⁾، فإذا تمت قبل إصدار النص من طرف رئيس الجمهورية، يفصل هذا الأخير فيها بموجب رأي، أما إذا تمت بعد صدور القانون

1- رغم أن المادة 122 من دستور 1996، أقرت أن التشريع فيما يخص مجال الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للموظف العام يدخل ضمن اختصاص البرلمان، إلا أن الواقع أنه تنظم المسألة بموجب أمر صادر من رئيس الجمهورية. للتفصيل انظر: أمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر رقم 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

2- مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص. 127.

3- بوكرا ادريس، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص. 225.

4- يمكن للبرلمان التشريع بقوانين عادية إضافة إلى مجالات المحددة في المادة 122، بموجب عدد من المواد المتناثرة في الدستور نذكر منها المواد: 05، 17، 18، 19، 20، 23، 30، 37، 38، 39/1، 40، 42، 43/2، 45، 46، 47/2، 49/2، 51، 52، 53، 55، 57/1، 64/3، 67، 68، 71/2، 170.

5- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. 18.

6- انظر المادة 165 من دستور 1996، سالف الذكر.

فيفصل بموجب قرار⁽¹⁾، أمّا فيما يخص مصير النصوص التشريعية غير الدستورية، أكدّ المؤسس الدستوري انه لا يتم العمل بها سواء عند الرقابة السابقة أو اللاحقة⁽²⁾، كذا نجد النظام الفرنسي يخضع القوانين العادية للرقابة الاختيارية⁽³⁾، أين يمارس الرقابة على الحدود التشريعية إمّا أثناء الإجراء التشريعي وقبل التصويت على القانون وإمّا بعد الإصدار.

توجّه المؤسس الدستوري 1996، إلى توسيع وتنويع المجال التشريعي (قوانين عادية و قوانين عضوية) مقارنة لما كان عليه في دستور 1989، بغية منه تدعيم سيادة البرلمان في المجال التشريعي، وتقوية كفة التشريع بالمفهوم الشكلي، إلّا أنّ هذا لم يثمر الكثير لطغيان السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية على المجال التشريعي، ذلك لما له من سلطة التشريع بأوامر والسلطة التنظيمية المستقلة التي يملكها وكذا حقه في اللجوء إلى الاستفتاء، وكذا احتكاره لمجال المعاهدات، وأكثر دليل على ذلك احتكاره لميدان اختصاص البرلمان في المجال المالي لاسيما المطة 12 من المادة 122، فيبقى إذن دور البرلمان بالتشريع بقوانين عادية وعضوية تتمحور في المبادئ العامة وكذا الإطار العام الذي تتمحور حوله المجالات الدستورية والأساسية .

1- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات...، المرجع السابق، ص.117

2- تنص المادة 169 من دستور 1996، السالف الذكر «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس»

3- Art 61/1 de la Constitution Française dispose : « *Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution*
Aux même fins, les lois peuvent être déférées au conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le président de la république, le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président de sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.
Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le conseil constitutionnel, droit statuer dans le d »lai d'un mois toutefois, a la demande du gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené a huit jours.
Dans ces mêmes cas, la saisine du conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation ».

المطلب الثاني

انقلاب آليات الرقابة البرلمانية ضد البرلمان الجزائري

يُراقب البرلمان الجزائري أعمال الحكومة وسياستها، ونظرا لكونه يقوم بسن القوانين فمن المنطقي أن تسهر على حسن تنفيذها، ومن جهة أخرى فالحكومة عند أداء عملها لابد أن تحصل على تأييد من البرلمان.

خصّ الدستور الجزائري للبرلمان عدّة وسائل رقابية، حيث يمكن له إثارة مسؤولية الحكومة بعدة طرق، إلاّ أنّها غير فعّالة واقعياً (الفرع الأول). إضافة إلى تمتعه بوسائل رقابية توصف أنّها لا تنثير المسؤولية السياسيّة للحكومة مبدئياً (الفرع الثاني).

الفرع الأول

فشل الآليات البرلمانية في إثارة مسؤولية الحكومة

يَحظّي البرلمان بعدة وسائل رقابية لإثارة مسؤولية الحكومة، وتُحرك هذه المسؤولية من خلال إمكانية رفض مخطط عمل الحكومة، إلاّ أنّ الواقع يُثبت أنّ هذه الوسائل فاشلة في الإثارة الفعلية لمسؤولية الحكومة كون أنّ سحب البرلمان لثقة الحكومة يؤوّل إلى حله (أولاً)، كما يظهر أيضا هذا الفشل من خلال جمود آلية ملتزم الرقابة لإثارة هذه المسؤولية (ثانياً)، كما يمكن للبرلمان تقييم مدى نجاعة عمل الحكومة بمناسبة تقديم الوزير الأول في نهاية كل سنة بيان السياسة العامة إلاّ أنّ ذلك يعتبر مجرد تزكية منه للحكومة عن طريق ذلك البيان (ثالثاً).

أولاً

سحب البرلمان لثقة الحكومة يؤوّل إلى حله

يلجأ الوزير الأول إلى طلب منح أو التصويت بالثقة بهدف تدعيم موقفه إزاء البرلمان، وفي بعض الأحيان تجاه رئيس الجمهورية، وهذا قصد الحصول على موافقة الأغلبية البرلمانية على مخطط عمله، وبقاء الحكومة⁽¹⁾.

1- افطوش ابراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص. 75.

تعتبر مسألة طلب التصويت بالثقة مظهر من مظاهر رقابة المجلس الشعبي الوطني على عمل الحكومة، حيث أن هذه الأخيرة تطلب من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة، في حالات معينة⁽¹⁾، تتمثل في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة من قبل النواب، فيطلب الوزير الأول من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة، وإذا صوّت هذا الأخير لصالح الحكومة، فهذا يدل على تمتّعها بثقة الأغلبية البرلمانية، أمّا إذا لم يوافق فإنها ملزمة بتقديم استقالتها لرئيس الجمهورية.

تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة في حالة نشوب خلاف بينها وبين رئيس الجمهورية، فإذا تمّ التصويت لصالح الحكومة فيؤدي ذلك إلى تدعيم موقفها أمام رئيس الجمهورية، وأمّا إذا لم تصوّت لصالحها، فتستقيل الحكومة. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الحالة نادرا ما تحدث وهذا عائد إلى كون أنّ لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في إقالة الحكومة، وهذا نتيجة للنظام السياسي الجزائري.

تقدّم الحكومة بيان السياسة العامة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني من أجل التصويت بالثقة، وهذه الحالة الوحيدة التي تمّ ذكرها في دستور 1996، حيث تنص المادة 84 منه على أنّه: «**تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة**

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة»، وهذا ما تؤكّده هي الأخرى المادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02⁽²⁾.

يتمّ تسجيل هذا التصويت لصالح الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناء على طلب الوزير الأول⁽³⁾، وهذا طبقا للمادة 84 من الدستور، ويمكن أنّ يتدخل أثناء المناقشة التي تتعلق بالتصويت بالثقة، زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة، ونائب آخر ضدّ التصويت بالثقة⁽⁴⁾، ويتمّ

1- عبد الله بو قفه، الدستور الجزائري نشأة-فقها-تشريعاً-...، المرجع السابق، ص. 136.

2- أنظر المادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، سالف الذكر.

3- بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003، ص. 119.

4- أنظر المادة 63 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

التصويت بالأغلبية البسيطة، وفي حالة رفض التصويت، يقدّم الوزير الأول استقالة حكومته مع مراعاة أحكام المادة 84 و 129 من الدستور⁽¹⁾.

يُمْكِنُ أن ينشأ عن عرض مخطط عمل الحكومة أمام نواب البرلمان بتنفيذه رفض التصويت بالثقة هذا ما يؤدي إلى استقالة الحكومة، ذلك بسحب البرلمان ثقته منها، وبالتالي تستقيل الحكومة تلقائياً بقوة القانون، وتقدّم الاستقالة إلى رئيس الجمهورية الذي يعيّن مرةً أخرى وزير أول وحكومة جديدة⁽²⁾.

نتساءل عن الغرض في إعادة تعيين وزير أول وحكومة جديدة ملتزمين دستوريا بتنفيذ نفس البرنامج السابق الذي هو برنامج رئيس الجمهورية، والذي قد رفض إدخال تعديلات عليه على ضوء مناقشات النواب؟ إلّا إذا كان الهدف هو وضع النواب أمام خيارين، إمّا الموافقة على مخطط عمل الحكومة وذلك بأغلبية برلمانية مؤيدة لرئيس الجمهورية، أو خيار الحل الوجوبي وانتظار انتخابات تشريعية مسبقة، يحكم فيها الناخبون في النزاع القائم⁽³⁾.

استبعد المؤسس الدستوري أثر استقالة الحكومة، كون أنّ هذه الأخيرة تتمتع بوسائل ضغط مهمة على النواب، تتمثل في إحداث التعايش أو التوافق الحاصل بين الأغلبية المؤيدة للرئيس التي تتجسّد توجيهاتها في البرنامج الرئاسي، والأغلبية البرلمانية، ومنه فعلى الوزير الأول الحصول على ثقة رئيس الجمهورية الذي يعيّن وينهي مهامه، كما أنّه عليه الفوز بدعم البرلمان للاستمرار في أداء مهامه.

تجدر الإشارة إلى أنّه في حالة خلاف بين الحكومة والغرفة الثانية حول مخطط عمل الحكومة، يكون الوضع دون اثر، ويعود ذلك إلى أنّ مجلس الأمة تنحصر معارضته في تقديم لائحة فقط دون إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة⁽⁴⁾، حيث عندما يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، تكون هذه الأخيرة قد ضمنت بقائها، وهذا عائد إلى أنّ معارضة مجلس الأمة معارضة عديمة الأثر على أساس أنّ الثلث الرئاسي يخضع للحكومة.

1- أنظر المادة 64 من القانون نفسه.

2- تنص المادة 81 من دستور 1996، سالف الذكر: « يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله، يعيّن رئيس الجمهورية وزير أول حسب الكيفيات نفسها » .

3- عباس عمر، « قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008 »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، ص. 27 و 29.

4- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص. 114.

يُعدّ الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني النتيجة الثانية في حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة، حيث أنّ البرلمان يكون تحت تهديد دائم في حالة سحب الثقة من الحكومة، والدليل على ذلك أنّه قبل استقالة هذه الأخيرة يمكن لرئيس الجمهورية أن يحلّ المجلس إذا رأى أنّه لا وجود لتعايش بين الحكومة والبرلمان، ممّا يؤدّي إلى الخلاف بينهما، وحسب المادة 82 من الدستور، يكون الحل بقوة القانون و تلقائيًا في حالة رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية⁽¹⁾، كما يحدّد الحل بموجب المادة 129 من الدستور⁽²⁾، سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية اتجاه البرلمان لغرض حماية الحكومة، ويستعمله كسلاح في وجهه لتقليل فرص الإطاحة بها.

يتجنّب البرلمان الجزائري دائما مواجهة الحكومة، ويوافق على مخطط عملها دون أية إشكال، فلم يحدث إلى يومنا أن حلّ المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه لمخطط عمل الحكومة.

ثانيا

جمود آلية ملتزم الرقابة لإثارة مسؤولية الحكومة

يُعتبر ملتزم الرقابة، أو لائحة اللوم⁽³⁾، وسيلة فعّالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث يتم بموجبها وضع حدّ للحكومة بجمعها، وهذا عائد إلى أنّ الحكومة مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان⁽⁴⁾، ويتمّ تحريك ملتزم الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني وبمناسبة بيان السياسة العامة، وهذا وفقا للمادة 4/84 من دستور 1996⁽⁵⁾.

1- أنظر المادة 82 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- انظر المادة 129 من دستور 28 نوفمبر 1996، سالف الذكر.

3- تسمية ملتزم الرقابة مقتبس من الدستور المغربي، وفقا لأحكام الفصل 75 من دستور 1962، يمكن للبرلمان أن يلتزم من الملك إقالة الحكومة، فمن خلال الملتزم يعارض النواب استمرارية الحكومة وإثارة مسؤوليتها، ولا يقبل ملتزم الرقابة إلا إذا وقّعه ¼ عدد النواب على الأقل، ووفقا للفصل 105 من دستور 2011، فينتطلب توقيع الملتزم من طرف خمسة أعضاء الذي يتألف منهم المجلس على الأقل/ دستور المملكة المغربية لسنة 2011، صادر بموجب ظهير شريف، رقم 91. 11. 1، مؤرخ في 29 جويلية 2011، ج.ر.م.م عدد 5469 مكر، لسنة 2011، مؤرخة في 30 جويلية، ص.3600.

لتفاصيل أكثر راجع: عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص. 175.

4- الأمين شريط، عن واقع و وظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، م. ف. ب، العدد 03، نشرة لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص. 92-93.

5- أنظر المادة 4/84 من دستور 1996، سالف الذكر.

يُعدّ ملتئم الرقابة من الآليات التي يلجأ إليها المجلس الشعبي الوطني للضغط على الحكومة وإسقاطها⁽¹⁾، وقيد المؤسس الدستوري لجوء النواب إلى هذه الوسيلة القانونية بشروط⁽²⁾، والمتمثلة في أن يتمّ التوقيع على ملتئم الرقابة من قبل سبع (7/1) من النواب على الأقل وذلك طبقاً للمادة 2/135 من الدستور، والتي تنص: «ولا يُقبل هذا الملتئم إلا إذا وقّعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل»، إضافة إلى عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتئم رقابة واحد.

يتولى مندوب أصحابه ملتئم الرقابة إيداع نص الملتئم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وينشر في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس وتعليقه وتوزيعه على كافة النواب.

يتدخل أثناء جلسة المناقشة التي تسبق التصويت على ملتئم الرقابة المتعلقة ببيان السياسة العامة، الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتئم الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضدّ ملتئم الرقابة، ونائب يرغب في التدخل لتأييد ملتئم الرقابة.

تكون مناقشة اقتراح ملتئم الرقابة محدودة وضعيفة، ممّا لا يسمح لكل النواب من تبادل وجهات النظر بصورة جيّدة، وينتج عنه العمل خارج الجلسة، ويعني أنّه يتمّ تحديد موقف النواب من ملتئم الرقابة في الكواليس كون أنّ عدم إمكانية النائب أن يوقع أكثر من ملتئم رقابة يعدّ قيداً فالتوقيع الواحد يحفز النواب على تحريك المسؤولية الوزارية متى ثبت وان البيان العام لا يوافق والبرنامج المصادق عليه من قبل المجلس، في حين أنّ الحكومة تسعى من خلاله للمحافظة على استقرارها⁽³⁾.

تنص المادة 136 من دستور 1996 على أنّه: «تتم الموافقة على ملتئم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب»، ومن خلال هذه المادة، إضافة إلى المادة 61 من القانون العضوي رقم 02-99⁽⁴⁾، فإنّ الموافقة على ملتئم الرقابة تستوجب تحقّق أغلبية (3/2) نواب المجلس الشعبي

1- وللإشارة لم يحدث في تاريخ البرلمان الجزائري إسقاط الحكومة بهذه الوسيلة، لكنّ رئيس الحكومة السيّد أحمد أويحي اضطرّ للتّحّي من منصبه بعد تهديد نواب الأفلان بتقديم ملتئم الرقابة في ماي 2006، أنظر جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 20 أكتوبر 2011. انظر موقع الخبر اليومي على شبكة الانترنت <http://www.elkhabar.com>

2- أنظر المواد من 57 - 61، من القانون العضوي رقم 02-99، سالف الذّكر.

3- بن بغية ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة باتنة، 2003-2004، ص. 57-58.

4- أنظر المادة 61 من القانون العضوي رقم 02-99، سالف الذّكر.

الوطني، وإذا تمّ المصادقة عليه يقوم الوزير الأول بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، فاستمرارية الحكومة مرهن بموافقة الحكومة على مخططها⁽²⁾، وإذا لم يحصل ملتزم الرقابة على الأغلبية المشروطة فالحكومة تستمر في أداء وظائفها.

تُعدّ سلطة البرلمان في اتخاذ ملتزم الرقابة ضد الحكومة محدّدة ومقيّدة، منعقدة، وهذا راجع إلى التركيبة السياسية للبرلمان ووجود أغلبية موالية للسلطة التنفيذية السائدة في المجلس الشعبي الوطني، حيث إذا كانت للحكومة أغلبية واضحة تساندها، فإنّ مصير ملتزم الرقابة هو الفشل، ولا يمكن إقالة الحكومة، لكن إذا تمّ اللّجوء إليه فهذا الهدف يتغيّر ويكون استعماله لتبيان استيائها صراحة ضد الحكومة وبرنامجه.

يتجنّب نواب المجلس الشعبي الوطني اللّجوء إلى ملتزم الرقابة وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، كون هذه الأخيرة وسيلة لتسيير وتنفيذ أوامر رئيس الجمهورية⁽³⁾، فكل مساس بالحكومة يعدّ بطريقة غير مباشرة مساسا لرئيس الجمهورية، والذي يتمتّع بصلاحيّة واسعة في حل المجلس الشعبي الوطني.

أضافت المادة 2/136 من الدستور⁽⁴⁾، وكذلك المادة 2/61 من القانون العضوي رقم 99-02⁽⁵⁾، على أنّه لا يتمّ التصويت على ملتزم الرقابة إلّا بعد مضيّ ثلاثة أيّام من تاريخ الإيداع، وتعتبر هذه المدّة طويلة وكافية من أجل إنهاء وإزالة كل أسباب إثارة ملتزم الرقابة، حيث يظهر من هذه المدّة، أنّها

1- تنص المادة 137 من دستور 1996، سالف الذّكر: «إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتزم الرقابة، يقدّم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية» .

2- زرينز أمال وملاح نصيرة، «إشكالية دور المؤسسة التشريعية في ممارسة حق التعديل الدستوري- دراسة حالة الجزائر-»، أعمال الملتقى الدولي حول «التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة- حالة الجزائر-»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بعلج، الشلف يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة)، ص.5.

3- تستمد الحكومة وجودها من رئيس الجمهورية الذي لديه سلطة تعيينها وإنهاء مهامها، ولديه سلطة تقديرية واسعة في ذلك. للتفصيل انظر: يحيوي عشور وبوزلمادن ليلية، المركز القانوني للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص.22-25.

4- تنص المادة 2/136 من دستور 1996: «... ولا يتمّ التصويت إلّا بعد 3 أيّام من تاريخ إيداع ملتزم الرقابة» .

5- أنظر المادة 2/61 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذّكر.

وسيلة ضغط لتدعيم موقف الحكومة، الأمر الذي جعل المؤسس الفرنسي يخفّض هذه المدّة إلى 48 ساعة حسب المادة 49/2 من دستور 1958⁽¹⁾.

تعتبر رقابة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة عن طريق ملتصق الرقابة رقابة بعديّة، كونها تمارس بعد التنفيذ الفعلي لبرنامج الحكومة، وتعتبر رقابة منطقية باعتبار أنّ المجلس الشعبي الوطني هو من منح الحق بتنفيذ مخطط عمل الحكومة، ومنه باستطاعته رقابة صحّة ودقّة تنفيذه من خلال بيان السياسة العامة، واتخاذ كافة الإجراءات الضرورية في حالة تجاوز الاتفاق المبرم بينها وبين الحكومة⁽²⁾.

تمّ إحاطة ملتصق الرقابة بمجموعة من القيود، قلّصت من فعاليتها كإجراء رقابي، إضافة إلى اقترانه ببيان السياسة العامة، حيث لا يمكن اللّجوء إلى استخدامه إلاّ مرّة واحدة في السّنة وبعد عرض البيان، ولإشارة أنّه تمّ كذلك إقصاء مجلس الأمة من هذه الآليّة الرقابية، حيث أنّه يصدر لائحة دون أن تكون لها أثر قانوني على الحكومة، إضافة إلى استبعاد الرّفص بالنظر إلى وزن الثلث الرئاسي المعين المؤيد لبرنامج رئيس الجمهورية للحكومة الذي يقوم الوزير الأول بتنفيذ سياسته.

ثالثا

تزكية البرلمان للحكومة عن طريق بيان السياسة العامة

تُسأل الحكومة سياسيا عن تطبيق مخطط العمل الذي يصادق عليه البرلمان، لهذا تلتزم سنويا بتقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان، إلا أنّ الدستور الجزائري لم ينظم مسألة إلزامية تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة، ولم يبين النتائج المترتبة في حالة عدم تقديمه كل سنة، وهذا الإشكال أدى إلى تباين القراءات في إلزامية تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة⁽³⁾، وكما أدى عماليا إلى تهرب الحكومة من تقديم بيان السياسة العامة مما أدى إلى التقليل من شأن البرلمان في مجال الرقابة على أعمال الحكومة.

1- voir art 49/2 de la constitution française op.cit.

للتفصيل أكثر راجع:

Pierre Avril/Jeans Gicquel, *droit parlementaire*, 2^{ème} Ed, Montchrestien, France ; 1996, pp. 224-225.

2- خرباشي عقيلة، *العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان*، المرجع السابق، ص. 131.

3- نشير أنّ الجزائر عرفت الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1999، إنهاء مهامها دون عرض بيان السياسة العامة وحصيلتها لممثلي الشعب امتثالا للمادة 84 من الدستور، جريدة الخبر اليومي الصادر بتاريخ 23 ماي 2010.

تُقدّم الحكومة بيان السياسة العامة وفقا لمادة 84 من الدستور⁽¹⁾، إلى المجلس الشعبي الوطني، بين فيه ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة وما هو في طور الانجاز، كما تبرز من خلاله العوائق والصعوبات التي اعترضتها والأفاق المستقبلية التي تنوي انجازها⁽²⁾، إلا أن الممارسة أثبتت أن رؤساء الحكومات عادة ما يركزون في عرضهم لبيان السياسة العامة على النتائج الايجابية التي حققتها الحكومة، مؤكدين ذلك بأرقام، مع تفادي ذكر العيوب والنقائص⁽³⁾، إذن فبيان السياسة العامة ما هو إلا وسيلة بلاغ.

يُعقب بيان السياسة العامة مناقشة عامة في المجلس الشعبي الوطني حول خطة عمل الحكومة، ومدى التزام هذه الأخيرة بالبرنامج المصادق عليه، حيث تختتم هذه المناقشة بلائحة من النواب "لائحة اختتام المناقشة"⁽⁴⁾، كما قد يبادر النواب بإيداع ملتمس الرقابة بلائحة من النواب تتضمن انتقاداً لمسعى الحكومة يسمح بتحريك مسؤوليتها السياسية وبالتالي إمكانية استقالتها، لهذا نجد المشرع أحاطها بشرط تقديمه من قبل 7/1 النواب وإيداعه بمكتب المجلس الشعبي الوطني، ونشره في الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني، وكذا مناقشته والتصويت عليه من قبل 3/2 النواب لإقراره بعد ثلاثة أيام من إيداعه⁽⁵⁾ وقد تقوم الحكومة بطلب التصويت بالثقة، حيث يتم تسجيل طلب التصويت بالثقة وجوباً في جدول الأعمال بناءً على طلب الوزير الأول⁽⁶⁾، ويتم مناقشة هذا الطلب بتدخل الحكومة وفقاً للمادة 63 من القانون العضوي 99-02⁽⁷⁾ الذي يشترط الأغلبية البسيطة للموافقة على الطلب لاستمرار ممارسة السلطة من طرف البرلمان والحكومة.

- 1- انظر المادة 84 من الدستور 1996، سالف الذكر.
- 2- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، «نشأته، أحكامه ومحدداته»، دار ربحانة للنشر والتوزيع، 2002، ص. 262.
- 3- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص. 262.
- 4- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري، الجزائر، 2001، ص. 30.
- 5- انظر المادة 136 من دستور 28 نوفمبر 1996، سالف الذكر.
- للنقصيل انظر: فريجة حسين، «هل تعديل الدستور أصبح ضرورة حتمية؟»، م.إ.ق، العدد 04، 2008، ص. 102-103.
- 6- بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 119.
- 7- تنص المادة 63 من القانون العضوي رقم 99-02 على: "يمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة، زيادة على الحكومة نفسها، نائب يُؤيد التصويت بالثقة وآخر ضد التصويت بالثقة".

يُليّ عرض بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة، حيث يشترط أن تقدم اقتراحات اللوائح خلال 72 ساعة بعد اختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة⁽¹⁾، وفي حالة تعدد اقتراحات هذه اللوائح عرضت للتصويت بالترتيب حسب تاريخ إيداعها.

تُعتبر مناقشة اقتراحات اللوائح مناقشة محدودة إذ نجد أنّ الحكومة هي التي تتدخل لطلب ذلك، كذلك قد تطلب الحكومة من أعضاء المعينين لمجلس الأمة بمبادرة بلائحة هو في الواقع تجسيد لبرنامج رئيس الجمهورية، وهذا ما يؤدي إلى أن هذه اللائحة في حقيقة الأمر دون اثر قانوني، أي دون نتيجة في مواجهة الحكومة⁽²⁾.

إنّ السلطة التشريعية تملك طرق مختلفة من أجل ممارسة الوظيفة الرقابية على الحكومة غير أنّ هذه الوسائل ليست دائما مؤدية إلى المسؤولية السياسية للحكومة بل الهدف منها الحصول على المعلومات مما يؤدي بنا إلى القول أنّ هذه الوسائل هاشة.

الفرع الثاني

هشاشة الوسائل البرلمانية لمسائلة الحكومة

يُمارس البرلمان الجزائري وظيفة الرقابة على أعمال الحكومة، ذلك لمراقبة نشاطاتها عن طريق آليات ووسائل الغرض منها مسائلة الحكومة⁽³⁾، إلا أنّ هذه الآليات محدودة الأثر، حيث لا يمكن بفضلها بفضلها إثارة مسؤولية الحكومة، ذلك لوجود الأغلبية البرلمانية التي تشكل الحاجز الواقي لها، وعلى هذا الأساس فهذه الآليات لا تعد أن تكون إلا وسائل الحصول على المعلومات والحقائق لإثراء العمل التشريعي، ذلك قد يكون عن طريق ممارسة الحوار بتقنية السؤال سواء كتابي أو شفوي وهي غير فعالة (أولا)، كما قد يشكل هذا الحوار أيضا استجواب يجري بين عدد من الأعضاء أو وزير من الوزراء أو

1- انظر المادة 52 من القانون العضوي 99-02، سالف الذكر.
للتفصيل انظر: افطوش ابراهيم ، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، مرجع سابق، ص.71.

حاجة عبد العلي ويعيش تمام أمال، «تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996» ، م .إ. ق، العدد 04، 2008، ص.263-266.

2- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.268.

3- انظر المادة 159 من دستور 28 نوفمبر 1996، سالف الذكر.

أكثر أو الوزير الأول(ثانيا)، وقد يدعم الحوار بمناقشة ملفات معينة من طرف مختلف الوزارات يستدعي فحصها أمام لجان تحقيق (ثالثا).

أولا

عدم فعالية آلية السؤال في الرقابة البرلمانية على الحكومة

يُعدّ السؤال من الآليات الرقابية التي يمكن من خلالها لأعضاء البرلمان أداء واجبهم الرقابي حتى وإن كان مجرد آلية للاستيضاح عن أمور مجهولة وغامضة⁽¹⁾، من أجل تجنب إضرار بالمصلحة العامة⁽²⁾، أي بمقتضاه يتقدم عضو في البرلمان إلى الوزير المختص وإلى أعضاء الحكومة بطلب استفسار حول أمور ترتبط بنشاط الوزارة التي يرأسها ذلك الوزير، أو بغية لفت انتباه و نظر الحكومة إلى موضوع معين⁽³⁾.

تنقسم الأسئلة إلى أسئلة شفوية(أ) وأسئلة كتابية(ب) وفقا لنص المادة 134 من الدستور التي تنص «يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ...» ومنه فالأسئلة نوعان:

أ/ غياب سند قانوني لإلزامية إجابة الحكومة على الأسئلة الكتابية

يُمكن هذا النوع من الأسئلة أعضاء البرلمان من الاستفسار كتابيا حول مختلف الوسائل المتعلقة بتنفيذ برنامج الحكومة، وتوجه من قبل أي عضو في البرلمان إلى أي عضو في الحكومة، ويودع السؤال لدى مكتب إحدى المجلسين، ويرسل رئيس هذا المكتب إلى الوزير الأول، ويكون الرد على هذه الأسئلة كتابيا وفقا لنص المادة 1/73 من القانون العضوي 99-02⁽⁴⁾، في أجل ثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال، إلا أن الواقع لا يثبت ذلك خير دليل على ذلك عدم الإجابة على السؤال الموجه إلى وزير

1- حسين مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في الحقوق، مصر، 2006، ص.108.

2- بن بغية ليلي، اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.20.

3- حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، (دراسة مقارنة)، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، القاهرة، 2005، ص.71.

4- انظر المادة 1/73 من القانون العضوي 99-02، السالف الذكر.

للتفصيل انظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة بين النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.499.

المساهمات وترقية الاستثمار من طرف نائب المجلس الشعبي الوطني السيد "احمد إسعد" في 31 ماي 2006، ولم يتلقى أي رد إلى غاية 13 أفريل 2007⁽¹⁾.

تُعتبر الأسئلة الكتابية أسهل وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، كون أنّ هذه الأخيرة تملك الوقت الكافي للاستعانة بكل الوسائل لإقناع أعضاء البرلمان عن أجوبتهم⁽²⁾، كما يمكن إجراء مناقشة حول الإجابة عن الأسئلة المكتوبة إذا كانت غير مقنعة، ويجب أن تقتصر فقط على مضمون السؤال المطروح على عضو الحكومة⁽³⁾، ولا تقتصر على العضو ذاته أي صاحب السؤال، ومن هنا يتضح أن هذا الفرع من الرقابة ليس لها أي قوة تسمح للبرلمان بالتأثير على الحكومة خاصة أن عدم اقتناع النواب لأجوبة الحكومة لا يؤدي إلى حلها أو إيداع ملتمس الرقابة.

ب/ الأسئلة الشفوية: فضاء لمناقشة بدون اثر قانوني

جاء في المادة 134 أنه يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أسئلة شفوية، إذن الدستور خول لنواب طرح أسئلة شفوية على أي عضو من الحكومة ويكون الرد شفويا وبشكل مباشر⁽⁴⁾، إذن فمن خلاله يمكن لأحد أعضاء البرلمان المطالبة من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين والإجابة تكون شفوية من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة⁽⁵⁾.

- 1- نقلا عن: اومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 167.
- 2- تثبت حصيلة أرقام النشاط الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية 2007-2012 انه تم طرح على الحكومة 883 سؤال كتابي من طرف النواب، وتم الإجابة عن 800 سؤال، في حين الأسئلة الشفوية تم الرد على 587 سؤال من بين 713 سؤال، مما يعني أنّ الحكومة تجاهلت 127 سؤال شفوي و 83 سؤال كتابي، جريدة الخبر اليومي، الصادر بتاريخ 05 مارس 2012.
- 3- انظر المادة 74 من القانون العضوي 99-02، سالف الذكر.
- 4- الحكومة في بعض الأحيان لا تحترم أحكام المادة 134، حيث في كثير من الأحيان ما يطرح أسئلة شفوية إلى أعضاء الحكومة في حين لا يتلقون أي رد في الآجال المحددة، حتى في بعض الأحيان لا يتلقون أي رد مما ينقص من أهميتها وأثارها، ومثال ذلك تقديم النائب السيد علي براهيمى سؤال شفوي يخص تخفيض مدة الخدمة الوطنية إلى ستة أشهر، فمنذ 2008 وهو ينتظر الرد على سؤاله، انظر جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 14 جويلية 2011.
- 5- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص ص. 321-322.

يودّع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة خلال 10 أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لهذا الغرض، ويرسل رئيس المجلسين (حسب الحالة) السؤال إلى الوزير الأول⁽¹⁾.

يعودُ سبب لجوء أعضاء البرلمان إلى هذا النوع من الأسئلة كون أنها قد تُترك الحكومة، ويسبب لها إحراج مباشر لكون أن الوزير ليس له أي إخطار سابق فيما يتعلق بموضوع السؤال⁽²⁾.

تتقسّم الأسئلة إلى نوعين، أسئلة شفوية بمناقشة وأسئلة شفوية بدون مناقشة، ففي الأولى تنحصر المناقشة بين عضو البرلمان السائل والوزير المجيب فقط⁽³⁾، أما الثانية فتتمتد لتشمل عدة أعضاء البرلمانين حيث يطلبون مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي⁽⁴⁾.

يُمكن القول أن آلية السؤال المطروحة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة سواء كان كتابياً أو شفوياً، ورغم وضوح المادة 134 بأنها تلزم عضو الحكومة بالإجابة عن الأسئلة إلا أن الواقع العملي اثبت أن الحكومة لم تجب عن أسئلة أعضاء الحكومة في عدة مرات⁽⁵⁾، وهذا ما يثبت عدم إثارة مسؤولية الحكومة، وكذا في حالة عدم اقتناع عضو بجواب الوزير المعني، فلا يثار هناك مسؤولية الحكومة، فما يمكن أن يحدث هو مجرد مناقشة وهذا ما يدعم مركز رئيس الجمهورية، فإذن تقنية السؤال ليس لها أي اثر قانوني سيما أن عدم الرد عليها غير مقترن بأي جزاء لتقرير المسؤولية⁽⁶⁾.

إنّ الأسئلة بنوعها قد لا تكفي في اغلب الأحيان لاكتشاف الحقيقة، فما يدفع إلى البحث والتوضيح أكثر من الحكومة حول قضايا معينة، خاصة المتعلقة بالمصالح الوطنية المشتركة التي تهم الرأي العام الوطني، مما يتطلب استعمال آلية الاستجواب.

- 1- انظر المادة 69 من القانون العضوي 99-02، سالف الذكر.
- للتفصيل انظر: أفتوش براهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، مرجع سابق، ص.85.
- 2- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.31.
- 3- شاهد احمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص.126.
- 4- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، مرجع سابق، ص.322.
- 5 - انظر الملحق المرفق، المتوفر على الموقع www.mcrrp.gov.dz
- 6- بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص.209.

ثانيا

استجواب أعضاء البرلمان للحكومة

يُعتبر الاستجواب في الأنظمة المقارنة، من وسائل الرقابة البرلمانية التي يستعملها أعضاء البرلمان قصد الحصول على توضيحات من الحكومة⁽¹⁾، وكشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي يهتم الدولة موجّه للحكومة المسؤولية عن تنفيذ سياستها العامة⁽²⁾.

يُعرف الاستجواب على أنه " وسيلة دستورية تكفل حق نواب م.ش.و وأعضاء مجلس الأمة لبسط الرقابة على أعمال الحكومة، حيث يطلبون بموجبها توضيح تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة، إلا أنّ هذه الأداة لا يترتب عنها سحب الثقة من الحكومة أو من وزير بعينه ولا تسمح بالمصادقة على لائحة ولا يترتب عنها أيّ جزاء، فهي ليست أكثر من وسيلة ضغط على الحكومة "⁽³⁾.

يرى سعيد الدكتور بالشّعير الاستجواب أنّه " حوار يصح لأعضاء البرلمان في غالب الأحيان باستقاء المعلومات من أعضاء الحكومة ولفت انتباههم إلى ضرورة اتخاذ إجراءات ملموسة لإصلاح بعض الأمور التي يرى أعضاء البرلمان من الضروري معالجتها، فمن ثمّ يبقى الاستجواب وسيلة تسمح لأعضاء البرلمان التأثير على تصرفات الحكومة، بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقفهم من كل تصرف تقوم به "⁽⁴⁾.

يُعدّ الاستجواب أخطر من السؤال كون هذا الأخير موجه لعضو واحد في الحكومة، بهدف المعرفة وتبادل الرأي حول قضية قطاعية تتّصف بالأهمية، بينما الاستجواب يستهدف الحكومة بكاملها، وحول قضية من قضايا الساعة، ويترتب عن عدم رضى البرلمان عن جواب الحكومة طرح موضوع الثقة بها، الذي قد ينتج عنه إقرار مسؤوليتها السياسية.

1- أصل الاستجواب فرنسي، ظهر في بداية دستور الثورة الفرنسية لعام 1971، ومنها انتقل إلى دساتير دول أخرى. راجع:

PHILIP WILLIONS, *la vie sous la 4^{ème} république*, Armand colin, paris, 1971, pp.372-373.

نقلا من مقال:

عمار عباس: « استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري » ، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 04، جامعة تلمسان، 2006، ص.ص.31-35، خصوصا ص. 34.

2- عمار عباس، الرقابة القانونية على عمل الحكومة....، مرجع سابق، ص. 154.

3- نبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006، ص. 114.

4- بوالشّعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص. 112.

أقرّت المادة 133 من دستور 1996⁽¹⁾، حق للبرلمان في استجواب الحكومة، إلّا أنّ هذه المادة جاءت عامّة ولم تضع أيّ قيد على الاستجواب، عدا أن يكون موضوعه متعلّقاً بإحدى قضايا الساعة، في حين تطرّق القانون العضوي 99-02⁽²⁾ بمجموعة من الشّروط اللاّزمة لممارسة الاستجواب البرلماني، وهي شروطاً شكلية وموضوعية، أبرزها أن يكون الاستجواب متعلّقاً بإحدى قضايا الساعة، وهنا المؤسّس الدستوري لم يوضّح ما المقصود بقضايا الساعة، حيث أنّ هذا اللفظ يمكن أن يدخل فيه أيّ موضوع أو مصطلح⁽³⁾، ففي بعض الأنظمة فإنّ مصطلح " قضايا الساعة " يشير إلى آلية رقابية أخرى شبيهة إلى حدّ بعيد ما يدعى في بريطانيا بأسئلة الساعة أو الأسئلة المتعجّلة⁽⁴⁾، ومن هنا فإنّ عدم تحديد مضمون قضايا الساعة، ينتج عنه إمكانية أعضاء البرلمان توجيه استجواب للحكومة في كل قضية راهنة تتّصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة.

يُشترط كذلك أن يتمّ التوقيع على نص الاستجواب من طرف 30 نائباً أو 30 عضواً في مجلس الأمة، وهذا الشرط يُعدّ إضعافاً لحق كل مجلس في رقابة عمل الحكومة بواسطة الاستجواب⁽⁵⁾، وهو شرط مبالغ فيه كون أنّ النّصاب القانوني للمبادرة بالقانون، وإصدار لائحة، وحتّى إنشاء لجان التحقيق لا يتعدّى 20 نائباً أو عضواً، إضافة إلى أنّ المؤسّس الدستوري لم يراع الفرق بين غرفتي البرلمان، حيث أنّ عدد أعضاء مجلس الأمة أقل من نصف نواب المجلس الشعبي الوطني، علاوة على ذلك فإنّ عدد المنتخبين في مجلس الأمة يوجدون تحت سلطة وضغط التّلك الرئاسي، وبالتالي فمجلس الأمة يوجد في وضعيّة جدّ حرجة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني في مسألة الاستجواب، وعليه يجب أن يتمّ تخفيض نصاب الاستجواب في إطار مجلس الأمة مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني، وهذا لتمكينها من ممارسة حقّها الدستوري.

1- أنظر المادة 133 من دستور 1996، سالف الذّكر.

2- أنظر المواد 65-67 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذّكر.

3- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفيّة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص. 146.

4- محمّد باهي أبو يونس، الرقابة على أعمال الحكومة في النّظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص ص. 92-107.

5- يشترط دستور 1989 الحد الأدنى للمبادرة بالاستجواب 5 نواب، وكان هذا الحد يُعدّ كبها لحرية نواب المجلس الشعبي الوطني في تحريك الاستجواب.

لتفاصيل ذلك راجع: الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص ص. 502-503.

حصرت المادة 65 من القانون العضوي 99-02، فيما يخص الجهة التي يوجّه إليها الاستجواب في الوزير الأول فقط، في حين أنّ المادة 1/133 من دستور 1996، نصّت على إمكانية استجواب كل الحكومة، فجاء المجلس الدستوري في رأيه رقم 08 للتأكيد أن المؤسس الدستوري قد خوّل بموجب المادة 1/133 من الدستور أعضاء البرلمان إمكانية استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وحصر المشرّع الاستجواب في يد الوزير الأول دون غيره، يُعدّ إخلالا بأحكام المادة 1/133 من الدستور⁽¹⁾.

يتمّ إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو لدى مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، ويوزّع هذا النص على أعضاء الغرفة المعنية، مع إلزاميّة تبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة خلال 48 ساعة الموالية لإيداع نص الاستجواب.

يقوم بعد ذلك مكتب الغرفة المعنية بالاستجواب، وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب، والمادة 2/66 من القانون العضوي 99-02، حدّتها بخمسة عشر يوما الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب.

يُقدّم مندوب أصحاب الاستجواب خلال الجلسة المخصّصة لدراسته عرضا يتناول موضوع الاستجواب، يتبيّن فيه الوقائع وأدلة إسنادها، وأيضا الانتقادات، والتهامات الموجهة للحكومة، مع ضرورة تحليلها، وتلتزم الحكومة بالإجابة على الاستجواب الموجّه لها⁽²⁾.

فتبقى آلية الاستجواب، عند تفحص النصوص القانونية المنظمة لها سواء الواردة في دستور 1996، أو في القانون العضوي 99-02 غير مجدية ولا تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة، وهذا راجع إلى كون الحكومة تستند إلى أغلبية برلمانية مؤيدة لها دون وجود معارضة إلاّ برضاها⁽³⁾.

ظّل استخدام الاستجواب من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني قليل جدا فخلال العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى عام 2002، وصل مجموع الاستجوابات إلى سبعة⁽⁴⁾، وخلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى عام 2007 قدمت تسعة استجوابات، منها استجوابان كان مؤجلان

1- أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع/م د/99، سالف الذكر، ص. 07.

2- أنظر المادة 2/67 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

3- انظر المادة 2/67 من القانون العضوي نفسه.

4- راجع حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة، الجزء الثاني، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2002.

من الفترة التشريعية السابقة⁽¹⁾، وهذا ما يدل على إهمال آلية الاستجواب من قبل المجلس الشعبي الوطني لاعتقاد النائب أنّ آلية الاستجواب قد جردت من محتواها وأصبحت عرجاء ولم تعد سوى مجرد طلب لجمع المعلومات.

عزّف مجلس الأمة عن استعمال الاستجواب، فلم يلجأ إليه إطلاقاً⁽²⁾، واكتفى فقط باللجوء إلى آلية السؤال، ويعود ذلك إلى أن صعوبة القيام برقابة صارمة على أعمال الحكومة إضافة إلى تقييده بشروط تحد بممارسة هذه الرقابة بشكل فعال.

إذا لم يقتنع النواب برّد الحكومة على الاستجواب، ينتج ذلك اقتراح لجنة تحقيق⁽³⁾.

ثالثا

إنشاء لجان التحقيق برلمانية

يُعَد إجراء التحقيق حق مقرر للبرلمان بغرفتيه، وهذا عملا بالمادة 161 من دستور 1996⁽⁴⁾، حيث يمكن لكل غرفة من البرلمان أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وهذا ما أكدته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان⁽⁵⁾، والقانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بينهما⁽⁶⁾.

يُعتبر التحقيق البرلماني عملية من عمليات الكشف عن الحقائق الناتج عن وضع معيّن في أجهزة السلطة التنفيذية، حيث تمارسه لجنة مكونة من عدد محدد من البرلمان للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، وتعرض أعمالها على البرلمان في صورة تقرير⁽⁷⁾.

بيّنت المادة 77 من القانون العضوي 99-02، على أنه يتم إنشاء لجنة تحقيق بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويوقعها على الأقل 20 نائبا أو

1- مرجع نفسه، ص ص. 290-291.

2- راجع حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، نشرية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2007، ص. 27.

3- انظر المادة 66 من القانون العضوي 99-02، سالف الذكر.

4- انظر المادة 161 من دستور 1996، سالف الذكر.

5- انظر المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، و المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، سالف الذكر.

6- انظر المادة 76 من القانون العضوي 99-02، سالف الذكر.

7- انظر المادة 83 من القانون العضوي نفسه.

للتفصيل: خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص. 153.

20 عضواً، وتجدر الإشارة إلى أنه كان في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، قد حدد الحد الأدنى لاقتراح اللائحة إنشاء لجنة تحقيق بـ 10 نواب على الأقل، ولقد تم انتقاد رفع عدد المبادرة باللائحة إلى 20 نائب، حيث يهدف هذا إلى منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة⁽¹⁾ إضافة إلى أنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعة ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلّق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف، وهذا منعا لتداخل السلطات فيما بينها⁽²⁾.

يُعيّن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق، وفقاً للمادة 78 من القانون العضوي 99-02 التي تنص أنه: «يُعيّن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك». ولإشارة فإنّه لا يوجد أيّ فرق بين لجنة تحقيق مشكّلة من نواب المجلس الشعبي الوطني ولجنة تحقيق مشكّلة من أعضاء مجلس الأمة، إضافة أنّ المشرع الجزائري لم يراعي التمثيل السياسي في اللجان بما يتجاوب مع تركيبة البرلمان التعددي الجزائري رغم الأهمية التي يكتسبها لتمتع اللجان ببعض الصلاحيات القمعية كحق تعيين خبير وإرغام الشهود على المثول والإجابة على الأسئلة⁽³⁾ التي تؤوّل إلى توجيه جزاءات.

أكّدت المادة 81 من القانون نفسه⁽⁴⁾ على أنه لا يُعيّن في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقّعوا لللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة. وهذا القيد لا يساعد اللجنة في تحضير تقرير جاد، كون النواب أو الأعضاء الموقعين على اقتراح إنشاء اللجنة قد تحصّلوا على معلومات تفيد الموضوع الذي ستحقق فيه اللجنة.

يُمْكِن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أيّ شخص وأن تعين أيّ مكان وأن تطلّع على أيّة وثيقة وأن تطلب أيّة معلومة ترى أنّ لها علاقة بموضوع التحقيق. ويرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس

1- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص. 109.

2- تنص المادة 79 من القانون العضوي رقم 99-02، سلف الذكر «لا يعين في اللجنة تحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقّعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة».

3- عاشور نصر الدين ونسيغة فيصل، «علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996»، م.إ.ق، العدد 04، 2008، ص. 321.

4- أنظر المادة 81 من القانون العضوي رقم 99-02، سلف الذكر.

مجلس الأمة إلى الوزير الأول، طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة ويضبط برنامج الاستماع هذا بالاتفاق مع الوزير الأول، ويوجه الاستدعاء مرفق ببرنامج المعاينات والزيارات إلى الإطارات الإدارية العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، في حين يُعدّ عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يُدَوّن في التقرير، وتتحمل السلطة التنفيذية كامل مسؤوليتها⁽¹⁾، ويحافظ أعضاء لجنة التحقيق على سرية تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشاتهم⁽²⁾.

قيّدت المادة 84 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر⁽³⁾، رقابة لجنة التحقيق حيث استبعدت عند ممارسة اللجنة عملها الاطلاع على الوثائق التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

جاءت هذه المادة لإنقاص من فعالية التحقيق، إذ أنّ الحكومة تستغل هذا القيد الذي جاء مضمونه واسعا جدًا، وذلك عن طريق إخفاء معلومات جوهرية، بحجة أنّها ذو طابع سري وحيوي وأمني، فبإمكان السلطة التنفيذية التمسك بهذا القيد لإبطال أثر التحقيق البرلماني. وبالإضافة فإنّ التقرير الذي تعدّه اللجنة، وترسله إلى رئيسي غرفتي البرلمان، ويُلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، ويوزع على النواب وأعضاء مجلس الأمة.

يُقوم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بناء على اقتراح من مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد أخذ رأي الحكومة بنشر التقرير كليًا أو جزئيًا⁽⁴⁾. وفيما يخص بمكتب أحد غرفتي البرلمان، فما هو إلاّ امتداد للأغلبية البرلمانية، وبالتالي من مساندي الحكومة، باستطاعة هذه الأخيرة القيام بالضغوطات اللازمة من أجل عدم نشر تقرير ينتقد أداء الحكومة، وهذا ما يحد من فعالية لجان التحقيق.

يتمّ الفصل في موضوع النشر لأعضاء البرلمان بواسطة التصويت من دون مناقشة وبأغلبية الحاضرين، ويجوز لأحد المجلسين أن يجري عند الاقتضاء وفي جلسة مغلقة مناقشة حول مسألة نشر التقرير، عملا بالمادة 86 من القانون العضوي 99-02 المذكور آنفا⁽⁵⁾.

1- أنظر المادة 83 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

2- أنظر المادة 82 من القانون العضوي نفسه.

3- أنظر المادة 84 من القانون العضوي نفسه.

4- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص.215.

5- أنظر المادة 86 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

تُعتبر تقارير لجان التحقيق مجرد توصيات واقتراحات، حيث هي غير مخولة بصلاحيّة اتخاذ القرارات الملزمة للحكومة، وهذا ما ينتج عنه عدم ممارسة هذه اللجان البرلمانية دورها الرّقابي على أكمل الوجه، وعدم فعاليتها في النظام السياسي الجزائري.

تَجْدُر الإشارة إلى أنّ البرلمان الجزائري يمكن له أن يعهد بممارسة التّحقيق إلى لجانّه أو يكلف به لجنة خاصّة⁽¹⁾، وبتكليف إحدى لجان البرلمان بالتحقيق يُعد وسيلة فعّالة وجديّة، كونها متخصصة وتطلّع عن قرب وبصفة دائمة بمختلف الأعمال الحكومية.

يُمْكِن للجان الدائمة الاستماع لأيّ عضو من الحكومة⁽²⁾، ومهامها الاستطلاعية تشبه كثيرا عمل لجان التّحقيق، ومنه فإنّ اللجان الدائمة تراقب عمل الحكومة عن طريق مناقشة القانون محل الدراسة، فيقوم أعضائها بتوجيه أسئلة مباشرة للوزير المعني من خلالها يطلب الاستفسار حول بعض النقاط المتعلقة بمشروع قانون، وعلى الوزير المختص الإجابة على الانشغالات المطروحة عليه، والهدف من ذلك هو معرفة أحوال القطاع، وتدوّن كل تدخلات أعضاء اللّجنة الموجهة للوزير المعني، وكذا الأجوبة في محضر يوزّع على النواب، وهكذا فإنّ اللّجنة الدائمة قد مارست الرقابة على عمل الحكومة.

تتأثّر اللجان الدائمة عند قيامها بمتابعة النشاطات الحكومية، وهذا عائد إلى أنّ أساس قيام المجموعات البرلمانية هو حزبي، فإنّ حزب الأغلبية ومجموعته البرلمانية سيّخذان موقف مساند للنشاط الحكومي، وبالتالي يؤدي بالجان الدائمة إلى دعم الحكومة.

1- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، د س م، ص. 127.

2- تنص المادة 2/133 من دستور 1996 على أنّه: « يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة » .

خلاصة المبحث الأول

أوكل للسلطة التشريعية دستوريا اختصاص التشريع في القوانين العادية والقوانين العضوية، إلا أن سلطتها التشريعية ليست مطلقة إنما تم تقييدها وهذا خدمة للسلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية، الذي يعتبر سلطة تشريعية موازية في مجالات مهمة وحساسة، كان من المفروض منحها للبرلمان الجزائري أصلا.

خصّ الدستور الجزائري للبرلمان، إلى جانب صلاحية التشريع، مهمة الرقابة على أعمال الحكومة، وتؤول هذه الرقابة البرلمانية إلى إثارة مسؤولية الحكومة عند عدم الموافقة على مخطط عملها، وينتج عنه إما استقالة الحكومة أو حل البرلمان، إلا أن رئيس الجمهورية يسعى جاهدا إلى حماية الحكومة من الإقالة أو الاستقالة في حالة إثارة مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان، عن طريق إجراء الحل على أساس المواد 80، 84، 129 من الدستور، لهذا تتقلب آليات الرقابة البرلمانية ضد السلطة التشريعية لان معارضة البرلمان تعني تهديده بالحل الرئاسي. إضافة إلى أن الحكومة تمتلك وسائل برلمانية لمسائلة الحكومة إلا أن تأثيرها يبقى ضعيف ولا يمكن إسقاط الحكومة لأنها محاطة بضوابط وقيود تجعل إقدام البرلمان على ذلك شبه مستحيل.

تعدّ هذه الآليات الرقابية ولو تعددت مجرد وسائل شكلية دون فعالية، نظرا لتقييدها وتدخل مستمر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من طرف الحكومة، لتجاوز هذه الوسائل الرقابية، وهذا ما يتضح أن الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري لا تتمتع بأي أثر قانوني وإلزامي تجبر الحكومة على إتباع ما يقرره البرلمان مما يجعلنا نتساءل عن الهدف من الإبقاء على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان؟

يتعين لنا بعد تبيان أن البرلمان الجزائري لا يقوم بدوره التشريعي، ضرورة إيجاد حلول من أجل تكريس سلطة تشريعية فعالة في النظام السياسي الجزائري.

المبحث الثاني

ضرورة تفعيل البرلمان في النظام السياسي الجزائري

لم يعد البرلمان سيدا في مجال التشريع خاصة في ظل التدخل اللامنتهي في اختصاصاتها من طرف السلطة التنفيذية الممثلة أساسا في رئيس الجمهورية-إشكالية عدم وضوح حدود الصلاحيات- هذا ما يفيد تنازع الاختصاص التشريعي بين رئيس الجمهورية والبرلمان ما يؤكد ضعف واضمحلال دور

البرلمان في العملية التشريعية، زيادة على ذلك الصعوبات المتعلقة بتدخل السلطة التنفيذية بشكل مؤثر في عمل البرلمان خلال كل مراحل العملية التشريعية، مما يضعف عمله و يجعله رهين الأجندة السياسية للسلطة التنفيذية، ضف إلى ذلك السيطرة المستمرة من طرف رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين التي يسنها البرلمان عن طريق الحكم في المجلس الدستوري.

إذا كان الأداء الميداني قد كرس المزيد من الأفضلية لصالح السلطة التنفيذية لاسيما في اختصاصات تعد بالنسبة للبرلمان ذات طبيعة سيادية، فان بناء تصور مستقبلي لإصلاح السياسي والمؤسساتي في الجزائر من المهم أن يؤخذ في الحسبان، ذلك بإعادة بعث السلطة التشريعية (المطلب الأول)، لتعزيز مكانة البرلمان في البناء المؤسساتي للدولة، وكذا تقوية مركزها في مواجهة السلطة التنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إعادة بعث السلطة التشريعية في الجزائر

تُعاني السلطة التشريعية في الجزائر من عجز وضعف في أداء مهامها التشريعية، وذلك نتيجة تدخل دائم للسلطة التنفيذية في مجالها وهيمنتها على صلاحياتها، لذا كان من اللازم البحث عن سبل لحل هذا العجز خاصة وأنّ البرلمان الجزائري يمثل الشعب، وهو ملزم بحمايته والاستجابة لتطلّعاته، هذا ما أدّى إلى ضرورة إحياء السلطة التشريعية عن طريق إصلاح هيكلته (الفرع الأول)، وتوزيع صلاحياته في مجال التشريع (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إصلاح هيكلّة البرلمان الجزائري

يُعدّ البرلمان الجزائري السلطة المخوّلة لسن القوانين، وتمّ تكريس ذلك دستورياً، إلّا أنّه عملياً لا يقوم بمهامه على أكمل وجه نتيجة لتميّزه بنقائص على مستوى تشكيلته وكذا التدخل المستمر من الحكومة في تنظيم أعماله، مما يستدعي إصلاح ذلك بتشكيلة متوازنة بالقضاء على التثلاث الرئاسي (أولاً)، وتكريس استقلاليته في تنظيم أعماله (ثانياً).

أولا

تشكيلة متوازنة لغرفتي البرلمان

يشكّل تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة خرقاً لمبدأ الديمقراطية، وغرضه هو بسط نفوذه على السلطة التشريعية، حيث هذا الثلث موجّه لحراسة الغرفة الأولى، والقوانين التي لا تكون ذات مصلحة لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، لذا حفاظاً على المساواة في تشكيلة غرفتي البرلمان، استدعى الأمر إلى تغيير طريقة انتخاب هذا الثلث، وتبنّى أسلوب الانتخاب السري وغير مباشر، مع وضع شروط مناسبة للتّرشح للعضوية فيه.

يتبيّن أنّه أصبح ضرورياً تعديل نص المادة 3/101 من الدستور، التي تعيق عمل البرلمان الجزائري، حيث بدلا من النصّ على تولي رئيس الجمهورية تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، كان من الأحسن النصّ على انتخاب هذا الثلث كما هو الحال بالنسبة لباقي أعضاء المجلس، ولكن مع تقييد التّرشح للعضوية في مجلس الأمة بشرط توفر مستوى تعليمي عالٍ.

ثانيا

استقلالية البرلمان الجزائري في تنظيم أعماله

يخضع البرلمان الجزائري أثناء تنظيم أعماله إلى ضغط من الحكومة من أجل المساهمة في هذه العملية، ومنه كان من الضروري البحث عن وسيلة للتخلص من هذه السيطرة، وتنظيم أعماله بما يساعد على تحسين من أدائه التنظيمي، ومن أجل ذلك لابد من جعل للبرلمان حرية للانعقاد^(أ)، وإعداده لجدول أعماله^(ب)، وإطلاق مجال استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء^(ج).

أ/ حرية البرلمان الجزائري للانعقاد:

يخضع البرلمان الجزائري لتدخل مستمر من قبل السلطة التنفيذية، حيث نجد من مظاهره المشاركة في انعقاد البرلمان في دورة عادية، وبالتحديد عند نهايتها ولم يتم الانتهاء من دراسة كل النقاط في جدول الأعمال، وهنا لابد من قرار صادر من الحكومة للحصول على تمديد في المدة، عملاً بالمادة

1- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 120.

118 من الدستور، وهذا ما يمس لمصادقية هذه السلطة، حيث من غير المعقول أن يقوم بالانعقاد ولا يمكن له تقرير تاريخ نهاية الدورة.

لهذا ينبغي ترك الحرية للبرلمان لغرض تحديد بداية ونهاية دوراته العادية، دون تدخل من قبل الحكومة، ومن ناحية أخرى، وبالضبط في الدورات غير عادية، البرلمان لا يمكنه الاجتماع في دورة استثنائية بكامل إرادته، وإنما رئيس الجمهورية هو من يسيطر وبصفة مطلقة في استدعاءه للانعقاد، والمادة 118/2⁽¹⁾ من الدستور أكدت ذلك.

كان على المؤسس الدستوري إعادة صياغة هذه المادة، وتقييد الرئيس بتحديد الحالات التي يجوز له أن يستدعي البرلمان لعقد دورة غير عادية، وجعل نواب البرلمان نصيب لهم في الاستدعاء للانعقاد، وترك مجال للبرلمان بوضع جدول أعمال الخاص بهذه الدورات غير العادية وكذا منح مجلس الأمة الحق في استدعاء البرلمان في الانعقاد في دورة غير عادية لان المادة السالفة الذكر استبعدت تماما حق مجلس الأمة في ذلك.

ب/ إعداد البرلمان لجدول أعماله :

يُعتبر ضبط جدول الأعمال طريقة فنية لترتيب العمل داخل البرلمان، لكن في ظل تزايد المهام وتعقيدها تتمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة، الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي تمكنها إدراج أي مشروع قانون في جدول أعمال الجلسات، في حالة عدم تمكن اللجنة المختصة في تحضير تقرير بشأنه⁽²⁾، زيادة على ذلك فالحكومة تملك حق تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجالها ومن ثمة إدراجها في جدول أعمال الدورة، وان تؤجل مواضيع من الدراسة، أو أن تقوم بسحبها إذا كانت هي صاحبة المبادرة، هذا ما يؤدي إلى تشكيك الرأي العام في نتائج أعمال البرلمان.

وباعتبار أن جدول الأعمال عنصر مهم جدًا في سير العمل البرلماني، لذا من باب حسن سيره لابد من إقصاء الحكومة في إعداد جدول الأعمال، وذلك بإيجاد نص خاص له في الدستور يمنح للبرلمان كامل السلطة في تحديد جدول أعماله، ومن ناحية أخرى عندما تقوم الحكومة بإدراج مشاريع

1- تنص المادة 2/118 من دستور 28 نوفمبر 1996 «... يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية...»

2- أنظر المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

القوانين، يجب أن يكون ذلك في إطار منظم وقانوني وبوقت محدد، مع منح لنواب البرلمان الحق في تقديم آرائهم حول هذه المشاريع.

يجب إزالة كل الوسائل التي تحوزها الحكومة من أجل بسط سيطرتها على العمل التشريعي، ومن بينها ترتيب المواضيع المطروحة حسب أولويتها في جدول الأعمال، وطلب الاستعجال، كون تقلص من أداء البرلمان الجزائري وان تدخلها المستمر يمتد إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني، علاوة على ذلك، فيما يخص إدراج مشروع أو اقتراح قانون، كان مستحسنا عدم منح صلاحية طلب إدراجها في حالة عدم تمكن اللجنة المختصة من ذلك، حيث يُعدّ مساسا للعمل البرلماني، لذا يستوجب في هذه الحالة إنشاء لجنة أخرى تكمل مهام اللجان السابقة.

يجب إشراك نواب البرلمان في حالة مبادرة الحكومة بقانون، تعديل جدول الأعمال وتأجيله مواضيع من الدراسة، كذلك سحبها. وكذا منح الأقلية البرلمانية حق اقتراح جدول أعمال يعرض على المجلس الشعبي الوطني للنقاش، هذا ما أشارت إليه وثيقة تعديل الدستور 2014⁽¹⁾.

ج/ إطلاق مجال استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء

إن إجراء عقد اللجنة متساوية الأعضاء اجتماعاتها مرهون برغبة الوزير الأول⁽²⁾، كان من الأجدر أن يحدّد التنصيص وفقا لمدة زمنية معينة تجتمع فيها اللجنة متساوية الأعضاء وجوبا، دون أن يردّ أمر ذلك إلى الوزير الأول، وكأن البرلمان ليس بوسعه أن ينهض بهذا الإجراء من تلقاء نفسه، يعني ذلك وضع قيود لحرية الوزير الأول في استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء لتحديد اجل معين يمكن له خلاله استدعاءها للانعقاد بغرض تسوية الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان، وبفوات هذا المعاد تتعقد اللجنة البرلمانية بقوة القانون وذلك تفاديا لانسداد مسار اكتمال العمل البرلماني.

إن إجراء سحب النص في حالة عدم الوصول إلى اتفاق على مستوى اللجنة متساوية الأعضاء من شأنه أن يعلق النص، فكان من الأجدر أن يعطي إمكانية الفصل النهائي لصالح الغرفة الأولى، فإجراء السحب هو عملية سلبية وبه يثبت الفشل، نهيك عن المادة 120 وان كانت تقصد المبادرة بمشروع

1- انظر وثيقة رئاسة الجمهورية ، الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري 2014، المتوفرة على الموقع:

-WWW.ELMOURADIA.DZ

2- انظر ص. 59 من هذه المذكرة.

قانون واقتراح، فإنها لم تغط هذا الجانب بالكامل، فهناك طائفة من القوانين هي القوانين العضوية وكأنّ هذه الأخيرة لا يحدث بشأنها خلاف !.

الفرع الثاني

توسيع تدخل السلطة التشريعية لسن القواعد القانونية

أثبتت الممارسات العملية المستمرة للسلطة التنفيذية أنها تحتكر العمل التشريعي الذي يعتبر الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية، ولإعادة الاعتبار لدور البرلمان في ذلك لابد من توسيع تدخله لسن القواعد القانونية، ذلك بتفعيل آليات سن هذه القواعد (أولا)، وتوسيع إجراءات المساهمة في سير العملية التشريعية (ثانيا).

أولا

آليات سن القواعد القانونية

يُعتبر دور البرلمان الأول وضع القواعد القانونية التي يجب أن يسير عليها الكافة، من أجل حماية قيم الحرية والمساواة، إلا أنه من الواجب علينا أن نعي للذهن أنه لم يعد البرلمان ينفرد بهذه الوظيفة، بسبب التدخلات المستمرة من طرف السلطة التنفيذية، ومن أجل الحد منها ارتأينا ضرورة تفعيل مختلف آليات سن هذه القواعد القانونية، ذلك بإطلاق مجالات التشريع (أ)، وإطلاق مجال المعاهدات الدولية (ب)، وكذا تفعيل آلية الاستفتاء بطرح مشاريع القوانين على الاستفتاء الشعبي من طرف النواب وبنصاب قوي (ج)، بإشراك البرلمان في ممارستها.

أ/ توسيع مجالات التشريع

مقارنتا لما كان عليه المشرع الجزائري في دستور 1989، فقد توجه بموجب التعديل الدستوري 1996 إلى توسيع وتنويع مجالات التشريع الممنوحة للبرلمان واستحداث طائفة القوانين العضوية⁽¹⁾، إلى جانب القوانين العادية⁽²⁾، ذلك لتقوية مجال التشريع⁽³⁾.

لَا يُخفى علينا أن الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان في إطار هذه القوانين جاء حصرا تقتصر مجالاتها على القواعد والمبادئ العامة فقط، وهذا ما يفسح المجال الواسع أمام السلطة التنفيذية للاستحواذ على الاختصاص الأصلي للبرلمان، هذا ما يظهر جليا من خلال صلاحيات رئيس الجمهورية التي تعرف بالمجال التنظيمي المستقل له بموجب المادة 125 من دستور⁽⁴⁾، فإطلاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يحد من سيادة البرلمان في وضع القواعد التشريعية، و تجعله المشرع الحقيقي بالمفهوم المادي للتشريع⁽⁵⁾.

يَظْهر كذلك استحداث المؤسس الدستوري من خلال تعديل نوفمبر 1996، ما يعرف بنظام الأوامر أو التشريع بأوامر⁽⁶⁾، كصلاحية تمكن من خلالها لرئيس الجمهورية أن يشرع بإصدار أوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها بموجب الدستور، شريطة أن تعرض تلك الأوامر على مصداقية البرلمان فور انعقاده، و من هنا يظهر هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة المختصة للبرلمان.

1- انظر المادة 123 من دستور 1996، سالف الذكر.

2- انظر المادة 122 من دستور 1996، سالف الذكر.

3- انظر ص. 78 من هذه المذكرة.

4- انظر المادة 125 من دستور 1996، سالف الذكر.

للتفصيل انظر:

YELLES CHAOUCH BACHIR : la relation gouvernement – administration en droit constitutionnel, in idara n°01, 2000, pp.82-91.

5- خرباشي عقيلة، « دور اجتهاد المجلس الدستوري في رسم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996 »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، لسنة 2010، ص. 42.

6- انظر المادة 124 من دستور 1996، سلف الذكر.

يُمْكِن القول أنّ سيادة البرلمان في مجال التشريع مسألة تحتاج إلى نظر في ظل أحكام الدستور الحالي⁽¹⁾، فلا بد من توسيع المجالات التي يخول للبرلمان التشريع فيها، فيعتبر تحديد مجالات القانون في المادة 122 و123 من الدستور تقييدا وتضييقا على مجال المخصص للبرلمان، فبالمقارنة بين نصي 1989 و1996 فيما يخص المادة 122، يبدو أن هناك زيادة عددية في تلك المجالات في النص الأخير للدستور، لكن يبقى مع ذلك تعداد المجالات حصرا وتضييقا لعمل البرلمان، مقارنة بمجال السلطة التنظيمية غير المقيد بالنسبة لرئيس الجمهورية.

كذلك فيما يخص سلطة رئيس الجمهورية فيما يخص إصدار الأوامر بموجب المادة 124 السالفة الذكر، وكذا سلطته في إصدار القوانين التي تعتبر تدعيما لمركزه اتجاه البرلمان، فمن المناسب لتحقيق نوع من التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، منح رئيس المجلس الشعبي الوطني حق إصدار القوانين في حالة ماطلة رئيس الجمهورية أو عند امتناعه عن إصدارها بعد القراءة الثانية والتصويت عليها بالأغلبية المطلوبة⁽²⁾.

تحديد ضوابط لعملية التشريع بالأوامر، لتبقى آلية ذات طبيعة استثنائية، تفرض الظروف الملحة اللجوء إليها، لا أن تتحول إلى مخرج دائم لتجاوز إرادة البرلمان، وتهميش دوره في العملية التشريعية. من أجل إعادة الاعتبار للسلطة التشريعية في الاختصاص الأصلي الممنوح لها، تخويله صلاحية التشريع في المجال المالي خاصة أن الفقرة السادسة من المادة 123 من الدستور جاءت صريحة لذلك، والعمل على استبعاد السيطرة الفعلية للسلطة التنفيذية في هذا المجال⁽³⁾.

-
- 1- صدرت الكثير من النصوص القانونية ذات الأهمية في شكل أوامر، وهو ما حرم البرلمان من مناقشتها لأنه يملك سلطة التصويت عليها برفضها أو قبولها، دون مناقشة أو تعديل مثل قانون الأسرة 2005، قانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 جوان سنة 1984، المتضمن قانون الأسرة، ج.ر عدد 24 المؤرخ في 12 جوان 1984، ص 910، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-02، المؤرخ في 27 فبراير 2005، ج.ر عدد 15، المؤرخ في 27 فيفري 2005، ص 18.
 - ، وقانون الوظيفة العامة الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، سالف الذكر.
 - 2- فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص 317.
 - 3- اومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 219.

ب/ إطلاق مجال المعاهدات

كرّس المؤسس الدستوري مشاركة البرلمان في مجال المعاهدات الدولية، ذلك انه لا يمكن لرئيس الجمهورية التصديق على المعاهدة إلا بموافقة البرلمان، إلا أنّ مشاركته في ذلك تبقى شكلية⁽¹⁾.

حصّرت المادة 131 من دستور 1996 صلاحيات البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات دون غيرها، هذا ما يفيد تقييد تدخل البرلمان في رسم السياسة الخارجية للدولة علماً انه يعتبر صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، فانطلاقاً من فكرة أنّ المعاهدات تسمو على القانون في الجزائر⁽²⁾، فلا بد أن ترتبط بالبرلمان حيث ممثلي الشعب، والذين سيمنحون المعاهدة تلك الخاصية.

ومن أجل إطلاق مجال المعاهدات الدولية فنقترح عدم اقتصار هذا المجال على رئيس الجمهورية لوحده، لان البرلمان في إقراره لسمو المعاهدة سيتخذ التدابير اللازمة لتحقيق هذا السمو، لأنه يسعى للحفاظ على حقوق وحريات الأفراد.

نقترح كذلك لتفعيل مجال المعاهدات الدولية، إمكانية البرلمان مناقشة المعاهدة مادة مادة، أو تعديل محتواها أو تقديم حتى توجيهات أو توصيات.

نقترح كذلك توسيع مجال تدخل البرلمان في مجال المعاهدات الدولية خاصة في القطاعات الإستراتيجية الحساسة جداً والتي تعرف نمواً كبيراً.

تمكين البرلمان الحق في طلب إلغاء الالتزام بالمعاهدة التي لم يعرضها رئيس الجمهورية عليه.

ج/ حق النواب في طرح مشاريع القوانين على الاستفتاء الشعبي بنصاب قوي:

يشكّل الاستفتاء الشعبي كما بيّناه سابقاً، وسيلة بيد رئيس الجمهورية تمكّنه من اللّجوء إلى التّحكيم الشعبي⁽³⁾، ويستعمل كذلك لإبعاد البرلمان عن مسألة كان بالإمكان أن ينظر فيها. ولعدم وضع ضوابط وشروط للاستفتاء، فقد جاء مجاله واسعاً، على غرار الدّستور الفرنسي لسنة 1958، الذي قيّد رئيس الجمهورية في اللّجوء إلى الاستفتاء بثلاث قيود نصّتھا المادة 11 منه⁽⁴⁾، والمتمثّلة في كون أنّ المبادرة

1- انظر ص. 70 من هذه المذكرة.

2- انظر المادة 132 من الدستور، وص 71 من هذه المذكرة.

3- أنظر إلى ص. 74 من هذه المذكرة.

4- voir art 11 de la constitution française de 1958.

بالاستفتاء ليست من صلاحية الرئيس، وإنما هي مخولة للوزير الأول الذي لا يمكن أن يستخدمها إلا في فترات الدورات البرلمانية، وهذا من أجل السماح للبرلمان بإدلاء رأيه حول مبادرة الوزير الأول، وهذه الخاصية قد تؤدي كما في سنة 1962 إلى التصويت بحجب الثقة⁽¹⁾، علاوة على ذلك يمكن أن تقوم بالمبادرة الجمعيتان اللتان تقترحانه معاً، حيث أنّ المبادرة البرلمانية لا تتم إلا من خلال مشروع حكومي وليس اقتراح برلماني، والدستور ينصّ أنّ الاستفتاء لا يمكن أن يمتدّ إلا لمشاريع القوانين⁽²⁾، وقرار اللجوء إلى الاستفتاء يعود لرئيس الجمهورية.

يتمّ نشر الموضوع المقترح في الجريدة الرسمية، لغرض اطلاع الرأي العام على ذلك.

قسم الدستور الفرنسي سلطة اللجوء إلى الاستفتاء بين المبادرة التي يمنحها لكلّ من الوزير الأول، وغرفتي البرلمان، وبين القرار الذي يمنحه لرئيس الجمهورية.

يتمّ اتخاذ قرار اللجوء إلى إرادة الشعب في الجزائر من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء، بعيداً عن استشارة نواب البرلمان، ونظراً للأهمية التي يكتسبها إشراكه في هذه العملية، فكان من الأجدر لو تمّ إدخال أعضاء البرلمان في عملية الاستفتاء، وذلك بنصّه في الدستور على إمكانية اقتراح القوانين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني على الاستفتاء الشعبي، ويكون ذلك بنصاب محدّد وقويّ.

جعل الاستفتاء الشعبي حقاً شخصياً ودون قيود لرئيس الجمهورية لا يهدف إلا لتلبية مصالح هذا الأخير، خاصة في ظل افتقار الشعب للحنكة السياسية، ولهذا فإنّ تدخّل النواب البرلمان كونه هو المختصّ الأصلي في التشريع، يُعدّ نتيجة منطقية للوقوف في وجه السلطة التنفيذية .

ثانياً

إجراءات المساهمة في سير العملية التشريعية

تستحوذ السلطة التنفيذية على سير العملية التشريعية، وجعل البرلمان الجزائري يشارك لكن بصورة شكلية، وهذا يعود إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري الخاص، إلا أنّه حفاظاً على مبدأ الفصل بين

1- JEAN PAUL JACQUE, *droit constitutionnel et institutions politiques*, 3^{ème}Ed, paris : Ed Dalloz, 1998. p.157.

2- JEAN PAUL JACQUE, op.cit, p157.

السلطات، لابدّ للبرلمان أن يلعب دورا فعّالا وبنّاءاً في سير العملية التشريعية، بداية من المبادرة بالقوانين، وصولاً إلى إجراء الإخطار.

أ/ إطلاق حق مبادرة النواب بمشاريع القوانين

منّح دستور 1996 الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة اقتراح القوانين، وفقاً للمادة 119 منه⁽¹⁾، باعتبار البرلمان السلطة الأساسية المخوّلة لها صلاحية التشريع، وكما هو معروف فإنّ هذا الحق مقيد بنصاب قانوني متمثّل في 20 نائب.

يُعتبر هذا النّصاب القانوني عائقاً أمام البرلمان، كون النّصاب المشترك يعدّ كبيراً مقارنة للأقلية البرلمانية، خاصّة وأنّ دستور 1963 لم يأخذ بمبدأ المبادرة الجماعية، بل كان ممكناً للنائب المبادرة بمفرده باقتراح القوانين⁽²⁾، إضافة إلى صعوبة واستلزام وقت طويل لإقناع النواب بضرورة الاقتراح.

يُعدّ شرط توقيع اقتراح قانون من طرف 20 نائباً مبالغاً ولا يخدم مصالح البرلمان، لذا يستحسن العودة إلى طريقة المبادرة من طرف نائب واحد كما هو الحال في دستور 1963.

ب/ إصلاح طريقة المناقشة والتصويت على مشاريع القوانين

تخضع القوانين المصادق عليها من قبل نواب البرلمان لجملة من القيود تمّ ذكرها سابقاً، إضافة إلى عدم إمكانية مناقشة القوانين المصادق عليها، كون لا يحق للنواب حضور جلساته والمشاركة في المناقشات، علاوة على ذلك سيطرة الأغلبية السياسية على مجال المناقشة والتصويت، وهذا عائد إلى انعدام معارضة فعّالة على مستوى البرلمان.

يُستلزم لجعل البرلمان الجزائري أكثر فعّالية من ناحية سن القوانين، حيث لابدّ منح النواب أكثر حرية في المناقشة والتصويت وإزالة كل قيد يعرقله، مع الإشارة إلى منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة في المواضيع المحددة حصراً، وهذا ما جاءت به مسودة دستور 2014⁽³⁾، ومن جهة أخرى إعطاء للنواب الحق في حضور جلساته دون أي قيد يُذكر.

1- أنظر المادة 119 من الدستور.

2- انظر المادة 36 من دستور 1963، سالف الذكر. للتفصيل راجع: بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري (القانون الدستوري)، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 87.

3- انظر وثيقة رئاسة الجمهورية، الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري 2014، المتوفرة على الموقع:

نصّ الدستور الفرنسي لسنة 1958 إمكانية للمعارضة من التدخل في البرلمان في المادة 51 منه⁽¹⁾، حيث اعتبره مؤسسة تقوم بالرقابة والتقويم داخل البرلمان، حيث تلعب دور فعال في الحياة السياسية، على غرار الدستور الجزائري لسنة 1996، الذي أهمل إعطاء المعارضة آليات قانونية لتفعيل دور البرلمان ومراقبة أعمال الحكومة، ولهذا كان من الأحسن على المؤسس الدستوري الجزائري إتباع نفس الأسلوب وجعل المعارضة لديها مكانة متميزة داخل البرلمان الجزائري.

ج/ توسيع حق الإخطار

جسدت السلطات التي لها حق إخطار المجلس الدستوري استناداً إلى المادة 166 من دستور 1996، في ثلاث جهات ولا ينعقد المجلس إلا بإخطار من إحدى السلطات الثلاث المتمثلة في رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة⁽²⁾، أي انه لا يمكن لأي جهة أخرى أن تخرجه حتى يتمكن من الاجتماع، ولا يمكن له التدخل من تلقاء نفسه، عكس ما هو معمول به في النظام الفرنسي، الذي اعترف لرئيس الجمهورية ولرئيسي غرفتي البرلمان بحق الإخطار، وكذا سمح للوزير الأول ولـ 60 نائباً أو 60 عضواً في مجلس الشيوخ بممارسة هذا الحق⁽³⁾، وكذا رئيسي الجهات القضائية العليا بعد تعديل 2008.

جعل المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية ينفرد بالحق إخطار المجلس الدستوري فيما يخص القوانين العضوية وكذا النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽⁴⁾، ويترتب عن هذا الاحتكار آثار على سلطة البرلمان التشريعية، حيث يمكن أن تعطل القوانين التي يصوت عليها البرلمان بمجرد عدم إخطار رئيس المجلس الدستوري بشأنها، كما نجد أن الإخطار بشأن النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان يكون من حق رئيسي الغرفتين في النظام الفرنسي عكس النظام الجزائري الذي منحه لرئيس الجمهورية وحده.

1- voir art 51 de la constitution française de 1985.

2- تنص المادة 166 من دستور 1996 « يخطر رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري »

3- Art 61/2 de la constitution française de 1958, modifiée et complétée, in site www.legifrance.gouv.fr/htm/constitution. consulté le 19/06/2014.

4- انظر المادة 165 من دستور 1996، سالف الذكر.

من أجل القضاء على هيمنة رئيس الجمهورية على آلية إخطار المجلس الدستوري وكذا انحصارها في ثلاث جهات لتحريك الرقابة الدستورية لآبد من توسيع هذا الحق و تفعيله فنقترح:

امتداد وتوسيع آلية الإخطار ليشمل الوزير الأول، كما هو معمول به في النظام الفرنسي، شريطة استقلاليته عن رئيس الجمهورية، وهذا حتى تضمن فعالية عمل المجلس في إطار ممارسة مهامه الرقابية باعتباره سلطة مختصة في هذا المجال⁽¹⁾، باعتباره مسؤولاً على تنفيذ القوانين ومسؤولاً على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وعليه كان من المناسب جداً تمكينه من سلطة إخطار المجلس الدستوري، بخصوص القوانين التي يرى أنها غير دستورية، وسيصبح ملزماً بتنفيذها على أرض الواقع⁽²⁾، وبالتالي اقتراح هذا الحق يتلاءم أكثر مع دوره السياسي الذي يؤديه على مستوى السلطة التنفيذية كونه الجهة المكلفة بتقديم مشروع القانون العضوي والدفاع عنه على مستوى غرفتي البرلمان، وكون المطبق للقوانين والتنظيمات وكذا إمكانية حضور جلسات البرلمان لمناقشة السياسة الخارجية ومشاريع المعاهدات قبل الموافقة عليها⁽³⁾، فإن منحه آلية الأخطار يُستبعد كلياً الأحكام المخالفة للدستور وكل التشكيك في ذلك، خلافاً لمكانة الوزير الأول في فرنسا الذي ينفرد بقيادة السياسة العامة للدولة بحكم استناده لأغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية.

كان من الأجدر كذلك توسيع آلية الإخطار لتشمل المجموعات البرلمانية حتى تتمكن المعارضة البرلمانية من وضع حد لسيطرة الأغلبية⁽⁴⁾، لأن هذه الأخيرة تستطيع استعمال هذه السلطة من خلال رئيس المجلس⁽⁵⁾، ولا بأس أن يستفيد بهذه السلطة الأقلية ترسيخاً لقواعد الديمقراطية واحتراماً لرأي الأقلية⁽⁶⁾، لأن هذا التوسيع يؤدي إلى ضمان حق الأقلية وتحقيق التوازن بين الأغلبية والأقلية داخل

1- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.129.

2- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.419.

3- مختاري عبد الكريم، الممارسة الجزائرية في مجال المعاهدات الدولية على ضوء دستور 1996، مذكرة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004، ص.30.

4- Mansour mouloud, la fonction gouvernementable en Algérie, thèse de doctorat d'état, faculté de droit, université d'Alger, 2001, p.166.

5- مسعود شهبوب، «الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري» ، م ف ب، عدد 09، لسنة 2000، ص.17-38.

6- الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري 2014، جاء في مسودتها منح للأقلية البرلمانية حق إخطار المجلس الدستوري حول مدى مطابقة النصوص القانونية للدستور، بمعنى منازعة القوانين التي صادقت عليها الأغلبية البرلمانية، ذلك تحت عنوان السلطة التشريعية

البرلمان الواحد⁽¹⁾، لأن إبعاد هذه الأقلية لإخطار المجلس الدستوري يؤدي إلى المساس بالطابع الديمقراطي للنظام، كما أنه يضعف عملية الرقابة الدستورية، لأن الأقلية بالنتيجة تتوب عن الشعب.

سبق القول أن المؤسس الفرنسي وتطبيقاً للمادة 61 وسع آلية الإخطار إلى البرلمانين، لحماية كل المواطنين، ذلك عن طريق ممارسة المعارضة لحقها في إطار المجلس الدستوري للفصل في دستورية القانون يمس حقوق وحريات المواطن، فتبني المؤسس الدستوري اقتراح توسيع آلية الإخطار إلى أعضاء البرلمان حتماً سيؤدي إلى حماية حقوق كل المعارضة والمواطنين، وتحقيق دولة القانون وتحقيق فعالية عمل المجلس الدستوري.

نقترح كذلك منح حق الإخطار للأفراد حيث نرى أن حصر المشرع الجزائري لجهات الإخطار في الهيئات السياسية فقط، تؤدي إلى عدم فعالية الرقابة الدستورية، فنرى إمكانية الأفراد من حق الإخطار للدفاع عن حقوقهم بأنفسهم باعتبارهم أصحاب المصلحة ذلك بطريقة غير مباشرة كما هو معمول به في النظام الفرنسي⁽²⁾.

نقترح كذلك تزويد المجلس الدستوري سلطة الإخطار الذاتي، أي أهليته في إلغاء نص قانوني ما، أو التصريح بعدم دستورية بعض أحكامه دون أن ينتظر عرضه عليه من الجهات المكلفة بالإخطار وهذا ما دعا عليه الرئيس الفرنسي السابق Jiscard D'estaing في سنة 1974⁽³⁾.

1- بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، م، ا، مجلة 08، عدد 01، لسنة 1998، ص. 48.

2- هذا الأسلوب اعتمدته أنظمة أخرى، وأثبتت فعاليتها كضمان من ضمانات الحرية وضرورة من ضروريات علو الدستور واحترامه، ذلك ما انتهجته فرنسا من خلال تعديل دستورها بموجب القانون 724-2008، المؤرخ في 23 جويلية 2008، المتعلق بتحديد مؤسسات الجمهورية الخامسة، حيث سمحت للأفراد إخطار المجلس الدستوري بطريقة غير مباشرة، عن طريق الدفع الفرعي أمام الجهات القضائية التي تنظر في دعوى المعني مع تقرير فرز تلك الدعوى من طرف مجلس الدولة أو المحكمة العليا لتقدير مدى جدية الاعتراض على تطبيق قانون لعدم دستوريته.

3- جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص. 93.

المطلب الثاني

تقوية مركز السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية

أثبتت الممارسة أن لا تزال السلطة التنفيذية تحتفظ بالمكانة الهامة والتميّزة وكشرط أصلي وأساسي في العمل التشريعي للبرلمان، حيث أصبحت المسيطرة والمُوجهة الأساسية للبرلمان، ذلك من خلال استحواد رئيس الجمهورية على جميع الآليات والوسائل الهامة التي تسمح له بتجريد البرلمان من اختصاصه الأصلي، وهذا ما يجعل القول أنّ العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية علاقة إذعان وخضوع تام من البرلمان للسلطة التنفيذية في أغلب الأحيان، حيث يظهر تواجدها الدائم والمستمر في كل مراحل عمل البرلمان، بداية من الاقتراح إلى غاية التنفيذ، وعليه فإن صلاحيات عميقة يجب القيام بها في هذا الشأن، وإعادة الصلاحيات التشريعية الفعلية للبرلمان، ذلك بتكريس آليات لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان من جهة (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى تمكين البرلمان من إثارة مسؤولية الحكومة سياسيا (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تكريس آليات لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان

يمتلك رئيس الجمهورية سلطات واسعة حقيقية وواقعية تسمح له بالاستحواد على الاختصاص الأصلي للبرلمان، ومن أجل الحد من هذا الاستحواد ورد الاعتبار للبرلمان بشأن اختصاصاته، لا بد من تكريس آليات لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية عليه ذلك بوضع ضوابط للحل الرئاسي (أولا)، ووضع ضوابط للقراءة الثانية لمشاريع القوانين من قبل البرلمان بناءً على طلب رئيس الجمهورية (ثانياً).

أولا

وضع ضوابط للحل الرئاسي للبرلمان

يُعدّ الحل أخطر سلاح يملكه رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، فهو بذلك يدعم الحكومة في حالة حدوث نزاع بينها وبين البرلمان⁽¹⁾، ويعتبر كذلك كرد فعل على ملتمس الرقابة⁽²⁾، فيتخذ رئيس الجمهورية قرار الحل بصفة انفرادية، حيث لا يمكن له أن يفوض مرسوم الحل لأي شخص آخر⁽³⁾، إذن يملك رئيس الجمهورية كل السلطة التقديرية في هذا الحل بموجب المادة 129 من دستور 1996، رغم أن هذا الأخير خص بعض القيود لرئيس الجمهورية في استعمال هذه السلطة تتمثل في تسبب مرسوم الحل واستشارة الوزير الأول، إلا أن هذه القيود شكلية.

بالرغم من القيود التي وضعها المؤسس الدستوري في وجه رئيس الجمهورية في استعماله لسلطة الحل إلا أنها شكلية تستدعي وضع ضوابط للحد من آلية الحل التي يستحوذها فنقترح:

- ذكر أسباب التي أدت إلى الحل في صلب المرسوم الصادر بذلك من طرف رئيس الجمهورية، أي أن التسبب يؤدي إلى عدم استخدام رئيس الجمهورية حقه في الحل مرة أخرى ولنفس السبب⁽⁴⁾
- إلزامية رئيس الجمهورية ذلك على غرار النظام الفرنسي بأخذ بعين الاعتبار الآراء الاستشارية التي يقدمها كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول حول قرار الحل، وزيادة على ذلك كان من الأجدر على المؤسس الدستوري أن يرد أمر الحل إلى استشارة شعبية، تعرف بالاستفتاء على الحل⁽⁵⁾.

- فنقترح كذلك تقليص المدة المقررة لإجراء انتخابات تشريعية بعد صدور مرسوم الحل وهي مدة ثلاثة أشهر، فهذه المدة تخدم مصالح رئيس الجمهورية حيث تزيد باتساع صلاحياته التشريعية، بواسطة آلية التشريع بأوامر، فنقترح مدة لا تقل عن 20 يوم ولا تزيد عن 40 يوما لإجراء هذه الانتخابات، مثلما هو

1- انظر ص. 52 من هذه المذكرة.

2- شريط ولید، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 426.

3- انظر المادة 2/87 من دستور 1996، سالف الذكر.

4- تم حل البرلمان بموجب المرسوم الرئاسي 92-01، المؤرخ في 4 جانفي 1992، حيث دخلت الجزائر مرحلة غابت فيها الهيئات الدستورية المنتخبة، ولم يتم تسبب مرسوم الحل.

5- اومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 191.

معمول به في النظام الفرنسي⁽¹⁾، ونقترح كذلك إدخال إرادة الشعب في إقرار حل المجلس الشعبي الوطني لان هذا الأخير يُجسداً للشعب.

- اقتراح إلغاء الجملة الواردة في الفقرة الأولى من المادة 129 من الدستور الحالي التي تنص « **يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني** » ، والبقاء على حق رئيس الجمهورية في الدعوة إلى انتخابات تشريعية قبل أوانها⁽²⁾.

ثانيا

وضع ضابط للقراءة الثانية

خول دستور 1996، لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة وغير مقيدة لطلب إجراء قراءة ثانية على النص التشريعي الذي صوت عليه البرلمان ذلك قبل إصداره، وعليه فسلطة إجراء مداولة ثانية يتمتع ويهيمن بها رئيس الجمهورية لوحده، فلذلك نسعى إلى وضع ضوابط للقراءة الثانية فنقترح:

وضع شروط طلب مداولة ثانية كضرورة عرض الأسباب التي أدت إلى إجراء هذه المداولة، أو تحديد حالات وأوضاع الاعتراض، وعدم ترك المجال مفتوح بيد رئيس الجمهورية لإبداء ما يشاء من الاعتراضات، وكذا مراجعة النصاب الدستوري الواجب تحقيقه لتجاوز الاعتراض وهو 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

مطالبة تسبب طلب القراءة الثانية مثلاً كان عليه في دستور 1963، لان عدم تسبب طلب إجراء مداولة ثانية يعني اتصاف الاعتراض بالطابع العام، ويعني كذلك أنّ هذا الاعتراض ينصب على النص بكامله دون تحديد.

طلب إدراج الإجراءات التي يتطلبها موضوع طلب المداولة الثانية، سواء يتعلق الأمر بنظام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وكذا القانون العضوي 99-02، فعلى الأقل أن يتضمن هذا الطلب تقديمه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يعلم النواب بذلك، ثم يُعرض على اللجنة

1- Art 12 /2 de la constitution français : « ...Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution... ».

2- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.395.

3- مزياي لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص.176.

المختصة التي تعد تقريراً في مدة زمنية لا تتعدى سبعة أيام، عرضه على التصويت بالنسبة المحددة 3/2، ونفس الشيء بالنسبة لمجلس الأمة، لكن بالتصويت المحدد لها و هي 4/3 أعضاء.

نقترح كذلك أن يضاف إلى نص المادة 2/127 من الدستور الحالي عبارة - دون الإخلال بأحكام المادة 3/120 - أو - مع مراعاة أحكام المادة 3/120 - بعد عبارة المجلس الشعبي الوطني، وكذلك نفس الشيء للمادة 45 من القانون العضوي 99-02، لأن نص المادة 3/127 من دستور 1996، تحمل في طياتها أن إقرار القانون في حالة المداولة الثانية يتطلب أغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبفهم أن مجلس الأمة مستبعد عن التصويت في حالة طلب المداولة الثانية، ذلك ما نجده في المادة 45 من القانون العضوي 99-02، حيث جاء بصيغة النواب، أي أن النص التشريعي لا يمر إلى مجلس الأمة، في حين نجد أن المادة 98 من الدستور تقضي أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

تمكين البرلمان من رقابة الحكومة فعلا

يتمتع البرلمان الجزائري بعدة وسائل رقابية على أعمال الحكومة، هذا لعدم تجاوز سلطاته، إلا أن الرقابة بمقتضى هذه الوسائل لا تقتضي حقيقة إلى تحقيق نتائج دامغة، حيث لا تملك التأثير على الحكومة، أي لا تنتهي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، ومن أجل تدعيم دور البرلمان في مجال الرقابة بكل فعالية لابد من إثارة مسؤولية الحكومة ذلك بإجراء الاستقالة (أولاً)، وكذا تفعيل مختلف الوسائل التي يمتلكها البرلمان لمسائلتها (ثانياً).

أولاً

استقالة الحكومة نتيجة لإثارة مسؤوليتها أمام البرلمان

يُعتبر بيان السياسة العامة السنوي وسيلة إبلاغ من الحكومة لأعضاء البرلمان بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم مخطط عمل، وكذا الأفق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها⁽²⁾.

1- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.168.

2- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص.24.

جاء الدستور الجزائري غامضا حول مدى إلزامية تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة، ولم يبيّن النتائج المترتبة في حالة عدم الامتثال بتقديمه كل سنة⁽¹⁾.

تنتهي مناقشة بيان السياسة العامة بالمصادقة على لائحة، وهذه الأخيرة ليس لها أي جزاء دستوري، حيث أن الدستور لم ينص على أي أثر ناتج عنها، وهذا ما أكدته المادة 3/84 من الدستور، وهذا ما يؤدي إلى الاستفسار عن فائدتها إذا كان ليس لها أي أثر قانوني على الحكومة؟.

تُعدّ لائحة بيان السياسة العامة مجرد تعبير للنواب عن مواقفهم اتجاه سياسة الحكومة، حيث يمكن أن تعتبر دعما للوزير الأول، أو معارضة له، وقد ينتج عنها اقتراح ملتمس الرقابة. وتجدر الإشارة انه يرتبط تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة بإرادة الحكومة وبموقف المجلس الشعبي الوطني.

أصبح من الضروري جعل هذه الرقابة فعالة وواضحة النتائج، حيث يجب إلزام الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة كل سنة، علاوة على ذلك، لابد من تقديمها إلى مجلس الأمة دون أي قيد.

يجب أن تتسم اللائحة بالجزاء، ويكون ذلك بتخصيص مادة في الدستور تمنح لها أثر قانوني عند معارضتها من أعضاء البرلمان ذلك لإثارة المسؤولية.

ينتج عن معارضة لبيان السياسة العامة إلى اقتراح ملتمس الرقابة، الذي يهدف إلى إثارة مسؤولية الحكومة، والتي تقوم بتقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية.

يُعدّ ملتمس الرقابة إجراء عديم الأثر، كونه محاط بجملّة من الضوابط تحد من فعاليته، إضافة إلى تخوف نواب البرلمان من نتيجة هذه الرقابة، ألا وهي الحل الرئاسي الذي يُعتبر سلاحا في حوزة رئيس الجمهورية، يهدد به البرلمان في حالة عدم تأييد لمخطط عمل الحكومة الذي يهدف لتطبيق برنامجه، ولهذا لابد من إيجاد حل لجعل ملتمس الرقابة ذو فعالية وأثر على الحكومة.

يجب منح نواب المجلس الشعبي الوطني أكثر حرية في اللجوء إلى ملتمس الرقابة، وهذا بتخصيص ضوابط قانونية معقولة ومنطقية، مع إشراك مجلس الأمة في هذه الرقابة، ومن جهة أخرى لابد من تكريس حماية خاصة للنواب عند اقتراح ملتمس الرقابة، وهذه بتقييد إجراء الحل، وجعل الأولوية للبرلمان قبل الحكومة.

1 انظر ص. 89 من هذه المذكرة.

يلجأ الوزير الأول قصد الحصول على دعم من البرلمان إلى طلب الثقة⁽¹⁾، الذي يُعد مظهر من مظاهر الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، وللنواب الحرية في منح أو رفض الثقة للوزير الأول بناءً على اعتبارات سياسية، والصعوبة هنا تكمن في حالة رفض منح الثقة من طرف النواب فنكون أمام استقالة الحكومة، وتجدر الإشارة هنا قبل تقديم الحكومة هذه الاستقالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الحل الرئاسي طبقاً للمادة 129 من الدستور، فتستمر الحكومة في عملها إلى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد، إضافة إلى ذلك الصعوبة في استعمال هذه الرقابة كونها تحت السلطة التقديرية للوزير الأول مما يؤدي إلى التهرب منها لعدم تقييده، كون ذلك أنّ اللجوء إلى التصويت بالثقة لا يكون إلا مرة واحدة في السنة وهذا لا يساعد البرلمان على رقابة الحكومة بفعالية.

يؤدي ذكر كل هذه الصعوبات إلى إيجاد حلول من أجل تفعيل رقابة البرلمانية، ويكون ذلك بتقييد الوزير الأول عن طريق اللجوء إلى البرلمان خلال مدة معينة لجعل اللجوء إلى التصويت بالثقة ملزم له وفعال، كذلك جعل التصويت بالثقة دورياً، وأخيراً مسألة الحل الرئاسي الذي يعتبر آلية تكبح الرقابة البرلمانية، لهذا يجب تقييدها وارتباطها بضرورة الاستشارة رؤساء غرفتي البرلمان.

ثانياً

عدم فعالية وسائل مسألة الوزير الأول

تُعتبر هذه الوسائل والمتمثلة في الأسئلة البرلمانية، لجان التحقيق والاستجواب، وسائل رقابية في حوزة السلطة التشريعية تمارسها على الحكومة، إلا أنها ليست مؤدية مبدئياً إلى إثارة مسؤوليتها، وإنما الهدف منها هو الحصول على المعلومات، هذا من أجل إثراء العمل التشريعي.

تُعدُ الأسئلة الأكثر استعمالاً في المجلس الشعبي الوطني على عكس مجلس الأمة الذي نادراً ما يلجأ إليها.

يتضح أن الأسئلة تفتقر إلى الأثر القانوني، هذا راجع إلى عدم إلزامية الحكومة على الإجابة عليها، إضافة إلى عدم دقة النصوص القانونية، مما يؤدي إلى تقادي الحكومة في غالب الأحيان من الإجابة على الأسئلة.

1- أنظر ص. 83 من هذه المذكرة.

تفتقد الأسئلة للقوة القانونية التي تسمح للبرلمان بالتأثير على الحكومة، خاصة أن عدم اقتناع النواب بجواب الحكومة لا ينتهي إلى إيداع ملتمس الرقابة، ولهذا ارتأينا تقديم بعض الاقتراحات لجعل هذه الوسيلة أكثر قوة وفعالية، وهذا بإعطاء الأسئلة القوة الإلزامية بتعديل المادة 134 من الدستور الحالي بتغيير مصطلح "يمكن" بمصطلح "يلتزم"، إضافة إلى إلزام أعضاء مجلس الأمة باللجوء إلى هذه الوسيلة دون أي ضغط أو قيد، وأن يكون للأسئلة اثر قانوني، حيث في حالة عدم الإجابة أو الاقتناع يمكن للبرلمان تقديم ملتمس الرقابة.

يُعتبر الاستجواب آلية من آليات الرقابة البرلمانية التي لا تضيف على الحكومة أي مسؤولية سياسية، فهي مجرد وسيلة للاستعلام تسمح للنواب الحصول على توضيحات حول قضية ذات أهمية، فلا تنتج رقابتها أي آثار مما يستدعي تفعيلها وفقا:

تخفيض الحد الأدنى اللازم لمباشرة الاستجواب من طرف أعضاء المجلس الأمة إلى 15 عضو بدلا من 30 عضو المعمول بها في المجلس الشعبي الوطني، ومراعاة للفارق عدد أعضاء مجلس الأمة، وعدد نواب المجلس الشعبي الوطني.

فتح مناقشة حول موضوع الاستجواب في جلسة الإجابة عليه، فقد ينتهي بذلك إلى طرح المسؤولية السياسية الفردية للوزير المعني محل الاستجواب، دون أن يكون لمجلس الأمة حق طرح المسؤولية السياسية الجماعية للحكومة على اعتبار انه غير قابل للحل.

الإبقاء على 30 نائب على الأقل لمباشرة الاستجواب في المجلس الشعبي الوطني، وفتح مناقشة حوله، ذلك قد ينتهي بطرح المسؤولية السياسية والفردية للوزير المعني بالاستجواب أو إثارة المسؤولية السياسية الجماعية للحكومة بلائحة سحب الثقة التي يشترط أن يوقعها 7/1 عدد نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل، ويصوت عليها بأغلبية 3/2.

إزالة القيود المحاطة بالاستجواب المتمثلة في إلزامية توقيعه من 30 نائب وكذا فيما يخص ترك اختيار تسيير جلسة الاستجواب للاتفاق بين المجلس و الحكومة بين دورات المجلس، لان ذلك يفتح المجال للمماطلة وتفقد القضية أهميتها باعتبارها قضية الساعة.

أما فيما يخص لجان التحقيق باعتبارها آلية رقابية برلمانية غير مثيرة لمساءلة الحكومة، فيستدعي تفعيلها دعم إنشاء لجان تحقيق مشتركة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، لتركيز عمل البرلمان وتفادي إنشاء لجنتين تحقيق حول ذات الموضوع في كله أو في جزئه، وكذا إضفاء طابع

الجدية على تقارير لجان التحقيق التي تكشف أخطاء وتجاوزات الحكومة أو سوء تصرفها، والعمل على تدعيم البرلمان بنشر هذه التقارير واستبعاد اخذ رأي الحكومة في هذه المسألة، لان ذلك يبرز عدم وجود تدخل للنواب ، ومنها نلتمس عدم فعالية لجان التحقيق على تقرير مسؤولية الحكومة (1)

يُمْكِن الإشارة إلى أن جملة من الصلاحيات الرقابية المخولة للسلطة التشريعية مقيدة وهي غير فعالة من الجانب العملي، سواء لارتباطها بضوابط زمنية أو عددية كما هو الشأن بالنسبة لملتمس الرقابة وطلب الاستجواب، أو لعدم التزام الحكومة بالرد في الآجال أو عدم الرد نهائيا بالنسبة لآلية الأسئلة الشفهية والكتابية، وحتى بالنسبة للجان التحقيق لذلك من الضروري إعطاء الآليات الرقابية الفعالية اللازمة، من خلال تخفيف القيود عليها حتى لا تبقى حكرًا على الأغلبية السياسية داخل البرلمان التي لا تميل لإحراج الحكومة التي تقاسمها نفس الانتماء السياسي.

1- جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص.121.

خلاصة المبحث الثاني

كرّس العمل الميداني المزيد من الأفضلية لصالح السلطة التنفيذية، خاصة في مجال الاختصاصات المخولة للبرلمان أساسا، وهذا ما انعكس سلبا على دور البرلمان سواء في مجاله التشريعي أو مجاله الرقابي، لذا يتعين تحديد أفاق لترقية وتطوير العمل البرلماني ذلك بتفعيل السلطة التشريعية بإعادة بعثها بإصلاح هيكلية البرلمان وتوسيع تدخله لسن القواعد القانونية، سواء داخليا أو في مجال السياسة الخارجية لضمان استقرار مؤسساتي في الجزائر.

من أجل تعزيز دور البرلمان لأبد من ضبط النصوص الدستورية قصد تقوية وتفعيل مركز السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، ذلك بتكريس آليات لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية على أعمال البرلمان بوضع ضوابط للحل الرئاسي وحداً للقراءة الثانية، وتمكين البرلمان حقا من إثارة مسؤولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان بتفعيل آليات الرقابة البرلمانية وجعلها ذات أثار قانونية واضحة لتعويض النتائج الضعيفة المترتبة على استعمالها والتي لا تتضمن في غالبيتها إلا ملاحظات وتوضيحات عميقة لا ترتب المسؤولية الفعلية للحكومة على أعمالها، وضرورة التخفيف من القيود التي وضعتها السلطة التنفيذية كحجّة غير مقنعة لتبرير تصرفاتها على عمل لجان التحقيق البرلمانية، ذلك بحثا عن تحديد معالم مكانة السلطة التشريعية وأفاق تعزيز دورها بما يدعم بناء الديمقراطية التشاركية.

خلاصة الفصل الثاني

تعاني السلطة التشريعية في الجزائر عند ممارسة مهامها من عدم الاستقلالية، نظراً للتدخل المستمر من السلطة التنفيذية في سير العملية التشريعية ذلك بإقدامها على حصر مجالات التشريع المخصصة أصلاً للبرلمان، حيث أصبح دور هذا الأخير التشريع فقط في الميادين العامة دون الخاصة التي تكتسي بالأهمية في الدولة.

بوجه عام يتمتع البرلمان وخصوصا الغرفة السفلى منه بصلاحيات رقابية، مهمة من الناحية الشكلية لاسيما تلك الصلاحيات المتعلقة بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة، لكن الممارسة أثبتت في الكثير من المناسبات عدم فعالية تلك الآليات، فالآليات الرقابية المرتبطة بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة يتطلب تحريكها شروط لا تقوى على تحقيقها غير الأغلبية السياسية المسيطرة داخل المجلس الشعبي الوطني، أما الآليات الأخرى كالأسئلة الشفهية والكتابية ولجان التحقيق، لم تكن ذات تأثير براز طيلة الفترات التشريعية الماضية .

يتبين أن السلطة التشريعية في الجزائر مهما اعتبرها سلطة مستقلة وتتمتع بصلاحيات واسعة، إلا أنها تخضع لهيمنة السلطة التنفيذية، لذا كان من الواجب البحث عن حلول من أجل تفعيل أداءها، ويكون ذلك من جانب إصلاح هيكلية البرلمان، وكذا توسيع من صلاحيته التشريعية، ليشرع في مجالات لم تكن مخولة له أصلا.

يتضح كذلك أن السلطة التشريعية تكون دائما في تبعية إزاء السلطة التنفيذية، لذا كان منطقيا تقوية صلاحياتها لمواجهة السلطة التنفيذية، ذلك بتكريس آليات للقضاء على هيمنة رئيس الجمهورية عليها، ومن جهة الرقابة كان من الضروري أيضا تسليح البرلمان بوسائل رقابية فعالة وقوية لرقابة أعمال الحكومة، لذا ارتأينا تقديم رؤى لتفعيل دور البرلمان الجزائري، و جعله سلطة تشريعية أصلية في النظام السياسي الجزائري.

خاتمة

تحتلّ السلطة التشريعية موقعا هاما في البنية المؤسساتية لأية دولة، وهي بذلك فاعل أساسي في صياغة العملية التشريعية للنظام السياسي في الدولة، وإذا حدث أي خلل في علاقة هذه السلطة مع السلطة التنفيذية، فإنه يؤدي إلى خلل في النظام السياسي ككل.

لم يعرف النظام السياسي الجزائري سلطة تشريعية تستطيع أن تؤدي وظائفها بكل استقلالية وفعالية، حيث من سنة 1962 إلى 1989 كان المحيط في النظام السياسي الجزائري غير ملائم حتى تكون السلطة التشريعية قوية وتتوازى في سلطاتها مع السلطة التنفيذية التي بدورها كانت مشخصة في رئيس الجمهورية.

اتجه المؤسس الدستوري إلى اتخاذ عدة إصلاحات دستورية بهدف تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، وتكريس أكثر للديمقراطية، فجاء دستور 1996، لتعزيز السلطة التشريعية، حيث تم إحداث تغيير هام على مستوى الوظيفة التشريعية وذلك بإنشاء غرفة ثانية وهي مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وكان استحداث هذه الغرفة لتحقيق استقرار المؤسسات الدستورية، كونها غير قابلة للحل مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني؛ علاوة على ذلك فإن رئيس مجلس الأمة يُعتبر الشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، وتعد هذه الغرفة ((زورا)) وسيلة لترشيد العمل التشريعي خاصة وأن نواب الغرفة الأولى تنقصهم الكفاءة والخبرة في المجال التشريعي.

كان من وراء تبني نظام الثنائية البرلمانية - ظاهريا - تحسين وتفعيل النشاط والأداء البرلماني في الجزائر، لكن في حقيقة الأمر يتضح أن البرلمان الجزائري لا يُمارس مهامه التشريعية كما هو واجب، ويتصف بالطابع الشكلي والوهمي، ويرجع ذلك إلى القيود والعوائق التي تواجهها كلا من غرفتي البرلمان الجزائري، سواء من الناحية تشكيليتهما أو مهامهما.

يظهر عدم التوازن في تشكيلة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، من خلال عدد الأعضاء، فالغرفة الأولى لديها 389 نائب والغرفة الثانية لديها 144 عضو، وطريقة اختيارهم فيها، حيث أنه يتم اختيار نواب المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، أما أعضاء

مجلس الأمة على طريقتين، الأولى يكون بانتخاب (3/2) أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري؛ والثانية يكون بتعيين الثلث (3/1) أعضائه من طرف رئيس الجمهورية.

يقوم البرلمان الجزائري بغرفتيه بإعداد نظامه الداخلي، ويصادق عليه، وهذا ما يؤكده القانون العضوي 99-02، لكن بتفحصه يتبين أن المشرع العضوي منح للحكومة امتيازات واسعة في تسيير نظام الداخلي البرلمان الجزائري، وذلك عند الاجتماع في دورة غير عادية يكون بناء على طلب من الحكومة، وتتدخل هذه الأخيرة أيضا في إعداد جدول أعمال غرفتي البرلمان.

يملك البرلمان الجزائري أجهزة تساعد على أداء مهامه والمتمثلة في أجهزة أساسية وأخرى تنفيذية، وغير أنها واقعة تحت يد السلطة التنفيذية من خلال استحواذ أغلبية سياسية مساندة لها على المسار التشريعي.

يعاني البرلمان الجزائري أثناء ممارسته لمهامه التشريعية من عجز وضعف نتيجة سيطرة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية، انطلاقا من تقديم اقتراحات القوانين والتي هي إما من نصيب الحكومة أو من نصيب الأغلبية الموالية لهذه الأخيرة، والتي لديها نصيب كبير في مجال المناقشة والتصويت، وأي اقتراح قانون لا يخدم مصالح السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية، يكون نهايته التجميد من قبل الثلث المعين والتابع لرئيس الجمهورية.

تتمتع السلطة التنفيذية بآليات قانونية تساعد في فرض تفوقها على السلطة التشريعية، إذ تُعتبر هذه الامتيازات التي ينفرد بها كل من رئيس الجمهورية الذي يعتمد على أعضاء مجلس الأمة المعين، المجلس الدستوري من أجل كبح العملية التشريعية، فضلا عن سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني عند معارضته لحكومته وسياسته، والوزير الأول الذي يستحوذ على المبادرة بمشاريع القوانين، واستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء.

يُعد رئيس الجمهورية المشرع الأساسي، على عكس البرلمان الذي هو يُعد المشرع الاستثنائي، حيث يمارس اختصاص عام في وضع القواعد الملزمة عن طريق القواعد الدولية والأوامر، والمراسيم

الرئاسية، والتوجّه إلى إرادة الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي، ما يعتبر شكل من أشكال تركيز السلطة التشريعية لصالح رئيس الجمهورية، وتؤكد ضعف واضمحلال دور البرلمان في العملية التشريعية.

واصل المؤسس الدستوري إضعاف البرلمان الجزائري عن طريق حصر مجالات التشريع المخصصة له، حيث أنّ المجالات التي يمكن أن يشرّع فيها البرلمان مقيّدة ومضبوطة ومحدّدة بنص صريح في الدستور، فأحكام المادة 122 من الدستور تفيد بأنّ سلطة التشريع المخولة للبرلمان تنحصر فقط في القائمة المحددة فيها، بالإضافة إلى مجالات أخرى للقوانين العضوية محددة على سبيل الحصر تضمنتها المادة 123 من الدستور، ومواد أخرى متناثرة في الدستور، بالإضافة إلى تدخل السلطة التنفيذية بصفة مطلقة للمشاركة في التشريع من خلال الأوامر والمراسيم.

يمارس البرلمان الجزائري إلى جانب وظيفة التشريع، رقابة على أعمال الحكومة، حيث يمتلك آليات رقابية تمكّنه إمّا من إثارة مسؤوليّة الحكومة، وإمّا مسائلتها دون أي أثر قانوني عليها.

يعدّ إجراء سحب الثقة من الحكومة، وملتمس الرقابة، وبيان السياسة العامة للحكومة آليات رقابية خطيرة وينتج عنها إثارة مسؤوليّة الحكومة التي قد تؤدي إلى استقالتها، لذا فنواب البرلمان يتجنّبون اللجوء إليها إمّا لوجود أغلبية موالية للسلطة التنفيذية وتساند مخطط عملها، وإمّا خوفا من الحل الرئاسي.

يلجأ أعضاء البرلمان أكثر إلى استخدام وسائل الرقابة التي لا ينتج عنها أي أثر قانوني إزاء الحكومة، فآلية السؤال والاستجواب ولجان التحقيق لا تشكل خطورة للحكومة، حيث ليست ملزمة بالإجابة على الأسئلة، والاستجواب مجرد طلب توضيحات من الحكومة حول قضايا الساعة، وهو يخضع بدوره لتأثير الثلث الرئاسي.

يعاني البرلمان الجزائري عند ممارسته للرقابة على أعمال الحكومة لعدة قيود فرضها المؤسس عليه، وكذا تفوق وتأثير السلطة التنفيذية على البرلمان، أدى ذلك إلى شلل البرلمان في تطبيق رقابة فعّالة.

ينبغي القيام بإصلاحات عميقة من شأنها تكريس سلطة تشريعية فعّلية ومستقلّة إزاء السلطة التنفيذية، على ضوء النقائص المسجلة، بالبحث عن سبل تحقيق التوازن بينهما، وإيجاد توازن فعلي بين

الغرفتين البرلمانيتين، وإعادة الاختصاصات التشريعية الفعلية للبرلمان الجزائري، لضمان حسن سير مؤسسات الدولة ولتكريس ديمقراطية حقيقية.

لهذا؛ يجب إعادة النظر في تركيبة مجلس الأمة، والقضاء على الثلث الرئاسي بجعله منتخبا، وتحقيق مجلسين متوازنين من حيث التشكيلة والصلاحيات، إضافة إلى منح كامل الحرية لغرفتي البرلمان في تنظيم أعمالهما، بتحديد جدول الأعمال، وإسناد مسألة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلى السلطة التشريعية.

توسيع مجالات تدخل البرلمان لسن القواعد القانونية في مجال التشريع والمعاهدات الدولية، والاستفتاءات الشعبية بنصاب مرتفع، وترك مجال أوسع لنواب البرلمان في المبادرة بمشاريع القوانين، وإشراك أعضاء مجلس الأمة في عملية المبادرة، مع إصلاح طريقة المناقشة والتصويت على هذه المشاريع بتبسيط إجراءاتها.

ينحصر إخطار المجلس الدستوري في رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين البرلمانيتين، لهذا محبذ توسيعه إلى كل أعضاء البرلمان بغرفتيه ورئيس كل من المحكمة العليا ومجلس الدولة.

مُنح للمجلس الشعبي الوطني أكثر ضمانات قانونية للوقوف ضد خطر الحل الرئاسي الذي يستخدمه رئيس الجمهورية بصورة مطلقة وتهديدية، ووضع ضوابط قانونية للقراءة الثانية التي تُعد اعتراضا وهيمنة من طرفه على البرلمان.

ممارسة البرلمان للرقابة فعليا ودون أي ضغوط من قبل رئيس الجمهورية والأغلبية المساندة له، حيث عند إثارة مسؤولية الحكومة، ينتج مباشرة استقالته، إضافة إلى تفعيل وسائل المسائلة وجعلها تُحدث أثر قانوني، والزامية أعضاء الحكومة على الإجابة على الأسئلة، مع رفع القيود الواردة على الاستجواب، ولجان التحقيق البرلمانية.

لهذا؛ يرجى الأخذ بعين الاعتبار الاقتراحات المقدمة في التعديل الدستوري القادم، خاصة وأن مسودته لم تقدّم ما هو منتظر، إذ لم يتم المجازفة في توسيع الإصلاحات اللازمة، وتكريس سلطة تشريعية متوازنة ومستقلة ما يضمن استقرار مؤسسات الدولة.

الملاحق

حصيلة دورة الخريف 2013

الأسئلة الشفوية والكتابية:

أ - الأسئلة الشفوية:

الاسئلة	مجموع الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المجابهة عنها والتي طرحت خلال الدورة	مجموع الأسئلة المجابهة عنها والمتبقيّة من خلال الدورة	الأسئلة المجابهة عنها	عدد الأسئلة غير المجابهة عنها منذ بداية الفترة التشريعية	عدد الأسئلة المسحوبة أو لعدم الاختصاص	عدد جلسات الرّد عن الأسئلة الشفوية
المجلس الشعبي الوطني	87	19	37	56	136	03	07
مجلس الأمة	27	17	14	31	11	01	06

ب - الأسئلة الكتابية:

الأسئلة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المجابهة عنها	عدد الأسئلة المتبقيّة	عدد الأسئلة المطروحة
المجلس الشعبي الوطني	184	122	61	01
مجلس الأمة	15	14	01	/

المتوفر على الموقع: www.mcrp.gov.dz

حصيلة دورة الربيع 2013

الأسئلة الشفوية والكتابية:

أ - الأسئلة الشفوية:

الاسئلة	مجموع الأسئلة المطروحة خلال هذه الدورة	عدد الأسئلة المجابهة عنها والمطروحة خلال هذه الدورة	مجموع الأسئلة المجاب عنها والمتبقيّة من دورات سابقة	مجموع الأسئلة المجاب عنها خلال هذه الدورة	عدد الأسئلة المسحوبة أو لعدم الإختصاص	عدد الأسئلة غير المجاب عن منذ بداية الفترة التشريعية	عدد جلسات الرّد عن الأسئلة الشفوية
المجلس الشعبي الوطني	157	45	25	70	04	55	06
مجلس الأمة	27	11	09	20	/	29	04

ب - الأسئلة الكتابية:

الأسئلة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المسحوبة أو لعدم الإختصاص
المجلس الشعبي الوطني	186	137	48	01
مجلس الأمة	/	/	/	/

المتوفر على الموقع: www.mcrp.gov.dz

قائمة المراجع

1. الجوهري عبد العزيز، القانون والقرار الإداري في الفترة بين الإصدار والنشر، د.م.، الجزائر، 1995.
2. العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 2000.
3. العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، ط2، دار العثمانية، الجزائر، 2004.
4. أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، د.م.ج، 2004.
5. أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ط3، د.م.ج، الجزائر، 2008.
6. بلحاج صالح، المؤسسة السياسية والقانون الدستوري الجزائري منذ الاستقلال إلى اليوم، د.م.ج ، الجزائر، 2010.
7. بوالشعير سعيد، خصائص النظام السياسي الجزائري، د.هـ، الجزائر، 1990.
8. بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، ط 2، دار الهدى، الجزائر، 1993.
9. بوكرا ادريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
10. بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة)، د.هـ، الجزائر، 2002.
11. بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، « نشأته، أحكامه، محدّداته » ، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
12. بوقفة عبد الله، القانون الدستوري- تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية-مراجعات تاريخية سياسية قانونية، دار الهدى، الجزائر، 2008.
13. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، دراسة مقارنة، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، القاهرة، 2005.
14. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
15. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
16. سعيد محمد الخطيب، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية والعربية، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
17. صدوق عمار، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، د.م.ج، الجزائر، 1995.

18. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
19. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
20. عبد الكريم بوزيد المسماري، دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدات الدولية، د.ف.ج ، الإسكندرية، 2009.
21. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية في النظامين الرئاسي والبرلماني، د.ف.ع، القاهرة، 1980.
22. عمرو احمد حسبو، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، (دراسة مقارنة)، د.ن.ع ، القاهرة، 1995.
23. عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
24. لشعب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
25. مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية (قوانين، أوامر، مراسيم، قرارات إدارية)، د.ه، الجزائر، 2008.
26. محمد باهي أبو يونس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
27. محمد حسين عبد العال، القانون الدستوري، د.ن.ع، القاهرة، 1992.
28. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، ط5، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1986.
29. محمد سليمان الطماوي ، النظم السياسية و القانون الدستوري، (دراسة مقارنة)، د.ف.ع، 1988.
30. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط6، دار الفكر، 1996.
31. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري (1989-2010)، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
32. يحي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، د.ن.ع، القاهرة، 1974.

ثانيا/ الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ. رسائل الدكتوراه:

1. اومايوسف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
2. بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 1984.
3. بوقفة عبد الله، العلاقات بين السلطة التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
4. بوكرا ادريس، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004.
5. بوغزالة محمد الناصر، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 1996.
6. حسين مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، مصر، 2006.
7. حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004.
8. خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010.
9. شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.
10. كايس شريف، عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
11. لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.

ب. مذكرات الماجستير :

1. أدمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
2. الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
3. بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
4. بن بغلية ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004.
5. بن سعدي عبد الحق، التجربة البرلمانية في الجزائر، (دراسة الأداء البرلماني من شهر جوان 1997 إلى غاية شهر أكتوبر 2001)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2001.
6. بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003.
7. بيطام أحمد، الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005.
8. جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000.
9. جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
10. خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري، الجزائر، 2001.
11. ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006.
12. ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005.

13. **شاهد احمد**، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009.
14. **طبي عيسى**، طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، أبريل 2005.
15. **عبد اللاوي زينب**، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004.
16. **عبد المؤمن عبد الوهاب**، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2007.
17. **قاوي ابراهيم**، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
18. **لونيس بوجمعة**، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006.
19. **لوناسي ججقة**، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري 1989، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، 1992.
20. **مختاري عبد الكريم**، الممارسة الجزائرية في مجال المعاهدات الدولية على ضوء دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.
21. **مزياي لونس**، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

ت. مذكرات الماستر

1. **يحياوي عشور وبوزلمادن ليلية**، المركز القانوني للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
2. **شبة حسين**، شرشاري فاروق، التشريع بأوامر، سلطة تشريعية موازية؟، مذكرة ماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

ثالثا/ المقالات:

1. العبد عاشوري، « إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري » ، م.ف.ب، مجلس الأمة، العدد 03، سنة 2003، ص ص.66- 68 .
2. بدران مراد، « الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، والطبيعة القانونية للأوامر » م.إ، عدد02، 2000، ص ص.30 وما يليها.
3. براهيم محمد، « حق الحل في دستور 1989 »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، رقم 03/1993، ديوان المطبوعات الجامعية، ص ص. 673 وما يليها.
4. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، م.إ، مجلة 08، عدد01، لسنة1998، ص ص.48 وما يليها.
5. بوكرا إدريس، « بعض الملاحظات حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة » م.إ، العدد الأول، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2001، ص ص.78 وما يليها.
6. بوكرا إدريس، « الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر » ، م.ف.ب، العدد 09، جويلية 2005، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص ص.50 وما يليها.
7. جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات م.إ، العدد2، 2000، ص ص.50 وما يليها.
8. حاجة عبد العلي ويعيش تمام أمال، « تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996 » ، م .إ. ق، العدد04، 2008، ص ص.263-266.
9. خراشي عقيلة، « دور اجتهاد المجلس الدستوري في رسم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996 »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد02، لسنة 2010، ص ص.42 وما يليها.
10. دريوش مصطفى، « دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية » ، م.ف.ب، مجلس الأمة، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص ص. 30 وما يليها.
11. سعيداني جقيقة، « مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري » ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد01، 2007، ص ص.64 وما يليها.
12. شريط الأمين، عن واقع و وظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، م. ف. ب، العدد 03، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص ص. 92-93.

13. شليغم غنية، «أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي (حالة الجزائر)»، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، تاريخ المطالعة: 13 فيفري 2013، ص ص. 180-185، متوفر أيضا على الموقع التالي: www.univ-ouargla.dz.
14. شهبوب مسعود، «الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري» م.ف.ب، عدد 09، لسنة 2000، ص ص. 17-38.
15. عادل الطيطبائي، «جدول أعمال البرلمان»، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة العاشرة، جامعة الكويت، سبتمبر 1986، ص ص. 15-16.
16. عاشور نصر الدين ونسيغة فيصل، «علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996»، م.إ.ق، العدد 04، 2008، ص ص. 321 وما يليها.
17. عاشوري (ع) وإبراهيمي (ي)، المؤسسات التشريعية منذ الاستقلال، النائب، العدد الأول، لسنة 2003، ص ص. 13-22.
18. عباس عمار، «قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، 2009، ص ص. 27-29.
19. عباس عمار: «استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري»، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 04، جامعة تلمسان، 2006، ص ص. 31-35.
20. علواش فريد، المجلس الدستوري الجزائري، (التنظيم والاختصاصات)، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، ص ص. 108-118.
21. عوابدي عمار، «فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة»، م.ف.ب، العدد 02، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص ص. 59 وما يليها.
22. عوابدي عمار، «رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري»، م.ف.ب، العدد الخامس، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص. 105-107.
23. فريجة حسين، «هل تعديل الدستور أصبح ضرورة حتمية؟»، م.إ.ق، العدد 04، 2008، ص ص. 102-103.
24. لزهاري بوزيد، «عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة» م.ف.ب، العدد التاسع، جويلية 2006، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص ص. 76-81.

25. معمرى نصر الدين، «التشريع عن طريق المبادرة» ، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد الرابع، نشریات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004، ص ص. 24 وما يليها.

26. وزاي وسيلة، «مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد» ، م.ف.ب، العدد 21، لسنة 2008، ص ص. 34 وما يليها.

رابعاً/ المداخلات:

1. زرنيز أمال وملاح نصيرة، «إشكالية دور المؤسسة التشريعية في ممارسة حق التعديل الدستوري- دراسة حالة الجزائر-» ، أعمال الملتقى الدولي حول «التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة- حالة الجزائر-» ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بعلي، الشلف يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة).

2. شريط الأمين، القانون العضوي الناظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة، أعمال اليوم السادس حول القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وزارة العلاقات مع البرلمان 23 أكتوبر 2001.

3. لزهاري بوزيد، دراسة تحليلية، في الملتقى الوطني حول «إشكالية المادة 120 من دستور 1996» ، المنعقد يومي 06 و 07 سبتمبر 2004 المقام تحت رعاية وتنظيم الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، مقال غير منشور.

4. مزود حسين، الفصل بين السلطات في دستور 1996، مداخل في وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، نزل الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ن د ن.

خامساً/ النصوص القانونية:

أ. النصوص التأسيسية:

1. دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د.ش، عدد 94، لسنة 1976.

2. دستور 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09، لسنة 1989.

3. دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76 لسنة 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02، المؤرخ في 10

أفريل 2002، يتضمّن التّعديل الدّستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25 لسنة 2002، والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمّن التّعديل الدّستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63 لسنة 2008.

ب. المعاهدات الدولية:

اتفاقية فينا حول المعاهدات المبرمة 23 ماي 1969 التي انضمت إليها الجزائر بتحفظ، بموجب مرسوم رئاسي 87-222 مؤرخ في 23 أكتوبر 1987، ج.ر.ج.د.ش، عدد 42، صادر في 1987.

ت. النصوص التشريعية:

➤ القوانين العضوية:

1. قانون عضوي رقم 97-08، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، صادر في 07 مارس 1997، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-04 مؤرخ في 25 فيفري 2002، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، صادرة في 28 فيفري 2002، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية 2007، ج.ر.ج.د.ش، عدد 48، صادرة في 29 جويلية 2007.

2. قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش، عدد 37، الصادر بتاريخ 1 يونيو 1998، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.د.ش، العدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

3. قانون عضوي 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 15 لسنة 1999.

4. القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433، الموافق ل 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 02، لسنة 2012.

➤ القوانين العادية

1. قانون رقم 66-156، المؤرخ في 8 جوان 1966، متعلق بقانون العقوبات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 49، صادرة في 11 جوان 1966، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-14، مؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر.ج.د.ش، عدد 44، صادرة في 10 أوت 2011.
2. قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 الصادر في 08-03-2006.
3. قانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 جوان سنة 1984، المتضمن قانون الأسرة، ج.ر عدد 24 المؤرخ في 12 جوان 1984، ص 910، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-02، المؤرخ في 27 فبرلير 2005، ج.ر عدد 15، المؤرخ في 27 فيفري 2005، ص 18.

➤ الأوامر:

1. الأمر رقم 62/11 في 17/07/1962، يتضمن دور وصلاحيات المجلس الوطني التأسيسي.
2. أمر رقم 06/03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر عدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

ث. النصوص التنظيمية:

➤ المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 92-01، المؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، عدد 02 لسنة 1992.
2. المرسوم رئاسي 04-126 المؤرخ في 19 افريل 2004، يتضمن تصديق الجزائر على إتفاقية الحقوق السياسية للمرأة المعتمدة في 20 ديسمبر 1952، ج ر عدد 26 الصادرة في 25 افريل 2004.
3. المرسوم الرئاسي رقم 04-127 المؤرخ في 19 افريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج ر رقم 26 صادرة في 25 افريل 2004.

➤ المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر عدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

➤ الأنظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 13 أوت 1997، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 53 لسنة 1997، معدل ومتمم، مؤرخ في 30 جولية 2000، ج. ر.ج.ج.د.ش، عدد 46، سنة 2000.
2. النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المؤرخ في 20 شعبان 1420، الموافق ل 28 نوفمبر 1999، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 84 لسنة 1996، معدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 17 ديسمبر 2000، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 77 لسنة 2000.

سادسا/ آراء وقرارات المجلس الدستوري:

1/ القرارات

- القرار رقم 89-01 /ق.م.د/89، المؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بمراقبة مدى دستورية القانون المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 36، مؤرخ في 28 أوت 1989، ص.1013.

2/ الآراء

1. الرأي رقم 09/ر.ن.د.م.د/99 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.
2. رأي المجلس الدستوري 01/ ر.ق.د/ م.د/89، المؤرخ في 28 أوت 1989، المتعلق بدستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 36، لسنة 1989. المتوفر على الموقع الإلكتروني: www.conseil-constitutionnel.dz

3. رأي المجلس الدستوري، رقم 08/ ر.ق.ع / م.د/99، المؤرخ في 21 فبراير 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج. ر.ج. ج. د. ش، عدد 15 الصادرة في 9 مارس 1999.

سابعا/ الوثائق:

1. ع. فيصل، رفع التجميد عن القانون الأساسي للقضاء، جريدة الخبر اليومي، 12 مارس 2002، ص. 03.
2. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، العدد 03، المؤرخة في 17 أكتوبر 2002، ص ص. 22-27.
3. جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 20 أكتوبر 2011. انظر موقع الخبر اليومي على شبكة الانترنت

<http://www.elkhabar.com>

4. حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة، الجزء الثاني، نشرية المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2002، المتعلقة بقلة استخدام آلية الاستجواب من طرف المجلس الشعبي الوطني.
5. حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، نشرية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2007، ص.27، المتعلقة بعزوف مجلس الأمة على استخدام آلية الاستجواب.
6. دستور المملكة المغربية لسنة 2011، صادر بموجب ظهير شريف، رقم 91. 11. 1، مؤرخ في 29 جويلية 2011، ج.ر.م.م عدد 5469 مكرر، لسنة 2011، مؤرخة في 30 جويلية، ص.3600.

❖ باللغة الأجنبية:

I. Les ouvrages :

1. **ANDRE CHANDERNAG**, *Un parlement pour quoi faire ?* Ed Gallimard, paris, France 1967.
2. **BRAHIMI MOHAMED**, *le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle*, O.P.U, Alger, 1995.
3. **CF-YELLES CHOUCHE BACHIR**, *LE Conseil Constitutionnel en Algérie de control de constitutionalité a la créativité normative*, o.p.u ,ALGER ,1999 .
4. **Pierre Avril/Jean Gicquel**, *Droit Parlementaire*, 2^{ème} Ed, Montchrestien, France ; 1996.
5. **JEAN PAUL JACQUE**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3^{ème} Ed, paris : Ed Dalloz, 1998.
6. **CARRE DE MELBERG (R)** : *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2^{ème} tome, paris , 1920,.
7. **Louis Dubouis, gustave peiser**, *droit public*, 15^e Ed Mémentos, Dalloz , 2001.
8. **BURDEAU(G)** : *Traité de science politique*, tome 8, LGDJ, paris, 1974.
9. **PHILIP WILLIONS**, *la vie sous la 4^{ème} république*, Armand colin, paris, 1971.

II. Thèse :

1. **Mansour Mouloud**, *La Fonction Gouvernante en Algérie*, thèse de doctorat d'état, faculté de droit, université d'Alger, 2001.
2. **TALEB TAHAR** : *Le président de la république secrétaire général de FLN...*, Thèse du doctorat d'État en droit, université de Clermont 1, Paris, 1985.

III. Les articles périodiques :

1. **AVRILPEIRRE** : « *L'article 12* », in la constitution de la république française, analyses et commentaire, sous la direction de LUCHAIRE (F) et CONC (G), Économica, 2 tomes, paris, pp.319 et suite.
2. **Boussoumah Mohamed** , « *la situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995* », in IDARA, n° 02/2000, pp. 90 et suite .
3. **BRAHIMI Mouhamed**: « *Le droit de dissolution dans la constitution de 1989* », R.A.S.J.E.P, N° 1, mars 1990, pp.47 et suite
4. **G. MEKEMCHA** : « *Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle de 28 novembre 1996* », revue IDARA, vol 07, N°01, 1997, pp.70-72.
5. **PAUL LAMBIN** : « *Pour une réforme profonde du parlement et une démocratie réelle* », la pensée universelle, paris, 1972, pp.89 et suite.
6. **KANOUN NACIRA et TALEB TAHAR**, de la place de traités internationaux dans l'ordonnement juridique en Algérie, in , ELMOUHAMED, n° 03, 2005, pp.19 et suite.
7. **Marcel SOUSSE**, le bicaméralisme : Bilan et perspectives, R.D.P numéro 05, L.G.D.J , paris, 1997, pp.1325-1350.
8. **MAHIOU AHMED** , « *note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996* », l'annuaire de l'Afrique, Du nord (A.N.N), tome 35, CNRC, 1996, pp.486 et suite.
9. **YALLES CHOUCHE BACHIR**, « *la relation gouvernement-administration en droit constitutionnel* », revue IDARA, vol 10, n°01, (E.N.A) ALGER, 2000, pp.82-91.

IV. Les textes juridiques :

1. La constitution algérienne, de 08 septembre 1963, j.o.r.a.d.p ; n°64 , de l'année 1963.
2. La constitution française de 1958, modifiée et complétée, in site : www.legifrance-gouv.fr

V. Les sites internet :

1. Le journal officiel de la république Algérienne Démocratique et populaire : [http:// www.joradp.dz](http://www.joradp.dz).
2. le service public de la diffusion du droit : [http:// www.legifrance-gouv.fr](http://www.legifrance-gouv.fr).

فهرس المحتويات

شكر

إهداء

قائمة المختصرات

5	.....	مقدمة
10	.....	الفصل الأول: اتساع سلطات التشريع خارج مؤسسة البرلمان
10	.....	المبحث الأول: البرلمان الجزائري مؤسسة تشريعية مضخمة
11	.....	المطلب الأول: التعددية الحزبية في البرلمان الجزائري
11	.....	الفرع الأول: تباين تشكيلة البرلمان
11	.....	أولاً: الاقتراع المباشر للمجلس الشعبي الوطني
14	.....	ثانياً: التركيبة المزدوجة لمجلس الأمة
14	.....	أ: الثلثين المنتخبين
15	.....	ب: تركيبة الثلث الرئاسي
16	.....	الفرع الثاني: استحواذ الأغلبية البرلمانية على سير أجهزة البرلمان
16	.....	أولاً: تنصيب الأجهزة الأساسية للبرلمان الجزائري
16	.....	أ: انتخاب رئيسي غرفتي البرلمان
20	.....	ب: مكثي المجلسي
23	.....	ج: تحقيق تمثيل منسجم داخل اللجان البرلمانية
25	.....	ثانياً: الهيئات التنسيقية لغرفتي البرلمان
26	.....	أ: هيئة الرؤساء
27	.....	ب: هيئة التنسيق
38	.....	ج: شلل المجموعات البرلمانية
30	.....	المطلب الثاني: السيادة الشكلية للبرلمان في العملية التشريعية
30	.....	الفرع الأول: تنظيم موجه لأعمال غرفتي البرلمان
31	.....	أولاً: عن الدورات البرلمانية
31	.....	أ: الدورات العادية
32	.....	ب: الدورات غير العادية
34	.....	ثانياً: علانية الجلسات
34	.....	ثالثاً: تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال
36	.....	الفرع الثاني: قصور العملية التشريعية المقترحة في البرلمان

- أولاً: تفوق الأغلبية الموالية في مجال اقتراح مشاريع القوانين 37
- ثانياً: دراسة مشاريع القوانين 39
- ثالثاً: تفوق الأغلبية الحزبية في مجال المناقشة والتصويت 40
- خلاصة المبحث الأول 43
- المبحث الثاني: تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية** 44
- المطلب الأول: آليات تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية 44
- الفرع الأول: الآليات المقررة لرئيس الجمهورية 44
- أولاً: إيقاف رئيس الجمهورية للعملية التشريعية 45
- أ: عدم تمرير نص قانوني دون مباركة من ممثلي رئيس الجمهورية - وزن الثلث الرئاسي في العملية التشريعية - 45
- ب: طلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية في مشروع القانون قبل إصداره 47
- ج: استغلال رئيس الجمهورية لآلية إخطار المجلس الدستوري ضد البرلمان 48
- 1: سيطرة قانونية على رقابة المطابقة 48
- 2: سيطرة فعلية على رقابة الدستورية 50
- ثانياً: تحكم رئيس الجمهورية في البرلمان 51
- أ: استدعاء رئيس الجمهورية للبرلمان للانعقاد بغرفتيه 51
- ب: الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني 52
- ج: الإصدار صلاحية ينفرد بها رئيس الجمهورية 55
- الفرع الثاني: الآليات المقررة للوزير الأول 56
- أولاً: اتساع سلطة الوزير الأول في مجال المبادرة بمشاريع القوانين 57
- ثانياً: احتكار الوزير الأول لاستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء 59
- المطلب الثاني: مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع 61
- الفرع الأول: رئيس الجمهورية سلطة تشريعية قائمة بذاتها 62
- أولاً: التشريع عن طريق الأوامر 63
- ثانياً: إطلاق مجال تشريع رئيس الجمهورية عن طريق التنظيم المستقل 67
- ثالثاً: التشريع عن طريق المعاهدات الدولية - المعاهدات - اختصاص تشريعي مطلق لرئيس الجمهورية وتهميش لدور البرلمان 68
- أ: انفراد رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية 69
- ب: الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات الدولية 70

72.....	ج: سمو المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية على القانون
73	الفرع الثاني: انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي
73.....	أولاً: القيمة القانونية للاستفتاء الشعبي
74	ثانياً: تنظيم الدستور للاستفتاء الشعبي
77	خلاصة المبحث الثاني
78	خلاصة الفصل الأول
79	الفصل الثاني: ضرورة استئثار البرلمان الجزائري بسلطة تشريعية فعلية
79	المبحث الأول: محدودية أداء البرلمان الجزائري - نتيجة منطقية لضعف البرلمان -
80	المطلب الأول: حصر مجالات التشريع المخصصة للبرلمان
80	الفرع الأول: التشريع في مجال القوانين العضوية
82	الفرع الثاني: التشريع في مجال القوانين العادية
85	المطلب الثاني: انقلاب آليات الرقابة البرلمانية ضد البرلمان الجزائري
85	الفرع الأول: فشل الآليات البرلمانية في إثارة مسؤولية الحكومة
85	أولاً: سحب البرلمان لثقة الحكومة يؤول إلى حله
88	ثانياً: جمود آلية ملتزم الرقابة لإثارة مسؤولية الحكومة
91	ثالثاً: تركية البرلمان للحكومة عن طريق بيان السياسة العامة
93	الفرع الثاني: هشاشة الوسائل البرلمانية لمسائلة الحكومة
94	أولاً: عدم فعالية آلية السؤال في الرقابة البرلمانية على الحكومة
94	أ: غياب سند قانوني لإلزامية إجابة الحكومة على الأسئلة الكتابية
95	ب: الأسئلة الشفوية: فضاء لمناقشة بدون أثر قانوني
97	ثانياً: استجواب أعضاء البرلمان للحكومة
100	ثالثاً: انشاء لجان تحقيق برلمانية
104	خلاصة المبحث الأول
104.....	المبحث الثاني: ضرورة تفعيل البرلمان في النظام السياسي الجزائري
105	المطلب الأول: إعادة بعث السلطة التشريعية في الجزائر
105	الفرع الأول: إصلاح هيكلية البرلمان الجزائري
106	أولاً: تشكيلة متوازنة لغرفتي البرلمان
106	ثانياً: استقلالية البرلمان الجزائري في تنظيم أعماله
106.....	أ: حرية البرلمان الجزائري للانعقاد

107	ب: إعداد البرلمان لجدول أعماله
108	ج: إطلاق مجال استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء
109	الفرع الثاني: توسيع تدخل السلطة التشريعية لسن القواعد القانونية
109	أولاً: آليات سن القواعد القانونية
110	أ: توسيع مجالات التشريع
112	ب: إطلاق مجال المعاهدات الدولية
112	ج: حق النواب في طرح مشاريع القوانين على الاستفتاء الشعبي بنصاب قوي
113	ثانياً: إجراءات المساهمة في سير العملية التشريعية
114	أ: إطلاق حق مبادرة النواب بمشاريع القوانين
114	ب: إصلاح طريقة المناقشة والتصويت على مشاريع القوانين
115	ج: توسيع حق الإخطار
118	المطلب الثاني: تقوية مركز السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية
118	الفرع الأول: تكريس آليات لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان
119	أولاً: وضع ضوابط للحل الرئاسي للبرلمان
120	ثانياً: وضع ضوابط للقراءة الثانية
121	الفرع الثاني: تمكين البرلمان من رقابة الحكومة فعلاً
121	أولاً: استقالة الحكومة نتيجة لإثارة مسؤوليتها أمام البرلمان
123	ثانياً: عدم فعالية وسائل مسألة الوزير الأول
126	خلاصة المبحث الثاني
127	خلاصة الفصل الثاني
127	خاتمة
131	الملاحق
133	قائمة المراجع
146	فهرس المحتويات