

جامعة مولود معمري - تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية

عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون
فرع " تحولات الدولة "

تحت إشراف الأستاذ:

الدكتور: كايس شريف

إعداد الطالب:

مزياني حميد

أعضاء لجنة المناقشة:

الدكتور "طالب طاهر" : أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... رئيسا.
الدكتور "كايس شريف": أستاذ محاضر(أ)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... مشرفا ومقررا.
الدكتورة "لوناسي ججيقة": أستاذة محاضرة (أ)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحنة.

تاريخ المناقشة 19 جوان 2011

شكر وإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

"قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم"
(الآية 32 من سورة البقرة)

يسعدني في البداية أن أتقدم بشكري الخالص إلى أستاذي
المشرف الدكتور "كايس شريف" على ما قدّمه لي من ملاحظات
دقيقة وتوجيهات مفيدة ونصائح مهمة، لأجل إعداد هذه المذكرة.
كما يطيب لي أن أهدي أيضا ثمرة هذا الجهد إلى:

✓ والديّ الكريمين وكلّ أفراد العائلة.

✓ خطيبتيّ الوفيّة وعائلتها الكريمة.

✓ أستاذتي الأفاضل في كلية الحقوق.

✓ زملائي الطلبة وزميلاتي الطالبات.

? مزياني حميد

قائمة المختصرات (Liste des abréviations)

أولاً: باللغة العربية:

ت د: تعديل دستوري.

ج: الجزء.

ج ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ر م د: رأي المجلس الدستوري.

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ط: الطبعة.

ف: الفقرة.

ق ع: قانون عضوي.

.../...: يتبع الهامش السابق.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

- L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- N° : Numéro.
- Op.cit : Ouvrage précédemment cité.
- O.P.U : Office des Publications Universitaires.
- P : Page.
- PP : De la page à la page.
- P.U.F : Presses Universitaires de France.
- R.A.S.J.E.P : Revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques.
- R.D.P : Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger.

مقدمة:

يقوم المجتمع الدولي المعاصر على أسس متعارف عليها من بينها الديمقراطية، التي ما فتئت تنادي بها كلّ الدول تقريبا من خلال مواثيقها الرسمية، محاولة منها تجسيدها واقعيا عن طريق هيئاتها، التي نجد من بينها السلطة التشريعية التي تقع على عاتقها مهمة سن القوانين التي تنظم مختلف مجالات الحياة.

تشكل مسألة ممارسة السلطة التشريعية في الدولة الحديثة محور صراع حقيقي ومتواصل قد يؤدي إلى سيطرة السلطة التنفيذية عليها، وهو الأمر الذي تفتنت له الأنظمة الدستورية المقارنة، لذا لجأت إلى إقامة حدود بينهما بالقدر الذي يضمن استقلال كل واحدة عن الأخرى، مع إمكانية تعاونهما مساهمة في تحقيق الصالح العام للدولة، مكرسة بذلك المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه أنظمة الحكم الديمقراطية، والذي أكدّه الفقيه *Montesquieu* في كتابه "*De l'esprit des lois*"⁽¹⁾، ألا وهو مبدأ "*الفصل بين السلطات*"⁽²⁾.

يبقى تطبيق هذا المبدأ مختلفا من دولة إلى أخرى تبعا لظروف كل واحدة منها، وتبعا كذلك لمستوى الوعي السياسي والقانوني فيها، وكذا حسب درجة سعي الإرادة السياسية لترسيخ دولة القانون وتكريس الديمقراطية.

تؤكد دراسات القانون المقارن، أنّ نشأة البرلمان قد حملت أملا كبيرا في تغيير الأوضاع وسنّ القوانين التي تحدّ من الظلم والتعسف في استعمال السلطة، لذا فقد مُنحت للبرلمانات في بداية الأمر قوّة تمثيلية كبيرة جدّا، غير أنّ تعقّد وظائف الدولة

(1) - Selon les propres mots de Montesquieu: " ...C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser, il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites... pour que l'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que , par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ... »

Cf - MONTESQUIEU : « *De l'esprit des lois* » , ouvrage présenté par LIABES Djillali , entreprise nationale des arts graphiques, tome 01, Algérie ,1990, P 180.

(2) - إذا كان هذا المبدأ قد ظهر في الماضي كسلاح ضدّ السلطة المطلقة للملوك في كتابات كل من أفلاطون وأرسطو، فإنه يجد أيضا في العصر الحديث ما يبرره، وذلك للحيلولة دون اعتداء أيّة سلطة على أخرى، وبالتالي فهو يعدّ ضمانا ضدّ التعسف والاستبداد وأداة لصيانة الحقوق والحريات، ومن شأنه أيضا المنع من الاستبداد الناجم عن تركيز السلطة في يد واحدة فقط.

مزيّدا من التفاصيل : راجع : أيمن محمد الشريف : "الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية)"، دار النهضة العربية النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، 2005، ص ص 03-38.

حال دون احتواء أساليب البرلمان القائمة على أساس الدراسة والنقاش لكل التطورات السريعة، ناهيك عن التخوف الذي سائر إدارات الحكم من فقدان مراكزها نتيجة القوة التي اكتسبتها البرلمانات، مما أدى إلى تقييد نشاطها واضطلاع السلطة التنفيذية بالكثير من اختصاصاتها⁽¹⁾.

رغم ذلك، لا يزال البرلمان يحتل مكانة متميزة في النظام السياسي والدستوري لأغلب الدول بشكل يجعله عصبها ومستودع الفكر والخبرة ومصدر قوة الدفع فيها، إما إلى الطموح والتقدم أو إلى الإنكماش والتعثر، ويرجع ذلك إلى مكانتها الرفيعة بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية ولدى شعبها الذي يضع أمانة التشريع وإقرار السياسات ومراقبة أعمال الحكومة بين يدي نوابه الممثلين فيه⁽²⁾.

فإذا كان البرلمان هو عضو التشريع الأصيل وفقا للمبدأ الديمقراطي، فإنه من الملاحظ أن دساتير الدول تختلف فيما بينها بشأن تكوينه، فالبعض يفضل نظام المجلس النيابي الواحد أو الفردي « *Système Unicaméral* »، والبعض الآخر يفضل نظام المجلسين النيابيين « *Système bicaméral* »، ولا يرجع هذا الاختلاف إلى أسس نظرية، وإنما تؤثر في ذلك تقاليد الدول وسوابقها الدستورية⁽³⁾. وإذا كانت الإزدواجية التشريعية مبررة في إنجلترا - مهد النظام البرلماني - لأسباب تاريخية وأرسنقراطية تعود إلى ما قبل سنة 1265، فإن هذا النظام قد انتقل

(1) - أنظر: خرياشي عقيلة : " العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ليوم 28 نوفمبر 1996 "، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 06.

(2) - أنظر : بقالم مراد : " نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته ، دراسة مقارنة "، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009، ص 09.

(3) - أنظر : سليمان محمد الطماوي : " السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة) "، الطبعة السادسة ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 98.

- يقصد بنظام المجلس النيابي الواحد، أن يستأثر بالسلطة التشريعية في الدولة مجلس نيابي واحد يتكوّن من عدد من النواب يتم انتخابهم كقاعدة عامة بواسطة الشعب طبقا للنظام الانتخابي الذي يقرره الدستور، ومثاله: مجلس الشعب في الجمهورية العربية السورية، والمجلس الشعبي الوطني في الجزائر قبل دستور 1996. ويقصد بنظام المجلسين النيابيين، أن يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلسان نيابيان، الأول عادة ما يتشكل بالانتخاب المباشر، وهو الأكثر تعبيراً عن الطابع الجماهيري، لذا يسمى بالمجلس الأدنى نسبة إلى قربه من الجماهير الشعبية (*La chambre basse*) ومثاله : مجلس العموم في إنجلترا، والجمعية الوطنية في فرنسا ومجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما بالنسبة للمجلس الثاني، فهو يتشكل بالتعيين كله أو بعض من أعضائه، لذا يسمّى بالمجلس الأعلى (*La chambre haute*) نسبة إلى علاقته بالسلطة العليا في الدولة، وكذا تمثله للاتجاهات المحافظة فيها ومثاله : مجلس اللوردات في إنجلترا ومجلسي الشيوخ في كلّ من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

أنظر : مصطفى حسن البحري : " الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، (دراسة مقارنة) "، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 293 .

في مراحل لاحقة إلى العديد من دول العالم التي أخذت بالنظام النيابي خاصة فرنسا التي اعتمدت نظام "البيكاميرالية"⁽¹⁾، تحت تأثير دوافع سياسية ودستورية محضة.

أمّا في النظام الفيدرالي، فإنّ الازدواجية التشريعية فيه، تعدّ ضرورة ملحة، ذلك أنّ الدولة الفيدرالية تكون مطالبة بمراعاة جانبين أساسيين وهما: التمثيل النسبي لكل إقليم أو ولاية تتكوّن منها من جهة، والحفاظ على وحدتها ككتلة واحدة من جهة أخرى، ولذلك تقوم بإنشاء مجلسين، أحدهما يراعي هذا الاختلاف والآخر يؤكد على مركزية الدولة ومساواتها بين ممثلي الأعضاء المكوّنين لها.

وبالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية، نجد أنّها عرفت كلا النظامين، نظام وحدة البرلمان ونظام ازدواجيته، حيث اعتنق المؤسس لأول مرة نظام الازدواجية التشريعية بموجب صدور دستور 28 نوفمبر 1996⁽²⁾.

لكن على الرغم من الإصلاحات الهامة التي جاء بها هذا الدستور في المجال التشريعي، إلّا أنّ ذلك لم يقض على تفوّق السلطة التنفيذية على البرلمان في جلّ مراحل العمل التشريعي، ولعلّ الحجة في ذلك هي أنّ البرلمان لم يصل بعد إلى درجة عالية من النضج تمكّنه من ممارسة سلطته كاملة في مجال التشريع، وذلك بسبب نقص خبرة أعضائه وكذا قصر عمر التجربة البرلمانية ووجود أغلبية برلمانية مهيمنة، وبالتالي فهو بحاجة ماسة إلى الجهاز التنفيذي⁽³⁾.

(1) - نظام الازدواجية التشريعية أو نظام الغرفتين أو نظام الثنائية البرلمانية يسمّى اصطلاحاً بالبيكاميرالية (Bicaméralisme) وهو يعدّ من إحدى أهم مبادئ الأنظمة الدستورية المعاصرة. راجع في هذا الصدد: BARTHELEMY Josef et DUEZ Paul : « *Traité du droit constitutionnel* », 5^{ème} éd Panthian Assas, Paris, 2004, p 446.

(2) - منذ الإستقلال وبعد أكثر من ثلاثين (30) سنة عاشتها الجزائر في ظلّ نظام الهيئة التشريعية الواحدة، حيث كان ذلك بالتحديد في دساتير 1963، 1976 و 1989. لكن بعد هذه المرحلة وعلى إثر الإنزلاقات الخطيرة التي عرفتھا الجزائر مع بداية التسعينات، تمت محاولة لإعادة تنظيم السلطة بموجب التعديل الدستوري ليوم 28 نوفمبر 1996، الذي كرّس مبادئ جديدة لم تكن معروفة من قبل رغبة من المؤسس في وضع قواعد تضمن استقرار واستمرارية مؤسسات الدولة، لعلّ أهمّها استحداث الغرفة الثانية في البرلمان، والتي تدعى "مجلس الأمة"، حيث نصّت على ذلك المادة 98 من دستور 1996 المعدّل والمتّمّم :

"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما : المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " .

أنظر : المرسوم الرئاسي رقم 96 - 38، مؤرّخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلّق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996 ، ج ر عدد 76 مؤرّخ في 08 ديسمبر 1996 (معدّل ومتّمّم).

مزيدا من التفاصيل: ما بعده : ص ص 26 - 36 .

(3) - أنظر: بوقفة عبد الله : "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)"، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002، ص 62.

وعليه نتساءل حول مدى تجسيد الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي فعلياً في النظام الدستوري الجزائري، مقارنة بأهم التجارب الدستورية الغربية العريقة في هذا المجال؟

وللإحاطة بهذا الإشكال القانوني من مختلف جوانبه الأساسية، ارتأينا أن نطرح هذه المجموعة من التساؤلات الفرعية التالية:

كيف ظهر نظام الازدواجية التشريعية؟ وما هي أهم التحولات التي عرفها في بعض الأنظمة الدستورية الغربية؟ لماذا أنشئ مجلس الأمة الجزائري؟ وماذا عن تنظيم العلاقة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني؟ هل البرلمان الجزائري بغرفتيه سيّداً وفعّالاً في إعداد العمل التشريعي؟ أين يكمن تأثير السلطة التنفيذية على عمل البرلمان؟ ما هي العراقيل التي تحول دون تحقيق ازدواجية تشريعية حقيقية وفعّالة في بلادنا؟ وما هي السبل والوسائل التي تكفل البرلمان كلّ الحرية والسيادة في إعداد العمل التشريعي؟

إنّ الوصول إلى إدراك المغزى من وجود الازدواجية التشريعية، يبدأ بتحديد أهم الأسباب والدوافع الرئيسية التي أدّت إلى انبعاثها، سواء لدى أهم التجارب الدستورية العريقة في هذا المجال، أو في النظام الجزائري الذي يؤكّد واقعه أنّها باتت وهمية وشكلية فقط بعيدة عن نظام الازدواجية الحقيقية، خاصة وأنّها تعدّ تجربة فنيّة وحديثة جدّاً لا تزال في بدايتها، وبالتالي فهي بحاجة إلى المزيد من النضج والصقل حتى تكتمل (الفصل الأول).

كما تؤكّد النصوص القانونية والممارسات العملية للسلطة التنفيذية في الجزائر، أنّ البرلمان بغرفتيه لم يعد سيّداً في إعداد القانون والتصويت عليه، والدليل على ذلك، هو انفلات هذا الاختصاص كلّية من يده إلى رئيس الجمهورية الذي ينفرد بالتشريع بواسطة المعاهدات الدولية والأوامر الرئاسية على المستويين الخارجي والداخلي على التوالي، أو عن طريق آلية الاستفتاء الشعبي. هذا إلى جانب الإقترام المباشر للسلطة التنفيذية لعمل البرلمان في جميع مراحل وإجراءاته، وهو ما يجعل بالتالي من الاختصاص التشريعي للبرلمان عملاً صورياً لا غير (الفصل الثاني).

الفصل الأول

نشأة الازدواجية التشريعية ومدى فعليتها في الجزائر

إنّ نشأة الازدواجية التشريعية ليست مسألة حديثة نظرا لانتساع هذا الموضوع وتعمّده، لذا ومنذ عقود عديدة من الزمن كان هذا النظام محلّ تساؤل وجدال كبيرين بين العديد من الفقهاء الباحثين فيه، يتمحور أساسا حول الجدوى من وجود الغرفة الثانية (الغرفة العليا) على مستوى البرلمان.

وإذا كان العداء الذي تواجهه الازدواجية التشريعية شديدا لدى بعض الأنظمة الدستورية المقارنة، إلّا أنّ هذه الظاهرة لا تزال تعرف انتشارا واسعا عبر العديد من دول العالم، وهذا ما حيرّ جلّ الباحثين القانونيين بخصوص هذه المسألة.

يؤكد ماضي الازدواجية التشريعية أنّها كانت وليدة أسباب ودوافع وظروف مختلفة ومتباينة أدّت إلى نشأتها عبر العديد من دول العالم، انطلاقا من التجارب الدستورية الغربية التي كانت سبّاقة إليها، خاصة في كلّ من إنجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، هذه التجارب التي اقتدى بها المؤسّس الجزائري بتأسيسه لمجلس الأمة بموجب دستور 28 نوفمبر 1996، والذي لم يظهر نتيجة لظروف تاريخية وأسباب أرستقراطية أو نتيجة لنظام فيدرالي، وإنّما هو مرتبط بمعطيات وظروف خاصة عرفت الجزائر مع بداية سنوات التسعينات والتي أدّت إلى تكريس هذا النظام (المبحث الأول).

لكن رغم هذا الإصلاح الهام الذي جاء به المؤسّس تدعيما للعمل التشريعي الصّادر من الغرفة الأولى وتقويته، ورغم التّكريس المبدئي الدستوري لتوازن الغرفتين البرلمانيتين في العملية التشريعية، إلّا أنّ واقع الازدواجية التشريعية في بلادنا يؤكد أنّها تجربة محدودة جدا، وهذا في ظلّ الاختلاف الكبير الموجود بين الغرفتين البرلمانيتين، خصوصا مع هيمنة المجلس الشعبي الوطني على أغلب الاختصاصات التي لا يتمتّع بها إطلاقا مجلس الأمة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أسباب ودوافع الأخذ بالازدواجية التشريعية

تتحكم في أسباب الأخذ بالازدواجية التشريعية عدة اعتبارات تاريخية وموضوعية خاصة بكل دولة من دون أن ترتبط بأي نموذج سياسي معين، فهي موجودة في إنجلترا وفرنسا كما هي موجودة في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا أو حتى في بعض الدول النامية ولو بصفة استثنائية⁽¹⁾.

يعتبر النموذج الإنجليزي المثال الأقدم تاريخيا في هذا المجال، باعتبار أن البرلمان الإنجليزي يتكون من مجلس اللوردات المكون من الطبقة الأرستقراطية، إلى جانب مجلس العموم المنتخب من طرف الشعب، والذي تمّ إنشاؤه بفضل نضال طويل من طرف المواطنين في المدن والأرياف⁽²⁾. في حين أدى عدم الاستقرار السياسي والدستوري في فرنسا إلى نشأة هذا النظام بسبب ظهور غرفة البلديات التي هي أصلا مجلس الشيوخ المنبثق عن دستور 1795. بينما تفرض طبيعة النظام الفيدرالي القائم على أساس مبدئي الإستقلالية والمشاركة⁽³⁾، وجود الازدواجية التشريعية لتمثيل الدولة الفيدرالية، من جهة، إلى جانب تمثيل الدول الأعضاء فيها (الولايات) من جهة أخرى (المطلب الأول).

أما مجلس الأمة الجزائري الذي جاء به دستور 1996، وفي غياب العامل التاريخي والأرستقراطي وكذا السبب الفيدرالي لانبعاث هذا النظام، نجد أن هذا المجلس قد اندرج ضمن التحوّلات الديمقراطية التي عرفتها الغرفة الثانية عبر العالم⁽⁴⁾، وذلك لأسباب عديدة ومتعددة وسط نقاش هام وحادّ حول مدى ملائمة وجوده (المطلب الثاني).

(1) - أنظر : شيهوب مسعود : "نظام الغرفتين، النشأة والتطور"، مجلة النائب، عدد 01، 2003، ص 33.

(2) - بوديار محمد: "مجلس الأمة الجزائري كرمز للثنائية البرلمانية الواعدة"، الفكر البرلماني، عدد 11، 2006، ص 56.

(3) - FAVOREU Louis et autres : « Droit constitutionnel », 14^{eme} éd - Dalloz , Paris , 2005, pp 390 - 398.

(4) - مع التطوّرات الحديثة نحو الديمقراطية، فقد أدى ذلك إما إلى فقدان الغرفة الثانية لسلطاتها مثلما هو الحال في إنجلترا، أو إلى إلغائها كلية مثلما حدث في كل من الترويج والدانمارك والسويد وفنلندا، أو تحويلها إلى مجلس ديمقراطي أو شبه ديمقراطي كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا وهولندا، أو ضعف وتراجع نظام البيكاميرالية بسبب الاتجاه نحو مركزية السلطة كما هو الحال في بعض الأنظمة الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا مثلا .

أنظر : شيهوب مسعود : "نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، فندق الأوراسي، يومي 29 و30 أكتوبر 2001، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص 41.

المطلب الأول

ظهور الازدواجية التشريعية في الأنظمة الدستورية الغربية

تعدّ الازدواجية التشريعية نظاما قديما نشأ، وهذا قبل أن تنتشر في عصرنا الحالي إلى سائر دول العالم تقريبا. وقد أنتشت بذورها الأولى في التجارب الدستورية الغربية لبعض الدول، سواء البسيطة منها (الفرع الأول) أو المركبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ظهور الازدواجية التشريعية في الدولة البسيطة (انجلترا وفرنسا)

يرتبط ظهور الازدواجية التشريعية في هذا النوع من الدول بأسباب عديدة ومتنوعة فرضت ذلك، ولعل أهمها العامل التاريخي والأرستقراطي في إنجلترا (أولا) والدافع السياسي والدستوري في فرنسا (ثانيا).

أولا: العامل التاريخي والأرستقراطي للازدواجية التشريعية في إنجلترا:

كان البرلمان الإنجليزي ثمرة تطوّر تاريخي تعود جذوره إلى سنة 1215 لما كان يتكوّن من مجلس فردي هو "المجلس الكبير"⁽¹⁾، والذي نشأ عندما فرض نبلاء إنجلترا على الملك (*Jean sans terre*) عدم فرض الضريبة إلاّ بعد استشارتهم⁽²⁾.

وقد كان في بداية عهد البرلمان الإنجليزي أن دعا الملك "إدوارد الأول" سنة 1265 ما يسمّى « *Le parlement model* »⁽³⁾، الذي ضمّ ممثلين من مختلف طبقات الأمة.

(1) - لقد نشأ المجلس الكبير « *Magna Concilium* » الذي مثّل مصالح أمراء الإقطاع ورجال الدين، نتيجة للإتفاق المسمّى بالميثاق الكبير « *Magna Carta* » والذي أخذ في مراحل لاحقة تسمية "مجلس اللوردات".

راجع : شريط لمين: "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 23.

(2) - CHANTEBOUT Bernard : « *Droit constitutionnel et sciences politiques* », 14^{eme} éd Armand Colin, Paris, 1997, p262.

(3) - يعتبر الفكر الدستوري البرلمان النموذجي أو « *le parlement model* » بمثابة السابقة والأساس الذي أرسيت بموجبه قواعد التمثيل الديمقراطي في إنجلترا سنة 1265، وقد تمّ الإحتفال بمرور 700 سنة على نشأته عام 1965. ولمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى: ... / ...

وقد استمرّ وضع البرلمان الإنجليزي على هذا الشكل لفترة معيّنة، لكن سرعان ما ظهر بداخله نوع من التكتّل، إذ كوّن رجال الدين والأشراف كتلة يجمعها نوع من التجانس، كما كوّن نواب الأمة (المقاطعات والمدن الحضرية) كتلة أخرى يجمعها كذلك عامل التجانس بين أفرادها، لتبدأ مظاهر الانفصال بينهما شيئا فشيئا وأصبح لكل من هاتين الكتلتين طابع متميّز. وفي عام 1351 انفصلت الكتلتين عن بعضهما البعض فأصبحت كلّ واحدة تشكّل مجلسا خاصّا، فأُطلق على المجلس المكوّن من الأشراف والنبلاء الذي هو أصلا - المجلس الكبير - تسمية مجلس اللوردات (*Conseil des Lords*) بينما أُطلق على المجلس المكوّن من نواب المقاطعات إسم مجلس العموم (*Conseil des Communes*). لكن رغم هذا الانفصال فقد كانت للمجلسين أهداف مشتركة أهمّها مقاومة ومواجهة أعمال الملكية البرلمانية الإستبدادية آنذاك⁽¹⁾.

1 - تكوين مجلس اللوردات واختصاصاته:

يمثّل مجلس اللوردات أحد فرعي البرلمان الإنجليزي وهو المجلس الأعلى (*chambre haute*) يتكوّن من 743 عضو يُعرفون بالأشراف والنبلاء، وهؤلاء الأعضاء لا يتم اختيارهم من طرف الشعب كما هو الحال بالنسبة لمجلس العموم، وإنما يكتسبون عضويتهم في المجلس إمّا بالوراثة أو بالتعيين الملكي المباشر بناء على نصيحة من الوزير الأوّل، شرط ألاّ تقل أعمارهم عن واحد وعشرين (21) سنة⁽²⁾.

وطبقا لقانون مجلس اللوردات الجديد لعام 1911، فهم ينقسمون إلى طائفتين وهما:

لوردات رويون (*Lords spirituels*) ولوردات زمنيون (*Lords temporels*)⁽³⁾.

.../... - FRISON Daniel : " *Histoire constitutionnelle de la Grande Bretagne* ", 3^{eme} éd-Marketing Ellipses, Paris, 1997, p 15 et p 16 .

(1) - أنظر : مهند صالح الطراونة : " العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني "، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص67.

(2) - هناك أشخاص لا يمكنهم أن يكونوا أعضاء في مجلس اللوردات وهم يتمثلون في:

- القصر *Mineurs*.

- المفلسون *Bankrupts*.

- الأجانب *Aliens*.

- الأشخاص المحكوم عليهم بالسجن بسبب الخيانة.

نقلا عن : مصطفى حسن البحري : الرقابة المتبادلة بين السلطتين...، مرجع سابق، ص295 (على الهامش).

(3) - Cf - CHARLOT Monica : « *Institutions et forces politiques du Royaume-Unis* », 2^{eme} éd - Masson , Armand Colin , Paris , 1995 , p159 .

أ - اللوردات الروحيون أو الدينيون (*Lords spirituels*):

يبلغ عددهم 26 رجل دين، وهو عدد ثابت، وهم من نبلاء وأساقفة رجال الكنيسة الإكلينيكية في إنجلترا⁽¹⁾.

ب - اللوردات الزمانيون أو الدنيويون (*Lords temporels*):

هم من غير رجال الدين، و يتمثلون في:

- لوردات الإستئناف : عددهم 27 عضوا، يُعيّنون لسماع دعاوي الإستئناف المقدّمة من طرف المحاكم الدنيا.

- النبلاء المعيّنون بموجب قانون النبالة لمدى الحياة لسنة 1958: وهم يشكلون أغلبية أعضاء مجلس اللوردات، حيث يبلغ عددهم 600 عضو.

- النبلاء بالوراثة: يبلغ عددهم 90 عضوا.

أمّا بالنسبة لاختصاصات مجلس اللوردات، أصلا كانت له نفس اختصاصات مجلس العموم خصوصا التشريعية منها، حيث أنّ موافقة كليهما كانت ضرورية لإقرار القانون، لكن في عام 1911 وعلى إثر أزمة تسببت فيها معارضة اللوردات لمشروع موازنة حكومة "لويد جورج" على ضرائب الدخل، أُقرّ إصلاح رئيسي يقلّص على نحو كبير من اختصاصاتهم فلم يعد لهم أيّ اختصاص على مشاريع القوانين ذات الطابع المالي، حتّى أنّه لم يعد بإمكانهم الإطّلاع عليها حتى مجرد اطلاق⁽²⁾.

يمارس مجلس اللوردات بجوار هذه الوظيفة التشريعية وظيفة أخرى لا تقل أهمية ألا وهي الوظيفة القضائية والتي ورثها من المحكمة الملكية، إذ يعتبر الآن المحكمة العليا في الدولة، حيث يزاول هذه الوظيفة قضاة المجلس المتمثّلين في لوردات الإستئناف⁽³⁾.

(1) - يتمثل اللوردات الروحيون (*Les Lords spirituels*) في كلّ من:

- رئيسي أساقفتي (كنتربردي و يورك) .

- رئيسي أساقفتي (لندن و ديرهام) .

- إثنان وعشرون (22) مقعدا مخصصة لأقدم الأساقفة .

ويتمتع هؤلاء اللوردات بعضوية مجلس اللوردات طوال شغلهم لوظائفهم الروحية، بحيث تزول العضوية عنهم عند تركهم لوظائفهم.

Cf - ARDANT Philippe : "*Institutions politiques et droit constitutionnel*" , 12^{eme} éd, L.G.D.J , Paris , 2000 , p 277 et p 278.

(2) - راجع : مهندس صالح الطراونة : " العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ... ، مرجع سابق ، ص 75.

(3) - Cf - FRISON Daniel : « *Histoire constitutionnelle de la Grande Bretagne ...*, Op.cit, p 125.

2 - تكوين مجلس العموم واختصاصاته:

يعتبر مجلس العموم في إنجلترا، هو مجلس البرلمان الأدنى المنتخب من طرف عامة الشعب⁽¹⁾، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وفقا لنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية في دورة واحدة لمدة خمس سنوات، ما لم يتم حله قبل ذلك، حيث عادة ما يُحلّ المجلس في بداية السنة الخامسة أو تُمدّد فترة ولايته بقانون برلماني في أوقات الحرب⁽²⁾.

يتوزّع أعضاء مجلس العموم البالغ عددهم 649 عضو وفقا للانتخابات البرلمانية التي جرت مؤخرا بتاريخ 05 ماي 2010 على النحو التالي⁽³⁾:

- حزب المحافظين: 306 عضوا.
 - حزب العمال: 258 عضوا.
 - حزب الديمقراطيين الأحرار: 57 عضوا.
 - بقية الأعضاء البالغ عددهم 28 عضوا، يتوزعون على عدد من الأحزاب الصغيرة.
- بينما تنحصر اختصاصات مجلس العموم في إنجلترا في ثلاث وهي كما يلي:

أ - إمكانية مراقبة عمل الحكومة:

يتمثل ذلك في حق مجلس العموم في حجب الثقة عن الحكومة رغم أن مسألة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بات أمرا نادر الحدوث، وبالتالي فإن استقالتها بات أمرا نادرا هو الآخر بسبب الثنائية الحزبية، حيث نجد أن الأكثرية البرلمانية في بريطانيا هي في حد ذاتها أكثرية حكومية منضبطة وملتزمة ببرنامج الحزب التابعة له⁽⁴⁾.

(1) - هناك من لا يجوز له أن يكون عضوا في مجلس العموم وهم : من يشغلون مناصب القضاء، من يتولون وظائف تابعة للتاج ولو بصفة مؤقتة، العاملون في القوات المسلحة الملكية ووظائف البوليس، الأعضاء في المجالس التشريعية بأي إقليم أو قطر، رجال الدين في كنائس إنجلترا واسكتلندا وفي الكنيسة الرومانية الكاثوليكية، الأسراف والنبلاء.

راجع : أيمن محمد شريف : " الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين ...، مرجع سابق، ص 155.

(2) - حصل تمديد فترة ولاية مجلس العموم مرتين ، خلال الحرب العالمية الأولى ، حيث بلغت مدة البرلمان المنتخب عام 1910 ثماني سنوات أي أنها امتدت إلى غاية 1918، كما حصل ذلك لمدة عشر سنوات عام 1935 أي أنها امتدت إلى غاية عام 1945.

راجع : مصطفى حسن البحري : " الرقابة المتبادلة بين السلطتين ...، مرجع سابق، ص 302.

(3) - Cf - sans auteur : « *Le casse tête d'un parlement sans majorité* », daté le 10 mai 2010, in www.blog-leficaro.fr.

(4) - لمزيد من التفاصيل حول "علاقة الثنائية الحزبية بالبرلمان في بريطانيا"، أنظر : بير مايلو ومارسيل ميرل : "الأحزاب في بريطانيا العظمى"، ترجمة محمد بجوي، منشورات عويدات، بيروت، 1970، ص ص 25 - 77.

ب - المساهمة في إعداد التشريع:

تقوم بهذا الاختصاص معظم المجالس التشريعية في الدول الديمقراطية باعتبارها تجسيدا لإرادة الأمة أو الشعب، إلا أن الواقع العملي يشهد على ضعف الدور التشريعي لمجلس العموم في إنجلترا، حيث غدت أغلب مشاريع القوانين التي أقرّها مجلس العموم من إعداد الحكومة لا من إعداد البرلمان.

ج - الإنفراد بالاختصاصات المالية:

ترجع الاختصاصات المالية لمجلس العموم في إنجلترا إلى زمن بعيد، حيث عمل المجلس على تقليص سلطات الملك في فرض الضرائب وإسناد هذه السلطة لنفسه، وبالتالي أصبح المبدأ يقضي بعدم فرض أي نوع من الضرائب إلا بعد إقرارها من طرف مجلس العموم⁽¹⁾.

3 - تراجع دور مجلس اللوردات بموجب قانوني البرلمان لعامي 1911 و1949:

بعد التصادم الذي حدث بين مجلس العموم ومجلس اللوردات في إنجلترا، ترتّب عن ذلك صدور قانون البرلمان لعام 1911 والذي قلّص إلى حدّ كبير من اختصاصات مجلس اللوردات مقابل تكريس هيمنة مجلس العموم خصوصا ما يتعلق بالتشريعات المالية، إذ لم يعد يخوّل للوردات سوى إمكانية تأخير المشاريع لمدة لا تتجاوز الشهر الواحد، بينما يعود اختصاص التمييز بين القوانين المالية والقوانين العادية إلى "SPEAKEUR"⁽²⁾، رئيس مجلس العموم المنتخب من طرف أعضائه⁽³⁾.

(1) - راجع : مهند صالح الطراونة : " العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ...، مرجع سابق، ص70.

(2) - هذا ما يفهم من محتوى الفقرة التالية :

« La distinction entre les textes à caractère financier et les autres projets de loi est opérée par le speaker de la chambre des communes, c'est-à-dire le président de cette chambre. Mais, celui-ci ne retient comme textes à caractère financier que les seuls textes qui comprennent exclusivement des dispositions financières, de telle sorte que le pouvoir retardataire d'un mois des lords n'est pas négligeable ».

Cf - CHANTEBOUT Bernard : « Droit constitutionnel et sciences ...، Op.cit , p 263.

(3) - راجع : العربي شحط عبد القادر وعدّة جلول محمد : " دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المعاصرة "، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 02 ...، مرجع سابق، ص 15.

أمّا بالنسبة لمشاريع القوانين غير المالية، فإنّه يمكن لمجلس اللّوردات تأخيرها لمدة سنتين⁽¹⁾، لكن بموجب تعديل قانون البرلمان عام 1949، قلّصت المدة التي يمكن خلالها للّوردات أن يعطّلوا صدور القوانين التي وافق عليها مجلس العموم إلى سنة واحدة فقط، ممّا يجعل بالتّالي من المجلس الأعلى مجرد مجلس لمراجعة التشريعات التي يوافق عليها مجلس العموم من دون أن تكون له أية سلطة تشريعية فعلية⁽²⁾.

ثانيا: الدّافع السياسي والدستوري للازدواجية التشريعية في فرنسا:

عرفت المرحلة السابقة لصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 تأرجحا بين وحدة البرلمان وازدواجيته، وقد بدأت المناقشات في هذا الموضوع سنة 1789، حيث ظهر فريقان، فريق يفضل الأخذ بالنظام الملكي المقيد كما هو الشّأن في بريطانيا بتبني نظام المجلسين النيابيين بحجة أنّ مجلس الشيوخ سيؤدّي إلى الحدّ من هيمنة مجلس النواب، بينما يرى فريق آخر أنّ السلطة التشريعية هي الممثلة لسيادة الأمّة، وبالتالي فإنّ المجلس الممثل لهذه الإرادة لا بدّ أن يكون واحدا⁽³⁾، لينتهي الأمر إلى الأخذ بمبدأ وحدة السلطة التشريعية بسبب سيطرة الأفكار الثّورية السّائدة آنذاك، والتي كانت تطلّع لمجلس واحد لتمثيلها، حيث أنّها كانت تعارض باستمرار فكرة وجود مجلس ثاني خوفا من إحياء الطبقة الأرستقراطية، وهذا ما تأكّد جليّا بموجب صدور دستور 1791⁽⁴⁾.

(1) - منذ صدور قانون البرلمان لعام 1911 و إلى غاية عام 1949، لم يرفض مجلس اللوردات سوى مشروعين فقط من مشاريع القوانين المحالة إليه من طرف مجلس العموم، وقد صدرا سنة 1915 كقانونين واجبين للتنفيذ وهما:

- قانون الكنيسة الويلزية 1914.

- قانون الحكم الذاتي في أيرلندا 1914.

وإلى غاية أواخر عام 2005، اعترض مجلس اللوردات على أربعة مشاريع قوانين أرسلت إليه من قبل مجلس العموم، وقد صدرت جميعها كقوانين نهائية واجبة التنفيذ من دون موافقته والتي تتمثل في:

- قانون جرائم الحرب لعام 1991.

- قانون الانتخابات البرلمانية الأوروبية لعام 1999

- قانون الجرائم الجنسية لعام 2000.

- قانون الصيد لعام 2004.

نقلا عن : مصطفى حسن البحري : " الرقابة المتبادلة بين السلطتين ...، مرجع سابق، ص 301 و ص 302.

(2) - لذلك أصبح مجلس الشيوخ مجرد مجلس تأملي « *Conseil de réflexion* » من دون أية صلاحيات تشريعية. أنظر في ذلك : ديدان مولود : " مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية "، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2006، ص 198.

(3) - أنظر: لعشب محفوظ : " التجربة الدستورية في الجزائر "، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 95.

(4) - يعتبر دستور 1791 أول دستور مكتوب في تاريخ فرنسا، وقد أقرّه " لويس السادس عشر " وأقسم على التقيد التام بأحكامه، حيث لم يعد الملك كما كان في الماضي " ملكا لفرنسا " بل أصبح " ملكا للفرنسيين "، وذلك للدلالة ... / ...

نظرا لعدم الإستقرار الذي كانت تعيشه فرنسا في ذلك الوقت، ظهرت اقتراحات جديدة تتجه إلى تبني كل ما يعارض النظام السائد، وبالتالي تمّ الإعداد لدستور جديد وتمّت الموافقة عليه في 22 أوت 1795، والذي أخذ بمبدأ الازدواجية التشريعية فأصبح البرلمان يتكوّن من مجلسين وهما: مجلس الخمسمائة ومجلس القدامى ولكلّ مجلس اختصاصاته الدستورية⁽¹⁾، لكن باستيلاء "نابليون" على السلطة عام 1799، تقررّ تقسيم السلطة التشريعية إلى أربعة مجالس وهي: مجلس الدولة، مجلس المنصّة (*le tribunat*)، المجلس التشريعي ومجلس الشيوخ⁽²⁾.

لكن سرعان ما عاد الأمر إلى الأخذ بنظام المجلس النيابي الواحد في ظلّ الجمهورية الثانية بموجب الدستور الصّادر بتاريخ 04 نوفمبر 1848، حيث يُفوّض الشعب الفرنسي السلطة التشريعية لمجلس واحد هي "الجمعية الوطنية"، غير أنّه لم يستمر هذا الدستور طويلا حيث تمّت العودة من جديد إلى نظام ازدواجية السلطة التشريعية بوصول الإمبراطور "لويس بوناپرت" إلى السلطة عن طريق تحويل الجمهورية الدستورية إلى إمبراطورية ديكتاتورية، إذ أنّه فعلا تمّ صدور دستور جديد بتاريخ 14 جانفي 1852، والذي كرّس تعدّد المجالس التشريعية والتي أصبحت تتشكّل من مجلس الدولة، مجلس النواب ومجلس الشيوخ⁽³⁾.

أمّا بعد صدور دستور 1875، فقد عرفت هذه المرحلة الجديدة تأسيس الجمهوريتين الثالثة ثمّ الرابعة، والتي من أهم ما اتّسمت به هو الاستقرار السياسي والدستوري⁽⁴⁾، خاصة بعد صدور دستور عام 1946 الذي عمل على إقامة نظام برلماني ميّزه الإحتفاظ بنظام الازدواجية التشريعية القائم على مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، مع إدخاله لبعض التعديلات الطّيفة على اختصاصات كلّ منهما.

.../... على أنّه يستمدّ سلطته من الشعب . أنظر : أندري هوريو : " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وآخرون، الجزء 02، الطبعة 02، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 1977، ص 419 و ص 420 .
(1) - أنظر : المجذوب محمد : " القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهمّ النظم الدستورية والسياسية في العالم"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 150.
(2) - راجع : المجذوب محمد : " القانون الدستوري والنظم السياسية ...، المرجع نفسه، ص 151 و ص 152.
(3) - راجع : أندري هوريو : " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ...، مرجع سابق ، ص 421 .
(4) - عرفت المرحلة السابقة لصدور دستور 1875 نوعا من عدم الإستقرار الدستوري في فرنسا، حيث شهدت كما هائلا من الدساتير وصل عددها إلى إثني عشرة (12) دستورا .
نقلا عن : أندري هوريو : " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ...، المرجع نفسه ، ص 423 .

بعد هذه الأزمة الصعبة والطويلة التي حلت بالنظام الدستوري الفرنسي في مختلف المجالات، تم تبني دستور الجمهورية الخامسة بتاريخ 04 أكتوبر 1958 الذي نص صراحة في مادته 24 على تكريس نظام الازدواجية التشريعية كمبدأ دستوري لا رجعة فيه⁽¹⁾، وهو لا يزال قائماً إلى يومنا هذا رغم المحاولات المتكررة للتخلص منه.

1 - تكوين الجمعية الوطنية واختصاصاتها:

تتكون الجمعية الوطنية في ظل دستور 1958 من 577 عضو، منهم سبعة أعضاء من المستعمرات الفرنسية، أما مدة النيابة فيه فهي محددة بخمس سنوات كاملة⁽²⁾. يُنتخب النواب بالإقتراع العام المباشر⁽³⁾، اعتماداً على أسلوب الأغلبية على دورتين، والذي عوّض بأسلوب التمثيل النسبي بمناسبة الانتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ 16 مارس 1986، أين تم توزيع المقاعد النيابية في المجلس حسب طريقة المعدل الأقوى⁽⁴⁾. أما بخصوص جلسات الجمعية الوطنية فهي علنية وتُنشر محاضرها في الجريدة الرسمية، ومع ذلك يمكنها أن تعقد جلسات سرية بناءً على طلب من الوزير الأول لكن شرط أن يقرّ طلبه هذا نسبة محددة تُقدّر بعُشر (1/10) أعضائها⁽⁵⁾.

(1) - تنص المادة 24 فقرة 01 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم على:

« *Le parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat* »

Voir la constitution française de 04 octobre 1958 (modifiée et complétée) , in GUCHET Yves : « *La 5^{ème} République* », 3^{ème} éd - Economica, 1997, Paris, (voir l'annexe).

وقد عبّر الجنرال "ديغول" عن الحاجة إلى الغرفة الثانية ضمن الخطاب الذي ألقاه بتاريخ 16 جوان 1958 قائلاً :

« *... Tout nous conduit à instituer une deuxième chambre dont pour l'essentiel, nos conseils généraux et municipaux éliront les membres. Il sera normal d'y introduire d'autre part des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles...* »

Cf - GUCHET Yves : « *La 5^{ème} République ...* », Op.cit, p197.

(2) - لقد أشار دستور 1958 في المادة 25 على جعل مدة ولاية الجمعية الوطنية وأصول انتخابها من اختصاص التشريع العادي ولذلك صدر قرار تنظيمي بتاريخ 29 ديسمبر 1966، والذي حدّد مدة ولاية النائب فيها بخمس (05) سنوات. نقلاً عن : لعشب محفوظ : " التجربة الدستورية في الجزائر ...، مرجع سابق، ص 95.

(3) - هذا ما صرح به الجنرال "ديغول" في خطابه بتاريخ 16 جوان 1958 :

« *Il est claire que le vote définitif des lois et des budgets revient à une assemblée élue au suffrage universel et direct...* » in Guchet Yves : « *La 5^{ème} République ...* », Op.cit , p178.

وهذا ما أكدته أيضاً المادة 24 فقرة 02 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل والمتمم التي تنص على:

« *Les députés de l'assemblée nationale sont élus au suffrage direct* ».

(4) - أنظر: وافي أحمد : " النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 "، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992، ص 157.

(5) - راجع : أندري هوريو : " القانون الدستوري والنظم السياسية ...، مرجع سابق، ص 441.

- تتحصر اختصاصات الجمعية الوطنية بمقتضى المادة 34 من دستور 1958 في:
 - الحقوق المدنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة.
 - الضرائب المفروضة على المواطنين وعلى أملاكهم من أجل الدفاع الوطني.
 - الجنسية وأهمية الأشخاص.
 - تعيين الجرائم والجناح والعقوبات الواجب تطبيقها، والعفو العام.
 - القواعد المتعلقة بتنظيم الاقتراع للمجالس النيابية والمحلية.
 - إنشاء المصالح العامة وتنظيم الدفاع الوطني.
 - الضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين المدنيين والعسكريين.
 - تنظيم الملكية الخاصة والحقوق العينية والواجبات المدنية والتجارية والتعليم والعمل.
- يتمتع أعضاء الجمعية العامة بحق اقتراح القوانين في نطاق هذه المواضيع، وتُستثنى منها الاقتراحات التي تتضمن تخفيضا في الضرائب أو زيادة في النفقات العمومية، كما أن مشاريع قوانين المالية تُقدّم أولا إلى الجمعية الوطنية التي تبقى الحكومة مسؤولة أمامها فقط دون مجلس الشيوخ⁽¹⁾.
- يمكن لرئيس الجمهورية الفرنسي أن يلجأ إلى حلّ الجمعية الوطنية، لكن بعد استشارة كل من رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية والوزير الأول، دون أن تكون لآراء هذه المؤسسات أية حجة إلزامية للرئيس. مع التذكير بأن لجوء الرئيس إلى تطبيق هذا الإجراء ليس مطلقا دائما، بل يرد عليه الإستثناءين التاليين:
- لا يمكنه حلّ الجمعية الوطنية خلال السنة التي جرى انتخابها⁽²⁾.
 - لا يمكنه حلّ الجمعية الوطنية في حالة تطبيق السلطات الإستثنائية⁽³⁾.

(1) - Cf - JAQUET Jean - Paul : « Droit constitutionnel et institutions politiques », 2^{eme} éd - Dalloz, Paris, 1996, p 220.

(2) - « Les présidents ont fait un usage modéré de la dissolution, puisque au bout de 35 ans, seules 05 assemblées ne sont pas allées jusqu'au terme de leurs mandats (1962, 1968, 1981, 1987 et 1997) ».

- Cf - JAQUET Jean - Paul : « Droit constitutionnel et institutions politiques », 3^{eme} éd - Dalloz, Paris, 1998, p 156.

(3) - تنص الفقرة 04 من المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم على:
« L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».

2- تكوين مجلس الشيوخ واختصاصاته:

يتكوّن مجلس الشيوخ في فرنسا من 321 عضو، ويُشترط في المترشّح لعضوية المجلس أن يكون قد أتمّ 35 سنة من العمر، بالإضافة إلى شروط العضوية اللازمة في الجمعية الوطنية.

يُنتخب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب غير المباشر، كما يضمن هذا المجلس تمثيل الجماعات المحليّة والمواطنين المقيمين خارج فرنسا طبقا لمضمون نص المادة 25 من دستور 1958⁽¹⁾، ويتمّ الانتخاب من قبل هيئة هي في حدّ ذاتها مُنتخبة تتمثّل في أعضاء الجمعية الوطنية والمستشارين العامين ومندوبي البلديات، وباعتبار أنّ هؤلاء يشكّلون العدد الأكبر في المجلس فإنّ الكلمة الأخيرة في انتخاب أعضاء هذا الأخير تعود دائما إليهم⁽²⁾.

حُدّدت مدّة العضوية في مجلس الشيوخ بتسع سنوات، مع تجديد ثلث (1/3) الأعضاء كل ثلاث سنوات، حيث يتم تقسيم المقاعد إلى ثلاث فئات وتُجرى القرعة على الفئة التي يحلّ عليها الدور في التجديد⁽³⁾.

ينعقد المجلس سنويا في دورتين، تبدأ الدورة الأولى في الثاني من أكتوبر وتنتهي في ديسمبر وتدوم ثمانين (80) يوما، أمّا الدورة الثانية فتبدأ من يوم الثلاثاء الأخير من شهر أفريل وتدوم مدّة لا تتجاوز تسعين (90) يوما⁽⁴⁾.

أمّا ما يتعلّق باختصاصات مجلس الشيوخ الفرنسي، فقد تقلّصت في ظلّ الجمهوريّة الخامسة على غرار البرلمان ككلّ، إلى درجة أنّ الحكومة أصبح بإمكانها الإستغناء عن تصويت المجلس وذلك باللّجوء إلى اللّجنة المختلطة لدراسة مشاريع القوانين، بل أنّه لم يعد باستطاعة المجلس أن يتحدّى إرادة الجمعية الوطنية أو الحكومة في أمور التشريع، ولم يعد أيضا بإمكانه أن يسحب الثقة عن الحكومة بتصويته بعدم الموافقة على بيان السياسة العامة.

(1) - طبقا لنص هذه المادة، وباعتبار أنّ مجلس الشيوخ في فرنسا ممثّلا للمجموعات المحليّة الإقليمية للجمهورية، وكذا الفرنسيين المقيمين خارج إقليم فرنسا، فإنّه من بين 321 عضو مكوّنين للمجلس، نجد أنّ 309 عضو مُنتخب بالإقتراع العام على أساس العمالات (les départements) و 12 شيخا يمثلون الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا. راجع : لعشب محفوظ : " التجربة الدستورية في الجزائر ...، مرجع سابق، ص 100 .

(2) - راجع : وافي أحمد : " النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري ...، مرجع سابق، ص 158.

(3) - راجع : أندري هوريو : " القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ...، مرجع سابق، ص 432.

(4) - أنظر المادة 28 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمّم (مرجع سابق).

لكن رغم ذلك يمكن للوزير الأول أن يطلب من المجلس الموافقة على بيان السياسة العامة، وهذا حتى يكسب دعما سياسيا يعزّز به ثقة الحكومة خاصة إذا ما وجهت الجمعية الوطنية إنتقادات شديدة لبيان الحكومة⁽¹⁾.

3- طريقة تسوية الخلاف بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ:

لقد نصّ الدستور الفرنسي على آلية الذهاب والإياب (*la navette*)، وهي تعني تداول مشاريع القوانين واقتراحات القوانين بين المجلسين إلى غاية الوصول إلى الحل⁽²⁾.
تبعاً لذلك فإذا قدّم مشروع القانون أو إقتراح القانون ولم يوافق عليه أحد المجلسين بعد استنفاد مهلة القراءة في كلّ غرفة برلمانية، فمن حق الوزير الأول إذا أعلنت الحكومة عن الإستعجال أمام الغرفة المعروض عليها النص أولاً استدعاء اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء كهيئة مصالحة، حيث يكون المجلسان ممثلين في هذه اللّجنة البرلمانية تمثيلاً متساوياً تنحصر مهمّتها في اقتراح الحلول للنصوص محل الخلاف بين المجلسين. بعد ذلك، تستطيع الحكومة التقدّم ثانية بالمشروع أو الإقتراح القانوني إلى المجلسين بعد اقتراحات تعديله من طرف اللّجنة البرلمانية المشتركة، وفي هذه الحالة لا يجوز إطلاقاً تعديل نصوص المشروع أو الإقتراح القانوني إلاّ بموافقة الحكومة⁽³⁾.
أمّا إذا لم تستطع اللّجنة البرلمانية المشتركة أن تتوصّل إلى اتفاق حول هذه التعديلات، أو في حالة رفض المشروع الحكومي من طرف أحد المجلسين أو من كليهما، فمن حق الجمعية الوطنية وحدها البتّ النهائي في النص بطلب من الحكومة فيما يعرف بحق الفصل النهائي، وفي هذه الحالة لا تثار مسؤولية الحكومة إلاّ أمام الجمعية الوطنية وليس لمجلس الشيوخ حينئذ سوى حق التصويت على بيان السياسة العامة⁽⁴⁾.

(1) - Cf - DREYFUS Françoise et D'ARCY Françoise : « *Les institutions politiques et administratives de la France* », 5^{ème} éd - Economica , Paris 1997, p128 et p129.

(2) - تنص المادة 45 فقرة 01 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمّم على:

«*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées de parlement en vue de l'adoption d'un texte identique*».

(3) - أنظر المادة 45 فقرة 02 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل والمتمّم (مرجع سابق).

(4) - أنظر : مقدم سعيد : "التجربة البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالإستئناس بالتجربة الفرنسية)" ، مداخله في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 93.

4- تقدير الازدواجية التشريعية في فرنسا:

استطاع مجلس الشيوخ نتيجة للإصلاحات الهامة التي جاء بها الدستور الفرنسي لعام 1958 على عمل مؤسساتها البرلمانية أن يضطلع ببعض المهام التشريعية. وبسبب هذه المكاسب الهامة ظهر نوع من التوازن بين المجلسين، لذلك أصبحت آلية التصويت على القوانين تخضع لشروط متوازنة بين الغرفتين ماعدا فيما يخص مشاريع قوانين المالية التي تُعرض أولاً على الجمعية الوطنية⁽¹⁾.

تتسم العلاقة بين المجلسين في النظام الفرنسي أحيانا بعدم المساواة، لذا نجد مثلاً طبقاً لنص المادة 45 من دستور 1958 أنّ الجمعية الوطنية هي التي لها الكلمة الأخيرة في حالة حصول أي خلاف بين المجلسين حول مشاريع القوانين، وفي بعض الأحيان الأخرى تكون هناك علاقة مساواة تامة مقصودة بينهما، كما هو الحال بالنسبة للمادة 46 من نفس هذا الدستور والخاصة بالقوانين العضوية المتعلقة بمجلس الشيوخ، حيث ينبغي التصويت عليها من قبل المجلسين معاً، وهو الأمر الذي يجعل من اللجوء إلى إجراءات اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء من دون جدوى إذا ما استمرّ الخلاف⁽²⁾.

كذلك، تجدر الملاحظة إلى أنّ الجنرال "ديغول" كان قد حاول سنة 1969 أن يعوّض مجلس الشيوخ بمجلس آخر يضم ممثلين عن المجموعات المحلية والتجمّعات الاقتصادية والاجتماعية، إلّا أنّ هذا المزج الذي تمّ إعداده لمعاقبة مجلس الشيوخ بسبب معارضته لإجراءات ديغول، قد لقي رفضاً قاطعاً من طرف الشعب الفرنسي⁽³⁾.

أخيراً ما يقال عن نظام الازدواجية التشريعية في فرنسا، أنّه على الرّغم من أنّ هناك من ينادي بضرورة إلغائه للعودة إلى نظام المجلس النيابي الواحد على أساس أنّه يُثقل من ميزانية الدولة ويزيد من أعبائها، إلّا أنّ الشعب الفرنسي رفض التخلّي عنه مرتين متتاليتين، وهذا ما تأكّد جلياً من خلال نتيجتي إستفتاء 1946 وإستفتاء 1969⁽⁴⁾.

(1)- تنص المادة 39 فقرة 02 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدّل والمتمّم على:

« Les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'assemblée nationale »

(2)- حول "المساواة واللامساواة" بين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية في النظام الفرنسي، يمكن الرجوع إلى:

لعربي شحط عبد القادر وعدة جلّول محمد : " دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج02...، مرجع سابق، ص 22 و ص 23 .

(3)- راجع : شيهوب مسعود : "نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية، النشأة والتطور"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 44.

(4)- راجع : شيهوب مسعود : " نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية، النشأة والتطور...."، المرجع نفسه، ص 47.

الفرع الثاني

ظهور الازدواجية التشريعية في الدولة المرحبة

(الولايات المتحدة الأمريكية)

تشكل الازدواجية التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية إحدى أقوى نماذج الثنائية البرلمانية⁽¹⁾، حيث لم ينشأ هذا النظام نتيجة تحليل نظري أو تفضيل علمي⁽²⁾، بل أن طبيعة النظام الفيدرالي هي التي فرضت اعتناقه، لذا نجد أن الكونغرس الأمريكي مكون من مجلسين يشتركان معا في عدة اختصاصات (أولا) لكن مع انفراد مجلس الشيوخ ببعض منها لوحده (ثانيا) وهذا في ظل التراجع الكبير لهذا النظام بسبب تزايد نفوذ السلطة الفيدرالية المركزية (ثالثا).

أولا: تكوين المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية:

يتكون الكونغرس الأمريكي من مجلسين هما : مجلس الشيوخ ومجلس النواب.

1- طريقة تكوين مجلس الشيوخ وعدد أعضائه:

يقوم مجلس الشيوخ في أمريكا على أساس تمثيل كل ولاية بشيخين، وهذا دون أن يُعتد في تشكيله لا بعدد السكان ولا بالمساحة الجغرافية، ودون الأخذ بعين الاعتبار للتطور الاقتصادي ومدى مشاركة الولايات في الدخل الوطني⁽³⁾، حيث يضمن هذا التمثيل المساواة التامة بين الولايات لأنه لا يؤدي إلى طغيان الولايات الكبيرة على حساب الولايات الصغيرة، كما أنه يحفظ قدرا من الذاتية والتميز لكل ولاية⁽⁴⁾.

(1) - هناك تسميات مختلفة للمجلسين في مختلف الدول الفيدرالية ، إذ هناك المجلس القومي ومجلس الدول في سويسرا، سوفيات القوميات وسوفيات الإتحاد السوفياتي سابقا، البندستارغ Bundestarg و البندسرات Bundesrat في ألمانيا الاتحادية، لكن استثناءا هناك دول فيدرالية تأخذ بالمجلس الواحد، ومثال ذلك دولة الإمارات العربية المتحدة. أنظر : محمد صالح العماوي : " التنظيم السياسي والدستوري "، الإصدار الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص ص 252- 254.

(2) - راجع : بقالم مراد : " نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته...، مرجع سابق، ص 33 (أنظر على الهامش).

(3) - أنظر : بوالشعير سعيد : " القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة "، الجزء الأول، النظرية العامة للدولة والدستور، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 135.

(4) - كان أعضاء مجلس الشيوخ يختارون قديما من طرف السلطة التشريعية المحلية في كل ولاية ولكن بموجب التعديل 17 للدستور الفيدرالي الأمريكي عام 1913، عُدلت طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ لتصبح بالانتخاب ... /... /...

يُشترط لعضوية مجلس الشيوخ حسب الدستور الأمريكي، أن لا يقل سن المترشح عن ثلاثين سنة، وأن يكون متمتعاً بالجنسية الأمريكية لمدة تسع (09) سنوات على الأقل، وأن يكون مقيماً في نفس الولاية التي يرشح نفسه فيها لتمثيلها، أما مدة النيابة في المجلس فقد حُدِّدت بست (06) سنوات على أن يُجَدِّد ثلث (1/3) الأعضاء كل سنتين، حيث يتم تقسيم الأعضاء إلى ثلاث فئات، تُقدَّم كل فئة للانتخاب في منتصف كل عهدة رئاسية، لذا يتزامن تجديد انتخاب ثلث أعضاء مجلس الشيوخ مع انتخاب النواب وهذا ما يضمن التواجد الدائم لأعضاء المجلسين دون أي تعطيل⁽¹⁾.

2 - طريقة تكوين مجلس النواب وعدد أعضائه:

يعتبر مجلس النواب ممثلاً لشعب الولايات المتحدة الأمريكية بأكمله في جميع الولايات كل ولاية حسب عدد سكانها، وقد استقرَّ العمل على أن يتم اختيار عضو واحد لكل 48 ألف نسمة⁽²⁾، ليصل عدد أعضاء المجلس إلى 473 بالإضافة ممثل خاص عن جزيرة "بورتوريكو"، بينما هناك سبع ولايات لا يمثلها في المجلس إلا عضواً واحداً⁽³⁾.

... / غير المباشر، إلى جانب ذلك يعتبر رئيس مجلس الشيوخ الأمريكي نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، الذي لا يتمتع بحق التصويت في المجلس إلا في حالة تعادل الأصوات.

Cf - BROWN Bernard : " L'Etat et la politique aux Etats-Unis", 01^{ère} éd, P.U.F, novembre 1994, Paris , p 209.

(1) - أنظر : سالمى عبد السلام : " نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة "، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2006، ص 81.

لقد أحدثت نتائج الانتخابات التشريعية الأمريكية التي جرت مؤخراً بتاريخ 10 أكتوبر 2010، إنقلاباً مدهشاً أعطى الأغلبية المطلقة للحزب الجمهوري على حساب الحزب الديمقراطي. فعلى الرغم من أن هذا الأخير قد حافظ على أغلبية منخفضة في مجلس النواب، لكنه لم يجدد سوى ثلاثة خلال انتخابات نصف العهدة الخاصة بمجلس الشيوخ التي تُعقد بانتظام في منتصف كل عهدة رئاسية. ولا يرجع سبب هذه الهزيمة الشنيعة التي تلقاها حزب الرئيس " Ū ū ū " للمد الجمهوري، بل تعود إلى امتناع الكثير ممن ضمنوا له الفوز سنة 2008، خاصة الشباب والسود الذين صوتوا بكثرة سنة 2008 رافعين نسبة المشاركة في تلك الانتخابات إلى 60%، أما هذه المرة فقد قُدرت نسبة المصوتين 40% على الأكثر. وعلى ضوء هذه الإحصائيات والمعطيات ذهبت أغلبية وسائل الإعلام الكبرى في أمريكا (New York Tiems, Thomas L, Friedman) إلى القول بأن نظام الحزبين في أمريكا بدأ يتفكك شيئاً فشيئاً، فالحزب الديمقراطي الذي فقد إلى حد الساعة جزءاً كبيراً من الأصوات الشعبية، أصبح اليوم مهدداً بحرب F h ū F ū بين مكوناته المختلفة "...". أنظر : مراسلة من دون ذكر إسم صاحبها: "انتخابات نصف العهدة بالولايات المتحدة الأمريكية، تيراً لاذع من قبل أولئك الذين تجددوا من أجل أوباما قبل سنتين"، مقال منشور في جريدة "الأخوة"، جريدة نصف شهرية صادرة عن حزب العمال، رقم 17، من 01 إلى 15 نوفمبر 2010، ص 09.

(2) - تعتبر ولاية "كاليفورنيا" الأكثر عدداً من حيث عدد السكان، لذلك يصل عدد ممثليها في مجلس النواب إلى 52 عضواً، تليها ولاية نيويورك 31 عضواً، ثم ولاية تكساس بـ 30 عضواً، ثم ولاية فلوريدا بـ 23 عضواً، ثم تلي باقي الولايات.

نقلاً عن : بقالم مراد : " نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته ...، مرجع سابق، ص 37.

(3) - تتمثل هذه الولايات السبعة في كل من : ألاسكا، دلاوير، مونتانا، فيرمونت، نورث داكوتا، ساوث داكوتا، و وايمنج. نقلاً عن : بقالم مراد : " نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، المرجع نفسه، ص 38.

يُجرى انتخاب النواب بالانتخاب المباشر من طرف عامة الشعب، وتبلغ مدّة العضوية في المجلس سنتين، كما يُشترط في المترشّح للعضوية فيه أن يبلغ 25 سنة كاملة، وأن يكون متمتعاً بالجنسية الأمريكيّة لمدة سبع (07) سنوات على الأقل، وأن يكون مقيماً بصفة دائمة في نفس الولاية التي يرشّح نفسه فيها لتمثيلها بالمجلس.

ثانياً: اختصاصات الكونغرس الأمريكي واستئنار مجلس الشيوخ ببعض الصلاحيات:
يتمتع الكونغرس الأمريكي بمجلسيه بعدّة وظائف ذات أهمية بالغة، غير أنّ هناك من الاختصاصات تلك التي يتفوّق فيها مجلس الشيوخ على مجلس النواب.

1 - دورات الكونغرس الأمريكي واختصاصاته:

طبقاً للتعديل الدستوري الأمريكي لسنة 1934، ينعقد الكونغرس في دورة مدّتها سنتان، ولا يمكنه تمديد هذه الدّورة إلّا إذا رأى ضرورة في ذلك، ولا يجوز لأحد المجلسين تأجيل دورة انعقاده إلّا بموافقة المجلس الآخر. وللكنغرس كامل الحرية في سن التشريعات ولا يقيدّه في ذلك إلّا ما ينص عليه الدستور الفيدرالي من حقوق أساسية للأفراد، كما يمارس الكونغرس وظائف أخرى هامة تتمثّل فيما يلي⁽¹⁾:

- حق تعديل الدستور، لكن بموافقة أغلبيّة ثلثي (2/3) الأعضاء في كلّ مجلس وبموافقة ثلاثة أرباع (3/4) الولايات.
- إمكانية انتخاب رئيس الولايات المتحدة الأمريكيّة في حالة عدم إحراز أحد المترشّحين على أغلبيّة أصوات الناخبين.
- إمكانية توجيه الاتّهام لرئيس الولايات المتّحدة الأمريكيّة ول كبار الموظفين الفيدراليين في حالة ما إذا تورّطوا في أخطاء فادحة كجريمة الخيانة العظمى أو الرّشوة أو الفساد، حيث يتولّى مجلس النواب توجيه الاتّهام، بينما يقوم مجلس الشيوخ بمحاكمة المتّهم⁽²⁾.

(1) - راجع: سالمي عبد السلام : " نظام المجلسين في النّظام الدستوري الجزائري ...، مرجع سابق، ص 83 و ص 84.

(2) - لقد استعمل هذا الإجراء في الولايات المتحدة الأمريكية لأول مرة عام 1868 ضدّ الرئيس "جاكسون"، لكن مجلس الشيوخ لم يصوّت آنذاك لإقالته. وقد كان هذا الإجراء ذاته سبباً في إقالة الرئيس "نيكسون" عام 1974. كما استعمل أيضاً هذا الإجراء ضدّ الرئيس "كلنطن" بعدما اتّهمه مجلس النواب بتاريخ 19 ديسمبر 1998، ولمّا أُحيل هذه المسألة على مجلس الشيوخ لمحاكمته، انتهت ببراءته لعدم توفّر أغلبيّة ثلثي أعضاء المجلس، وذلك بتاريخ 12 فيفري 1999. راجع: مصطفى حسن البحري : " الرقابة المتبادلة بين السلطتين ...، مرجع سابق، ص 321.

- إمكانية إنشاء المرافق العامة وتحديد اختصاصاتها، وإمكانية إعلان الحرب.
- بالإضافة إلى اللجان الدائمة، يمكن للكنغرس تكوين لجان عارضة لأمر خاصة.

2- تفوق مجلس الشيوخ على مجلس النواب:

- يختصّ المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية أساسا بإعداد التشريع⁽¹⁾، فعندما يوافق المجلس الذي يُعرض عليه أولًا قانون معيّن للنظر فيه، يحال هذا القانون إلى المجلس الآخر للنظر فيه، فإذا أقرّه هذا الأخير يحال إلى الرئيس لإصداره.
- يبدو لنا ممّا سبق أنّ العلاقة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب تكمن في ضرورة موافقتها معا على كلّ نص يُعرض عليهما، لكن مع ذلك قد تتميز هذه العلاقة أحيانا بتفوق واضح لمجلس الشيوخ على مجلس النواب، وهذا ما يتجلّى من خلال ما يلي:
- ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على تعيين الرئيس الأمريكي لبعض الموظفين السامين في الدولة، كالسّقراء والقناصل وأعضاء المحكمة العليا.
 - طول مدّة العضوية في مجلس الشيوخ، إذ هي محدّدة بستّ سنوات بينما هي محدّدة بسنتين فقط في مجلس النواب.
 - رئيس مجلس الشيوخ هو الشخصية الثانية في هرم السلطة بعد الرئيس الأمريكي.
 - قلة عدد أعضاء مجلس الشيوخ مقارنة بعدد أعضاء مجلس النواب، وهذا ما يتيح الفرصة الكاملة للمناقشات حتى تكون أكثر تنظيما وأكثر عقلانية.
 - تفوق مجلس الشيوخ في حالة حدوث خلاف بين المجلسين حول قانون معيّن، فرأي مجلس الشيوخ غالبا هو الرّاجح أمام اللّجنة المشتركة، ويرجع ذلك إلى خبرة أعضائه وتمتّعهم بالوقت الكافي لدراسة القوانين ومناقشتها لأنّ مدّة عضويتهم هي الأطول.

(1) - لقد جرى العمل على تقسيم ما يصدر من مجلس الشيوخ ومجلس النواب معا إلى 03 أنواع من الأعمال وهي كالتالي:

- مشاريع القوانين: والتي تخضع لسلطة الرئيس في الموافقة أو الإعتراض .
- القرارات المشتركة: وهي كذلك مشاريع قوانين، عادة ما تتصل بموضوع واحد فقط ، كما أنّها تخضع لسلطة الرئيس في الموافقة أو الاعتراض.
- القرارات المتوافقة: وهي قرارات ليس لها أثر من الناحية التشريعية، وهي غالبا ما تعبّر عن آراء وأهداف ومبادئ المجلسين، حيث أنّها تتعلق بالناحية الإجرائية المحضة .

أمّا ما يتعلّق بمشاريع القوانين الخاصة بتحصيل إرادات الدولة، فالدستور الأمريكي خول هذا الحق لمجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ.

راجع : أيمن محمد شريف: " الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين...، مرجع سابق، ص 285 (على الهامش).

ثالثاً: تراجع الازدواجية التشريعية بسبب تزايد نفوذ السلطة الفيدرالية المركزية: إذا كانت الازدواجية التشريعية ضرورية في الدولة الفيدرالية، فإنّ التطوّرات الحديثة للنظام الفيدرالي قد أثبتت ضعف وتراجع هذا النظام بسبب زيادة تقوية نفوذ السلطة المركزية على حساب سلطات الولايات الداخلة في الإتحاد، وذلك في مختلف المجالات الاقتصادية والمالية والسياسية⁽¹⁾.

أ - على المستوى الإقتصادي:

نظراً لحاجة الأنظمة الاقتصادية العصرية القائمة على الإنتاج والتوزيع إلى فضاءات واسعة، فإنّ الدولة الفيدرالية تتولّى تنظيم ذلك عن طريق احتكارها لسلطة إصدار التنظيمات والقوانين باعتبارها حامية التوازن "L'équilibre" في المجتمع.

ب - على المستوى المالي:

تحتكر الدولة الفيدرالية جميع الموارد المالية العامة وكلّ مصادر الثروة خاصة ما يتعلّق بالضرائب والدّخل، حيث تتولّى توزيع هذه العائدات على الدويلات في شكل إعانات "Subventions" على نحو يسمح لها بتحقيق هدف معيّن ومحدّد.

ج - على المستوى السياسي:

تُتظّم الأحزاب السياسية في الدولة الفيدرالية (الولايات المتّحدة الأمريكية) على أساس تقوية نفوذ سلطة الدولة الفيدرالية ووحدها، إذ يُعتبر العديد من رجال السياسة والقانون أنّ المُنتخبين المحليين ما هم إلّا مجرد موظّفين تابعين للدولة المركزية، وبالتالي فهم لا يعملون سوى على تنفيذ برامج الحكومة المركزية الفيدرالية⁽²⁾.

(1) - Cf - CHANTEBOUT Bernard : « Droit constitutionnel et sciences politiques ..., Op.cit, p 74.

(2) - « Aux Etats-Unis par exemple, on constate que les intérêts locaux sont défendus avec plus d'acharnement par les représentants soumis à la réélection tous les deux ans que par les sénateurs élus pour six ans et davantage soucieux de l'intérêt de la collectivité nationale prise dans son ensemble ... ».

Cf - CHANTEBOUT Bernard : « droit constitutionnel et sciences politiques..., Ibid, p75.

المطلب الثاني

ظهور الازدواجية التشريعية في الجزائر ومدى ملاءمتها

قرّر المؤسّس في دستور 1996 وعلى إثر الأزمة الصّعبة التي عرفت الجزائر من كلّ النواحي تقريبا مع بداية سنوات التسعينات، ولأوّل مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية⁽¹⁾، الأخذ بالازدواجية التشريعية، وذلك بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني. مع الإشارة إلى أنّ اعتماد هذا النظام في الجزائر لم يكن وليد الصدفة ولم يكن نتاجا من العدم، بل كانت له خلفيات وظروف خاصّة أدّت إلى ظهوره (الفرع الأوّل) وهذا في ظلّ تعارض آراء ومواقف العديد من الأساتذة تجاه تبنيه بين مؤيّد له ومعارض (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل

دواعي وظروف أخذ الجزائر بالازدواجية التشريعية

إنّ في غياب الأسباب التاريخية والأرستقراطية، وفي ظلّ صعوبة وعدم وضوح الأسباب التي كانت وراء تبني الجزائر للازدواجية التشريعية، يمكن استنتاج دواعي تأسيس الغرفة الثانية إلى اعتبار مجلس الأمة وسيلة ظرفية تهدف إلى ضمان استقرار مؤسّسات الدولة (أوّلا) إلى جانب أنّه يعدّ ضرورة ملحة فرضتها السلطة الحاكمة بهدف تقوية العمل التشريعي وتعزيز الديمقراطية (ثانيا).

أوّلا: مجلس الأمة وسيلة ظرفية لضمان الإستقرار المؤسّساتي:

تعتبر الظروف الصّعبة التي مرّت بها الجزائر في بداية سنوات التسعينات، سواء من ناحية ما أسفرت عنه نتائج الدور الأوّل من الانتخابات التشريعية لسنة 1991، أو من ناحية الفراغ الدستوري الذي أحدثته استقالة رئيس الجمهورية السيّد "الشانلي بن جديد" بتاريخ

(1) - عرفت التجربة الدستورية في الجزائر صدور أربعة دساتير شكلية هي كلّ من : دستور 1963، دستور 1976، دستور 1989 ، وأخيرا دستور 1996 المعدّل والمتمم.

12 جانفي 1992⁽¹⁾، والتي اقترنت بشغور البرلمان بالحل⁽²⁾، وبالتالي عدم الإستقرار السياسي. كل هذه المعطيات كانت الدافع الأول لنشأة مجلس الأمة⁽³⁾، من أجل ضمان الإستقرار المؤسّساتي، وهذا ما يتأكّد من خلال تشكيلة المجلس واختصاصاته.

1 - من حيث تركيبة المجلس وعهدة أعضائه:

يظهر من خلال الانتخاب غير المباشر لثلاثي أعضاء مجلس الأمة من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية وتعيين الثلث الباقي من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات العلمية والمهنية والإقتصادية⁽⁴⁾، أنّ مجلس الأمة ما هو إلا وسيلة لضمان بعض التوازنات في هذه المؤسسة، كما أنّ زيادة عهدة أعضاء مجلس الأمة بسنة واحدة على عهدة أعضاء المجلس الشعبي الوطني وكذلك على عهدة رئيس الجمهورية المقدرتان بخمس سنوات كاملة⁽⁵⁾، ما هي إلا وسيلة لتفادي أيّ فراغ دستوري قد ينتج عن شغور كل المؤسسات الدستورية في آن واحد، وبالتالي ضمان استقرار واستمرارية مؤسسات الجمهورية⁽⁶⁾.

2 - من حيث اختصاصات المجلس وكيفية تصويته على القوانين:

طبقا لأحكام المادة 98 من دستور 1996 نجد أنّ مجلس الأمة يتمتع باختصاصات تسمح له بالمشاركة في النشاط التشريعي على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني،

(1) - بعد إستقالة رئيس الجمهورية الأسبق السيّد " الشاذلي بن جديد " بتاريخ 12 جانفي 1992، تم إنشاء المجلس الأعلى للدولة بموجب إعلان المجلس الأعلى للأمن، مؤرخ في 14 جانفي 1992، ج ر عدد 03 مؤرخ في 15 جانفي 1992، والذي امتدّت مهمته إلى غاية 30 جانفي 1994 وهو تاريخ تعيين السيّد "اليامين زروال " رئيسا للدولة خلفا للمجلس الأعلى للدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 94 - 40 مؤرخ في 29 جانفي 1994، يتعلّق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، ج ر عدد 06 مؤرخ في 31 جانفي 1994. كما عوّضت المؤسسة التشريعية بالمجلس الإستشاري ثم بالمجلس الوطني الإنتقالي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92- 39 مؤرخ في 04 فيفري 1992، ج ر عدد 10 مؤرخ في 09 فيفري 1992 (معدّل ومتمّم). ولمزيد من التفاصيل: أنظر:

ليباد ناصر: "القانون الإداري"، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة 03، لباد للنشر، الجزائر، 2005، ص 124.
(2) - مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حلّ المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 02 مؤرخ في 05 جانفي 1992.

(3) - أنظر: مقران آيت العربي: " نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى "، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص 64.

(4) - أعلاه: ما بعده: ص 53 و ص 54 و ص 56.

(5) - أنظر المادتين 74 و 102 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

(6) - أنظر: ناجي عبد النور: " المدخل إلى علم السياسة "، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 77.

رغم أنه لا يملك سلطة اقتراح القوانين أو تعديلها ولا إمكانية التصويت على ملتمس الرقابة أو مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. يعدّ شرط توفر أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس للتصويت على القوانين ضماناً أخرى وموازنة سياسية، حيث تضمن هذه النسبة نوعاً من حق الاعتراض، خاصة إذا أفرزت نتائج الانتخابات المحلية عن تشكيل مجالس شعبية مُنتخبة تابعة في أغلبها لحزب رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وفي هذه الحالة نكون أمام مجلس أمّة شكلي تابع كلية لرئيس الجمهورية، وبالتالي فهو يعدّ وسيلة فعّالة لمساندة عمل الحكومة لتنفيذ برنامج الرئيس.

3 - من حيث مكانة رئيس مجلس الأمة في سلم جهاز السلطة:

تؤكد مكانة رئيس مجلس الأمة في سلم السلطة حسب أحكام المادة 88 من دستور 1996 أنّ غرض المؤسّس هو ضمان الإستمرارية والإستقرار السياسي لمؤسّسات الدولة، إذ أنّه في حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية، يتولّى رئيس مجلس الأمة هذه المهام بالنيابة عنه ريثما تُجرى الانتخابات الرئاسية⁽²⁾. كما تعدّ إمكانية حلّ المجلس الشعبي الوطني واقترانها بشغور رئاسة الجمهورية من أهمّ الأسباب التي دفعت بالمؤسّس إلى تأسيس الغرفة الثانية خاصة وأنها غير قابلة للحل⁽³⁾، بل أنّ طريقة التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة كلّ ثلاث سنوات تمنح له طول النفس، وبالتالي استمرارية نشاطه وتحقيق نوع من الإستقرار لهذه المؤسّسة التشريعية.

(1) - راجع: بوسلطان محمد: " نظام الغرفتين في البرلمان، بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة "، مداخلة في الملتقى

الوطني حول نظام الغرفتين، ج01...، مرجع سابق، ص77.

لكن هذا القول غير صحيح دائماً، والدليل على ذلك هو:

أنّ الإنتماء إلى الحزب الذي يسيطر على أغلبية المقاعد في المجالس المحلية لا يُعدّ كافياً لضمان الفوز بانتخابات مجلس الأمة، وإنّما ذلك مرهون بمدى صلابته للعلاقات بين المترشّح والمنتخبين المحليين، حيث يسمح الاقتراع بالأغلبية لانتخاب أعضاء مجلس الأمة لأيّ عضو محليّ أن يدخل الانتخابات باسمه الخاص دون تركية من الحزب السياسي الذي ينتمي إليه، كما أنّ هذه الطريقة تسمح بالفوز للمترشّح الذي له ارتباط محليّ وثيق.

أنظر: خويضر طاهر: "تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة، بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن" الفكر البرلماني، عدد 11، جانفي 2006، ص 72.

(2) - أعلاه: ما بعده ص 65 و ص 66.

(3) - إنّ عدد الغرف الثانية القابلة للحلّ عبر العالم اليوم قليل يُقدّر بتسعة عشر 19 حالة فقط منها: إيطاليا، إسبانيا، هولندا،

اليابان، المغرب، الأوروغواي...، وغالباً ما يكون ذلك في ظلّ شروط تجعل من اللجوء إلى الحلّ مسألةً مستحيلة تقريباً.

راجع: شريط أمين: " واقع البيكاميرالية في العالم، ومكانة التجربة الجزائرية فيها "، مداخلة في وقائع الملتقى

الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 31 و ص 34.

ثانيا: مجلس الأمة ضرورة فرضتها السلطة الحاكمة:

نجد إلى جانب بعض الظروف الخاصة التي أدت إلى نشأة مجلس الأمة، أن هناك بعض المبررات التي تتحجج بها السلطة الحاكمة والتي تتمثل فيما يلي:

1 - تحسين ومضاعفة التمثيل الوطني:

رغبة في تجاوز نقائص الانتخابات التشريعية المباشرة الناتجة عن عدم تمثيل الأقليات أو فئات اجتماعية معينة مثل الكفاءات العلمية في جميع التخصصات، إضافة إلى العجز في تمثيل البعد الإقليمي للدولة، فإن طريقة تشكيل مجلس الأمة تعتبر ضمانا هامة لتحقيق ذلك، إذ تنص المذكرة الرئاسية الصادرة بتاريخ 12 ماي 1992 في هذا الاتجاه على أن وجود هذه الغرفة الثانية المعترف بها في الأنظمة الديمقراطية، يرمي في بلادنا إلى مضاعفة مجال التمثيل الوطني، وذلك عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذا الكفاءات والشخصيات مختلف المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾. وهذا ما نصت عليه أيضا المادة 101 من دستور 1996 :

" يُنتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث (1/3) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية ".

يهدف التنصيص على انتخاب أعضاء مجلس الأمة من طرف أعضاء المجالس المحلية إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، وهذا ما يؤدي إلى القضاء على سلبيات التمثيل الناتج عن الإقتراع العام المعتمد في انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني، وكذا سلبيات الإقتراع بالقائمة عن طريق التمثيل النسبي المعتمد في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة والذي لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن إرادة الأمة، ذلك لأن الناخب لا يمكنه اختيار الأسماء من بين القوائم المختلفة ولكنه مجبر على اختيار القائمة كلها⁽²⁾.

(1) - نقلا عن : أيت العربي مقران : " نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى ...، مرجع سابق، ص 64 .

(2) - راجع : خويضر طاهر : " تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة...، مرجع سابق، ص 76. ولمزيد من التفاصيل حول شروط وكيفية انتخاب كل من نواب المجلس الشعبي الوطني وثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة المنتخبين . ما بعده : ص ص 51 - 56 .

2- تدعيم العمل التشريعي وتثمين رشادة الحكم:

يظهر ذلك من خلال تدارك مشكلة افتقاد نواب المجلس الشعبي الوطني للتحكم في المسائل القانونية، ذلك من منطلق أنهم غير متخصصين بهذه المسائل، إذ أنه لا يُشترط فيهم أية دراية بالثقافة القانونية عند الترشح في القوائم الانتخابية، وبالتالي فإنّ نواب المجلس الشعبي الوطني قد يغفلون عن بعض المسائل بحكم عدم إلمامهم بها، في حين أنّ مجلس الأمة يضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات والمجالات، ممّا يسمح بتحسين الأداء التشريعي وتدقيقه ليكون أكثر فعالية⁽¹⁾، وهذا يؤدي بدوره إلى بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم في الدولة، انطلاقاً من اعتماد نظام جهوي في التمثيل كوسيلة سياسية للتسيير المحلي لبعض قضايا المجتمع، بهدف ضمان التلاحم الوطني وشدّ بنية الدولة الجزائرية وتكريس وحدتها الوطنية⁽²⁾.

3- تحصين السلطة التنفيذية وحمايتها:

إنّ الغاية من استحداث مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، هي تحصين السلطة التنفيذية وحمايتها في حال حصول أحد أقطاب المعارضة غير المرغوب فيه على أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني، فالى جانب حق حلّ المجلس الشعبي الوطني المخوّل دستورياً لرئيس الجمهورية⁽³⁾، فإنّ تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يقف في وجه الأغلبية، وقد عمل الدستور كذلك على جعل رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني في قمة هرم

(1)- أنظر: لعروسي رابح: " السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية 1997-2003 "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2004، ص31.

وهذا ما ذهب إليه أيضاً الأستاذ "مقدم سعيد"، في قوله بأنّ مجلس الأمة الجزائري يلعب دور: "صمام و أمان العمل التشريعي و التنفيذي"، كما أنّه يشكل دعماً كبيراً للغرفة الأولى في سبيل إحداث توازن مهم في سياسة البلاد باعتباره ضابطاً للتوترات "Régulateur des tentions".

راجع: مقدم سعيد: " التجربة الثنائية البرلمانية ...، مرجع سابق، ص 100 و ص 102 .

(2)- راجع: بوسلطان محمد: "نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 78.

(3)- تنص المادة 129 من دستور 1996 المعدّل والمتمم على:

"يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول".

لكن يبقى إجراء اشتراط استشارة هذه الهيئات ما هو إلا إجراء شكلي لا يمسّ في أيّ حال من الأحوال إرادة رئيس الجمهورية ورغبته في اللجوء إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني.

أنظر: بوكرا إدريس: " المراجعة الدستورية في الجزائر، بين الثبات والتغيير"، مجلة إدارة، عدد 01، 1998، ص 39 .

السلطة بعد رئيس الجمهورية، والغرض منه هو الدفاع عن برنامج رئيس الجمهورية وتأكيد حصانة السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

لكن رغم القول بأن وجود مجلس الأمة ما هو إلا أداة في خدمة الهيئة التنفيذية، إلا أننا نستنتج بعض الملاحظات التي تنفي ذلك، وهي:

- أن الوزير الأول مكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، لذلك فإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فإن مجلس الأمة لا حول ولا قوة له بخصوص هذه المسألة.

- لا مانع في أن يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، وكذلك الحكومة إذا أراد أن يلعب دور الحكم *Arbitre*، وبالتالي فلا جدوى من وجود مجلس الأمة في هذه الحالة.

- قد تكون أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة من أحزاب المعارضة، لذلك فإن دور الثلث الرئاسي في هذه الحالة سيكون "مهدّما" وليس "منشئا".

4- تعزيز وتعميق الديمقراطية:

تؤكد السلطة الحاكمة أن نشأة مجلس الأمة ترجع إلى أزمة الديمقراطية في الدول النامية الناجمة عن تنامي القوى الاجتماعية التي تسعى إلى المشاركة السياسية، وعجز المؤسسات الدستورية في هذه الدول عن استيعابها وتلبية مطالبها، إذ أن نظام الازدواجية التشريعية في بلادنا جاء تماشيا مع هذا السياق لإيجاد الصيغة السياسية القائمة على حرية التعبير عن الآراء والمصالح لمختلف القوى الاجتماعية الفاعلة بطريقة سلمية ومنظمة، وما يؤكد ذلك هو ما ذهب إليه في هذا الصدد رئيس مجلس الأمة الأسبق الراحل السيد "بشير بومعزة" في وصفه لمجلس الأمة بأنه "مخبر للديمقراطية"⁽²⁾.

(1) - هذا ما يفهم من تصريح عضو من حزب جبهة التحرير الوطني في مجلس الأمة، قائلا:

« En Algérie, nous savons bien que le choix de Abdelkader Bensalah, ... Après avoir occupé le poste du président de l'APN, il est aujourd'hui le président du Sénat. En suite, c'est le fervent défenseur du programme du président de la république ».

Cf - AIT MOUHOUB Zouheir : « Le vrai visage du conseil de la nation, le président du Sénat n°2 de l'Etat », journal *El watan week-end* du vendredi 11 décembre 2009, p 4.

(2) - نقلا عن : مقدم سعيد : " التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالإستئناس بالتجربة الفرنسية)، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 102.

الفرع الثاني

مدى ملائمة تأسيس مجلس الأمة

لا يزال التغيير المؤسّساتي الذي أحدثته دستور 1996 باستحداث مجلس الأمة ، محلّ نقاش كبير بين العديد من أساتذة القانون، إذ نجد أنّ البعض قد انحاز إلى تأييد وجوده، وبالتالي دعمه لنظام الثنائية البرلمانية⁽¹⁾ (أولاً) والبعض الآخر حاول التمسك بنظام وحدة البرلمان وإثبات عدم صلاحية وجود مجلس الأمة (ثانياً).

أولاً: مبررات الرأي المؤيد لوجود مجلس الأمة:

- أتجه هذا الرأي إلى تأييده لضرورة تأسيس مجلس الأمة وذلك للإعتبارات التالية:
- الحقيقة أنّ نظام الازدواجية التشريعية هو النظام الأمثل، ويُفسّر ذلك كونه الأصلح في المجتمع لتعميق الديمقراطية التعددية، وهو الأكثر نجاعة وفعالية في ترسيخ دولة القانون وترقية حقوق الإنسان والمواطن، وما يؤكّد ذلك هو التزايد المستمر لعدد الدول التي لجأت إلى اعتماد هذا النظام⁽²⁾.
- تظهر أهمية مجلس الأمة الجزائري في كونه الوسيلة المثلى لترسيخ العديد من الأهداف والقيم الوطنية الدستورية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية السامية، منها على الخصوص عصريّة وتحديث النظام السياسي وتوسيع وتعميق تمثيل جميع فئات وشرائح المجتمع في ظل التعددية السياسية، وتفعيل العمل البرلماني بصورة أكثر قوّة وفعالية في ممارسة مهام التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، وفي التحسيس لتطلّعات الشعب وحلّ

(1) - تتمثل الدّعائم التي يقوم عليها نظام الغرفتين في نظر هذا الرأي فيما يلي:

- المغايرة من حيث سن الناخب و سن المترشّح.
 - المغايرة من حيث عدد الأعضاء في كلّ من المجلسين.
 - المغايرة من حيث مدة النيابة وطريقة تجديد أعضاء كلّ من المجلسين.
 نقلا عن : لطيف عبد المجيد : "التطوّر التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ج 02 ...، مرجع سابق، ص ص 50-52.
 (2) - يزيد عدد الدول التي تبنت نظام الازدواجية التشريعية عام 1970 خمس وأربعون (45) دولة وفي عام 2000 ارتفع هذا العدد إلى ما يقارب 73 دولة، وهناك حوالي 15 دولة هي على أبواب إنشاء الغرفة الثانية في برلماناتها كلها من البلدان الثامية، لذلك يمكن القول بأنّ حوالي 80 % من سكان المعمورة اليوم يعيشون في ظلّ نظام الغرفتين".
 - أنظر : بن صالح عبد القادر : " مجلس الأمة ، عهدة و تجربة ... "، الفكر البرلماني ، عدد خاص، 2003 ، ص 15 و ص 16.

مشاكل المواطنين، وحماية وترقية التجربة الديمقراطية التعددية لضمان استقرار مؤسسات الدولة، و وقاية المجتمع والنظام الوطني من مخاطر الفتن والانزلاقات⁽¹⁾، وقد سجلت حصيلة التجربة الأولى لنظام الثنائية البرلمانية في ظل التعددية السياسية الكثير من النتائج الإيجابية الشاهدة على حسن اختيار هذا النظام⁽²⁾.

- يلعب مجلس الأمة الجزائري دور هيئة تفكير على مستوى إعداد القانون، وذلك من خلال تحسين صياغة نصوص القانون وتطوير نوعيتها بالنظر إلى تركيبته البشرية التي تضم كفاءات وطنية ورجال ذوي خبرة كافية، فما تمت فيه المداولة في مجلسين نيابيين أفضل مما تمت فيه المداولة من طرف مجلس نيابي واحد⁽³⁾.

- يعدّ مجلس الأمة الوسيلة الفعالة لمعالجة حالة الشغور وسدّ الفراغات التي تحدث في السلطة، خاصة الفراغ المؤسّساتي لرئاسة الجمهورية، كما أثبتت التجارب أنّ مجلس الأمة لعب دورا رائدا في المجال التشريعي والرقابي والسياسي وترقية العمل الديمقراطي وحتى في المجال الخارجي، حيث أعطى أهمية بالغة للعمل الدبلوماسي البرلماني بتنشيم علاقاته مع مختلف المجالس المشاركة في لقاءات الهيئات الدولية والإقليمية⁽⁴⁾.

- باعتبار أنّ مجلس الأمة يمثلّ الشعب، فإنّه يجسّد هذا التمثيل في إطار إقليمي، وبما أنّه لا يمثّل الإقليم كما هو الحال في الدولة الفيدرالية، فهو يمثّله بواسطة الجماعات المحلية المنتخبة من طرف الشعب المنتمي إليها، وهذا ما يعزّز من النظام اللامركزي⁽⁵⁾.

(1) - هذا ما أكدّه أيضا السيّد " علي بن فليس " رئيس الحكومة الأسبق في قوله :

" يشكّل البرلمان بغرفتيه معقلا من معاقل ممارسة الديمقراطية في بلادنا، حيث تتجسّد فيه قيم التعددية في ظل احترام الرأي والرأي المخالف، وفضلا عن ممارسته لصلاحياته الدستورية فإنّ البرلمان بغرفتيه يُعتبر كذلك إطارا مفضّلا للنقاش حول التوجّهات الكبرى التي تدفع بالمجتمع إلى الأمام دائما وتجعله في منأى عن الانحرافات والانزلاقات التي كثيرا ما عانينا منها ... " . مقتطف من الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 10.

(2) - أنظر : قدياري حرز الله : " لمحة عن نظام الغرفتين، واقع وآفاق "، الفكر البرلماني، عدد 06، 2004، ص 77.

(3) - راجع : شيهوب مسعود : " نظام الغرفتين، النشأة والتطور ...، مرجع سابق، ص 37.

(4) - راجع : بوديار محمد : " مجلس الأمة الجزائري ...، مرجع سابق، ص 59 و ص 60 . وهذا ما ذهب إليه أيضا السيّد " علي بن فليس " في قوله :

" إنّ المشاركة الفعّالة لوفودنا البرلمانية في مختلف أطوار الحوار والمناقشة المنضّمة على الصّعيد الدولي، سمحت بلا جدال من نقل الصورة الحقيقية عن الجزائر والتّعريف بفحوى تجربتها والتّطوّرات التي تعرفها. إنّ هذا الأمر ليس هينا عندما نعرف الدور الفعّال والمتزايد الذي تلعبه الدبلوماسية البرلمانية في العلاقات بين الدول والمجتمعات، فلا يمكن أن ننسى بأنّ البرلمان بغرفتيه، رفع صوت الجزائر عاليا في المحافل الدولية لاسيما في وقت كانت بلادنا ومؤسساتنا مُستهدفة... " .

مقتطف من الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01...، مرجع سابق، ص 10.

(5) - أنظر : ناجي عبد النور : " النظام السياسي الجزائري، من الأحادية إلى التعددية السياسية "، ديوان المطبوعات الجامعية، مديرية النشر والتوزيع لجامعة قلمة، 2006، ص 186.

- إنَّ تشكيل مجلس الأمة بطريقة مغايرة عن المجلس الشعبي الوطني، يشكّل حاجزا منيعا ضد الحكم المطلق في ظلّ تكريس التعدّدية السياسية، لذا فإذا أصيب المجلس الشعبي الوطني بهيمنة الأغلبية، فإنّه لن يجد في طريقه أيّ حاجز، وبالتالي يستطيع أن يقهر الأقلّية الموجودة فيه ويؤسّس حكومة على طريقته، لذلك فإنّ وجود مجلس الأمة الذي يضم شخصيات من مختلف المجالات وبعدها أطول، تكون موافقته على القوانين ضرورية لتحقيق التوازن في المجتمع وترسيخ الإستقرار⁽¹⁾، كما أنّ حادثة التعددية السياسية في بلادنا، قد تؤدي إلى فوز أغلبية حزبية ساحقة تتسبّب في تجاوزات ضد الأقلّية، وقد يؤدي الأمر إلى تهديد الدولة نفسها في طبيعتها ومقوماتها، خاصّة عندما تكون هذه التعدّدية غير منظمّة في إطار نظام حزبي مستقرّ وثابت، ومن ثمة لا بدّ من وجود هذه الغرفة الثانية لكبح هذا النوع من الجموح أو الحكم المطلق⁽²⁾.

ثانيا: مبررات الرّأي المعارض لوجود مجلس الأمة:

يستند أصحاب هذا الاتجاه إلى الحجج التالية :

- يظهر عدم جدوى مجلس الأمة وضرورة إلغائه لأسباب إقتصادية تقتضيها الظروف الرّاهنة، التي تتطلّب توفير أموال ضخمة تتفق في غير موضعها مثلما هو قائم بالنسبة لمجلس الأمة، وبالتالي ما يُنفق على هذا المجلس يمكن توجيهه للعمل على تحسين هذه الظروف الإقتصادية بدلا من أن يُثقل ميزانية الدولة ويزيد من أعبائها وتكاليفها⁽³⁾.

(1) - ما يؤكّد ذلك هو تصريح رئيس مجلس الأمة الأسبق السيّد "بشير بومعزة" - رحمه الله - عند تنصيبه لمجلس الأمة بتاريخ 05 جانفي 1998، حيث قال :

"إذا كان المجلس الشعبي الوطني يعبر عن البعد الديمغرافي، فإنّ الغرفة الثانية، بانتخاب أعضائها بصفة غير مباشرة، ونظر للأهمية التي توليها لتمثيل الفئات الاجتماعية والثقافية المكوّنة للمجتمع، فهي تشكّل قفزة نوعية في ترسيخ الاستقرار الذي يميّز الديمقراطيات الكبيرة والمجتمعات الحديثة..."

نقلا عن: خويضر طاهر : " تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة، بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن..."، مرجع سابق، ص 63.

(2) - راجع : بوديار محمد : " مجلس الأمة الجزائري ... "، مرجع سابق، ص 58.

(3) - هذا ما يؤكّده الأستاذ " صاحب حكيم " ضمن محتوى الفقرة التالية :

« ... Le bicaméralisme tel qu'il a été conçu et mis en œuvre actuellement n'est d'aucune utilité, sinon qu'à consommer des budgets et gratifier la clientèle, il gagnerait à être affiné, au moins, en introduisant le système de la navette et la procédure d'examen des textes de lois ... »

Cf -SAHEB Hakim:« Révision constitutionnelle, un enjeu fondamental », partie 2, Journal El watan week - end du mercredi 03 décembre 2008, p 23.

- يتّصف نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية بأنّه نظام غير متعادل وبالتالي فإنّ وجهة نظر المؤسّس لعام 1996 حول نظام البيكاميرالية لم تكن كاملة، خصوصا فيما يتعلق بتداول النصوص القانونية، حيث يرتبط الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فإنّ مجلس الأمة يلعب دورا مزدوجا في العملية التشريعية، حيث أنّه من جهة، يقع في مركز التابع للمتبوع في هذا المجال (تابع للمجلس الشعبي الوطني)، ومن جهة أخرى، فإنّه يعدّ جهازا رقابيا حادا لقصّ النصوص القانونية التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي يرى أنّها غير ملائمة شكلا أو موضوعا لتصوره لإرادة الأمة⁽¹⁾.

- إنّ اختصاصات مجلس الأمة شبيهة لصلاحيات الكثير من المجالس الوطنية المتخصصة كالمجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي (Le C N E S)، وبالتالي فإنّ هذه المجالس يمكنها أن تضطلع بهذا الدور، خاصّة وأنّها تضمّ العديد من الخبرات الفنية العالية المستوى قادرة على أن تقدّم قدرا أكبر وأعمق من المشورة الفنية، وهذا ما يجعل من مجلس الأمة الجزائري مجرد مجلس وهمي عديم الجدوى، وأنّه غرفة لا يتعدّى دورها مهمّة التسجيل والحفظ فقط⁽²⁾.

- إنّ وجود مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني لم يغيّر كثيرا من الوتيرة التي درجت عليها السلطة التشريعية قبل صدور دستور 1996 بل على العكس، فالبرلمان يشهد تدخلا متزايدا من طرف السلطة التنفيذية، خاصة بتعيينها لثلث أعضاء مجلس الأمة مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، وهذا إحباط لفكرة "ديمقراطية المجلس" وأنّ البرلمان هو الممثل الحقيقي للإرادة الشعبية⁽³⁾.

- إنّ النص القانوني المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، لا يكتسب القوة القانونية إلّا إذا صادق عليه مجلس الأمة بثلاثة أرباع أعضائه، علما أنّ هذا المجلس

(1)- أنظر : كايس شريف : "مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2006، ص 127.

(2)- راجع: بوجمعة صويلح : "مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والإستقرار ..."، مرجع سابق، ص 130.

(3)- لقد ذهب الأستاذ "شريط أمين" في نفس هذا الإتجاه باعتباره لمجلس الأمة غرفة من التّرجة الثانية، وذلك في قوله: "إنّ الغرفة الثانية ليست فقط أقلّ شرعية وأقلّ ديمقراطية من الغرفة الأولى، بل تعيق الديمقراطية ذاتها، فلا غرابة إذن في أن تسمّى هذه الغرفة بالغرفة الثانية أي الثانوية، الأشبه بالزائدة الدودية في الجهاز التشريعي للدولة ...". راجع : شريط أمين : "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج01...، مرجع سابق، ص 26.

مشكل من أعضاء مُنتخبين وآخرين معيّنين، فلو يشتدّ الصّراع بين الكتل المشكلة له، سيصعب على المجلس ممارسة الوظيفة التشريعية، فالثالث الرئاسي قد يلعب دورا تحكيميا بين هذه الكتل، كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة « *Minorité de blocage* » التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو في رفضه⁽¹⁾، وهذا ما يعرقل مسار اكتمال العمل التشريعي.

خلاصة القول نرى أنه يمكن الإبقاء على مجلس الأمة شرط أن تُدعم اختصاصاته التشريعية، بمنحه حق المبادرة بالقوانين ومناقشتها وتعديلها بصفة مستقلة عن الغرفة الأولى، مع ضرورة توسيع مجال التمثيل فيه بالعمل على ضم فئة الجامعيين إلى تشكيلته، لأنّ ذلك سيسمح فعلا بتجسيد التمثيل الكافي للدولة ووطنيا ومحليًا ولمختلف الشرائح والمستويات. أمّا بقاء مجلس الأمة على شكله الحالي، فإنّه سيؤدّي فعلا إلى تأكيد حصانة السلطة التنفيذية دون الاهتمام بانشغالات ومطالب الشعب، وهذا ما عبّر عنه نائب رئيس اللجنة الدولية لحقوق الطفل في هيئة الأمم المتحدة السيّد الدكتور "فلاحي كمال" قائلا:

« *Hormis, le lever de main pour dire oui à n'importe quel projet de lois, ces sénateurs ne font absolument rien, leur rôle ne se résume qu'à enregistrer les amendements décidés par le gouvernement et approuvés par l'APN, regardez ce qui s'est passé pour les habitants de Diar Echems et la grève des enseignants, le Sénat aurait pu intervenir pour être à l'écoute de toutes les préoccupations de la population et d'interpeler le gouvernement pour apaiser les tentions...* »⁽²⁾.

أمّا ما نختم به هذه المسألة فهي مقولة أحد المفكرين الإنجليز، حيث قال:

« *Un corps législatif divisé en deux chambres est une charrue attelée d'un cheval devant et d'un cheval derrière qui tirent en sens inverse* »⁽³⁾.

(1) - نقلا عن: كايس شريف : "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01...، مرجع سابق، ص 65.

(2) - Cf-AIT MOUHOUB Zouheir : *Le vrai visage du conseil de la nation...*, Op.cit , p04.

(3) - أنظر: خروف عبد الوهاب : " نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 02...، مرجع سابق، ص 65.

Encyclopédia Universal Bicaméralisme, 1998.

نقلا عن :

المبحث الثاني

مدى فعالية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري

كانت للإنزلاقات الخطيرة التي عاشتها الجزائر في بداية التسعينات انعكاسات سلبية ووخيمة جدًا على الحياة العامة، سواء السياسية أو الأمنية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، والتي أدخلتها في دوامة من العنف والفوضى كادت على إثرها أن تندثر كل مؤسسات الجمهورية.

محاولة لتجاوز هذه الأزمة العويصة، جاء دستور 28 نوفمبر 1996 بفقرة نوعية في المسارين القانوني والسياسي، وذلك باستحداث المؤسس لمجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، حيث يتولى البرلمان القائم بغرفتيه أساسا مهمة التشريع، سواء بقوانين عادية أو قوانين عضوية، وذلك باعتباره الهيئة الأساسية في هذا المجال (المطلب الأول).

لكن على الرغم من هذا الإصلاح التشريعي الهام، إلا أن الازدواجية التشريعية التي تبناها المؤسس الجزائري لا تزال محدودة وغير كاملة، خاصة وأن تطبيق هذا النظام في بلادنا لا يسمح بالتعبير عن مصالح الأمة⁽¹⁾، وهذا ما يؤكد انعدام التوازن بين المجلسين لا من حيث التشكيلة ولا من حيث الاختصاصات، خصوصا مع هيمنة المجلس الشعبي الوطني على أغلب الاختصاصات التي لا يتمتع بها مجلس الأمة، وهذا ما يحول بالتالي دون تحقيق المزايا الكاملة للازدواجية البرلمانية، ويجعل العلاقة بين الغرفتين البرلمانيتين علاقة شكلية بعيدة عن الإزدواجية التشريعية الحقيقية⁽²⁾ (المطلب الثاني).

(1) - لقد ذهبت الأمانة العامة لحزب العمال إلى القول: "... إن طبيعة البرلمان الجزائري لا تسمح له بالدفاع عن مصالح الأمة، فالعمال والإطارات والشباب والمتقاعدين هم من يستطيعون فعل ذلك، لأن مصالحهم تنطبق مع مصالح الأمة ضمن حركة واحدة ومع نقابتهم في وجه بعض المسؤولين الذين يرغبون في المساس بنظام الحماية الاجتماعية، متخذين الحرب التي يشنها الرئيس الفرنسي الحالي "ساركوزي" وحكومته ضد العمال الفرنسيين مثالا لهم ...". راجع: حنون لويزة: "تحيا الندوة العالمية المفتوحة، يحيا التضامن والاخوة العالميين"، مقتطف من مقال منشور في جريدة "الأخوة" ...، مرجع سابق، ص 01.

(2) - هذا ما أكدته الأستاذة "كايس شريف" في قوله: "إن نظام الازدواجية المعمول به في الجزائر ليس كاملا وليس تاما كما هو الشأن في مختلف الأنظمة المقارنة. لذلك فإن العناصر التي تنظم العلاقة بين الغرفتين البرلمانيتين تبين أن المؤسس الجزائري لم يرد اعتماد هذا النظام بصورة كاملة، فكان التجربة لم تنضج بعد. على هذا الأساس نرى بأن التجربة الدستورية الجزائرية الحالية لم ترق بعد إلى النظام الحقيقي لازدواجية الغرفتين البرلمانيتين....". نقلا عن: كاييس شريف: "مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ...، مرجع سابق، ص 133.

المطلب الأول

البرلمان الجزائري بغرفتيه هيئة أساسية في التشريع

يمارس البرلمان الجزائري صلاحياته التشريعية في المجالات التي تضمنتها المادة 122 من الدستور عن طريق التشريع بقوانين عادية، وكذلك المجالات التي تضمنتها المادة 123 عن طريق التشريع بقوانين عضوية، إلى جانب ميادين أخرى خصّصتها له أحكام عديدة من الدستور.

يقتصر الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان في إطار هذه المجالات على وضع القواعد والمبادئ العامة فقط، دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات، وهذا من شأنه أن يفسح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية من خلال ما تصدره في هذا المضمار من نصوص تنظيمية (مراسيم، قرارات....) تبيّن وتوضّح فيها كيفية تطبيق المبادئ والقواعد العامة التي يسنها البرلمان، خصوصا مع زيادة اتّساع مجال التنظيم على حساب مجال التشريع، ذلك باعتبار أنّ المجال التنظيمي وتطبيق القوانين هو من صلاحيات رئيس الجمهورية فيما يُعرّف بالمجال التنظيمي المستقل، وكذا الوزير الأول فيما يُعرّف بالمجال التنفيذي، وذلك بقوة نص المادة 125 من دستور 1996⁽¹⁾.

فإذا كانت الوظيفة الأساسية للبرلمان الجزائري بغرفتيه هي التشريع بقوانين عادية وقوانين عضوية كاختصاص أصيل له في مجالات محدّدة له دستوريا (الفرع الأول)، فإنّ أهمّ ميزة تفصل بين هاتين الطائفتين من القوانين، تكمن أساسا في الشّروط والإجراءات الخاصة اللازم توفّرها لسنّ القوانين العضوية مقارنة بالشّروط التي يتطلّبها سنّ القوانين العادية (الفرع الثاني).

(1) تنص المادة 125 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على:
"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصّصة للقانون ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

واستنادا إلى مضمون هذه المادة، نجد أنّ رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصّصة للقانون، وفي هذه الوضعية يمارس سلطة تنظيمية مستقلة مصدرها الدستور، وفي المقابل فإنّ سلطة الوزير الأول هي سلطة غير مستقلة، مهمّته تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، وكذا التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية. ولمزيد من التفاصيل حول موضوع "السلطة التنظيمية وأعمال الإدارة"، يمكن الرّجوع إلى :

-YELLES CHAOUICHE Bachir : *La relation gouvernement - administration en droit constitutionnel*, in *Idara*, n°01, 2000, pp 82 - 91.

الفرع الأول

نطاق الإختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان الجزائري

يظهر نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان بموجب أحكام دستور 1996 من ناحية توسيع مجالات القانون العادي (أولاً) وإدخال طائفة القوانين العضوية في هرم القواعد القانونية (ثانياً) مع إثارة إشكالية تداخل التشريع بقانون عادي أو قانون عضوي فيما يتعلق بالتنظيم القضائي (ثالثاً).

أولاً: توسيع تعداد مجالات القانون العادي:

لقد عمل المؤسس لعام 1996 على توسيع مجالات القانون العادي بإضافة قوانين أخرى، مع احتفاظه بنفس الطريقة المعتمدة في دستور 1989 في تحديد مجال القانون على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر⁽¹⁾.

كما أنه وفي غياب نص دستوري يحضر صراحة مجالا معيناً للتشريع فيه من طرف البرلمان بقوانين عادية، فهذا من شأنه توسيع دائرة الاختصاص التشريعي إلى مجالات أخرى شرط أن ترخص بذلك نصوص من الدستور⁽²⁾.

فاستنادا إلى نص المادة 122 من دستور 1996، نجد أنه تمّ توسيع مجالات القانون العادي إلى 30 مجالا، والتي تشمل ما يلي:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيّما الزواج، والطلاق والبنوة والأهلية، والتركات.
- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.

(1) - أنظر المادة 115 من دستور 1989، المنشور بموجب الأمر رقم 89 - 18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في إستفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989 (معدل ومتّم).

(2) - بقية الميادين الأخرى التي خصّصها دستور 1996 المعدل و المتّم للبرلمان للتشريع بقوانين عادية، تضمّنتها أحكام المواد التالية: 05، 17، 18، 19، 20، 23، 30، 37، 38، 39، 40، 42، 43، 44، 45، 46، 47، 49، 50، 51، 52، 53، 55، 57، 64، 67، 68، 71، 72، 170.

- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- نظام الإلتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية.
- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- المصادقة على المخطط الوطني.
- التصويت على ميزانية الدولة.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها.
- النظام الجمركي.
- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمياه.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.
- النظام العقاري.
- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني، واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.
- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

- وبالمقارنة بين نص هذه المادة مع نص المادة 115 من دستور 1989، نجد أن دستور 1996 قد أدخل ميادين هامة جديدة ضمن مجال القانون العادي، والتي كانت في السابق غير مخصصة له إطلاقاً، والتي تتمثل أساساً في المجالات التالية⁽¹⁾:
- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون العام للتوظيف العمومي.
 - القواعد المتعلقة بالدفاع الوطني، واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
 - إنشاء فئات المؤسسات.

ثانياً: إدخال طائفة القوانين العضوية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية:

- إضافة إلى توسيع مجالات القانون العادي، أدخل التعديل الدستوري لعام 1996 طائفة جديدة من القوانين هي القوانين العضوية⁽²⁾، والتي تحتل مكانة متميزة ضمن تدرج القوانين، حيث أنها توجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي⁽³⁾.
- حددت المادة 123 من الدستور سبعة (7) مجالات مخصصة للقوانين العضوية وهي:
- السلطات العمومية وعملها.
 - النظام المتعلق بالانتخابات.
 - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
 - القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
 - القانون المتعلق بقوانين المالية.
 - القانون المتعلق بالإعلام.
 - القانون المتعلق بالأمن الوطني.

(1)- أنظر: بوكرا إدريس : "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص 33 و ص 34.

(2)- لقد كانت فكرة القوانين العضوية موجودة في الجزائر من قبل حيث عرفت باسم " قانون إطار " *La loi cadre* لكن المجالات المخصصة لها لم تكن محددة، وهذه الفكرة موجودة منذ القدم في الأنظمة الدستورية الغربية، وهي مستوحاة من النظام الفرنسي حيث تزامن ظهورها مع صدور دستور 1849 الذي يعتبر القانون أداة ضاربة تسمح للبرلمان حتى بخرق الدستور، ولعلّ الخروقات التي تعرض لها دستور عام 1946 خير مثال على ذلك". راجع في هذا الصدد :

BERRAMDANE Abdelhak : « *La loi organique et lequilibre constitutionnel, chronique constitutionnel* », in R.D.P, n° 03, 1993, pp 719-768.

(3)- سعيداني جقيقة : "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2007، ص 75.

زيادة إلى هذه المجالات المخوّلة للبرلمان، نجد أنّ هناك أحكام أخرى وعديدة من الدستور نفسه قد منحت للبرلمان إمكانية التشريع بقوانين عضوية⁽¹⁾.

لكن رغم ذلك يبقى الإشكال المطروح بخصوص هذه المسألة، يتمحور أساسا حول مدى إمكانية تدخّل رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في أيّ مجال من هذه المجالات المخصّصة للقوانين العضوية ؟

لقد عمل المؤسّس على ضرورة توفير مجموعة من الشّروط الشّكلية والموضوعية عند سنّ القوانين العضوية خلافا للقوانين العادية، وبالتالي مبدئيا لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرّع عن طريق الأوامر في المجال المخصّص للقوانين العضوية، لأنّ وضع القوانين العضوية يتطلّب طبقا لأحكام المادة 165 فقرة 02 وكذا المادة 123 فقرة 03 دستور 1996 أن تخضع إلزاميا لرقابة الدستورية ورقابة المطابقة في آن واحد من طرف المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية، وهذا حتى يبدي المجلس رأيه فيها وجوبا بعد أن يصادق عليها البرلمان بغرفتيه⁽²⁾. كما أنّ دور البرلمان بشأن هذه القوانين ينحصر فقط في المصادقة والتصويت عليها من دون أيّة مناقشة أو تعديل طبقا لنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02⁽³⁾، التي تنص على:

"يُطبّق إجراء التّصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كلّ غرفة برلمانية للموافقة عليها، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أيّ تعديل.

يُعرض النصّ بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

يتّضح مما سبق أنّ التشريع في مجال القوانين العضوية هي سلطة خاصّة بالبرلمان دون سواه، ولقد أثبتت التجربة القصيرة لدستور 1996 ذلك، حيث أنّه لم يتدخّل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في المجال المخصّص للتشريع بواسطة

(1) - المجالات والميادين الأخرى التي خصّصها دستور 1996 المعدّل والمتمم، للبرلمان للتشريع بالقوانين العضوية قد تضمّنتها أحكام المواد التالية :

89، 92، 103، 108، 112، 115 فقرة 01، 153، 157 و 158.

(2) - أعلاه : مزيدا من التفاصيل : ما بعده : ص ص 44 - 47.

(3) - قانون عضوي رقم 99 - 02 مؤرّخ في 08 مارس 1998، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 مؤرّخ في 09 مارس 1999.

القوانين العضوية إلا تطبيقاً لأحكام المادة 179 من دستور 1996 والخاصة بالمرحلة الإنتقالية⁽¹⁾.

ثالثاً: تداخل التشريع بقانون عادي أو قانون عضوي في مجال التنظيم القضائي:

استناداً إلى ما جاء في المادة 122 من دستور 1996 والمتعلقة بمجال اختصاص القانون العادي، والتي تنص على: " يشرّع البرلمان بقوانين عادية في الميادين التي يخصّصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية:

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية "

وكذا ما جاء في المادة 123 والمتعلقة بمجال اختصاص القانون العضوي التي تنص على: " إضافة إلى المواضيع المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرّع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:

- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي "

نجد على ضوء نصّي هاتين المادتين أنّ البرلمان الجزائري بإمكانه أن يشرع في نفس المجال (مجال القانون العضوي) بواسطة وسيلتين قانونيتين مختلفتين، وهذا ما يثير إشكالية التمييز بين مهامه التشريعية بصفته مشرّع عادي بشكل لا يتداخل مع مهامه كمشرّع عضوي خلال عملية التشريع في مجال التنظيم القضائي؟⁽²⁾.

(1) - تنص المادة 179 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على: " تتولّى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل التي تدخل ضمن مجال القوانين العضوية".

- وقد عرفت المرحلة الثالثة التي جاءت تطبيقاً للحكم الإنتقالي الوارد في هذه المادة، صدور خمسة أوامر رئاسية من دون أن تُحدّد طبيعتها القانونية، وهذا خلافاً للمؤسس الفرنسي الذي أكد أنّ هذه الأوامر لها مرتبة القانون بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية استناداً إلى العبارة " *ordonnance ayant force de loi* " الواردة ضمن نص المادة 92 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

ولمزيد من التفاصيل: أنظر: لوناسي ججيقة: "السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996"، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 258.

- لكن على خلاف ذلك، لا يوجد هناك إطلاقاً ما يمنع رئيس الجمهورية من التشريع بالأوامر في المجال المخصّص للمشرّع العضوي حتى بعد انقضاء الفترة الإنتقالية، وذلك تطبيقاً لنص المادة 124 من دستور 1996 التي لم تقم أيّ تمييز بين مجال القانون العادي ومجال القانون العضوي اللذان يمكن في أيّ واحد منهما لرئيس الجمهورية أن يتخذ أوامر رئاسية، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، أو في الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور. نقلاً عن: نبالي فطة: "دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، التخصّص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 157.

(2) - راجع: سعيداني ججيقة: " مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري ...، مرجع سابق، ص 65.

إنّ ما يؤكّد هذه الإشكالية، أنّه من خلال تفحص النصوص القانونية المتعلقة بهذا المجال، يتبيّن لنا أنّ كلّ من مجلس الدولة ومحكمة التّنازع قد تمّ تنظيمهما بموجب قانونين عضويين، بعكس المحاكم الإدارية التي تمّ تنظيمها بموجب قانون عادي⁽¹⁾.

لكن بتدخل المجلس الدستوري بموجب الرّأي رقم 2005/01 الصّادر سنة 2005 والمتعلّق بالرقابة على مدى مطابقة القانون العضوي المتعلّق بالتنظيم القضائي للدستور، ميّز بين أحكام كلّ من المادة 122 من دستور 1996 المتعلّقة بالقواعد العامة المتعلّقة بالتنظيم القضائي، وأحكام المادة 123 من نفس الدستور المتعلّقة بالتنظيم القضائي، حيث جاء في مضمونه ما يؤكّد هذا التّمييز نهائيا من خلال ما يلي:

"اعتبارا من أنّ المؤسّس أسّس للتشريع بقانون عضوي فيما يتعلّق بالتنظيم القضائي بموجب المادة 123 من الدستور، كما أسّس للتشريع بقانون عادي يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالتنظيم القضائي بموجب المادة 122 من الدستور"⁽²⁾.

الفرع الثاني

الإجراءات المتميّزة لوضع القوانين العضوية ومكانتها القانونية

إنّ أهمّ ميزة تفصل بين القوانين العضوية والقوانين العادية، تكمن أساسا في الشّروط الخاصة الواجب توفرها لوضع القوانين العضوية (أولا) وكذا المكانة التي تحتلّها هذه الأخيرة مقارنة بالقوانين العادية⁽³⁾ (ثانيا) مع تباين موقف الفقه من فكرة سموّها (ثالثا).

(1) - لقد تمّ إنشاء مجلس الدّولة بموجب القانون العضوي رقم 98 - 01 مؤرّخ في 30 ماي 1998، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه (مرجع سابق). بينما تمّ إنشاء محكمة التّنازع بموجب القانون العضوي رقم 98 - 03، مؤرّخ في 03 جوان 1998، يتعلّق باختصاصات محكمة التّنازع وتنظيمها، ج ر عدد 39 مؤرّخ في 07 جوان 1998. أمّا المحاكم الإدارية فقد تمّ تنظيمها بموجب القانون رقم 98 - 02 مؤرّخ في 30 ماي 1998 يتعلّق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37 مؤرّخ في 01 جوان 1998.

(2) - أنظر الرّأي رقم 01 / ر.ق.ع / م . د / 2005، مؤرّخ في 17 جوان 2005، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر عدد 51، مؤرّخ في 20 جويلية 2005.

(3) - " تتميّز القوانين العضوية عن القوانين العادية من خلال شكلها، ومن خلال طبيعة المواضيع التي تنظمها والتي حدّدتها المؤسّس على سبيل الحصر، حيث أنّها تتعلّق بمسائل جوهرية وأساسية مقارنة بالمسائل العادية التي أنيطت للقوانين العادية، كما أنّها تخضع للرقابة السّابقة الإلزامية من طرف المجلس الدستوري قصد التحقق من مطابقتها لأحكام الدستور".

نقلا عن : كايس شريف : " ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري "، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 180.

أولاً: الشروط الخاصة لسن القوانين العضوية:

زيادة على ضرورة احترام البرلمان الجزائري بغرفتيه للمجالات التي خصّصتها له كل من المادة 122 والمادة 123 من دستور 1996، وكذا العديد من النصوص الدستورية للتشريع فيها سواء بقوانين عادية أو قوانين عضوية، يستوجب هذا النوع الأخير من القوانين (القوانين العضوية) شروطاً خاصة وإستثنائية تميّزها عن شروط سنّ القوانين العادية، والتي يمكن أن نستخلصها في ثلاث إجراءات هي على النحو التالي:

- يجب أن يحصل القانون العضوي حسب نص المادة 123 فقرة 02 من دستور 1996، على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾.

- إلزام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري حسب ما أكدته المادة 165 فقرة 02 من دستور 1996⁽²⁾.

- إبداء المجلس الدستوري لرأيه وجوباً وفقاً لما نصّت عليه كل من المادة 123 فقرة 03 والمادة 165 فقرة 02 من الدستور في ظرف عشرين (20) يوماً من تاريخ إخطاره من طرف رئيس الجمهورية، طبقاً لنص المادة 167 من دستور 1996.

كذلك وبالرجوع إلى النظام المحدّد لقواعد وإجراءات عمل المجلس الدستوري الصّادر بتاريخ 28 جوان 2000⁽³⁾، نجد أنّه قد نصّ في فصله الأول على رقابة مطابقة كلّ من القوانين العضوية والنّظاميين الدّاخلين للغرفتين البرلمانيّتين للدستور. لذا ففي حالة ما إذا وُجد حكم في القانون العضوي غير مطابق للدستور، فإنّه واستناداً إلى أحكام المادتين الثّانية والثّالثة من هذا النظام فإنّنا نميّز بين الحالتين التّاليتين:

(1) - تنص المادة 123 فقرة 02 و03 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على: "تتمّ المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

أمّا بالنسبة للتصويت على القوانين العادية في المجلس الشعبي الوطني، وفي ظلّ عدم تحديد الدستور للأغلبية اللازمة للمصادقة عليها، فإنّ النّظام الدّخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، قد حدّد بأغلبية النواب الحاضرين.

أنظر: المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر عدد 46 مؤرّخ في 30 جويلية 2000.

(2) - تنص المادة 165 فقرة 03 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على: "يبيد المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية، بعد أن يصادق عليها البرلمان".

(3) - النظام المحدّد لقواعد وإجراءات عمل المجلس الدستوري مؤرّخ في 28 جوان 2000، ج ر عدد 48 مؤرّخ في 06 أوت 2000، معدّل ومتّم بموجب المداولة المؤرّخة في 14 جانفي 2009، ج ر عدد 15 مؤرّخ في 18 جانفي 2009.

الحالة الأولى:

إذا صرّح المجلس الدستوري أنّ القانون العضوي المعروض عليه، يحتوي على حكم غير مطابق للدستور يستحيل فصله عن باقي أحكام القانون، فلا يتمّ إصداره إطلاقاً.

الحالة الثانية:

إذا صرّح المجلس الدستوري أنّ القانون العضوي المعروض عليه، يحتوي على حكم غير مطابق للدستور يمكن فصله عن باقي أحكام القانون العضوي، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون العضوي باستثناء الحكم المخالف للدستور، مع حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء "المدولة الثانية" قبل إصداره.

وبالمقارنة بين نصي المادتين 123 فقرة 02 و 165 فقرة 03 من دستور 1996، نجد أنّ الأولى قد نصّت على رقابة المطابقة وهي الخاص، أمّا الثانية فقد نصّت على رقابة الدستورية وهي بمثابة العام⁽¹⁾.

تعني رقابة المطابقة (*Le contrôle de conformité*) أنّ البرلمان، ليس مجبراً فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك لا بدّ أن تكون هذه القواعد القانونية مطابقة للدستور نصاً وروحاً، وهنا يضيق دور البرلمان. بينما رقابة الدستورية (*le contrôle de constitutionnalité*) فهي علاقة تبعية القانون للدستور، أي منع البرلمان من وضع قواعد تخالف الدستور مقارنة بما تفرضه رقابة المطابقة من تقييد⁽²⁾.

يُعتبر خضوع القوانين العضوية للرقابة الوجوبية من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها، إلى جانب الأغلبية اللازمة للمصادقة عليها، الإجراءات اللذان يميّزان هذه القوانين عن القوانين العادية⁽³⁾، رغم أنّ القانون العضوي رقم 99-02 لم يُشير إلى أيّ فرق

(1) - راجع : نبالي فطة : " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود ...، مرجع سابق، ص 153.

ولمزيد من التفاصيل حول « *le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conformité* » أنظر : LUCHAIRE François : « *Les lois organiques devant le conseil constitutionnel* », in R.D.P, n°02, L.G.D.J, Paris, 1992, p p 389 – 416.

(2) - أنظر : جبار عبد المجيد : "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية ونظام الانتخابات"، مجلة إدارة، عدد 01، 2000، ص 78 و ص 79.

(3) - Cf - LAGGOUNE Walid : « *La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie* », in *Idara*, n° 02, 1996, p p 11 – 15.

في الإجراءات المتبعة لسنّ كلّ من القوانين العضوية والقوانين العادية⁽¹⁾، بل اكتفى فقط بلفظي "مشاريع القوانين" و"اقتراحات القوانين"، والأكثر من ذلك أنّ القوانين العضوية الوحيدة التي اتّخذت استثناءا بموجب أوامر رئاسية، والتي جاءت تطبيقا لنص المادة 179 من دستور 1996 الخاصة بالمرحلة الإنتقالية، لم يتم عرضها إطلاقا على المجلس الدستوري لإبداء رأيه في مدى مطابقتها للدستور، باستثناء القانون العضوي المتعلّق بنظام الإنتخابات والقانون العضوي المتعلّق بالأحزاب السياسية.

أمّا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000 فقد اكتفى فقط بالنص على أن: "لا يُقبل كلّ تعديل موضوعه من اختصاص القانون العضوي، إلّا إذا أُدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا"⁽²⁾. وهذا دون أن يتطرّق إلى الإجراءات المخصّصة لدراسة القوانين العضوية والمصادقة عليها.

أخيرا وبمجرّد مصادقة البرلمان على القانون العضوي وقبل إصداره، يجب أن يُعرض من طرف الجمهورية على المجلس الدستوري، وذلك للتأكد من استيفائه لجميع الشّروط الشكلية والموضوعية الخاصة لوضعه والمحدّدة بموجب نصوص الدستور⁽³⁾.

ثانيا: تحديد القيمة القانونية للقوانين العضوية ومدى أهميّتها:

إنّ مسألة القيمة القانونية للقوانين العضوية لا تثير أيّ تناقض مع الدستور، باعتبار أنّ الدستور قد أكّد على سموّه في ديباجته التي جسّدت فكرة التوفيق والتعايش بين السلطة والحرية⁽⁴⁾، من خلال تحديدها لقواعد ممارسة هذه السلطة وتخصيصها لمجال ممارسة

- (1) - مقارنة بالنظام الفرنسي، نجد أنّ دستور 1958 قد نصّ على إجراءات خاصّة لسنّ القوانين العضوية، تتمثّل في:
 - أن لا يعرض مشروع أو اقتراح القانون في المجلس الذي قدّم إليه أوّلا إلا بعد مضي 15 يوما من تاريخ إيداعه.
 - لا يتم إقرار النص من طرف الجمعية الوطنية إلا بتوفر نصاب الأغلبية المطلقة من أعضائها.
 - لا يجوز إصدار القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ إلا بعد أن يصرّح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور، وهذا الإجراء الأخير يعدّ جوهريا كونه هو الذي يميّز القوانين العضوية عن القوانين العادية.
 - أنظر المادة 46 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).
- (2) - المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر سنة 2000 (مرجع سابق).
- (3) - تتمثّل الشّروط الشكلية في الشّروط المدرج ضمن المادة 123 فقرة 02 والمتعلّق بالمصادقة، أي حصول القانون العضوي على الأغلبية المطلقة للنواب (50% +1) و أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة، أمّا الشّروط الموضوعية، فهي تتمثّل في عدم معارضة نص القانون العضوي مع الدستور من حيث تجاهله لقواعده ومبادئه. راجع: سعيداني جبيقة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري ...، مرجع سابق، ص 72.
- (4) - راجع: نبالي فطة: "دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة...، مرجع سابق، ص 04 و ص 05.

الأفراد لحرياتهم وحقوقهم، إذ جاء ضمن الفقرة العاشرة منها : **"الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية"**. وهذا ما أكدّه رأي المجلس الدستوري رقم 97/02 الخاص بمراقبة مطابقة الأمر رقم 97-07 المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات للدستور، حيث جاء فيه: **"اعتباراً أنّ كلّ قانون لاسيّما العضوي منه، يجب أن لا تتخطّى أحكامه الحدود الدستورية، حيث لا تتعارض مع روح الدستور ذاته"**⁽¹⁾. كما جاء أيضاً ضمن محتوى رأي المجلس الدستوري رقم 98/02 الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 98-01 المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وعمله للدستور على أن: **"يبقى القانون العضوي خاضعاً للدستور من حيث الإنشاء داخل سلّم النظام القانوني للدولة، كما يجب أن يتقيّد أيضاً بنصوص الدستور"**⁽²⁾.

أمّا مسألة تحديد مكانة القوانين العضوية في هرم القواعد القانونية فهي تكمن في أسباب وأهداف وجودها في النظام الدستوري الجزائري لسنة 1996، لذا هناك من يرى أنّ الهدف من اعتناق هذه القوانين يكمن في تجنب التعديلات المتكرّرة لبعض القوانين والتي غالباً ما تؤدّي بدورها إلى تهديد الإستقرار القانوني وتعطيل العمل التشريعي. يتبيّن لنا من خلال تحديد القيمة القانونية للقوانين العضوية في النظام الجزائري، أنّ هذه الطائفة من القوانين تتولّى القيام بوظيفتين أساسيتين، وظيفة فنية ووظيفة سياسية⁽³⁾.

أ - الوظيفة الفنية للقوانين العضوية:

تتمثّل الوظيفة الفنية للقوانين العضوية في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية⁽⁴⁾، لذا فإنّ القانون العضوي يوجد في مرتبة أسمى من القانون العادي رغم أنّ كلاهما يصدر من نفس الهيئة التشريعية (البرلمان)، ويرجع هذا السموّ إلى الطبيعة القانونية للمواضيع التي يتناولها القانون العضوي وكذا الإجراءات الخاصة واللازمة لإعداده وسنّه.

(1) - أنظر الرأي رقم 02 / ر.ق.ع / م.د.، مؤرّخ في 06 مارس 1997، يتعلّق بمراقبة مطابقة الأمر رقم 97 - 07 المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر عدد 12 مؤرّخ في 06 مارس 1997.

(2) - أنظر الرأي رقم 02 / ر.ق.ع / م.د. مؤرّخ في 19 ماي 1998 يتعلّق بمراقبة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر عدد 37، مؤرّخ في 01 جوان 1998.

(3) - راجع: سعيداني جقيقة: **"مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري..."**، مرجع سابق، ص ص 75 - 78.

(4) - Cf - AVRIL Pierre et GIQUEL Jean : **« Droit parlementaire »**, 2^{ème} éd - Montchrestien, Paris, 1996, pp 192-199.

ب - الوظيفة السياسية للقوانين العضوية:

تهدف الوظيفة السياسية للقوانين العضوية إلى الحدّ من صلاحيات البرلمان وتقييد نشاطه عمداً، فبعد ضبط المؤسّس لمدة وعدد الدورات البرلمانية، وبعد حصره لمجالات التشريع المخوّلة لغرفتي البرلمان ووضعه لمجلس دستوري لرقابة دستورية القوانين الصادرة منه، وضع له حاجزا آخر من خلال تبنيّه أسلوب وآلية التشريع بالقوانين العضوية، باعتبار أنّ هذه الأخيرة تتعلّق بالمجالات الحسّاسة والإستراتيجية في الدولة⁽¹⁾.

ثالثاً: تباين موقف الفقه من فكرة "سموّ القوانين العضوية على القوانين العادية":

اختلف الفقه في تحديد المكانة القانونية للقوانين العضوية ضمن هرم تدرّج القواعد القانونية لذلك ظهر اتجاهان مختلفان، اتّجاه مؤيّد لفكرة سموّها على القوانين العادية، واتّجاه آخر معارض لهذه الفكرة، ولكلّ منهما حجّته فيما ذهب إليه.

1 - الرأى المؤيّد لفكرة سموّ القوانين العضوية على القوانين العادية:

يرى الفريق المؤيّد لفكرة سموّ القوانين العضوية على القوانين العادية أنّ القوانين العضوية تفرض نفسها على القوانين العادية، وبالتالي يجب أن تكون القوانين العادية مطابقة للقوانين العضوية، لأنّ هذه الأخيرة تحتلّ مركزاً خاصاً بين القواعد الدستورية والقوانين العادية، لذا فهي تسمو على القوانين العادية بسبب خصوصياتها الشكلية، وهذا ما يدعّمه الأستاذ **LUCHAIRE François** الذي ذهب إلى القول بأنّ القانون العضوي يسمو على القانون العادي، وبالتالي يُلغى كلّ قانون عادي مخالف لقانون عضوي، وما يزيد من تدعيم هذا الموقف أكثر هو أنّ القانون العضوي يستند في حيثياته للدستور فقط، بينما يستند القانون العادي في حيثياته للدستور وللنانون العضوي معاً⁽²⁾.

(1)- راجع : جبار عبد المجيد : " الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مرجع سابق ، ص ص 50 - 53.
منذ صدور دستور 1996 وإلى غاية 2010، تم إصدار تسعة (09) قوانين عضوية تتعلّق بالمجالات الهامة التالية: الأحزاب السياسية، نظام الانتخابات، اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، تنظيم الغرفتين البرلمانيّتين وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، القانون الأساسي للقضاء ، تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله ، التنظيم القضائي ، تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية.
نقلا من القاعدة المعلوماتية : Aliane info, base de données, package juridique 2010.

(2)- راجع : سعيداني جقيقة : " مكانة القوانين العضوية ...، مرجع سابق، ص 81 و ص 82. نقلا عن: LUCHAIRE François : « Les lois organiques devant le conseil..., Op.cit, p 404.

2- الرأي المعارض لفكرة سمو القوانين العضوية على القوانين العادية:

يرى الفريق المعارض لفكرة سمو القوانين العضوية على القوانين العادية أنّ القوانين العضوية هي قواعد تشريعية كبقية القواعد التشريعية الأخرى، فاستعمال عبارة "سمو" القوانين العضوية على القوانين العادية" يرجع إلى طبيعتها الخاصة واتصالها بتنظيم السلطات العامة⁽¹⁾، لذا يرفض هذا الرأي فكرة سمو القوانين العضوية على أساس أهمية المواضيع التي تنظمها، كون أنّ مجالات القانون العادي هي الأخرى ميادين حساسة لا تقل أهمية عن الميادين المخصصة للقوانين العضوية، حيث يتدخل المشرع العادي في الجزائر مثلا لتحديد شروط الأشخاص والتشريع في الأمور المتعلقة بالجنسية، وكذا المساهمة في وضع القواعد المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، ووضع القواعد المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، والتصويت على ميزانية الدولة وغيرها من المجالات الهامة التي يمكن للبرلمان أن يشرّع فيها بقوانين عادية⁽²⁾.

المطلب الثاني

مظاهر شكلية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري

إذا كان الغرض الأساسي الذي كان يهدف إليه المؤسس من خلال تكريسه لنظام الإزدواجية التشريعية هو تحسين العمل التشريعي، فإن الواقع يؤكد أنّ هذه الازدواجية باتت وهمية وشكلية، نظرا للاختلاف الموجود بين الغرفتين البرلمانيتين، والذي يظهر من جانبين أساسيين يتمثلان في انعدام التوازن بينهما بالنظر إلى تشكيلتيهما (الفرع الأول) وانعدام التوازن بينهما بالنظر إلى اختصاصاتهما (الفرع الثاني).

(1) - لمزيد من التفاصيل حول المقصود بعبارة " سمو القوانين العضوية على القوانين العادية "، يمكن الرجوع إلى: CAMBY Jean - Pierre : « La loi organique dans la constitution de 1958 », in R.D.P, n° 05, 1985 , pp 1401-1441.

(2) - نقلا عن : سعيداني ججيفة : " مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري...، مرجع سابق، ص 80 وص 81.

وللتعرف على بقية المجالات الهامة التي يمكن فيها للبرلمان الجزائري بغرفتيه أن يشرّع بواسطة القوانين العادية. راجع: ما قبله: ص 39 و ص 40.

الفرع الأول

انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى تشكيلتهما

يظهر عدم التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى تشكيلتهما، من حيث اختلاف طريقة اختيار أعضاء المجلسين وعددهم (أولاً) وكذلك من حيث اختلاف شروط العضوية في المجلسين وكذا عهدة أعضائهما (ثانياً).

أولاً: اختلاف طريقة اختيار أعضاء المجلسين وعددهم:

اعتمد المؤسس في دستور 1996 على عاملي الانتخاب والتعيين في تحديد تكوين الغرفتين البرلمانيتين، حيث يُنتخب كامل أعضاء المجلس الشعبي الوطني بطريقة مباشرة، بينما يتم الجمع بين الانتخاب والتعيين بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، حيث يتم انتخاب ثلثين (2/3) منهم بطريقة سرية وغير مباشرة⁽¹⁾.

أما عن الكيفية المتبعة في انتخاب أعضاء البرلمان بغرفتيه، فقد نصّت المادة 103 من دستور 1996 على أن:

" تُحدّد كيفيات انتخاب النواب وكيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي بموجب قانون عضوي"⁽²⁾، وهذا ما سنوضحه كل مجلس على حدى:

1- تشكيل المجلس الشعبي الوطني وعدد أعضائه:

لقد نصّت المادة 101 من دستور 1996 على أن الطريقة المُعتمدة في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني هي طريقة الإقتراع العام المباشر والسري.

كما نصّت المادة 101 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، على أن تُحدّد الدوائر الانتخابية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب

(1) - راجع المادة 101 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

(2) - تطبيقاً لنص هذه المادة، صدر القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بموجب الأمر رقم 97 - 07، مؤرّخ في 06 مارس 1997، ج ر عدد 12 مؤرّخ في 06 مارس 1997 (معدّل ومتمّم).

الحدود الإقليمية للدولة، بينما قرّر المشرّع بعد صدور الأمر رقم 97-08 الذي يحدّد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان بأن تضمّ البلاد 48 ولاية⁽¹⁾. وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم الولاية إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر وفقا لمعايير الكثافة السكانية، وتوزّع المقاعد لكلّ دائرة انتخابية حسب عدد سكان كلّ ولاية، حيث تُحدّد هذه المقاعد في كلّ دائرة انتخابية على أساس تخصيص مقعد واحد لكلّ حصة تتضمّن 80 ألف نسمة، على أن يُخصّص مقعد إضافي لكلّ حصة متبقّية تشمل على 40 ألف نسمة، ولا يمكن في أيّ حال من الأحوال، أن يقلّ عدد المقاعد عن أربعة بالنسبة للولايات التي يساوي عدد السكان في كلّ واحدة منها 350 ألف نسمة أو يقلّ عن ذلك⁽²⁾.

اعتمد القانون على طريقة الاقتراع النسبي على القائمة في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، حيث يُسجّل المترشّحون بالترتيب في كلّ دائرة انتخابية في قوائم تشمل على مناصب محدّدة حسب عدد المقاعد المطلوبة، مع إضافة ثلاثة مترشّحين إضافيين⁽³⁾. يترتّب على هذه الطّريقة أن توزّع المقاعد حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها كلّ قائمة مع تطبيق قاعدة "الباقى الأقوى"، مع الإشارة إلى أنّه لا تؤخّذ في الحسبان القوائم التي لم تحصل على نسبة 5% من الأصوات المعبر عنها⁽⁴⁾.

أمّا بالنسبة للعدد المخصّص للمقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الوطني وحسب الجدول الملحق بالأمر رقم 97-08 فهي تبلغ 380 مقعدا، وقد خصّصت المادة 05 من هذا الأمر ثمانية مقاعد لتمثيل الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج. وبعد تعديل الأمر رقم 97-08 بموجب الأمر رقم 02-04 المؤرّخ في 25 فيفري 2002، جرت انتخابات تجديد أعضاء المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 30 ماي 2002 مع رفع عدد المقاعد المطلوب شغلها في هذا المجلس من 380 مقعدا إلى 389 مقعدا.

(1) - أنظر الجدول الملحق بالأمر رقم 97 - 08 مؤرّخ في 06 مارس 1997، الذي يحدّد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر عدد 12 مؤرّخ في 07 مارس 1997 معدّل ومتمّم بالأمر رقم 02 - 04 مؤرّخ في 25 فيفري 2002، الذي يحدّد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر عدد 12 مؤرّخ في 28 فيفري 2002.

(2) - أنظر المادة 03 من الأمر رقم 97 - 08 الذي يحدّد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، المعدّل والمتمّم (المرجع نفسه).

(3) - أنظر المادة 101 من الأمر رقم 97 - 07، المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات، المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

(4) - أنظر المادة 102 من الأمر رقم 97 - 07، المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات، المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

2 - تشكيل مجلس الأمة وعدد أعضائه:

يتكوّن مجلس الأمة من أعضاء مُنتخبين وآخرين مُعيّنين، وقد أقرّت المادة 101 من الدستور أن يُنتخب ثلثين من أعضائه وفقا للانتخاب غير المباشر ويُعيّن رئيس الجمهورية الثلث (1/3) الآخر، ويبلغ عدد أعضاء المجلس على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الوطني، أي 144 عضوا على الأكثر، يتم انتخاب 96 عضوا بينما يعيّن رئيس الجمهورية 48 عضوا.

تُحدّد الدوائر الانتخابية بالنسبة لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة بعدد ولايات الوطن، حيث تُمثّل كلّ ولاية في المجلس بعضوين⁽¹⁾، وتتمّ عملية الانتخاب بالأغلبية حسب نموذج الإقتراع المتعدّد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكوّنة من أعضاء المجلس الشعبي الولائي و أعضاء المجالس الشعبية البلدية، اعتمادا على نظام الانتخاب غير المباشر⁽²⁾.

تجدر الملاحظة إلى أنّه عادة ما يكون عدد الناخبين المكوّنين للهيئة النّاخبة المنبثقين عن المجالس البلدية يفوق بكثير عدد النّابحين التّابعين للمجلس الشعبي الولائي، ورغم ذلك فإنّ أغلبية الأعضاء المُنتخبين في مجلس الأمة ينتمون إلى المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما لحظناه في أوّل عهدة لمجلس الأمة، حيث كان عدد أعضاء المجالس المنبثقين عن البلديات هو ثمانية (08) أعضاء فقط، بينما كان عدد الأعضاء المنبثقين عن المجلس الشعبي الولائي هو ثمان وثمانون (88) عضوا⁽³⁾.

(1)- أنظر المادة 06 من الأمر رقم 97 - 08 يحدّد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

(2)- لقد ساير المشرع الجزائري نظيره الفرنسي من حيث الأخذ بأسلوب الانتخاب غير المباشر حيث تكرّس المادة 24 فقرة 03 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق) هذا النظام حسب ما يلي:

« *Le sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la république. Les Français établis hors de France sont représentés au sénat* ».

وقد جاء القانون العضوي المؤرّخ في 18 جوان 1978، مبينا طريقة الانتخاب التي تتمّ على النحو المبين فيما ورد ضمن محتوى الفقرة التالية:

« *Le sénat est élu au suffrage universel indirect, c'est-à-dire, par un collège d'élus dans chaque département, les députés conseillers généraux, les délégués des conseillers municipaux* ».

راجع: بوقفة عبد الله: " آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) "، طبعة مزيّدة ومنقّحة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2005، ص 137 و ص 138 (على الهامش).

(3)- نقلا عن: خويضر طاهر: " تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة ...، مرجع سابق، ص 67 و ص 68.

يرجع هذا الوضع الأخير إلى سببين رئيسيين وهما كالتالي:

- أن البلدية في الجزائر لا تحتوي على الكفاءات التي يمكن لها أن تتحمل مسؤوليات وطنية بعكس الولاية التي تضمّ العديد من الشخصيات المتخصصة.
- استمرار تدخّل الإدارة في توجيه الناخبين لاختيار الأعضاء من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالنظر إلى العلاقات الشخصية التي تربطهم بإدارة الولاية.
- نستخلص من هذه المعطيات، أنه لا بدّ من معالجة هذا الخلل أثناء مراجعة قانون الانتخابات، ولا مانع في توزيع أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالتساوي بين الهيئتين المحليتين (البلدية والولاية).

أمّا بالنسبة للثلث (1/3) المعيّن من طرف رئيس الجمهورية، فقد أقرّ دستور 1996 على أن يتمّ اختيارهم من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية، حيث تعمل هذه التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية على إكمال النقص الذي يطرأ على المجلس، وذلك باستقطاب الكفاءات والخبرات المتخصصة في مختلف المجالات، والتي تساعد على ترقية عمل المجلس والتي تجعله يقوم بدوره التشريعي على أحسن وجه، خصوصا وأنّ رئيس مجلس الأمة غالبا ما يكون من بين الشخصيات المُشكّلة للثلث الرئاسي⁽¹⁾.

ثانيا: اختلاف شروط العضوية في المجلسين ومدتها:

تختلف شروط عضوية ومدة عهدة النواب في المجلس الشعبي الوطني عن شروط عضوية ومدة عهدة أعضاء مجلس الأمة اختلافا كليا، وهذا ما يظهر من خلال ما يلي:

(1) - تداول على رئاسة مجلس الأمة منذ تنصيبه بتاريخ 04 جانفي 1998 ، و إلى غاية يومنا هذا ثلاثة رؤساء هم كلّ من السادة الآتيين:

- بشير بومعزة : انتخب في جلسة علنية عامة عقدت في 05 جانفي 1998 والذي انتهت عهده سنة 2001 .
 - محمد شريف مساعديه : انتخب بعد أول عملية تجديد نصفي لأعضاء مجلس الأمة، في جلسة علنية عامة عقدها المجلس بتاريخ 12 أبريل 2001، والذي انتهت عهده بوفاته بتاريخ 01 جوان 2002.
 - عبد القادر بن صالح : انتخب في جلسة علنية عامة عقدها المجلس بتاريخ 02 جويلية 2002، وعلى إثر عملية التجديد النصفي لأعضاء المجلس في 09 جانفي 2004 جُددت الثقة في شخصه مرة أخرى لتولي رئاسة المجلس خلال الفترة الممتدة من جانفي 2004 إلى غاية جانفي 2007، وهو باق في منصبه إلى يومنا هذا بعد تجديد عهده خلال عملية التجديد النصفي لأعضاء المجلس مؤخرا بتاريخ 29 جانفي 2010.
 أنظر: " حصيلة نشاطات مجلس الأمة " : مجلة مجلس الأمة ، جانفي 1998- جانفي 2007، وحدة الطباعة (ANEP) بالروبية، الجزائر، ص 25 و ص 26.

1 - شروط العضوية ومدتها في المجلس الشعبي الوطني:

- نصّت المادة 107 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على أن: "يُشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:
- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا القانون والتي تشترط في الناخب أن يكون جزائرياً ومتمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية، ولم يوجد في حالة من حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به.
 - أن يكون بالغاً سن 28 سنة يوم الاقتراع.
 - أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات على الأقل⁽¹⁾.
 - أن يثبت أدائه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها.

لكن إذا تمعنا إلى هذه الشروط لوجدناها شروطاً معقولة ومبررة إلى حد بعيد، حيث أنّ اشتراط سن 28 سنة، هو شرط يسمح بمشاركة الشباب في الحياة السياسية وإعطاء دفع جديد للحياة النيابية، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، يعتبر المشرع الجزائري في مرتبة وسطى بين باقي المشرعين عبر دول العالم. أمّا الشروط الأخرى فهي تدور حول سمعة المترشح وولائه للوطن، إذ أنّ التمتع بالحقوق السياسية يعني عدم الإخلال بالنظام العام والمراعاة التامة لقوانين الجمهورية، أمّا الجنسية وأداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها فهما يدلّان على اتصال الشخص بوطنه وولائه التام له.

أمّا بالنسبة لمدة العضوية في المجلس الشعبي الوطني، فقد نصّ التعديل الدستوري لعام 1996 على أنّ عهدة أعضاء المجلس الشعبي الوطني محدّدة بخمس (05) سنوات⁽²⁾، وهذه المدة معقولة جداً كون أنّها جدّ كافية لأن تسمح لنواب المجلس بإتمام أشغالهم من دون أيّ تعطيل أو تأخير.

(1) - كان القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتعلق بنظام الانتخابات، يشترط فيمن يترشح للمجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغاً سن ثلاثين (30) سنة على الأقل يوم الانتخاب، وأن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية وأن تكون زوجته من جنسية جزائرية أصلية كذلك، لكن المجلس الدستوري أصدر قراراً يقضي فيه بأن اشتراط الجنسية الأصلية للمترشح للانتخابات التشريعية غير مطابق أولاً لأحكام المادة 28 من الدستور ثمّ للاتفاقيات الدولية، وبالتالي تمّ إلغاء هذه الفقرة من هذا القانون.

أنظر : القرار رقم 01/ق.م.د/ مؤرخ في 20 أوت 1989 ، يتعلق بمراقبة مدى دستورية القانون رقم 89 - 13 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 36 مؤرخ في 28 أوت 1989.

(2) - تنص المادة 102 من دستور 1996 المعدل والمتمم على: " يُنتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات...". وتنص كذلك المادة 101 فقرة 01 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات، المعدل والمتمم على أن: " يُنتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة ".

2 - شروط العضوية ومدتها في مجلس الأمة:

نصّ الأمر رقم 97-07 المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات في المادة 129 على أن تُطبّق نفس الشّروط الخاصّة بانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني على أعضاء مجلس الأمة المُنتخبين، غير أنّ المادة 128 من هذا القانون قد نصّت على أنّ المترشّح لعضوية مجلس الأمة لا بدّ أن يكون بالغاً سن 40 سنة كاملة يوم الإقتراع.

يرى البعض أنّ الفرق الواضح بين سن العضوية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والذي يبلغ 12 سنة كاملة هو فرق معتبر، والعبرة في ذلك في نظرهم هي أنّ مجلس الأمة يمثل الرّزانة والحكمة والتعقّل، ولا يمكن تحقيق ذلك إلّا بوجود أعضاء متقدّمين في السن⁽¹⁾، بينما يرى البعض الآخر أنّ سن الأربعين المشترطة في عضوية مجلس الأمة هي سن كبيرة تفوق بكثير ما هو مشترط بالنسبة لعضوية المجلس الشعبي الوطني، وعليه يمكن الإنقاص منها لتصبح في حدود خمس وثلاثين (35) سنة⁽²⁾.

تُحدّد مدّة العضوية في مجلس الأمة بستّ سنوات على أن تُجدّد بالنّصف كلّ ثلاث سنوات طبقاً لنص المادة 102 من دستور 1996، وبالتالي فإنّ المؤسّس قد جعل عهدة مجلس الأمة أطول من عهدة المجلس الشعبي الوطني، وذلك يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظام الازدواجية التشريعية⁽³⁾.

الفرع الثاني

انعدام التّوازن بين الغرفتين البرلمانيّتين بالنّظر إلى اختصاصاتهما

لقد طبّق دستور 1996 قاعدة المغايرة في الاختصاص بين الغرفتين البرلمانيّتين⁽⁴⁾، لذا نجد أنّ هناك اختصاصات محدّدة يستأثّر بها المجلس الشعبي الوطني لوحده (أولاً) في حين هناك اختصاصات أخرى ينفرد بها مجلس الأمة (ثانياً).

(1) - راجع: بقالم مراد : " نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته ...، مرجع سابق، ص 160.

(2) - نقلا عن: لعشب محفوظ : " التجربة الدستورية في الجزائر ...، مرجع سابق، ص 176.

(3) - أنظر: فكاير نور الدين : " العضوية في البرلمان "، مجلّة التّائيب، العدد 01، 2003، الجزائر، ص 28.

(4) - يُقصد بقاعدة المغايرة بين المجلسين، أن لا يكون أحدهما مطابقاً للآخر من حيث التكوين والاختصاص. راجع : مزود حسن: " الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين"، الملتقى الوطني، ج 02، مرجع سابق، ص ص 37-42.

أولاً: الاختصاصات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني:

يستأثر المجلس الشعبي الوطني لوحده بعدة اختصاصات هامة لا يتمتع بها مجلس الأمة إطلاقاً وهي تتمثل فيما يلي:

1- حق نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين:

طبقاً لنص المادة 98 من دستور 1996، فإنّ صلاحيات مجلس الأمة في المجال التشريعي هي نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني، وذلك باشتراك الغرفتين معا في إعداد القوانين، حيث تتضمن هذه العملية كلّ المراحل والإجراءات التي يمرّ بها النص التشريعي إلى غاية صدوره، وبالتالي مبدئياً فإنّ مجلس الأمة يملك الحقّ في المبادرة باقتراح القوانين. لكن المادة 119 من دستور 1996⁽¹⁾ وضعت قيوداً مهماً على مبدأ المساواة بين الغرفتين البرلمانيتين في إعداد القوانين، حيث منحت للحكومة حق المبادرة بمشاريع القوانين، بينما منحت لعشرين نائباً فقط حق المبادرة باقتراح القوانين، وبالتالي تم استبعاد أعضاء مجلس الأمة بصفة قاطعة من هذا المجال⁽²⁾.

زيادة إلى هذه الشروط، فقد نصّت المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 على أن : "يشترط في كل مشروع قانون أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، أن يُرفق بعرض الأسباب، وأن يُحرّر نصه في شكل مواد"، وبالتالي فإذا كنّا بصدد اقتراح قانون فإنه يُقدّم من طرف مندوب النواب، وعلى هذا الأساس لا يمكن للحكومة تقديم هذا النص القانوني أمام مجلس الأمة إلاّ بعد الموافقة عليه من طرف الغرفة الأولى، لأنّ النشاط التشريعي لمجلس الأمة يقتصر فقط على مناقشة النصوص المصادق عليها في المجلس الشعبي الوطني، وهذا دون أن يشارك حتى في إجراء "المداولة الثانية"⁽³⁾.

(1) - تنص المادة 119 من دستور 1996 المعدّل والمتمم على: " لكلّ من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدّمها عشرون (20) نائبا. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

(2) - راجع : زهاري بوزيد : "اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 122 و ص 123

(3) - أنظر: كايس شريف: مداخلة في اليوم الدراسي حول "القانون العضوي رقم 99-02"، الأوراسي، يوم 23 أكتوبر 2001، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، دارهومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص 38. ويُقصد بإجراء المداولة الثانية أن يطلب رئيس الجمهورية من نواب المجلس الشعبي الوطني إعادة التصويت على القوانين التي تكون قد وافق عليها البرلمان بغرفتيه، ويشترط لإقرارها أن تحضّ بموافقة ثلثي (2/3) النواب فقط. ولمزيد من التفاصيل : ما بعده : ص 112 و ص 113.

2 - إقتصار حق تعديل القوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني فقط:

رجوعا إلى مختلف النظم الدستورية التي تأخذ بالازدواجية التشريعية، نجد أن مشاريع القوانين تعرض بصورة مماثلة على الغرفتين البرلمانيتين، مما يجعل التكامل بينهما سهل المنال⁽¹⁾. أما في النظام الجزائري، فإن العمل التشريعي ينطلق أولا من المجلس الشعبي الوطني، وكل القوانين يتم عرضها في البداية على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة، ماعدا النشاطات الداخلية الخاصة بهذا الأخير⁽²⁾.

أما ما يخص مسألة التعديل بالنسبة لمجلس الأمة، فقد أثارت نقاشا واختلافا كبيرا بين أساتذة القانون، فمنهم من يرى أن المجلس له كامل الحق في اقتراح التعديلات، ومنهم من يرى أن المجلس لا يملك أي حق في تعديل النصوص التي تصله من الغرفة الأولى⁽³⁾.

فبالنسبة للاتجاه الأول، وحسب الأستاذ أمين شريط، فإن مجلس الأمة وعلى غرار 39 غرفة ثانية عبر العالم، يتمتع بصفة تامة ومطلقة بحق التعديل وهذا الحق مكرس بموجب المادتين 98 و 120 من دستور 1996. فالمادة 98 تنص على أن البرلمان بغرفتيه له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وإعداد القانون يعني الحق في تغييره وتعديله. أما المادة 120، فهي تشير إلى حق التعديل صراحة بالنسبة للغرفتين البرلمانيتين عندما تتعلق المسألة بالنص الذي تضعه اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء حول النص محل الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للاتجاه الثاني فهو يرى عكس ذلك، بحيث أن مجلس الأمة لا يتمتع بحق تعديل النصوص القانونية التي تصله من الغرفة الأولى بحجة أن المادة 98 من الدستور وردت في صياغة عامة⁽⁵⁾، والقانون العضوي رقم 99-02 قد نص في مادته 28 على

(1) - راجع : كايس شريف : " مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين، مرجع سابق، ص 125 . نقلا عن :

TROPER Michel : « La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française », L.G.D.J, Paris, 1980, p176.

(2) - راجع : كايس شريف : " مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين ...، المرجع نفسه، ص 125 و ص 126.

(3) - راجع: لزهاري بوزيد: " الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور 1996 "، الفكر البرلماني، عدد 17، 2004، ص 48.

(4) - شريط أمين : " واقع البيكاميرالية في العالم ...، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، مرجع سابق، ص 33 .

(5) - أنظر : مقدم سعيد : " قراءة في المادة 98 من الدستور "، مداخلة في اليوم الدراسي حول " قراءة تحليلية للمادة 98" من الدستور "، يوم 24 نوفمبر 2002، فندق الأوراسي، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر ، ص ص 15 - 26.

حق كل من النواب والحكومة واللجنة المختصة في تقديم اقتراحات التعديل على مشاريع أو اقتراحات القوانين دون أن تخول أعضاء مجلس الأمة هذا الحق، رغم أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998⁽¹⁾، قد أقر صراحة للمجلس حق تعديل القوانين التي تصل إليه.

كذلك فإن المادة 120 من الدستور تحصر السلطة المخولة لمجلس الأمة في الميدان التشريعي في مناقشة النصوص الموافق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، لكن لا تلزمه بأن يصادق آليا وأتماتكيا على كل النصوص المعروضة عليه، وهذا ما يؤكد العديد من أساتذة القانون، والذين نذكر من بينهم الأستاذ "لز هاري بوزيد"، وذلك في قوله:

"إن مناقشة مجلس الأمة يجب أن تنتهي بعرض النص على المصادقة عليه وليس بإدخال التعديلات عليه وإعادته للمجلس الشعبي الوطني"⁽³⁾. وبهذا يبقى مجلس الأمة في مركز التابع للمجلس الشعبي الوطني وإلا سيظل مجمدا⁽⁴⁾.

أخيرا ورغم اختلاف الآراء حول مسألة حق مجلس الأمة في التعديل، إلا أن المجلس الدستوري حسم هذا النقاش في رأيه رقم 04 لسنة 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور والذي يعتبر فيه أنه لا يوجد أي حق لمجلس الأمة في تعديل النصوص التي تصله من المجلس الشعبي الوطني، حيث جاء ضمن هذا الرأي ما يلي:

"اعتبارا أن الفقرة 04 من المادة 120 من الدستور تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف

(1) - أنظر المواد 63، 64، 65، 66، 67، 68، 75، 76 و 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر عدد 08 مؤرخ في 18 فيفري 1998 معطل ومتمّم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 84 مؤرخ في 28 نوفمبر 2000، معطل ومتمّم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 77 مؤرخ في 17 ديسمبر 2000.

(2) - تنص المادة 120 من دستور 1996 المعدل والمتمّم في فقرتها 03 على أن: "... يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه". وتضيف في فقرتها الخامسة والسادسة أن: "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، في حالة استمرار الخلاف يسحب النص..."

(3) - نقلا عن: لز هاري بوزيد: "اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01، ...، مرجع سابق، ص 122. وهو نفس الرأي ذهب كل من الأساتذة:

- كايس شريف: "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01، ...، مرجع سابق، ص 64.

- مقدم سعيد: "قراءة في صلاحيات مجلس الأمة"، مجلة النائب، عدد 01، 2003، ص 16.

- صدوق عمر: "تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية"، مداخلة في اليوم الدراسي حول "قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"، ...، مرجع سابق، ص 27 - 36.

(4) - أنظر: شتوفي فاتح: "مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 2000، ص 70.

إلى لجنة برلمانية متساوية الأعضاء بعد استدعائها من طرف الوزير الأول، مما يترتب عليه أن المؤسس لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار"⁽¹⁾.

3- الموافقة على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية:

من أهم الصلاحيات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني هي الموافقة على مخطط عمل الحكومة، وبذلك يكون أهم إتصال بين الحكومة والبرلمان عندما يُقدّم الوزير الأول مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته ثم الموافقة عليه⁽²⁾. حيث يعكف المجلس على دراسة هذا المخطط بتقديم أعضائه لمختلف الإقتراحات والأفكار التي يرونها مناسبة، وبناء على ذلك تُمنح للحكومة فرصة لتكييف عملها مع مقترحات المجلس قبل التصويت عليه، وعقب هذا الإجراء يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على هذا المخطط إما بالموافقة أو بالرفض، فإذا وافق عليه تشرع الحكومة في تجسيده، أما إذا رفضه فإنها ستستقيل بقوة القانون طبقا لنص المادة 81 من الدستور.

تمثل هذه الإستقالة نتيجة طبيعية لأنّ المجلس لا يمكنه الموافقة على قوانين ستأتي تنفيذاً لعمل حكومي سبق وأن رفضه جملة وتفصيلاً، فلو تستمر هذه الحكومة في عملها رغم رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة، فهذا يعني أنّ جميع القوانين التي ستعرضها عليه سوف يرفضها حتماً، وهذا ما يؤدي إلى عرقلة عمل الحكومة، لذلك فإنّ النص على هذه الإستقالة جاء لتفادي أيّ انسداد حتمي قد يحدث لمؤسسات الدولة.

على هذا الأساس فإنّ الإختبار الحقيقي الذي تمرّ به الحكومة يكون أمام المجلس الشعبي الوطني لأنّ بقاؤها مرهون بموافقة هذا الأخير، والذي يضطلع بدور ذو آثار قانونية واضحة⁽³⁾، لذا يلتزم الوزير الأول بأن يُقدّم إستقالة حكومته فوراً إلى رئيس

(1) - أنظر الرأي رقم 04/ ر.ن.د/ م.د/ 98 مؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 08 مؤرخ في 18 فيفري 1998، ص 23.

(2) - تنص المادة 80 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أن: " يُقدّم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ".

(3) - راجع: كايس شريف: " القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بين النظرية والتطبيق "، مداخلة في وقائع اليوم الدراسي حول القانون العضوي رقم 99 - 02 ، بين النص والممارسة ...، مرجع سابق، ص 37.

الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، وفي هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بتعيين حكومة جديدة، وإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على عمل هذه الأخيرة للمرة الثانية على التوالي، فإنه سينحل وجوبا طبقا لنص المادة 82 من نفس الدستور.

لكن قبل المرور بالمراحل المحددة في المادتين 81 و 82 من دستور 1996، يستطيع رئيس الجمهورية بموجب الفقرة 06 من المادة 84 أن يلجأ إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني عند تصويته بعدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة إذا كانت له فنانة تامة بأنّ المجلس الشعبي الوطني هو المتسبّب في سوء العلاقة بينه وبين الحكومة، سواء لتفتّت الأغلبية فيه أو لسبب آخر يجعله غير قادر على أداء عمل تشريعي جيّد، ويرجع ذلك إلى كون أنّ رئيس الجمهورية هو حامي الدستور والسّاهر على حسن سير مؤسسات الجمهورية، بالإضافة إلى كونه صاحب برنامج سياسي مُنتخب على ضوءه ويرى بأنّ الحكومة ملتزمة بتنفيذه.

4 - مناقشة بيان السياسة العامة وإمكانية التصويت على ملتمس الرقابة:

تعتبر العلاقة بين البرلمان والحكومة علاقة مستمرة لا تنتهي عند حدّ تقديم الوزير الأوّل لمخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، بل تتعدّى إلى تقديمه لبيان سنوي عن السياسة العامة تليه إمكانية المجلس في التصويت على "ملتمس الرقابة"⁽¹⁾.

لكن قبل ذلك، يمكن للمجلس إصدار لائحة عدم الموافقة، لكن بتوفّر الشروط التي حدّتها المواد 51، 52، 53 و 54 من القانون العضوي رقم 99 - 02 والمتمثلة في:

- أن تُقدّم اللائحة خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان السنوي.
- يجب أن يُوقع على إقتراح اللائحة عشرون (20) نائبا على الأقلّ.
- لا يمكن لنائب واحد أن يُوقع على أكثر من إقتراح لائحة.

(1) - يعود أصل تسمية "ملتمس الرقابة" إلى الدستور المغربي، فطبقا لأحكام الفصل 75 من دستور 1962، يلتزم البرلمان من الملك حلّ الحكومة، ويمكن من خلال هذا الإجراء لمجلس النواب معارضة استمرار الحكومة وإثارة مسؤوليتها، كما أنّه لا يقبل هذا الملمس إلا إذا وقعه ربع (1/4) النواب على الأقلّ. أنظر: عبد الغني بسيوني عبد الله: " سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني "، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 175.

غير أنّ الملاحظ بالنسبة لللائحة المجلس الشعبي الوطني، أنّ الدستور لم يجعل لها أثارا واضحة وإنما جعلها دليلا على عدم رضا المجلس عن عمل الحكومة وتحذيرا لها من الإستمرار في هذا النهج، لأنّ ذلك قد يدفع النواب إلى معارضة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة بغرض دفعها إلى طلب التصويت بالثقة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إسقاطها، خصوصا في ظلّ وجود خلافات حادة بين الحكومة والأغلبية في المجلس الشعبي الوطني، والتي غالبا ما يكون سببها أغراض سياسية وحسابات شخصية⁽¹⁾.

يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوّتوا على ملتزم الرقابة الذي ينصبّ على مسؤولية الحكومة طبقا لأحكام المواد 135، 136 و 137 من دستور 1996، لكن بتوفر الشروط التالية:

- يجب أن يوقع على ملتزم الرقابة سبع (1/7) النواب على الأقلّ.
- لا يمكن للنائب أن يوقع على أكثر من ملتزم رقابة واحد، ولا يحقّ التدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتزم الرقابة إلا لأربعة أطراف حدّتها المادة 60 من القانون العضوي 99-02 وهي تتمثّل في كلّ من:
- الحكومة بناء على طلبها.
- مندوب أصحاب ملتزم الرقابة.
- نائب يرغب في التدخل ضد ملتزم الرقابة.
- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتزم الرقابة.

يتم التصويت على ملتزم الرقابة طبقا لنص المادة 61 من القانون العضوي رقم 99-02 بعد مرور ثلاثة أيام من إيداعه، وفي حالة حصوله على أغلبية ثلثي (2/3) النواب

(1) - هذا ما حدث مؤخراً، حيث وجّه الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني السيّد "عبد العزيز بلخادم" إنذارا شديد اللهجة إلى الوزير الأول السيّد "أحمد أويحي" بتهديده بالضغط على حكومته عن طريق اللجوء إلى التصويت على ملتزم الرقابة، أو دفعه إلى طلب التصويت بالثقة بغرض إسقاطها. وذلك تعبيراً منه عن عدم رضاه على بيان السياسة العامة الذي قدّمه أمام نواب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 21 أكتوبر 2010، وذلك بحجّة أنّ البيان المذكور يحمل في مضمونه مغالطات عديدة ونظرة خاطئة في بعض جوانبه، حيث أنّه يجعل الحزب العتيد مسؤولاً عن كلّ الأزمات التي عرفت الجزائر خلال فترة (12) شهرا الأخيرة لما كان "عبد العزيز بلخادم" وزيرا أولاً، وهذا ما أنكره هذا الأخير الذي صرّح قائلاً:

"إذا تعدّى خطاب الوزير الأول حدود اللياقة فنحن أغلبية في البرلمان، كما لا يجب على هذه الأغلبية أن تسكت على هذه التجاوزات، ونستطيع أن نضع كلّ واحد عند حده ..."

أنظر: لحياني عثمان: "بلخادم يحذر أويحي من "تجاوز حدود اللياقة" اليوم في البرلمان"، مقال منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم الخميس 21 أكتوبر 2010، ص 05.

فإنّ الوزير الأول يقدّم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾، والتي يبقى قبولها أو رفضها مرتبطان بموافقة هذا الأخير، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بحلّ المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 129 من الدستور السّالفة الذكر قبل أن يقبل باستقالة حكومة الوزير الأول، خصوصا وأنّ المادة 84 فقرة 05 من الدستور تنص على حق الوزير الأول في طلب "التصويت بالثقة"⁽²⁾، في حالة وجود خلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول مسألة معيّنة.

ثانيا: الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الأمة:

من أجل الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية وحسن سيرها واستمراريتها في الدولة، منح الدستور لمجلس الأمة اختصاصات عديدة يشترك في الكثير منها مع المجلس الشعبي الوطني، لكنّه بالمقابل ينفرد بما يلي:

1- حق الإعرّاض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني:

إنّ مجلس الأمة باعتباره غرفة ثانية لمراجعة القوانين التي تمّت المصادقة عليها في المجلس الشعبي الوطني من دون أن يكون له حق التعديل، له حق الإعرّاض على أيّ نص يُحال عليه من طرف الغرفة الأولى⁽³⁾، وفي هذه الحالة يكون في حالة خلاف مع المجلس

(1) - أنظر المادة 58 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق).

(2) - يعتبر موضوع التصويت بالثقة من اختصاص الوزير الأول خلافا لملتزم الرقابة المخصّص أصلا لنواب المجلس الشعبي الوطني، وينشأ هذا الحق للوزير الأول في حالة حدوث خلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول موضوع معيّن أو نتيجة عدم موافقة المجلس على قانون معيّن. والمثال على ذلك، ملتزم الرقابة الذي حاولت مجموعة من نواب المجلس الشعبي الوطني إيداعه سنة 1990 ضد حكومة رئيس الحكومة الأسبق، السيد مولود حمروش، والذي حوّلته إلى طلب تصويت بالثقة لمعرفة ما إذا كان المجلس موافقا على برنامج حكومته أم لا، لكن هذا الأخير صوت بالموافقة على لائحة الثقة بأغلبية (2/3) أعضائه، وهذا ما لم يؤدي برئيس الحكومة إلى تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

تفاصيل أكثر : أنظر : بولحية ابراهيم : "علاقة الحكومة بالبرلمان"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23 و24 أكتوبر 2000، نزل الجزائر، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص 68 و ص 69.

(3) - لقد اعترض مجلس الأمة من 1998 إلى 2006، على ستّة نصوص قانونية أحيلت إليه بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليها وهي : القانون الأساسي لعضو البرلمان، القانون الأساسي للقضاء، قانون التنظيم القضائي، قانون الطاقة، قانون الضمان الاجتماعي والقانون المتعلق بالإشهار. أمّا من بداية ديسمبر 2006 وإلى غاية شهر نوفمبر 2010، فلم يعترض مجلس الأمة إطلاقا على أيّ نص تشريعي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. نقلا من:

-Aliane info, base de données, package juridique, 2010 .

الشعبي الوطني، فيُحال النص محلّ الخلاف على اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء لإيجاد صيغة توفيقية بينهما إذا ما تمّ استدعائها من طرف الوزير الأول⁽¹⁾.

تعتبر مسألة الإعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني حقاً دستورياً ومسألة إستثنائية جداً في نشاط مجلس الأمة، الذي يتسم بالحكمة وروح المسؤولية العالية التي يتحلّى بها أعضاؤه، فمقابل التحفّظ الشديد في استعمال صلاحية الإعتراض على النصوص القانونية، ومقابل أيضا عدم صلاحية المجلس في التعديل المباشر للنصوص المحالة عليه، فإنّ المجلس قد لجأ إلى استعمال هذا الحق بكثافة في توجيه توصيات إلى الحكومة تتعلق بمجال تطبيق تلك النصوص⁽²⁾.

2 - إمكانية المجلس إصدار لائحة شكلية حول مخطّط عمل الحكومة:

تلزم المادة 80 من دستور 1996 الوزير الأول بأن يقدّم عرضاً حول مخطّط عمل حكومته أمام مجلس الأمة بعد أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، ويجب أن يتمّ ذلك خلال عشرة أيام على الأكثر من موافقة هذا الأخير⁽⁴⁾، ويمكن لمجلس الأمة عقب ذلك أن يصدر لائحة⁽⁵⁾، حيث تُعتبر هذه الأخيرة وسيلة من بين الوسائل التي خولها المؤسّس للغرفة الثانية لإعطائها دوراً في تقييم العمل الحكومي.

(1) - أنظر: لزهاري بوزيد : " اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري " ، مداخله في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 123.

ولمزيد من التفاصيل : ما بعده : ص 103 و ص 104 .

(2) - راجع : بوديار محمد : مجلس الأمة الجزائري...، مرجع سابق ، ص 59.

(3) - إن أوّل عرض عن برنامج حكومي قُدّم إلى مجلس الأمة بعد تنصيبه لأوّل مرّة بتاريخ 04 جانفي 1998، كان يتعلّق ببرنامج حكومة السيّد "أحمد أويحي" وذلك بتاريخ 29 مارس 1998، بعد أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني في شهر أوت 1997، ويعود السبب في تباعد الفاصل الزمني بين الموافقة على هذا البرنامج الحكومي من طرف المجلس الشعبي الوطني وتقديم العرض على مجلس الأمة، إلى أن مجلس الأمة لم يكن قد نُصّب بعد، بالإضافة إلى عدم صدور قانون عضوي ينظم أجل تقديم العرض أمام مجلس الأمة.

راجع : بن مالك بشير : "علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي"، مداخله في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01...، مرجع سابق ، ص 117.

(4) - أنظر المادة 49 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق).

(5) - إن أوّل لائحة أصدرها مجلس الأمة حول برنامج الحكومة منذ تأسيسه كانت اللائحة رقم 01/2004 المؤرخة في يوم 26 ماي 2004 وذلك بتاريخ 25 ماي 2004، زكى فيها المجلس برنامج الحكومة الجديدة المنبثقة عن الإنتخابات الرئاسية للثامن أفريل 2004، بعد أن قدّمه رئيس الحكومة وتمّت دراسته من طرف أعضاء مجلس الأمة، حيث بلغ عدد المتدخلين في جلسات مناقشته 53 تدخّلاً من بين عدد الحاضرين".

أنظر : الوثائق البرلمانية ، "لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة " ، الفكر البرلماني، عدد 07، ديسمبر 2004، ص 187.

يُذكر أنّ هذه اللائحة مجردة من أيّ جزاء ولا تتمتع بأية قيمة قانونية إلزامية، بينما يقتصر تأثيرها على الجانب السياسي فقط دون التأثير على الجانب القانوني للحكومة⁽¹⁾، التي ستظل قائمة حتى في حالة عدم موافقة مجلس الأمة على مخطّط عملها.

إنّ موافقة مجلس الأمة على مخطّط عمل الحكومة تُمكن هذه الأخيرة من العمل بثقة وراحة أكبر، أمّا في حالة التحفّظ على البرنامج كلّهُ أو بعضه، فإنّ الحكومة ستضع ذلك في الحسبان عند وضعها لمشاريعها حتى يتمّ التصديق عليها في مجلس الأمة، خاصة إذا تمّ الأخذ بعين الاعتبار للأغلبية المطلوبة للتصديق على مشاريع واقتراحات القوانين في مجلس الأمة والمتمثلة في ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه⁽²⁾.

كذلك خوّلت المادة 84 من دستور 1996 للحكومة إمكانية تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة بعد أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وهذا من دون أن تنصّ على المقصد من ذلك. ومن ناحية أخرى حتى لو أقدمت الحكومة على هذا التقديم فإنّ الأمر لا يتعدّى سوى مسألة العرض، والبيان السنوي الذي قدّمه الوزير الأوّل مؤخراً بتاريخ 19 ديسمبر 2010 أمام مجلس الأمة خير مثال على ذلك. وبهذا يقتصر دور هذا الأخير في التصويت على لائحة مخطّط عمل الحكومة وبصورة شكلية وشرفية فقط⁽³⁾.

3- رئيس مجلس الأمة، الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية:

يظهر ذلك من خلال تولّي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة نيابة عن رئيس الجمهورية عند شغور منصب هذا الأخير، وذلك في إحدى الحالتين التاليتين:

- في حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير أو مزمن.
- في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.

يجتمع المجلس الدستوري في كلتا الحالتين وجوبا، وإذا أثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، تُبلّغ فوراً شهادة التصريح بهذا الشغور إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا، ليتولّى

(1) راجع : بن مالك بشير : "علاقة مجلس الحكومة بالبرنامج الحكومي"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01...، مرجع سابق، ص 113.

(2) زواني وسيلة : " مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008 "، الفكر البرلماني، عدد 21، 2008، ص 38 و ص 39.

(3) راجع : كايس شريف : " مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ...، مرجع سابق، ص 126.

حينئذ رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون يوما تُنظَّم خلالها انتخابات رئاسية. أمّا إذا اقترن شغور رئاسة الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة، ففي هذه الحالة فإنّ رئيس المجلس الدستوري هو الذي يتولّى مهمّة رئيس الدولة بالنيابة⁽¹⁾.

لكن على الرّغم من أنّ دستور 1996 قد نصّ على تولّي رئيس مجلس الأمة لمهام رئيس الجمهورية بالنيابة عنه في حالة توفر إحدى الحالتين السّابقتين، إلّا أنّ الدستور نفسه قد نصّ على العديد من الاختصاصات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية بالنيابة ممارستها، والتي نختصرها فيما يلي:

- لا يمكنه الترشّح لرئاسة الجمهورية طبقا لنص المادة 88 فقرة 07 من الدستور.
- ليس له حقّ إصدار العفو ولا حق تخفيض العقوبات أو استبدالها.
- لا يمكنه استعمال حقّ رئيس الجمهورية في استشارة الشعب في كلّ قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء، والمنصوص عليه في المادة 77 من الدستور.
- لا يمكنه أن يقرّر حلّ المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، طبقا لنص المادة 129 من الدستور.
- لا يمكنه قبول إستقالة الوزير الأوّل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور.
- لا يمكنه أن يبادر بتعديل الدستور المنصوص عليه في المادة 174 من الدستور.
- لا يمكنه أن يصدر القانون المتضمّن نص تعديل الدستور مباشرة من دون أن يعرضه على إستفتاء شعبي، والمنصوص عليه في المادة 176 من الدستور.
- لا يمكنه إعلان الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور.
- لا يمكنه إعلان التّعبئة العامة المنصوص عليها في المادة 94 من الدستور.
- لا يمكنه إعلان حالة الحرب المنصوص عليها في المادة 95 من الدستور.
- لا يمكنه توقيع معاهدات السّلم والهدنة المنصوص عليها في المادة 131 من الدستور.

(1) - تنص المادة 88 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على : "إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن... يكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعين (45) يوما، رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور. وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوما، يُعلن الشغور بالإستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السّابقتين وطبقا لأحكام الفقرات التّالية... في حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته... يتولّى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون (60) يوما... وإذا اقترنت إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة... يتولّى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة... يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشّروط المبينة أعلاه بمهمّة رئيس الدولة طبقا للشّروط المحددة في الفقرات السّابقة وفي المادة 90 من الدستور ...".

خلاصة الفصل الأول:

لم تكن الازدواجية التشريعية التي تبناها المؤسس الجزائري بموجب التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، نتاج ظروف تاريخية وأرستقراطية كما هو الحال في إنجلترا أو فرنسا أو نتيجة تبني النظام الفيدرالي كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وإنما يمكن استنتاج أسباب وجودها في النظام الدستوري الجزائري من خلال الظروف التي مرت بها التجربة الدستورية الجزائرية وتأثير مختلف الأحداث السياسية التي تعاقبت عليها مع مطلع سنوات التسعينات.

لكن رغم هذا الإصلاح الهام الذي جاء به دستور 1996 في مجال الوظيفة التشريعية، باستحداثه لمجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان تماشيا مع ما هو معمول به في الأنظمة الدستورية الغربية السالفة الذكر، إلا أن ذلك لم يغيّر من طبيعة العمل التشريعي للبرلمان الجزائري، باعتبار أن نظام المجلسين في بلادنا يتميز بميزة انعدام التوازن بين السلطات الممنوحة لكلا الغرفتين البرلمانيتين، وهذا ما أدّى بدوره إلى نشأة علاقة شكلية بينهما⁽¹⁾، حيث يرتبط اختصاص مجلس الأمة دوماً باختصاص المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يجعله في تبعية مستمرة له. لذا فإن إصلاحات عميقة يجب القيام بها في هذا الشأن بغرض تكريس بيكاميرالية فعالة وهادفة، إنطلاقاً من إشراك المجلسين بشكل متساوي في العملية التشريعية والعمل على توزيع اختصاصاتهما توزيعاً عادلاً لا يسمح بهيمنة أية غرفة على غرفة أخرى، خصوصاً وأنّ الممارسة الدستورية تؤكد أنّ العمل التشريعي يتركز في معظمه بيد المجلس الشعبي الوطني، بخلاف مجلس الأمة الذي استبعدته سواء النصوص القانونية أو الممارسة العملية في ممارسة سيادته في التشريع.

(1) - تبقى الازدواجية التشريعية في غالبيتها نظاماً شكلياً فقط حتى لدى أهمّ الأنظمة الدستورية التي أخذت بها عبر سائر دول العالم تقريباً، ويرجع ذلك أساساً إلى انعدام التوازن في توزيع السلطات والاختصاصات التشريعية الممنوحة لكل من المجلسين، وهذا ما ولد عداءاً شرساً لدى غالبية الباحثين في مضمون هذه الظاهرة، إلى درجة أن دولاً عديدة وعريقة بخصوص هذه المسألة حاولت في أكثر من مرة التخلص من الغرفة الثانية، لكن من دون جدوى. وحدث ذلك مثلاً في فرنسا عامي 1946 و1969، ثمّ إنجلترا عدة مرات ابتداءً من 1940، وكذا بلدان شمال أوروبا مثل: السويد، الدنمارك، والنرويج، والتي عاشت بهذا الشكل وقد أعطت الغرفة الثانية شكلاً لكنّها عادت إليها بصفة غير مقنعة. أنظر: شريط لمين: " واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها "، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج 01 ...، مرجع سابق، ص 22.

ولمزيد من التفاصيل حول " واقع وأفاق البيكاميرالية عبر العالم "، يمكن الرجوع إلى:

Marcel Sousse : « Le bicaméralisme, Bilan et perspectives », in R.D.P, n° 05 , L.G.D.J, Paris, 1997, p p 1324 - 1350.

الفصل الثاني

صورة الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري

يوحي تعرّضنا لدراسة مختلف النصوص القانونية المنظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر بأن النظام الجزائري يقوم على هيمنة الثانية على حساب البرلمان. فرئيس الجمهورية الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية، لا يزال يتمتع بصلاحيات تشريعية واسعة تسمح له بمشاركة البرلمان في التشريع الذي هو اختصاص مُخوّل أصلاً للبرلمان بغرفتيه. ويظهر ذلك على وجه الخصوص من خلال احتكاره لسلطة التشريع بواسطة المعاهدات الدولية في مجال السياسة الخارجية، وكذا بواسطة الأوامر الرئاسية في الحالات العادية سواء عند شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين الدورتين البرلمانيتين أو في الحالة الإستثنائية، بالإضافة إلى سلطته الواسعة في الرجوع مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق الإستفتاء الشعبي في كلّ قضية يرى أنها ذات أهميّة بالغة بالنسبة للدولة الجزائرية (المبحث الأول).

يُضاف إلى كلّ هذه الحقائق، التحكم المستمر للسلطة التنفيذية في جميع الإجراءات التشريعية، بداية من مشاركة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقوانين ثم دراستها ومناقشتها على مستوى اللّجان البرلمانية الدائمة المختصة لكلّ غرفة برلمانية، ثم مساهمتها في تسوية أيّ خلاف قد يحدث بين الغرفتين البرلمانيتين نتيجة لعدم مصادقة مجلس الأمة على أيّ نص يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وذلك عن طريق الحرية المطلقة للوزير الأول في اللّجوء إلى استدعاء اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء انطلاقاً من طبيعة الخلاف الموجود بين الغرفتين البرلمانيتين. إلى جانب إمكانية رئيس الجمهورية عرقلة مسار اكتمال العمل التشريعي بعدم قيامه بإصدار أي قانون يوافق عليه البرلمان، أو عن طريق آلية طلب المداولة الثانية فيه من طرف المجلس الشعبي الوطني، أو عن طريق تحكمه الصّارم في الرّقابة على دستورية القوانين عن طريق المجلس الدستوري الذي لا يتحرّك إلّا بناءً على إجراء "الإخطار" (المبحث الثاني).

المبحث الأول

انفلات التشريع لحلية من البرلمان إلى رئيس الجمهورية

رغم التغييرات الهامة التي جاء بها دستور 1996، والتي من أهمها إعادة النظر في مركز رئيس الجمهورية، والتي أكدها أكثر تعديل 16 نوفمبر 2008 من أجل ترسيخ مبدأ التداول الديمقراطي على السلطة (*L'alternance démocratique au pouvoir*) وإقرار مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن ذلك لم يؤدي إلى إنهاء التفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه اختصاص أصيل للبرلمان دون غيره، حيث أصبح بذلك رئيس الجمهورية بمثابة العمود الفقري للعملية التشريعية أكثر من أي وقت مضى.

فبالإضافة إلى الصلاحيات الهامة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في إدارة الإجراءات اللاحقة على القوانين⁽¹⁾، فإنه يتمتع بسلطات تشريعية منفردة وواسعة جدا تتمثل أساسا في التشريع عن طريق المعاهدات الدولية في المجال الخارجي، وكذا التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في المجال الداخلي، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الاستثنائية⁽²⁾ (المطلب الأول).

من جهة أخرى، يمكن لرئيس الجمهورية في الجزائر أن يلجأ مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق الإستفتاء الذي يعدّ حقا خالصا له يستعمله متى يشاء وكيفما يشاء، كما أنه يُعتبر المحور الأساسي في العملية التشريعية، لأنه المؤسسة الوحيدة التي يُخول لها إمكانية تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور (المطلب الثاني).

(1) - تتمثل هذه الإجراءات في إصدار القوانين ونشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ولكن قبل الوصول إلى ذلك، يمكن لرئيس الجمهورية أن لا يقوم بإصدار أي قانون وافقت عليه الغرفتين البرلمانيتين، كما يمكنه أن يطلب من نواب المجلس الشعبي الوطني إجراء المداولة الثانية على أي نص قانوني يسّنه البرلمان بالإضافة إلى تحكمه الصّارم في الرقابة على دستورية هذه القوانين عن طريق المجلس الدستوري.

ولمزيد من التفاصيل: ما بعده : ص ص 111 - 125.

(2) - تنص المادة 124 من دستور 1996 المعدل والمتمم على :
" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان . يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كلّ غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها . تعدّ لاغية تلك الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان . يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ."
ولمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع : ما بعده : ص ص 75 - 84 .

المطلب الأول

الصلاحيات التشريعية الواسعة وغير المحدودة لرئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية منفردة واسعة جدًا في المجال الخارجي عن طريق التشريع بواسطة المعاهدات الدولية⁽¹⁾، وذلك باعتباره رئيس الدولة وهو الذي يرسم الخطوط العريضة لسياستها الخارجية، وكذلك باعتباره ممثل الأمة، وبالتالي هو المكلف بحماية الدستور وتجسيد الدولة وتوجيهها داخليا وخارجيا⁽²⁾ (الفرع الأول).

أما في المجال الداخلي فقد عزز المؤسس الجزائري لعام 1996 المركز التشريعي لرئيس الجمهورية بتحويله صلاحيات واسعة أيضا في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية، سواء في الحالات العادية أو الحالة الإستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق المعاهدات الدولية

يُخوّل لرئيس الجمهورية دستوريا الهيمنة على السياسة الخارجية من خلال انفراده باختصاص الإبرام والتصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية (أولا). أما استبعاد البرلمان من هذا المجال فمرده هو تفادي أي تعليق أو تأخير لهذه المعاهدات أو الإتفاقيات، مما يجعل من موافقته مجرد موافقة شكلية ليس بوسعه أن يقدم أي تعديل أو تغيير على أحكامها (ثانيا) خصوصا مع المكانة الهامة التي تحتلها هذه النصوص القانونية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية باعتبارها تسمو على القانون (ثالثا).

(1) - تُعرّف المعاهدة الدولية على أنها : " إتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة، ويخضع للقانون الدولي، سواء تم ذلك في وثيقة واحدة أو أكثر، وأيا كانت التسمية التي تطلق عليه " .

أنظر المادة الثانية من إتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969 والتي انضمت إليها الجزائر بتحفظ - دون تحديدها للبند أو البنود المتحفظ فيها - وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87 - 222 ، مؤرخ في 23 أكتوبر 1987 ، ج ر عدد 42 صادر سنة 1987.

أما الانضمام الرسمي للجزائر إلى هذه الإتفاقية، فقد تم بتاريخ 28 نوفمبر 1998.

(2) - أنظر المادة 70 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

أولاً: الطابع التنفيذي للإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات الدولية: يتجسد الطابع التنفيذي لإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتصديق عليها من خلال تحويل هذا الاختصاص إلى الهيئة التنفيذية الممثلة أساساً في رئيس الجمهورية، حيث تنص المادة 77 فقرة 11 من دستور 1996 في هذا الإطار على:

"يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها ...".

غير أنه لا بدّ من التمييز في هذا المجال بين اختصاص إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتنفيذ هذا الاختصاص خاصة في مرحلتَي المفاوضات والتوقيع، حيث لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من تفويض هذا الاختصاص للأجهزة الأخرى في الدولة، خاصة وزير الشؤون الخارجية والممثلين الدبلوماسيين للدولة⁽¹⁾.

يتمثل أساس التمييز بين المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات الدولية، في الإجراءات التي تخضع لها كلّ واحدة منها، لذا فالمعاهدة الدولية هي تلك التي يتفاوض بشأنها أو باسمه رئيس الجمهورية ويصادق عليها، أمّا الإتفاق فهو ذلك الإجراء الذي تتفاوض بشأنه الحكومة ويخضع لموافقتها، شرط أن تُبلغ إلى رئيس الجمهورية كلّ المفاوضات التي قامت بها من أجل إبرام هذا الإتفاق الذي لا يخضع لإجراء التصديق⁽²⁾.

إضافة إلى اختصاص الهيئة التنفيذية في إبرام المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات الدولية تتولّى كذلك المصادقة عليها. ورغم أنّ رئيس الجمهورية هو المختص في التصديق على المعاهدات الدولية، إلّا أنّ الحكومة تختص في إبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط

(1) - كرسّت ذلك أحكام المرسوم الرئاسي رقم 02-403، مؤرخ في 26 نوفمبر 2002، الذي يحدّد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، ج ر عدد 79 مؤرخ في 01 ديسمبر 2002. إذ تنص المادة 03 من هذا القانون على: " يُعبّر وزير الشؤون الخارجية عن مواقف الجزائر ويتخذ الإلتزامات الدولية باسم الدولة، ويمكن أشخاصاً مفوضين قانوناً من طرف رئيس الجمهورية، أو يتمتعون بسلطة مخولة من وزير الشؤون الخارجية، عند الإقتضاء، التعبير عن مواقف الدولة أو إبرام اتفاق دولي".

(2) - راجع: نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود...", مرجع سابق، ص 180.

يُعبّر عن الاتفاقيات الدولية التي تحتاج فقط إلى إجراء وحيد لنفاذها وهو "الإبرام" بالاتفاقيات ذات الشكل المبسط، حيث تُعقد عادة من طرف الحكومة دون تدخل رئيس الجمهورية للتصديق عليها، كما أنّها تمتاز بالسرعة من حيث المفاوضات والتوقيع وتعدّد وثائقها القانونية في أغلب الأحيان، وينتج عن ذلك أنّ وجود إجراء "التصديق" أو غيابه يؤلّف المعيار المقبول قانوناً للتمييز بينها وبين باقي المعاهدات الدولية الأخرى، حيث يعدّ هذا الشكل من الاتفاقيات الوسيلة التي ساعدت أكثر على تنظيم العلاقات الدولية الثنائية، خصوصاً عندما يكون هذا الإتفاق منصباً على اتّخاذ إجراءات تنفيذية، خاصة في المجال الاقتصادي، كاتفاقيات الشراكة والتعاون بين الدول في مجال الاستثمار والتجارة والملاحة والسياحة والنقل، وغيرها من المجالات الاستراتيجية التي تعرف نماءً كبيراً على مستوى العلاقات الدولية. أنظر: أفكيرين محسن: " القانون الدولي العام"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 46.

(*Forme simplifiée*) التي لا تحتاج للتصديق، ذلك باعتبار أنّ إجراء المصادقة يعدّ شرطا ضروريا حتى تُرتب هذه النصوص جميع آثارها القانونية داخليا وخارجيا⁽¹⁾، وهذا ما ذهبت إليه إتفاقية فينا لقانون المعاهدات في مادتها 14 بنصّها على أنّ: "المصادقة إجراء قانوني هام، يمثل التعبير عن رضا الدولة للإرتباط بالمعاهدة أو الإتفاقية الدولية".

وإذا كان إجراء التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية اختصاصا دستوريا لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، فإنّ هذا الاختصاص غير مطلق وغير إنفرادي لدى بعض الأنظمة الدستورية المقارنة، إذ يوجد في هذا الصدد اتجاهان مختلفان وهما كالتالي:

- أ- اتجاه يمنح البرلمان صلاحية المشاركة في عملية التصديق على كلّ المعاهدات والاتفاقيات الدولية باشتراط موافقته قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾.
- ب- اتجاه آخر يمنح للبرلمان سلطة التدخل في حالات معينة قبل إبرام رئيس الجمهورية لبعض المعاهدات، حيث تتمثل هذه الأخيرة في بلادنا مثلا، في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بمركز الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة⁽³⁾، أمّا غيرها فهو يندرج ضمن الاختصاص المطلق والإنفرادي لرئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

ثانيا: الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

كما سبق ذكره، فإنّ المعاهدات والاتفاقيات الدولية الواردة في المادة 131 من الدستور، تتفرد الهيئة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية باختصاص إبرامها، وتبعا لذلك

(1) - أنظر: قشي الخير: "مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية"، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، عدد 05، 1996، ص ص 17-25.

(2) - هذا ما أخذ به النظام الأمريكي، حيث تتطلب جميع المعاهدات المبرمة من طرف الرئيس الأمريكي أن يصادق عليها الكونغرس بمجلسيه، حيث مكّنت المادة الأولى من الدستور الأمريكي لمجلس الشيوخ حق تقرير الموافقة على كلّ المعاهدات والاتفاقيات الدولية بشرط توافر أغلبية خاصة، في حين حدّد النصاب القانونية في مجلس النواب بثلاثي (2/3) الأعضاء الحاضرين.

راجع: بوقفة عبد الله: "أساليب ممارسة السلطة في النظام الجزائري"، مرجع سابق، ص 269 و ص 270.

(3) - أنظر المادة 131 من دستور 1996 المعدّل والمتمم (مرجع سابق).

(4) - راجع: بن سباع نورة: "مجال القانون و التنظيم في دستور 1989"، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التتمية الوطنية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997، ص 89.

يودع نص هذه المعاهدات أو الإتفاقيات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أولاً، ثم لدى مكتب مجلس الأمة، لتتولّى في البداية لجنة الشؤون الخارجية للمجلس الشعبي الوطني إعداد تقرير خاص بها، بعده يتم عرض كل نص المعاهدة أو الإتفاقية وتقرير اللجنة على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة للموافقة صراحة على نص المعاهدة أو الاتفاقية، وهذا حتى تدخل ضمن المنظومة القانونية الوطنية.

يقوم إعداد هذه المعاهدات والإتفاقيات الدولية بهذا الشكل على افتراض خاطئ، ويرجع ذلك إلى أنّ الهيئة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، له السلطة المطلقة في هذا الشأن، لذا فمن غير المعقول أن يُبعد البرلمان من هذا المجال، خاصّة أنه الممثل للأمة. فعلى الرغم من تمكينه من اختصاص الموافقة على هذه النصوص القانونية، إلا أنّ هذه الموافقة شكلية فقط، طالما أنّ البرلمان بغرفتيه لا يُعدّ شريكا فعلياً للهيئة التنفيذية في سن وإعداد الإتفاق، وبالتالي فهو لا يملك سوى إجراء التصويت من خلال تقديم الرأى بخصوص موضوع الإتفاق. مع الإشارة إلى أنّه يمكن للبرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان، ويمكن أن تفضي هذه المناقشة إلى إصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا للائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾، دون الإشارة إلى النتائج المترتبة عن تبني هذه اللائحة⁽²⁾.

ثالثاً: القيمة القانونية للمعاهدات والإتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية:

بخلاف دستور 1976 الذي جعل المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية في مرتبة القانون⁽³⁾، فإنّ كل من دستور 1989 ودستور 1996 قد جعلها في مرتبة تسمو على القانون، إذ تنص المادة 132 من الدستور الأخير على أنّ:

(1) - أنظر المادة 130 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).
(2) - هناك من يرى أنّ فتح مثل هذا النقاش يعني كثيراً من المصادقية وكثيراً من الشفافية حيث جاء مثلاً النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بلجنة دائمة هي لجنة الشؤون الخارجية والتعاونية والجالية، والتي تختصّ بكلّ المسائل المتعلقة بالإتفاقيات الدولية والمعاهدات والتعاون الدولي وقضايا المهاجرين.
راجع: مزود حسن: " الفصل بين السلطات في دستور 1996"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، ج 02 ...، مرجع سابق، ص 47 و ص 48.
(3) - أنظر المادة 159 من دستور 1976 المنشور بموجب الأمر رقم 76 - 97، مؤرّخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمّن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94، مؤرّخ في 24 نوفمبر 1976 (معدّل ومتمّم).

"المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، وهذا ما يثير الإشكالية حول المفهوم الذي يمكن إعطاؤه للعبارة "تسمو على القانون"، فهل هي تعني أنّ هذه المعاهدات أصبحت في نفس مرتبة الدستور؟ أم أنّها بصدد ترتيب جديد للنصوص القانونية؟ ثم إذا كانت المعاهدات التي تشملها هذه المادة تسمو على القانون، فهل يمكن أن تخضع لرقابة المجلس الدستوري، خاصة إذا سلمنا أنّها في مرتبة الدستور؟⁽¹⁾.

يوجد في هذا الصدد رأي يؤكد أنّ المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تضمنتها المادة 131 من الدستور هي وحدها فقط التي تخضع للرقابة الدستورية، باعتبار أنّها أبرمت بفضل تدخل كل من البرلمان ورئيس الجمهورية، وبالتالي فهي وحدها أسمى من القانون أمّا باقي المعاهدات والإتفاقيات الأخرى فلن تشملها الرقابة الدستورية⁽²⁾.

يترتب عن سمو المعاهدات الدولية على القانون عدم جواز التشريع بما يخالفها وإلاّ تدخل المجلس الدستوري لإلغاء ذلك القانون إذا تعارض كلّ مع نص المعاهدة أو الإتفاقية، أو تعديله إذا تعارض معها جزئيا تطبيقا لمبدأ تدرّج التصرفات القانونية، وهذا ما أكّده المجلس الدستوري في قراره رقم 89/01 المتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات لعام 1989 للدستور، والذي جاء فيه : "... ونظرا لكون أية إتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها، فإنّها تدرج في القانون الوطني وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القانون"⁽³⁾.

لكن بمراجعة هذا القرار، ورغم توسيع المؤسّس للمعاهدات التي تسمو على القانون بموجب المادتين 131 و 132 من الدستور، إلاّ أنّ ذلك يؤدّي إلى صعوبات في التطبيق⁽⁴⁾.

(1) - نقلا عن : بن سباع نورة : " مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989 ...، مرجع سابق، ص 91 و ص 92.

(2) - إن إخضاع المعاهدات الدولية التي تشملها فقط المادة 131 من الدستور للرقابة الدستورية يتنافى مع عمومية نص المادة 165 من الدستور وكذا شرعية كلّ من البرلمان ورئيس الجمهورية، باعتبار أنّ كلّ منهما مُنتخب من طرف الشعب (باستثناء ثلث مجلس الأمة) بمعنى أنّ رئيس الجمهورية لا يحتاج أبدا إلى تدخل البرلمان حتى تصبح تصرفاته ذات صبغة قانونية شرعية. وعلى هذا الأساس فإنّ المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية بمفرده ترتّب جميع آثارها القانونية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، تماما كتلك التي يتدخل البرلمان للمصادقة عليها. راجع : بن سباع نورة : " مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989 ...، المرجع نفسه، ص 92. ولمزيد من التفاصيل : ما بعده : ص 122 و ص 123.

(3) - أنظر القرار رقم 01 / ق . م . د / 89 ، مؤرّخ في 20 أوت 1989 (مرجع سابق).

(4) - Cf - YELLES CHAOUICHE Bachir : « Le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative », O.P.U, Alger, 1999, p 78.

نظرا لكون أن تدخل البرلمان في مجال الإذن بالتصديق يمثل الإستثناء، يبقى رئيس الجمهورية يحتكر وسيلة هامة في التشريع ألا وهي إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، ليصبح بذلك المشرع الوحيد في مجال السياسة الخارجية، مما يؤكد استحواده على هذا المجال الذي يمتد إلى غاية مرحلة إدخال المعاهدة الدولية ضمن المنظومة القانونية الوطنية، حيث تكتسب حينئذ صفة السمو على القانون⁽¹⁾، وبذلك تكون سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في المجال الخارجي هي الأقوى ويُقيد بها سلطة البرلمان.

الفرع الثاني

التفريع عن طريق الأوامر اختصاص دستوري منفرد لرئيس الجمهورية

تعتبر صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية مظهرا من مظاهر إنفلات التشريع من البرلمان وانتقاصا من مركزه، وخطرا على الحياة التشريعية، لاسيما في ظل غياب قيود وضوابط حقيقية تحدّه في استعمالها، سواء في الحالات العادية (أولا) أو في الحالة الإستثنائية (ثانيا).

أولا: احتكار رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية:

رغبة في إحقاق مبدأ الفصل بين السلطات، عمل المؤسس الجزائري في أغلب دساتير الجمهورية على تكريس حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر، وذلك في حالتين عاديتين هما : شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان⁽²⁾.

(1) - لمزيد من التفاصيل حول "المكانة القانونية للمعاهدات الدولية في النظام القانوني الجزائري"، يمكن الرجوع إلى : KANOUN Nacira et TALEB Tahar : « De la place des traites internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie », *El Mouhamat*, n°3, decembre 2005, pp 05-39.

(2) - يتم اللجوء إلى التشريع بالأوامر في هذه الحالات، كلما كان الموضوع حساسا أو كان الحال مستعجلا، وذلك لتفادي كل النقاش والخلافات الجوهرية الموجودة بين المجموعات والكتل البرلمانية، والمثال على ذلك: الأمر المتعلق بالنقد والقرض، والأمر المتعلق بالقانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، والأمر المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، كل هذه الأوامر صدرت أياما فقط قبل افتتاح دورة الربيع لعام 2006. أما آخر هذه الأوامر فهي تتمثل في الأمر المتضمن رفع حالة الطوارئ والأمر المتضمن مساهمة الجيش الوطني الشعبي في مكافحة الإرهاب والتخريب والأمر المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، والتي صادق عليها البرلمان في افتتاح دورته الربيعية لسنة 2011. ولمزيد من التفاصيل حول "دوافع لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية": راجع: كايس شريف : "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي ...، مرجع سابق، ص ص 129-132.

1 - الشّروط الدستورية للتّشريع بواسطة الأوامر الرّئاسية في الحالات العادية:

تخضع صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، طبقاً لنص المادة 124 من دستور 1996 للضوابط القانونية التالية:

أ - التقيّد بالمدة القانونية:

بالنسبة لشغور المجلس الشعبي الوطني، والذي قد يكون نتيجة لحله بسبب عدم موافقته على مخطّط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحلّ أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فالتشريع بالأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة أشهر، وهو الأجل الذي يجب أن تُجرى فيه الانتخابات التشريعية⁽¹⁾. أمّا بالنسبة لحالة التشريع بالأوامر بين دورتي البرلمان فالمجال الزمني محدّد بشهرين على الأكثر⁽²⁾، وهو الأجل الفاصل بين الدورة الأولى والدورة الثانية.

ب - ضرورة اتّخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

تشرط الفقرة الأخيرة من المادة 124 من دستور 1996 بأن تتخذ الأوامر الرّئاسية في مجلس الوزراء مثل بقية مشاريع القوانين، مع استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع، وهذا الشرط لن يشكل أيّ عائق أمام رئيس الجمهورية الذي لن يجد أيّة صعوبة لتحقيقه، ويرجع ذلك إلى أنّ مجلس الوزراء يعدّ جهازاً تابعاً لسلطته وفقاً لما ذهبت إليه المادة 77 فقرة 04 من الدستور الحالي⁽³⁾.

ج - إلزامية عرض الأوامر على البرلمان للتصويت عليها من دون مناقشة أو تعديل:

استناداً إلى أحكام المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، نجد أنّها تُلزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين

(1) - أنظر المادة 82 فقرة 01 و 02 و المادة 129 فقرة 01 و 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - أنظر المادة 118 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - تنص المادة 77 فقرة 04 من دستور 1996، المعدل والمتمم على: " يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء ".

دورتي البرلمان على غرفتي البرلمان بكاملها للتصويت عليها من دون أية مناقشة أو تعديل، وبالتالي فالأوامر التي لا تحوز على موافقة البرلمان تُعتبر ملغاة، ولو أنه مستبعد جدًا أن يقف البرلمان في وجه إرادة رئيس الجمهورية⁽¹⁾، الذي خوّلت له النصوص الدستورية آليات هامة للإستغناء عنه تتمثل في حق الحلّ وحق اللجوء إلى الإستفتاء.

كما قد يهدف إقرار ممارسة هذا الاختصاص من طرف رئيس الجمهورية إلى مواجهة أوضاع غير متوقّعة قد تتعرّض لها الدولة خلال فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و مثال ذلك الفيضانات التي اجتاحت الجزائر في نوفمبر 2001⁽²⁾.

2 - القيمة القانونية للأوامر الرئاسية المتخذة في الحالات العادية:

كانت القيمة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العادية محلّ نقاش كبير بالنظر إلى المعيار المستند عليه في تحديد طبيعتها، هل هو المعيار العضوي باعتبارها أعمالاً إدارية، أم المعيار الوظيفي باعتبارها أعمالاً تشريعية⁽³⁾.

أمّا في النظام الدستوري الجزائري، فإنّ هذه الأوامر الرئاسية تُعتبر أعمالاً تشريعية منذ تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، ويرجع ذلك للإعتبارات التالية:

- شكليا هذه الأوامر هي عمل تشريعي لأنّ المادة 124 الخاصة بالتشريع عن طريق الأوامر وردت ضمن الفصل الثاني من دستور 1996 الخاص بالسلطة التشريعية.

- يستمدّ رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر من الدستور وليس عن طريق تفويض من البرلمان⁽⁴⁾، ممّا يجعل منه مشرعا أصليا و وحيدا في هذه الحالات، وهذا ما تؤكّده عبارة "يشرّع" الواردة في المادة 124 من دستور 1996.

(1) - يتوقف اللجوء إلى الأوامر من الناحية العملية، على طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والأغلبية الموجودة في البرلمان، بحيث كلما كانت وحدة الأغلبية بينهما، تصرف رئيس الجمهورية بكلّ حرية، لذلك فقد أصدر رئيس الجمهورية الحالي أربعا وسبعين (74) أمرا تشريعيّا منذ 1999 إلى غاية 2010، بعدما اطمأنّ من تأييد الأغلبية البرلمانية لسياسته، حيث صادق البرلمان على جميع هذه الأوامر الرئاسية المعروضة عليه من دون أيّ إستثناء. حول هذه الحصيلة : راجع القاعدة المعلوماتية الآتية :

- Aliane info, base de données. Package juridique, 2010.

(2) - أنظر القانون رقم 02 - 06 مؤرّخ في 26 أفريل 2002، يتضمّن الموافقة على الأمر رقم 02-03 مؤرّخ في 25 فيفري 2002، يتضمّن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر عدد 27 مؤرّخ في 29 أفريل 2002.

(3) - أنظر : مصطفى أبوزيد الفهمي : " الوجيز في القانون الدستوري و النظم السياسية " ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 1999، ص ص 589 - 612.

(4) - أنظر المادة 87 فقرة 02 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

- عدم وجود قيود بالنسبة لمجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر الرئاسية، حيث يمكنه التدخل في مجال القانون العادي والقانون العضوي على حدّ سواء.
- انعدام موقف دستوري صريح يبيّن طبيعة الأوامر الرئاسية المتخذة بموجب المادة 124 من الدستور.

- تجريد البرلمان من حق مراقبة الأوامر الرئاسية، حيث أنّه ملزم فقط إمّا بالموافقة عليها بدون أية مناقشة أو تعديل أو برفضها، ممّا يجعل من موافقته مجرد موافقة شكلية لا يمكنها أن تطبّع هذه الأوامر بالصفة التشريعية، هذه الأخيرة تكتسبها من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء⁽¹⁾.

يتّضح ممّا سبق أنّ دستور 1996، قد أعطى لرئيس الجمهورية سلطة تقدير مدى ملائمة اختيار التشريع بالأوامر الرئاسية، والذي غالبا ما يبرّره عنصر الإستعجال وضرورات الحال، إذ يعدّ التشريع بالأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة بما يمكن أن يستغرقه مسرى إنشاء القانون في صورتيه، مشروع قانون أو اقتراح قانون، الذان يجب عرضهما في خضام الدورات على البرلمان مع المرور بمختلف الإجراءات القانونية من مناقشة وتعديل وتصويت ورقابة دستورية وإصدار ونشر، لذا يلجأ رئيس الجمهورية إلى التشريع بواسطة الأوامر لتفادي التعديلات التي قد تُفقد النص أهميته وانسجامه⁽²⁾.

إنّ غياب قيود صارمة تحدّ من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية، يجعله صاحب اختصاص تشريعي أصيل، وهذا ما أدّى بالبعض إلى القول بأنّ السلطة التشريعية في بلادنا مكّونة من ثلاث غرف، يعدّ رئيس الجمهورية بمثابة الغرفة الثالثة في البرلمان إلى جانب كلّ من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽³⁾.

(1) - أنظر : نسيب محمد أرزقي : "بعض الملاحظات حول تصوّر العلاقة بين البرلمان بغرفتيه مع السلطة التنفيذية بشقيها ، رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول موضوع علاقة الحكومة بالبرلمان ...، مرجع سابق، ص 89.

وعلى خلاف ذلك يرى الأستاذ " كاييس شريف " أنّ : " هذه الأوامر تعدّ أعمالا تشريعية نظرا لإلزامية عرضها على البرلمان للمصادقة عليها على مستوى كلّ غرفة برلمانية، وذلك في أوّل دورة له بعد انعقادها، إذ لو أنّ هذه الأوامر أعمالا تنظيمية، لمّا تم عرضها على الهيئة التشريعية ".

نقلا عن : كاييس شريف : " ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي ...، مرجع سابق، ص 130.

(2) - Cf - GHOUTI Mekamcha : « le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle de 28 novembre 1996 », in Idara, n° 01, 1997, p p 70 - 72.

(3) - أنظر : بلطرش مايسة : " العهد الرئاسية والدساتير الجزائرية "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 2000، ص ص 60 - 62.

ثانيا: تركيز سلطة التشريع بالأوامر في يد رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية: نظرا لعجز التشريعات المعدّة للظروف العادية عن معالجة الظروف الاستثنائية الطارئة، جرى العمل على أنه عندما يتوقع المشرّع ظرفا استثنائيا، فإنه يبادر إلى وضع تنظيمات ملائمة لمواجهة، وتعدّ هذه الأخيرة بمثابة حلول تشريعية لتلك الظروف الإستثنائية. أمّا في النظام الجزائري فقد منح دستور 1996 لأول مرة صراحة، إمكانية رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة الأوامر في الحالة الإستثنائية بموجب الفقرة 04 من المادة 124 التي تنص: "يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة الأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور". وهذا ما يُفهم ضمّنًا كذلك من العبارة الواردة في المادة 91 التي تنص: "... ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"⁽¹⁾.

1 - الشّروط الموضوعية والشّكلية للتشريع بالأوامر الرّئاسية في الحالة الإستثنائية: يتطلب إقرار الحالة الإستثنائية شروطا موضوعية وأخرى شكلية.

أ - الشّروط الموضوعية لإقرار الحالة الإستثنائية:

تتمثّل هذه الشّروط في وجود خطر داهم وجسيم وحال قد يمسّ بالدولة ومؤسساتها⁽²⁾.

أ- 1/ وجود خطر داهم يهدّد البلاد:

يُشترط في هذا الخطر الدّاهم والحال أن يتجاوز في شدّته المخاطر المعتادة والمألوفة، وأن يكون قد بدأ فعلا ولم ينته بعد أو أنّه مستقبلي⁽³⁾، وترجع مسألة تقديره إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وهذا باعتبار أنّ المادة 91 من الدستور تنقصها الدقّة حول

(1) - راجع: لوناسي جبيقة: " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري ...، مرجع سابق، ص 255 و ص 256.

(2) - تنص المادة 93 فقرة 01 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على أن: " يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ".

ومقارنة بالمؤسّس الفرنسي، نجد أنّ المادة 16 من دستور 1958 المعدّل والمتمّم، قد جاءت أكثر دقة في هذه المسألة، حيث وضعت شروطا محدّدة تتعلّق بموضوع الخطر ودرجته، حيث تشترط فيه أن يكون حالا وجسيما. بينما معيار هذه الجسامة هو أن يؤدّي الخطر إلى إعاقة السّير المنتظم للسلطات العامة الدستورية. أمّا من حيث موضوعه فهو أن يمسّ بكلّ مؤسسات الجمهورية واستقلال البلاد وسلامة أراضيها، أو أن يعيق تنفيذ الدولة لتعهداتها والتزاماتها الدولية.

(3) - أنظر: بدران مراد: "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، والطبيعة القانونية للأوامر"، مجلة إدارة، عدد 02، 2000، ص 30.

مفهوم الضرورة الملحة حيث جاءت عامة وواسعة الدلالة يمكنها أن تستوعب جميع حالات الظروف غير العادية.

أ- 2/ وشك مساس الخطر الداهم بمؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها: يثير هذا الشرط إشكالية مفادها : هل ذلك يعني أن المؤسسات الدستورية قد تتوقف عن السير المنتظم لأعمالها ؟ أم أنها تتوقف كلية عن القيام بأعمالها ؟ لكن باستقراء نص المادة 93 من الدستور، نجد أن اللجوء إلى الحالة الإستثنائية يستلزم فقط تعثر المؤسسات في سيرها ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، وما يؤكد ذلك هو انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة.

فاستنادا إلى المادة 91 من دستور 1996 التي تنص: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة...". أو ما جاء ضمن المادة 93: "تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها". نجد أن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته التقديرية في مجال الظروف التي تستدعي تطبيق المادة 93 فحسب، بل يمارسها كذلك في مجال تقدير إيقاف تطبيق هذه المادة أو تمديدها. ومثال ذلك تم الإعلان عن حالة "الحصار" بتاريخ 04 جوان 1991 لمدة 04 أشهر عبر كامل التراب الوطني، ورُفعت هذه الحالة ابتداء من 29 سبتمبر 1991⁽¹⁾. بعدها أعلنت حالة "الطوارئ" بتاريخ 09 فيفري 1992 لمدة 12 شهرا، لكن بتاريخ 06 فيفري 1993 تم تمديد هذه الحالة، إلى أن ألغيت مؤخرا من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾.

نستخلص مما سبق، أن إعلان الحالة الإستثنائية أو توقيفها أو تمديدها، هي مسائل مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية وحده دون أن يتدخل فيها البرلمان بغرفتيه، وهذا رغم

(1) - مرسوم رئاسي رقم 91 - 196 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر عدد 29 مؤرخ في 12 جوان 1991، ملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91 - 336 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر عدد 44 مؤرخ في 23 سبتمبر 1991.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 92 - 44، مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إقرار حالة الطوارئ، ج ر عدد 10 مؤرخ في 09 فيفري 1992، معدّل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93 - 02 مؤرخ في 06 فيفري 1993 يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر عدد 08 مؤرخ في 07 فيفري 1993. ملغى بموجب الأمر رقم 11- 01 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر عدد 12 مؤرخ في 25 فيفري 2011. ولمزيد من التفاصيل حول الظروف الإستثنائية. راجع: لوناتسي ججيفة : "السلطة التشريعية في ظل دستور 1996"، مرجع سابق، ص ص 255 - 265.

التكريس الدستوري لحق هذا الأخير في الموافقة على تمديد هذه الحالات طبقا لمضمون الفقرة 02 من المادة 91 التي تنص على: "ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا".

ب - الشروط الشكلية لإقرار الحالة الإستثنائية:

تتمثل هذه الشروط وفقا لنص المادة 93 من دستور 1996⁽¹⁾ فيما يلي:

ب - 1/ الإكتفاء بالإستماع إلى مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن:

يستمتع رئيس الجمهورية عند إقراره للحالة الإستثنائية لهاتين الهيئتين دون أن يمثل هذا الإجراء عائقا له، خصوصا وأن هذين المجلسين يقعان تحت سلطته⁽²⁾، كما أن رأيهما هو مجرد رأي إستشاري لا يلزم رئيس الجمهورية في أي حال من الأحوال، ولو أنه من الناحية العملية يصعب مخالفة هذا الرأي خاصة إذا ما تمت الموافقة عليه بإجماع أعضاء المجلس الأعلى للأمن⁽³⁾. هذا بالإضافة إلى غياب ما يُعرف بتقنية "التوقيع المجاور" أو ما يسمى "le contreseing" الذي يقابل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، مما يجعل بالتالي من سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى تطبيق المادة 93 من الدستور سلطة شخصية لا تملك الحكومة أو البرلمان في حالة ممارستها أي دور فعلي⁽⁴⁾.

ب - 2/ اشتراط إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

تشتراط المادة 93 من دستور 1996 وجوب استشارة هاتين المؤسستين الدستوريتين عند لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق هذه المادة، لكن تبقى هذه الإستشارة مجرد إجراء شكلي

(1) - تنص المادة 93 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم على: "ولا يُتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والإستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

(2) - راجع المادة 77 فقرة 04 وكذلك المادة 173 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - منحت المادة 173 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم، صلاحية تحديد كفاءات تنظيم المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية، بنصها على:

"يحدد رئيس الجمهورية كفاءات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

(4) - نقلا عن : لوناسي جقيقة : " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996... " ، مرجع سابق ، ص 260.

ليس له أي أثر قانوني، فعلى الرغم من أنها ملزمة إلا أنها لا تقيّد رئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية بأي شكل من الأشكال.

ب- 3 / اشتراط إستشارة المجلس الدستوري:

يعدّ رأي المجلس الدستوري عند استشارته بخصوص هذه المسألة مجرد رأي لا يلزم رئيس الجمهورية طالما أنّه رأي استشاري لا أكثر من ذلك، في حين تبدو أهميّة هذه الإستشارة كون أنّ المجلس الدستوري هو المكلف بالسّهر على احترام الدستور من خلال الرّقابة التي يفرضها على دستورية القوانين.

ج - استحواز رئيس الجمهورية على جميع السلطات في حالة الحرب:

تعدّ حالة الحرب من بين الظروف غير العادية الأشدّ خطورة، كما أنّها تتطلّب شروطا موضوعية وأخرى شكلية لابدّ من توفرها لإقرارها من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾، إذ لا يكفي أن تكون الدولة مهدّدة بخطر داهم فحسب، بل يُشترط أن يكون العدوان قد وقع عليها فعليا أو أنّه على وشك الوقوع، وفي هذه الحالة تُمدّد العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية وجوبا في حالة انقضائها، ويتم تركيز كلّ السلطات بيده ويتمّ وقف العمل بالدستور⁽²⁾.

تجسّد حالة الحرب فعليا قبضة رئيس الجمهورية على كلّ مؤسسات الدولة، حيث أنّها تتّسم بتوسيع غير محدود لصلاحياته وسلطاته، كما أنّها الحالة الأكثر وضوحا لتلاشي مبدأ الفصل بين السلطات لصالح شخصنة الحكم ووحدة السلطة.

إنّ ما يمكن قوله عن دور البرلمان في ظلّ الظروف غير العادية، أنّه دور مضمحل لا يتعدّى سوى متابعة الأوضاع ومساعدة رئيس الجمهورية على إدارة الأزمة.

(1) - تنص المادة 95 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على :

"إذا وقع عدوان فعلي على الدولة أو يوشك أن يقع حسب ما نصّت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتّحدة، يعلن رئيس الجمهورية بعد اجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ، حالة الحرب. يجتمع البرلمان وجوبا، ويوجّه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

وبالمقارنة مع النظام الفرنسي، نجد أنّ هذه الإجراءات هي نفسها، لكن مع عدم جواز حلّ الجمعية الوطنية خلال فترة استخدام السلطات الإستثنائية. راجع المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

(2) - أنظر المادة 96 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

2 - الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الإستثنائية:

خلافا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية فإنّ الأوامر التي يتخذها في الظروف الإستثنائية لا تُعرض على البرلمان للموافقة عليها، وهذا ما أكّده رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 للدستور، حيث جاء فيه : " اعتبارا أنّ المؤسّس الدستوري حين خصّص الفقرات 01 و02 و03 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصّص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية، فإنّه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تُعرض على كلّ غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك. واعتبارا بالنتيجة، أنّه إذا كان قصد المشرّع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور "(1).

نستنتج من هذا الرّأي أنّ هذه الأوامر هي أعمال إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري(2)، وبالتالي طبقا لهذا المعيار الشكلي، فإنّ الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية ستظلّ محتفظة بطبيعتها الإدارية، والعبرة في ذلك هي حماية حقوق وحرّيات الأفراد من خلال إمكانية الطّعن فيها قضائيا بالإلغاء أو التعويض، فما دام أنّ القرار صادر عن السلطة التنفيذية فهو قرار إداري قابل للطّعن فيه أمام القضاء.

لكن قد تصطدم هذه الأوامر الرئاسية بفكرة "أعمال السّيادة"(3)، التي تخرج من اختصاص القضاء، حيث لا يجوز الطّعن فيها قضائيا رغم أنّها تصدر من السلطة التنفيذية، وذلك باعتبارها من "الأعمال الحكومية" التي غالبا ما تتّصل بالمصالح العليا للدولة(4).

(1) - أنظر الرّأي رقم 08/ ر.ق.ع/ م.د. 99 مؤرّخ في 21 فيفري 1999 يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر عدد 15 مؤرّخ في 09 مارس 1999.

(2) - راجع: لوناسي جبيقة : " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ... ، مرجع سابق، ص 263.

(3) - يعود ميلاد هذه النظريّة إلى مجلس الدولة الفرنسي عندما عبّر عن موقفه بتاريخ 02 مارس 1962 من الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى تطبيق المادة 16 من دستور 1958، وذلك في قضية « Rubin de servens » راجع في هذا الصّدّد: بدران مراد : " الاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 41.

(4) - راجع: لوناسي جبيقة : " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري ...، المرجع نفسه، ص 264. نقلا عن: MAHIOU Ahmed : « Cours de contentieux administratif », O.P.U, Alger, 1980, p182.

أمّا في القضاء الجزائري فقد وجدت نظرية أعمال السيادة صداها ضمن القرار الصادر عن المحكمة العليا المؤرخ في 20 جانفي 1967، ثمّ في قرارها الصادر بتاريخ 07 جانفي 1984، حيث نجد على ضوء هاذين القرارين، أنّ جميع الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية تعتبر من أعمال السيادة، شأنها في ذلك هو شأن قيامه بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتصديق عليها، وكذا إصداره للقوانين أو عند لجوئه إلى استعمال أسلوب الإستفتاء الشعبي وإجراء حلّ المجلس الشعبي الوطني أو تقرير إنتخابات تشريعية قبل أوانها، وممارسته لحق العفو وسلطة التعيين في الوظائف السامية في الدولة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية في الرجوع إلى إرادة الشعب

يمكن لرئيس الجمهورية باعتباره المجدّد للإرادة الشعبية، أن يلجأ مباشرة إلى إرادة الشعب، وذلك عن طريق أسلوب الإستفتاء الشعبي⁽²⁾، الذي يعدّ سلطة وحقاً شخصياً محصوراً بيده دون سواه، يستخدمه متى يشاء وكيف يشاء حتّى لتعديل المبادئ الأساسية المكرّسة في الدستور رغبة منه في حمايتها من التغيّرات الطارئة (الفرع الأوّل) وهذا ما يؤدّي إلى إثارة الإشكال حول حدود سلطات رئيس الجمهورية في اللّجوء إلى إرادة الشعب مباشرة وتجاهل وجود ممثلي هذا الأخير على مستوى غرفتي البرلمان، خاصة مع استئنائه بالمبادرة باقتراح تعديل الدستور (الفرع الثاني).

(1) - نقلا عن : لونساي جقيقة : "السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ...، مرجع سابق، ص265. ولمزيد من التفاصيل حول هذه "السلطات" المخوّلة لرئيس الجمهورية أعلاه، يمكن الرجوع إلى:

بوقفة عبد الله : "الدستور الجزائري، نشأة- فقها- تشريعا، القانون الدستوري للجمهورية"، طبعة ثالثة مزيّدة ومنقّحة، دار الهدى، عين مليلة، 2005، ص ص 62 - 72.

(2) - يُعرّف الإستفتاء على أنّه " هو الرجوع إلى إرادة الشعب لأخذ رأيه حول موضوع ما"، وعلى هذا النحو يتنوّع إلى:

- إستفتاء دستوري: عندما يتعلّق بموضوع ذو طابع دستوري.

- إستفتاء تشريعي: إذا تعلّق بأخذ رأي الشعب حول قانون تشريعي معيّن.

- إستفتاء سياسي: في حالة ما إذا تمّ إجراؤه بشأن أمور سياسية.

نقلا عن : قائد محمد طربوش : " السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 274.

الفرع الأول

الإستفتاء الشعبي صلاح حاد بحوزة رئيس الجمهورية

يعدّ الإستفتاء لدى أغلب الأنظمة الدستورية المعاصرة وسيلة يمكن استخدامها للدّفاع عن الديمقراطية وتكريس مبدأ السيادة الشعبية. أمّا في النظام الجزائري، فإنّ هذه الآلية تبقى حكرا على رئيس الجمهورية وحده، يستعملها بكلّ حرية لتدعيم مركزه التشريعي على حساب باقي المؤسسات التشريعية في الدولة (أولا) وهذا في ظلّ التهميش الكلي لإرادة نواب الشعب وتواجدهم في غرفتي البرلمان (ثانيا).

أولا: التكريس الدستوري لحق رئيس الجمهورية في اللّجوء إلى الإستفتاء الشعبي:
كرّس دستور 1996 حق رئيس الجمهورية في اللّجوء إلى إرادة الشعب مباشرة بموجب نص المادة 07 فقرة 04 التي تنص على: "لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، وكذلك المادة 77 فقرة 10 التي تضيف: "يمكنه أن يستشير الشعب في كلّ قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء". غير أنّ هاتين المادتين لم تحدّد مجالات لجوء رئيس الجمهورية إلى هذه الوسيلة، خصوصا وأنّ نص المادة 77 فقرة 10 يكتنفه الكثير من الغموض حول مفهوم القضايا التي تعدّ ذات أهمية وطنية، وحول المعيار المعتمد عليه في تصنيف هذه القضايا ضمن قضايا وطنية.

ففي ظلّ غياب هذه المعايير وعدم وجود شروط تقيّد رئيس الجمهورية في هذا المجال، فإنّ سلطته تبقى واسعة في اللّجوء إلى الإستفتاء، والتي هي سلطة محفوظة له ولا تقبل أيّ تفويض، كما لا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجأ إلى استعماله في أثناء غيابه⁽¹⁾. بينما يتمّ اللّجوء إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الإستفتاء بناء على إخطار الشعب بقرار تنظيمي إنفرادي (مرسوم رئاسي) لرئيس الجمهورية⁽²⁾، وهذا دون الإهتمام برأي

(1) - أنظر المادة 87 فقرة 02 والمادة 90 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

(2) - تنص المادة 168 من الأمر رقم 97 - 07، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدّل والمتمّم على:

"يستدعى الناخبون بموجب مرسوم رئاسي خمسة وأربعون (45) يوما قبل تاريخ إجراء الإستفتاء، ويرفق النص المقترح للإستفتاء بالمرسوم المنصوص عليه في الفقرة السابقة".

ويتمّ تحديد صيغة السؤال المستفتى فيه بموجب المرسوم الرئاسي المنصوص عليه في المادة السابقة، كما يلي: ... /... /...

الشعب هل هو فعلا يعبر عن قناعاته فعلا أم لا، طالما أنه ليس باستطاعته المناقشة والحوار ماعدا التصويت بنعم أو لا، خصوصا في ظلّ افتقار أغلبية الشعب للحنكة السياسية والثقافة الدستورية⁽¹⁾. إذ نجد في هذا الشأن بالنظر إلى عدد الإستفتاءات التي أُجريت إلى يومنا هذا، أنّ الشعب لم يمارس سيادته كاملة في هذا المجال إلا بشكل ضئيل جدّا، حيث أنّه منذ الإستقلال وإلى غاية عام 2010، لجأ رئيس الجمهورية إلى إجراء إحدى عشر (11) إستفتاء صوت عليها كلّها الشعب بنعم، والتي تتمثل فيما يلي:

- الإستفتاء حول تقرير المصير في 01 جويلية 1962.
- الإستفتاء حول المجلس التأسيسي وصلاحياته في 20 سبتمبر 1962.
- الإستفتاء حول دستور 1963 في 08 سبتمبر 1963.
- الإستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1976 في 27 جوان 1976.
- الإستفتاء حول دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976.
- الإستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1986 في 16 جانفي 1986.
- الإستفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988.
- الإستفتاء حول دستور 1989 في 23 نوفمبر 1989.
- الإستفتاء حول دستور 1996 في 28 نوفمبر 1996.
- الإستفتاء حول قانون الوثام المدني في 16 سبتمبر 1999.
- الإستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2006.

وما يؤكد إجحاف الشعب وتهميشه بالنظر إلى الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى أسلوب الإستفتاء، هو أنّ رغم وجود عدد كبير من القضايا المهمة التي تصلح لأن تُعرض على الاستفتاء الشعبي، والتي نذكر منها على وجه الخصوص مسألة الإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية (OMC)، وكذا مسألة الشراكة مع الإتحاد الأوروبي (UE)⁽²⁾، إلا أنّ ذلك لم يحدث أبدا ولم تُعرض هذه المسائل إطلاقا على الشعب.

... / ... "هل أنتم موافقون على ... المطروح عليكم"، ويكون التصويت على هذا السؤال بالإجابة بنعم أو لا فقط .
أنظر المادتين 169 و 170 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (مرجع سابق).
(1) - أنظر : صدوق عمر : " آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995 ، ص 122 .
(2) - راجع : خرياشي عقيلة : " العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ... ، مرجع سابق ، ص 69 .

إضافة إلى ذلك، ونظرا للمزايا العديدة التي يتمتع بها نظام الازدواجية التشريعية، خصوصا مع التزايد المستمر لعدد الدول التي اتجهت نحو تبنيها، وفي ظلّ الجدل القائم حول مدى ملائمة تأسيس مجلس الأمة الجزائري من عدمها، نرى أنه من الضروري طرح هذه المسألة على الإستفتاء وترك حرية الاختيار للشعب باعتباره صاحب السيادة.

ثانيا: التهميش الكلي لممثلي الشعب عند لجوء رئيس الجمهورية إلى الإستفتاء:
يشكل الإستفتاء الشعبي تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس، حيث يتمكن المواطن من إبداء رأيه بخصوص المسألة المعروضة عليه، وبصفة غير مباشرة يقرّر مدى تدعيمه لرئيس الجمهورية ومدى ثقته فيه أم لا⁽¹⁾.

إنّ اتخاذ قرار الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء، يتم بعيدا عن استشارة ممثلي الشعب في البرلمان، وهذا رغم الأهمية الكبيرة التي يكتسبها إشراكه في هذه العملية، وذلك بالنظر إلى الإعتبارات التالية :

- أنّ المناقشة على مستوى كل غرفة برلمانية تسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام، وبالتالي إمكانية الموازنة بين سلبيات وإيجابيات المسألة المستفتى فيها، وتجنب الاختيار العشوائي الناتج عن نقص المعلومات.

- أخذ الحيطة من استغلال الرأي العام من طرف السلطة التنفيذية، وهنا تكمن فرصة ممثلي الأحزاب السياسية على مستوى غرفتي البرلمان في ممارسة الوظيفة الإعلامية.

يبقى الإستفتاء في غالب الأحيان حقّا خالصا ومحفوظا لرئيس الجمهورية⁽²⁾، يستعمله للحصول على قرار يدعم به مركزه في الدولة، وهنا يكون الأمر سهلا عند لجوئه

(1) - لقد عبّر عن ذلك الرئيس " عبد العزيز بوتفليقة " فيما يخصّ الإستفتاء المتعلق بالقانون رقم 99 - 08 المؤرخ في 13 جويلية 1999 والمتعلق باستعادة الونام المدني، الصادر في ج ر عدد 46 المؤرخ في 14 جويلية 1999. والذي كان قد أجري (أي الإستفتاء) بتاريخ 16 نوفمبر 1999، حيث اعتبره رئيس الجمهورية مسعا خاصا به وأنه مستعد للتخلي عن رئاسة الجمهورية في حالة التصويت السلبي على هذا القانون من طرف الشعب، إلا أنّ النتيجة النهائية للإستفتاء جاءت إيجابية جدًا ومؤيدة لمسعى الرئيس، وهذا ما أبقاه في سدة الحكم.

أنظر في ذلك : الكلمة التي ألقاها رئيس الجمهورية " عبد العزيز بوتفليقة " ضمن الخطاب الذي ألقاه بمدينة المدية، يوم الفاتح من سبتمبر 1999، منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم 02 سبتمبر 1999، ص 02.

(2) - راجع المادة 07 فقرة 04 والمادة 77 فقرة 10 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق)، وكذا المادة 168 من الأمر رقم 97 - 07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم (مرجع سابق).

إليه بصفته حامي الدستور والساّهر على حسن سير مؤسسات الدولة، وهذه الوضعية تؤهل رئيس الجمهورية وتسمح له بتحكيم الإرادة العامة بخصوص أيّ قانون أو نزاع معيّن دون أية مشاركة من طرف البرلمان. لكن لما يتناول رئيس الجمهورية الإستفتاء قانونا فإنّ ذلك سيخلق تشريعا موازيا لذلك التشريع الذي تقرّه الأحكام الدستورية، وهذا ما يدعّم به من مركزه على حساب البرلمان.

الفرع الثاني

استئثار رئيس الجمهورية بالمبادرة باقتراح تعديل الدستور

يُعرّف الدستور على أنّه مجموعة من القواعد القانونية الأساسية التي تتعلّق بالتنظيم السياسي للدولة من حيث شكلها وطبيعة نظام الحكم فيها، وتوزيع السلطات وتحديد الهيئات السياسية التي تتولّى ممارستها، وإظهار مدى العلاقة فيما بينها وترسيم نطاق الحقوق والواجبات العامّة للمواطنين⁽¹⁾.

انطلاقا من ذلك، وباعتبار أنّ الدستور هو القانون الأساسي للدولة، فإنّ تعرّضا للإجراءات المتخذة بشأن تعديله، تؤدّي بنا إلى تمييز الدستور المرن عن الدستور الجامد (أولا) مع احتكار رئيس الجمهورية للمبادرة باقتراح تعديل الدستور في الجزائر (ثانيا) في ظلّ الإقصاء الكلّي للمبادرة البرلمانية في هذا المجال (ثالثا).

أولا: تمييز الدستور المرن عن الدستور الجامد:

إنّ معيار التمييز بين الدستور المرن والدستور الجامد هي الإجراءات المتّبعة في تعديل كلّ واحد منهما، وعليه فإذا كانت إجراءات تعديل الدستور هي نفسها مع إجراءات تعديل القوانين العادية، ففي هذه الحالة يكون الدستور مرنا (*Constitution souple*)، أمّا إذا كانت إجراءات تعديل الدستور مختلفة عن إجراءات تعديل القوانين العادية، ففي هذه الحالة يكون الدستور جامدا (*Constitution rigide*).

(1) - نقلا عن : أنور سلطان : " المبادئ القانونية العامة "، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1974، ص 52 .

1- سهولة وبساطة الإجراءات المتبعة لتعديل الدستور المرن:

يُقصد بالدستور المرن، ذلك الدستور الذي يمكن تعديله بذات الإجراءات التي يُجرى بها تعديل القوانين العادية، ومن هنا يكون لهذه الدساتير نفس القيمة القانونية المقررة للقوانين العادية، وهذا ما يفسر تخويل سلطة تعديلها لذات السلطة التي تتولى تعديل القوانين العادية، وهذا دون الأخذ بعين الاعتبار بالسلطة المكلفة بوضعه وبغض النظر كذلك عما إذا كان الدستور السائد في الدولة دستورا مدونا أم دستورا عرفيا⁽¹⁾.

2- صعوبة وتعقيد الإجراءات المتبعة لتعديل الدستور الجامد:

يُقصد بالدستور الجامد، ذلك الدستور الذي لا يمكن تعديله إلا بإتباع إجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، والتي غالبا ما تتسم بالتعقيد وبتحويل تعديله إلى هيئة خاصة غير التي تتولى تعديل القوانين العادية. وتتمثل هذه الإجراءات إما في ضرورة موافقة الشعب على التعديل المقترح عن طريق الاستفتاء، أو اشتراط أغلبية خاصة أعلى من الأغلبية المُشترطة في تعديل القوانين العادية، أو في اشتراط صدور الإقتراح من رئيس الجمهورية أو من عدد معين من أعضاء البرلمان. كما تجدر بنا الإشارة إلى أنّ جمود الدستور لا يتحقق إلا بالتّصيص على ضرورة إتّباع أيّ إجراء من هذه الإجراءات غير العادية، كما أنّ جمود الدستور لا يعني في أيّ

(1) - يقصد بالدستور المدون، ذلك الدستور المكتوب في وثيقة أو عدة وثائق، وقد اعتنقت غالبية الدول الحديثة هذا النوع من الدساتير نظرا لحاجتها إلى تنظيم شؤونها وبناء حكم يسوده الاستقرار تجنبا للفضي لضمان بقائها، كما أنّ أية حركة تستولي على الحكم ستضع دستورا جديدا يحل محلّ الدستور السابق، وإلى جانب ذلك هناك من الدول تلك التي لا تضمن بقاءها ووحدتها إلا بوضع دستور مكتوب مثلما هو الحال في الدول المتّحدة مركزيا أو ما يسمّى بالدول الفيدرالية، حيث تستدعي ضرورة الحفاظ على بقائها بيان جميع اختصاصات السلطات المحلية، وهذا حتى لا تتحول إلى دول بسيطة أو تنفصل إلى عدة دول.

ويقصد بالدستور العرفي، ذلك الدستور غير المدون والذي نشأ عن طريق العرف نتيجة إتّباع السلطات العامة في الدولة عند تنظيم شؤونها لسلوكات معينة استمرت لمدة طويلة فتحوّلت إلى عرف دستوري ملزم لها مثلما هو الحال بالنسبة للدستور العرفي الإنجليزي. وقد كان هذا النوع من الدساتير هو السائد في العالم، وهذا إلى غاية صدور أول دستور مكتوب في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787، ثم تبعتها معظم الدول الأخرى. أمّا من أمثلة القواعد العرفية في إنجلترا تلك الخاصة بتشكيل الوزارة وممارسة سلطاتها، حيث يلتزم الملك بتعيين رئيس الحزب الفائز في الانتخابات على رأس الوزارة الذي يلتزم هو الآخر بدوره بتعيين مساعديه من بين أعضاء حزبه إلا استثناء، كما أنّ هناك قواعد عرفية يتقيد بها الملك في ممارسة سلطاته الدستورية، حيث أنّه لا يستطيع ممارستها إلا بعد استشارة وزارته، بل وحتى المسائل الشخصية للملك فهي خاضعة لبعض القيود، وهذا ما أدّى بالملك "إدوارد الثامن" إلى التنازل عن العرش سنة 1936 من أجل الزواج بامرأة أمريكية مطلقة نظرا لمعارضة وزارته لذلك المشروع. راجع: بو الشعير سعيد : " القانون الدستوري والنظم السياسية ...، مرجع سابق، ص 182 و ص 183.

حال من الأحوال استحالة تعديله، وإنّما ذلك يتعلّق بتعقيد وصعوبة إجراءات تعديله مقارنة مع إجراءات تعديل القوانين العادية.

ثانيا: رئيس الجمهورية المصدر الوحيد لاقتراح تعديل الدستور في الجزائر:

يتبيّن من خلال تحليل المراحل والإجراءات التي يمرّ بها تعديل الدستور في الجزائر أنّ رئيس الجمهورية أضحى الشّخص الوحيد الذي يحتكر هذا الاختصاص، وعلى ذلك توجد سلطتين تأسيسيتين فرعيتين⁽¹⁾، سلطة عادية وسلطة تقنيّة وتفضيل أيّة واحدة منهما على الأخرى يبقى خاضعا لرغبة رئيس الجمهورية وحده.

1 - السلطة التأسيسية الفرعية العادية (الطريقة العادية لتعديل الدستور):

تتشكّل السلطة التأسيسية الفرعية العادية لتعديل الدستور من رئيس الجمهورية الذي يتمتّع بحق المبادرة، والبرلمان الذي يختصّ بالمصادقة الأولية على مشروع تعديل الدستور، والشعب كسلطة مختصّة بالمصادقة النهائية على تعديل الدستور، ورئيس الجمهورية كسلطة إصدار لهذا التعديل. يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لهذه الطريقة، وحسب نص المادة 174 من دستور 1996، أن يعرض اقتراح تعديل الدستور على الإستفتاء الشعبي بعد أن يصوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة التي يتمّ بها التصويت على باقي القوانين العادية، أمّا إذا لم يصادق البرلمان على اقتراح التعديل، ففي هذه الحالة يكون أمام رئيس الجمهورية إحدى الخيارات التالية:

- حلّ المجلس الشعبي الوطني.
- انتظار انتهاء عهدة المجلس الشعبي الوطني.
- سحب مشروع التعديل الدستوري.
- عرض مشروع التعديل مباشرة على الإستفتاء الشعبي.

(1) - يُقصد بالسلطة التأسيسية الفرعية، السلطة المختصة بتعديل الدستور، وهي متميّزة عن السلطة التأسيسية الأصليّة التي تختصّ بوضع الدستور وتأسيس السلطات الأخرى في الدولة وتحديد اختصاصاتها ومهامها وطرق عملها. أنظر: شريط أمين: " الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 123 و ص 124.

2 - السلطة التأسيسية الفرعية التقنية (الطريقة غير العادية لتعديل الدستور):

تتشكل السلطة التأسيسية الفرعية التقنية التي تتولى تعديل الدستور من رئيس الجمهورية كسلطة مبادرة باقتراح مشروع التعديل وإصدار نصه، والمجلس الدستوري كسلطة استشارية، والبرلمان بغرفتيه كهيئة تصويت على اقتراح مشروع التعديل.

وطبقا لأحكام المادة 176 من دستور 1996 ، يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى هذه الطريقة غير العادية إذا رأى أن تعديل الدستور تقنيا لا يحتاج إلى تدخل الشعب، وفي هذه الحالة لا تُعرض مبادرة رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني أولا، بل تُعرض على المجلس الدستوري ليبيدي رأيه إن كان هذا التعديل لا يمس بالمبادئ العامة للشعب والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين و توازن السلطات، ثم يُعرض المشروع على البرلمان للتصويت عليه، لكن ليس كما يصوّت على التشريع العادي، فالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصوّتان عليه بأغلبية (3/4) أعضائهما وجوبا، بعده يصدر رئيس الجمهورية قانون تعديل الدستور مباشرة.

يُذكر أنه في حالة عدم موافقة المجلس الدستوري على مشروع تعديل الدستور، يمكن لرئيس الجمهورية التخلي عن هذا الإجراء أو العودة إلى أحكام المادة 174 من الدستور، حيث يعرضه على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معا ثم على إستفتاء الشعب، وفي حالة رفض الشعب لهذا التعديل يلغى المشروع نهائيا.

يمكن القول بأنّ رئيس الجمهورية سيصدر القانون المتضمّن التعديل الدستوري دون حاجته لعرضه على الإستفتاء الشعبي⁽¹⁾، متى توفّرت الشروط التالية:

- إخطار المجلس الدستوري مسبقا من طرف رئيس الجمهورية والحصول على رأي معلّل منه قبل موافقة البرلمان على نص التعديل⁽²⁾.

(1) - حدث ذلك مرتين فقط، وهذا بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2002 والتعديل الدستوري لعام 2008 . أنظر في ذلك : القانون رقم 02 - 03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمّن نص تعديل الدستور، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002. حيث تتعلق هذه المسألة بتعديل المادة 03 من دستور 1996 وإضافة المادة 03 مكرّر التي تنص على أنّ : "تمازيجت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكلّ تنوّعاتها اللسانية عبر كامل التراب الوطني".

وأنظر كذلك القانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، يتضمّن نص تعديل الدستور (مرجع سابق) .
(2) - أصدر المجلس الدستوري بشأن تعديل الدستور دون لجوء رئيس الجمهورية إلى أسلوب الإستفتاء رأيين فقط وهما: الرأي رقم 01 / ر.ت.د / م.د / مؤرخ في 03 أبريل 2002، يتعلق بمشروع القانون المتضمّن نص تعديل الدستور، ج ر عدد 22 مؤرخ في 03 أبريل 2002. والرأي رقم 01 / ر.ت.د / م.د / مؤرخ في 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمّن نص تعديل الدستور، ج ر عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

- عدم مساس موضوع التعديل الدستوري بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، وعدم مساسه بأية كيفية بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وفقا لما نصّت عليه المادة 178 من الدستور.

لكن غالبا ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الأسلوب عند تأكّده من موالة البرلمان له بموافقة أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه على اقتراح تعديل الدستور، وعدم وثوقه في نتيجة الإستفتاء الشعبي التي قد تكون سلبية وليست في صالحه تماما⁽¹⁾.

ثالثا: صورة المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور:

انطلاقا من أحكام المادة 177 من دستور 1996، التي تخوّل لأعضاء البرلمان إمكانية المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية من خلال نصّها على: "يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه". نجد أنّ هذه المادة قد تضمّنت شروطا تقلّل بشكل كبير من نطاق هذه المبادرة البرلمانية، إذ أنّ ضرورة موافقة (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين للمبادرة باقتراح تعديل الدستور، تشكّل حاجزا منيعا يؤدّي إلى إقصاء ممثلي الشعب من المشاركة في العملية التأسيسية، وهذا بالنظر إلى صعوبة تحقيق هذا الشرط.

إضافة إلى ذلك، فإنّ المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور لا تنتج آثارها ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له كامل السلطة في قبولها أو رفضها، وإن كان في المقابل بإمكان البرلمان الوقوف في وجه مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور، وذلك بعدم التصويت على اقتراح التعديل، سواء بالأغلبية المشروطة في الموافقة على أيّ نصّ تشريعي عادي عندما يفضّل رئيس الجمهورية إتّباع طريق الإستفتاء، أو بعدم تحقيق موافقة نسبة أغلبية (3/4) أعضاء البرلمان لمّا يلجأ إلى الطريق البرلماني⁽²⁾.

(1) - Cf - SAHEB Hakim : « La révision constitutionnelle , un enjeu fondamental ... », Op.cit, p 23.

(2) - Cf - BEN GUERRAH Amine : « La constitution algérienne à l'épreuve de la révision, la ratification populaire n'est pas indispensable » , journal El watan week-end de dimanche 23 novembre 2008 , p 23.

يظهر أنّ تخويل المؤسس لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة معا إمكانية المبادرة بالتعديل الدستوري، أنّها مسألة يكتنفها الكثير من الغموض وعدم الدقة طالما أن الدستور الحالي لم يتضمن أية نصوص تفصيلية لتنظيم هذا الاختصاص⁽¹⁾. فعدم حصول المبادرة البرلمانية على موافقة (3/4) أعضاء الغرفتين البرلمانيتين يجعلها غير مؤسّسة قانونا، وهذا ما يؤدّي إلى إلغاء مشروع التعديل الدستوري المبادر فيه من طرف أعضاء غرفتي البرلمان.

يجب في الأخير أن لا نتجاهل ما للشعب من دور بخصوص هذه المسألة، حيث يجب أن يُعرض عليه نص التعديل الموافق عليه من طرف البرلمان، من قبل رئيس الجمهورية المخوّل له دستوريا استدعاء الهيئة النّاخبة للاستفتاء عليه، حتى ولو أنّ في حقيقة الأمر أنّ الشعب ليس له أيّ دور إيجابي في هذا المضمار، لأنّ صاحب السيادة (الشعب) لا يمكنه المبادرة بالتعديل، بل يُستفتى فقط فيما يُعرض عليه من تعديل دستوري.

هذا ويمكن كذلك لرئيس الجمهورية أن يعرض مشروع تعديل الدستور على الشعب مباشرة دون عرضه على البرلمان بغرفتيه للتصويت عليه، وقد حدث ذلك ثلاث مرّات فقط في الجزائر، حيث كانت الأولى بمناسبة الإستفتاء حول التعديل الدستوري ليوم 03 نوفمبر 1988، والثانية كانت بمناسبة الإستفتاء حول دستور 1989⁽²⁾، والأخيرة كانت بمناسبة الإستفتاء حول دستور 28 نوفمبر 1996⁽³⁾.

أخيرا ما يقال عن المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور، هو أنّ تأثير الهيئة التنفيذية عليها يبدو واضحا جدّا، خاصّة عن طريق الأغلبية البرلمانية، والتي إن كانت إلى جانب رئيس الجمهورية فإنّها (أي الأغلبية البرلمانية) سوف تعترض على أية مبادرة برلمانية لا يرغب بها الرئيس، خصوصا إذا ما طلب منها هذا الأخير ذلك.

(1) - يرى الأستاذ "بوقفة عبد الله" أنّه كان من الأجدر بالمؤسس أن يقرّ اختصاص المبادرة بتعديل الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني فقط دون أعضاء مجلس الأمة، ويرجع ذلك إلى كون أنّ المجلس الأول (المجلس الشعبي الوطني) مُنتخب مباشرة من طرف عامّة الشعب عكس المجلس الثاني (مجلس الأمة) الذي يجمع ما بين التعيين والانتخاب، وهذا ما يتماشى مع ما جاء بخصوص المبادرة بالنصوص التشريعية التي هي مخوّلّة للحكومة أو لعشرين (20) نائبا من نواب المجلس الشعبي الوطني فقط دون أعضاء مجلس الأمة.

نقلا عن: بوقفة عبد الله: "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص 419 و ص 420.

(2) - أنظر : الأمر رقم 89 - 18 مؤرّخ في 28 فيفري 1989 يتعلّق بنشر نص الدستور (مرجع سابق).

(3) - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 96 - 436 مؤرّخ في 7 ديسمبر 1996 يتعلّق بإصدار نص تعديل الدستور (مرجع سابق).

المبحث الثاني

الميزة المطلقة للسلطة التنفيذية على العمل التشريعي

يبدو ظاهرياً أنّ تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مستقلاًّ بعضه البعض، إلا أنّ الممارسة العملية لهذه الأخيرة من قبل البرلمان بغرفتيه، قد تكون كاشفة على مدى تابعيتها للسلطة التنفيذية، فأصبح من المؤكّد أنّ "المنفّذ" هو المسيطر والموجّه الأساسي للبرلمان من خلال استحواده على آليات ووسائل هامّة تسمح له بتجريد البرلمان من اختصاص أصيل له وهو التشريع، وهذا ما يجعل العلاقة بين الهيئتين علاقة "إذعان" وخضوع تام من البرلمان للسلطة التنفيذية، خاصة لما يتعلّق الأمر بالمجال الرّقابي⁽¹⁾.

يظهر إقترام السلّطة التنفيذية في عمل البرلمان في تدخّل الحكومة في جميع إجراءات العمل التشريعي للغرفتين البرلمانيّتين، والذي يعكسه تواجدها الدائم والمستمرّ في كلّ مراحل إعدادها بداية من المبادرة بالقوانين وتعديلها ومناقشتها ثمّ التّصويت عليها، وكذا تحكّمها في أيّ خلاف قد يحدث بين الغرفتين البرلمانيّتين عن طريق اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، ناهيك عن سيطرتها على كلّ وسائل الرّقابة الممنوحة للبرلمان، والتي تبقى عاجزة تماماً عن ترتيب المسؤولية الفعلية للحكومة على أعمالها (المطلب الأول).

لا يتوقّف تدخّل السلّطة التنفيذية في العمل التشريعي عند هذا الحدّ فقط، بل يستمرّ إلى مراحل جدّ متقدّمة من مساره، وذلك بواسطة تحكّم رئيس الجمهورية في الرّقابة على القوانين الصادرة عن البرلمان، سواء عن طريق آليتي طلب المدوالة الثانية أو عن طريق إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري (المطلب الثاني).

(1) - لقد ذهب الأستاذ "أوسديق فوزي" إلى القول بأنّ: "... لذلك حسب تجربتي المتواضعة في المجال القانوني، أقولها وبدون أيّ تردّد، إنّ علاقة الحكومة بالبرلمان هي علاقة "إذعان"، وسلطات البرلمان في مراقبة النشاطات الحكومية هي عملية تفاوضية أكثر من دستورية رغم ضمانها، فهذه العملية ليس لها منبت في أيّة ديمقراطية حقّة ... فاللجوء إلى استعمال آليات الرّقابة يبقى محتشماً، خاضعاً للسياسة أكثر من القانون، بل أنّه يأخذ "ممرّات الدهايز السياسية" أكثر من "نواميس القانون" ...". نقلاً عن: أوسديق فوزي: "برلماننا... وبرلمانهم!!"، مرجع سابق، ص 10. وما يزيد من تدعيم هذا الموقف، هو أنّ "النائب البرلماني اليوم أصبح أداة في خدمة الحكومة، إذ يستطيع الوزير الأوّل أن يتدخّل بمجرد تعليمة بسيطة حتى يستقبل النائب في الولاية التي انتخب فيها، حيث يرتبط هذا الإستقبال بضرورة إخطار النواب للولاية. وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل: هل النواب أقلّ درجة من الولاية والوزراء أم العكس؟ أليست هذه من عجائب السياسة في الجزائر؟". ولمزيد من التفاصيل: أنظر: رزاق عبد العالي: "برلمان الهيئة التنفيذية؟ نواب في خدمة الحكومة"، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم الخميس 28 ماي 2009، ص 22.

المطلب الأول

التدخل الفعلي للسلطة التنفيذية في العمل التشريعي

إذا كان البرلمان في الجزائر مبدئياً سيّداً في إعداد العمل التشريعي⁽¹⁾، إلا أنّ للسلطة التنفيذية دخل فيه، وذلك عن طريق آليات ووسائل تسمح لها بتوجيه عمل غرفتي البرلمان على نحو يستجيب لرغبتها ليس إلّا. لذا يبدو هذا الإقحام من خلال تدخلها في جميع مراحل العمل التشريعي (الفرع الأول) واستحوادها على كافّة الوسائل المخوّلة للبرلمان في مراقبة العمل الحكومي خصوصاً مع عدم وجود أيّ أثر للبرلمان فيما يتعلّق بالمسائل المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

آليات تدخل السلطة التنفيذية في إعداد العمل التشريعي

إنّ ظاهرة تدخل السلطة التنفيذية في عمل البرلمان حقيقة وواقع، ويظهر ذلك من خلال قيامها بتوجيه البرلمان (أولاً) وتواجدها عند المناقشات على مستوى اللّجان المختصة، وكذا في حالة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين حول أيّ نص تشريعي (ثانياً).

أولاً: التوجيه الدائم للبرلمان من طرف الهيئة التنفيذية:

يبدو من الوهلة الأولى أنّ الحكومة تسيطر طويلاً وعرضاً على جلّ المراحل التمهيدية لعمل البرلمان، وذلك من خلال قيامها بتحديد جدول أعمال الغرفتين وترتيبها للمواضيع وإمكانيتها استدعاء البرلمان لعقد دورة استثنائية، إضافة إلى مشاركتها في المبادرة بالقوانين وإمكانية تعديل النصوص القانونية، وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

(1) - " يُقصد بالعمل التشريعي، تلك القرارات المتخذة من البرلمان في مجال العملية التشريعية، وبذلك طبقاً لهذا المعيار الشكلي المعمول به في أغلب الأنظمة القانونية المقارنة، فهو متميّز عن العمل الإداري الصادر عن الإدارة والعمل القضائي الصادر عن القضاء ".

نقلاً عن: كايس شريف: " ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية...."، مرجع سابق، ص 136 (أنظر على الهامش).

1 - سلطة التأثير على جدول أعمال الغرفتين البرلمانيتين:

يُحوّل الدستور مبدئياً لأيّ من الغرفتين البرلمانيّتين إعداد نظامها الداخلي بكلّ حرّية واستقلالية⁽¹⁾، وبالتالي ليس بوسع الحكومة أن تلجأ إلى مشاركة أيّ منهما في إعداد هذين النظامين الداخليين.

أمّا مسألة تحديد جدول أعمال البرلمان، فحتى وإن كانت تبدو إجراء شكلياً فقط، إلّا أنّه إجراء مهمّ ورئيسي كونه يعدّ مفتاح النشاط البرلماني، لذلك وحسب تعبير الأستاذ **Philippe Ardant** فهو يعدّ إمّا ترجمة حقيقية لتحكّم البرلمان في تنظيم سير أعماله، وإمّا لخضوعه للجهاز التنفيذي⁽²⁾.

فإذا كان وضع جدول الأعمال من اختصاص البرلمان بنفسه، إلّا أنّه واستناداً للواقع العملي، فقد خُوّل للحكومة المشاركة الفعلية في إعداداته، وتفسير ذلك أنّ جدول الأعمال يُجرى تحديده من قبل المجلس الشعبي الوطني والحكومة في مقرّ الغرفة الأولى باجتماع مكتب أيّ من الغرفتين بممثّل الحكومة، وذلك لكي تُضبط المسائل وتُرتّب المواضيع وفق الأولوية التي تراها الحكومة، الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها إدراج أيّ مشروع قانون ترغب فيه⁽³⁾.

زيادة على ذلك، فالحكومة لها حق تعديل جدول الأعمال، سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجالها وبالتالي إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية، أو بناء على طلبها وبموافقة مكتب الغرفتين البرلمانيّتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات الذي لم تُعدّ بشأنه اللّجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين⁽⁴⁾.

أمّا ما يتعلّق بجدول أعمال الجلسات فيتمّ ضبطه من طرف مكتب كلّ غرفة على حدى لكن دائماً باستشارة الحكومة⁽⁵⁾.

(1) - تنص المادة 115 فقرة 03 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على :

"يعدّ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما".

(2) - Cf - ARDANT Philippe : « Institutions politiques ... , Op.cit , p 551.

(3) - راجع : بولحية إبراهيم : "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور 1996"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان،، مرجع سابق، ص 72 و ص 73.

(4) - أنظر المادتين 17 و 26 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق).

(5) - أنظر المادة 18 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق) والمادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق) والمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

وما يمكن قوله عن أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع، أنها تتجم عنها انعكاسات سلبية على عمل البرلمان ويزيد من فارق الهوية بينه وبين الحكومة، إذ يرى في ذلك الأستاذ **Michel Morin** " *Pendaison au principe d'autonomie du parlement* " ⁽¹⁾.

2 - إمكانية رئيس الجمهورية استدعاء البرلمان لعقد دورة استثنائية:

غالبا ما لا ينتهي البرلمان من إتمام دراسة ما هو مطروح عليه من المسائل التي أدرجت ضمن جدول أعماله لدورته العادية ⁽²⁾، وبالتالي قد يجتمع في دورة إستثنائية بعد استدعائه من طرف رئيس الجمهورية ⁽³⁾، وذلك في إحدى الحالات الثلاث التالية:

أ - بمبادرة شخصية من رئيس الجمهورية:

يجتمع البرلمان في دورة استثنائية طبقا لهذه الحالة بمقتضى مرسوم رئاسي وفق تواجد جدول أعمال محدّد مسبقا ⁽⁴⁾، وهذا ما يعزّز من سلطة ومركز رئيس الجمهورية خصوصا مع عدم وجود أي قيد يُفرض عليه عند مباشرته لهذا الاختصاص.

ب - بناءا على طلب من الوزير الأول:

يمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يستدعي البرلمان لعقد دورة استثنائية، وذلك بناءا على طلب من الوزير الأول، غير أنّ البرلمان لا يدرس في هذه الدورة سوى المواضيع المدرجة في جدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

⁽¹⁾ - Cf - MORIN Michel : "Qu'est ce que le principe d'autonomie des assemblées? daté le 23 - 03-2000, in www.vie.publique.fr

⁽²⁾ - تنص المادة 118 فقرة 01 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على : "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كلّ سنة ومدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل".

وأنظر كذلك : المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق) والمادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق) وكذا المادة 99 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق).

⁽³⁾ - تنص المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 23 جويلية 1997 المعدّل والمتمّم على : "يمكن رئيس الجمهورية استدعاء المجلس الشعبي الوطني للاجتماع في دورة غير عادية بمبادرة منه أو بناءا على طلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 118 من الدستور، لا يدرس المجلس خلال هذه الدورة إلا المواضيع المدرجة في جدول الأعمال الذي استدعي من أجله".

⁽⁴⁾ - تنص المادة 04 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق) على : "... يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقا لأحكام المادة 118 من الدستور، يحدّد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة الانعقاد لدورة غير عادية، جدول أعمال الدورة "

ج - بناء على طلب من ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني:

يشترط انعقاد البرلمان في دورة استثنائية بعد استدعائه من طرف رئيس الجمهورية وفق هذه الحالة، أن يتم تقديم الطلب بتوفر نسبة معينة من نواب المجلس الشعبي الوطني وهي ثلثي (2/3) أعضائه دون أعضاء مجلس الأمة، كما أن البرلمان لا يدرس في هذه الدورة كذلك سوى المواضيع المدرجة ضمن جدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

3 - ازدواجية المبادرة بالقوانين وإمكانية تعديل النصوص القانونية:

تعتبر المبادرة التشريعية أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني، إذ تُعرف على أنها ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع التي تنيط بمضمونه وفي ذات الوقت تحدّد موضوعه⁽¹⁾.

أمّا السائد اليوم في أغلب الدساتير المعاصرة، فإنّه يؤدي إلى التمييز بين المشروع الحكومي والإقتراح البرلماني، ذلك أن ما تقدّمه الحكومة يُعرف باسم مشروع قانون « *Projet de loi* » وما يُودّع من طرف البرلمانيين (نواب المجلس الشعبي الوطني) يسمى باقتراح قانون « *Proposition de loi* »⁽²⁾.

أ - المبادرة بمشاريع القوانين مخولة للحكومة:

ترجع المبادرة بمشاريع القوانين بمقتضى دستوري 1963 و 1976 إلى رئيس الجمهورية⁽³⁾، كون أن النظام القائم آنذاك كان مبنياً على مبدأ وحدة السلطة، لكن بموجب المادة 119 من دستور 1996 أصبحت مشاريع القوانين تُعرض على مجلس الوزراء⁽⁴⁾.

(1) - نقلا عن: مصطفى أبو زيد الفهمي: "النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999، ص 477.

(2) - هذا ما أخذ به الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل والمتمم، إذ تنص المادة 119 فقرة 01 منه على: " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين ".

ولمزيد من التفاصيل حول "المبادرة بالقوانين" أو "L'initiative des lois"، أنظر:

Camby Jean Pierre : « Le droit d'amendement », in R.D.P., n° 06, L.G.D.J, Paris, p1553.

(3) - أنظر المادة 36 من دستور 1963 المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64 مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، معدّل ومتمّم (مرجع سابق).

وكذلك المادة 48 فقرة 01 من دستور 1976 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

(4) - هذا ما سار عليه المشرع الفرنسي بمقتضى أحكام المادة 39 فقرة 01 من دستور 1958 المعدّل والمتمّم التي تنص:

« Les projets de lois sont délibérés au conseil des ministre après avis du conseil d'Etat »

يتم إيداع مشاريع القوانين التي تضعها الحكومة أولاً لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف الوزير الأول، لذا تنص في هذا الإطار المادة 21 من القانون العضوي رقم 99-02 على أن: "يودع الوزير الأول مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، مع مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور".

إنّ الغرض من عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، هو أن يطّلع عليها رئيس الجمهورية ليعطي رأيه فيها، ولن يتأتّى ذلك إلاّ بعد إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وبعد أخذ رأي مجلس الدولة⁽¹⁾، والذي غالباً ما يكون مجرد رأي استشاري فقط ولا يعلن للعموم⁽²⁾. مع التذكير بأنّ معظم القوانين المطروحة على البرلمان هي مشاريع حكومية، حيث بلغ عدد اقتراحات القوانين خلال الفترة التشريعية الأخيرة خمسة اقتراحات فقط، أهمّها اقتراح قانون يتضمّن تجريم الإستعمار، لكن لم يعد له أيّ أثر.

ب - المبادرة باقتراح القوانين مخولة لنواب المجلس الشعبي الوطني فقط:

إذا كان اختصاص المبادرة باقتراح القوانين مخول لأعضاء المجلسين في فرنسا⁽³⁾، فإنّ هذا الاختصاص في النظام التشريعي الجزائري مخول فقط لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، وشأنه في ذلك شأن حرمانه من حق تعديل القوانين⁽⁴⁾. تتطلّب مناقشة إقتراح القانون أن توافق عليه الحكومة بعدما يفصل فيه مكتب المجلس الشعبي الوطني بالقبول من حيث الشكل والمضمون⁽⁵⁾، وهذا ما يؤكّد تفوق الحكومة على

(1) - أنظر المادة 04 والمادة 14 من القانون العضوي رقم 98-01، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وعمله (مرجع سابق). وكذا المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدّد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64 مؤرخ في 30 أوت 1998.

(2) - شيهوب مسعود: "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، عدد 02، 2003، ص 11.

(3) - تنص المادة 39 فقرة 02 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدّل والمتمّم على:

« L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du parlement »

(4) - أعلاه : ما قبله : ص ص 57 - 60 .

(5) - بالنسبة للشروط الشكلية اللازمة لقبول أيّ اقتراح قانون، فإنّه وبالإضافة إلى الشروط الأخرى التي نصت عليها المادة 119 من الدستور، فإن أحكام القانون العضوي رقم 99-02 قد تضمّنت مجموعة أخرى من الشروط لا بدّ من توفّرها في كلّ مشروع قانون أو اقتراح قانون.

أنظر المواد 20، 21 فقرة 02، 23، 24 و 25 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق).

أمّا بالنسبة للشروط الموضوعية لقبول اقتراح القانون فتتصّل المادة 121 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم على:

" لا يُقبل أيّ إقتراح قانون ينتج عنه تخفيض في الموارد المالية أو زيادة في النفقات العمومية ما لم يتبع بتدابير تحقق الزيادة في الإيرادات أو توفر مبالغ مالية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها ".

المجلس، خصوصا مع إمكانية الحكومة في الاعتراض على إقتراحات القوانين قبل عرضها على اللجنة المختصة لدراستها⁽¹⁾.

إضافة إلى مشاركة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقوانين سواء كانت مشاريع أو إقتراحات، فإنها تتدخل في موضوع التعديلات التي قد تطرأ على هذه النصوص القانونية. بناء على ذلك، مباشرة بعد إحالة مضمون النص على إحدى اللجان المختصة للغرفة الأولى، يصبح من حق النواب والحكومة معا إدخال تعديلات موضوعية على المبادرة بالتشريع⁽²⁾، أما دور مجلس الأمة فهو ينحصر فقط في الإطلاع على المبادرة التشريعية وفقا لما ذهبت إليه المادة 21 فقرة 03 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص على:

"يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع أو اقتراح القانون للإطلاع عليه".

تلعب اللجان المختصة دورا هاما من حيث تحضير النص التشريعي قبل عرض مشروع القانون أو اقتراح القانون على الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، وعلى ذلك تبادر هذه اللجان بتقديم إقتراحات سواء تعلّق الأمر بالشكل أو بالمضمون، وذلك عن طريق وضعها لتقرير تمهيدي لإقتراحاتها⁽³⁾.

كما أنّ التعديلات التي تبادر بها اللجان المختصة الدائمة للغرفة الأولى⁽⁴⁾، يجب أن لا تنصبّ على تغيير النص جملة وتفصيلا إذا تعلّق الأمر بمشروع حكومي، أما بخصوص إقتراح القانون فاللجان المختصة يمكنها بكل حرية أن تجري عليه تعديلا جوهريا أو تضع له صياغة جديدة.

لكن اللجان الدائمة غير مستقلة من حيث تعديل النص التشريعي نظرا للحضور الدائم للحكومة، إذ أنه بإمكان الوزير المعني أن يأخذ الكلمة متى أراد ذلك، وهذا ما يدعّم وجهة نظرها⁽⁵⁾، مقابل استبعاد مندوب أصحاب الإقتراح أو التعديل البرلمانيين للإستماع إليه من

(1) - أنظر: بودهان موسى: " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري "، النائب، عدد 02، 2000، ص 37.

(2) - أنظر المادة 61 فقرة 01 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 28 من القانون العضوي رقم 99 - 02.

(3) - تمّ تكريس أمر إحالة مشاريع القوانين على اللجان المختصة للمجلس الشعبي الوطني بمقتضى المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق)، وكذا المادة 25 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق).

(4) - وفقا لنص المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق) فإن عدد لجانه الدائمة هو 12 لجنة، أما وفق نص المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق) فإن عدد لجانه الدائمة هو 09 لجان.

(5) - ما يؤكّد تدخّل الحكومة، هو ما نصّت عليه المادة 27 فقرة 03 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق):

"يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة، يوجّه إلى رئيس كلّ من الغرفتين البرلمانيتين حسب الحالة".

طرف اللجنة المختصة، وهذا ما يعني إهدار كلّ للمفهوم الحقيقي لمندول النائب المشرّع (Député législateur)⁽¹⁾.

إضافة إلى ذلك، ذهب المشرع إلى إجحاف النواب من حق المبادرة بالتعديلات البرلمانية وتمكين الحكومة من هذا الحق متى أرادت ذلك، حتى بعد انقضاء أجل ثلاثة أيام المحددة قانونا من تاريخ توزيع التقرير التمهيدي على اللجنة المختصة⁽²⁾.

ثانيا: تواجد الحكومة عند المناقشات وفي حالة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين:

تمتد مساهمة الحكومة في العمل التشريعي إلى مراحل متقدمة منه، إذ أنها تتواجد في مرحلة دراسة النص القانوني على مستوى اللجنة الدائمة المختصة، كما تتعدى إلى مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت. أما إذا نشأ أيّ خلاف بين الغرفتين فإنه سيُعرض على اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء لتسويته إذا ما قام الوزير الأول باستدعائها.

1 - مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها:

تدخل مهمة دراسة القانون في صلب نشاط اللجان المختصة الدائمة لغرفتي البرلمان، وذلك باعتبارها الأجهزة البرلمانية الأكثر تخصصا في هذه المسائل والأكثر إطلاعا بالعمل التشريعي، إذ تتداول في إطار مجال اختصاصها حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة إليها وحول كلّ المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها، وبذلك تلعب هذه اللجان المختصة دور "المخابر التشريعية"⁽³⁾.

تظهر مشاركة الحكومة في دراسة ومناقشة مشروع القانون أو اقتراح القانون من خلال تواجدها في جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 27 فقرة 03 من القانون

(1) - لقد أكد الأمين العام للإتحاد الدولي للبرلمان السيد "André Jonson" بأنّ: الفهم السليم لأعضاء البرلمان ودورهم كواضعي قوانين ومشرفين على عمل الحكومات، هو السبيل الوحيد والأمثل لإعطاء البرلمان قوة أكثر. Cf - Charboneau Jean - Pierre : « Le parlement de plus en plus marginalisé », daté le 16 - 11 - 2001 , in www.vigil.net

(2) - القصد من ذلك ما نصّ عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في أحكام المادة 61 فقرة 09 التي تنص على: "يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات، في أيّ وقت، قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها". وكذا المادة 62 فقرة 02 التي تنص على: "يمكن أن تقدم الاستنتاجات شفويا عندما يقدم التعديل من قبل الحكومة بعد انتهاء الأجل المشار إليه في الفقرة الثالثة من المادة السابقة" (مرجع سابق).

(3) - راجع: شيهوب مسعود: "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة..."، مرجع سابق، ص 11.

العضوي رقم 99-02، التي خوّلت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغالها والإستماع إليهم بناء على طلب توجّهه الحكومة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أولاً، ثم إلى رئيس مجلس الأمة في حالة موافقة الغرفة الأولى على المشروع الحكومي أو الاقتراح القانوني، وهذا دون أن توضّح إذا ما كان بإمكان المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة رفض طلب حضور أعضاء الحكومة، خصوصاً على مستوى مجلس الأمة باعتبار أنّ جلساته سرّية⁽¹⁾.

غير أنّه واستناداً لنص المادة 27 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02، يمكن للجان الدائمة في إطار صلاحياتها، أن تستمع إلى كلّ من ممثّل الحكومة وأعضاء الحكومة بناء على طلب يقدّمه رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة، كما يمكن لها أيضاً أن تدعو أشخاصاً مختصّين ذوي خبرة للإستعانة بهم⁽²⁾، أو أن تطلب من مكتب المجلس أن يعرض النص على لجنة أخرى من نفس هذا المجلس لتبدي رأيها فيه⁽³⁾.

تبدأ المناقشات على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالإستماع إلى ممثّل الحكومة في حالة "مشروع قانون" أو إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة "اقتراح القانون"، ويتمّ الشروع في المناقشة العامة حول النص كلّ ثمّ مواده، وذلك في شكل ملاحظات وإقتراحات بحضور ممثّل الحكومة دائماً والذي يمكنه أن يردّ عليها بناء على طلبه عقب اختتام المناقشة، كما يمكن كذلك لرئيس ومقرّر اللّجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون تناول الكلمة⁽⁴⁾. بعد ذلك يحال النص من جديد على اللّجنة المختصة لإثرائه على ضوء التّدخلات المقدّمة، وعلى إثر ذلك يتمّ التصويت عليه في جلسة علنية.

بعد موافقة المجلس الشعبي على النص القانوني، سواء بالأغلبية المطلقة في القوانين العضوية أو بأغلبية الأعضاء الحاضرين في القوانين العادية، يباشر مجلس الأمة مناقشة

(1) - تنص المادة 42 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق) على أنّ :
" جلسات مجلس الأمة سرّية ".

(2) - تتضمن المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق) والمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق) على نفس المحتوى إذ تنص كلاهما على:

"يمكن اللّجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصاً مختصّين ذوي خبرة للإستعانة بهم في مهامها"
(3) - أنظر المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق) والمادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

(4) - أنظر : " إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري " ، الفكر البرلماني ، عدد 03 ، 2003 ، ص ص 68 - 70.

هذا النص طبقا لنص المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02 بالإستماع إلى ممثل الحكومة⁽¹⁾، ثم مقررّ اللجنة ثم المتدخلين مع حق ممثل الحكومة أو مقررّ اللجنة أخذ الكلمة عند طلبها، غير أنه يمكن الخروج عن هذه القاعدة بتقرير التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب من ممثل الحكومة أو مقررّ اللجنة أو مندوب أصحاب إقتراح القانون⁽²⁾.

2 - تحكّم الحكومة في تسوية الخلاف عن طريق اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء:

يتطلّب إجراء التصويت على القوانين أن يخضع لقواعد نظامية محدّدة حتى يحظى بموافقة غرفتي البرلمان، وفي حالة الخلاف بينهما فإنّ لجنة برلمانية متساوية الأعضاء مشكلة من 10 أعضاء من كلّ غرفة، تتولّى الفصل في الخلاف إذا ما تمّ استدعاؤها من طرف الوزير الأوّل، ممّا يؤكّد إغفال المؤسّس الجزائري لتقنيّة "الذهاب والإياب" أو ما يسمّى بالآلية (La navette)⁽³⁾.

يخضع استدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء للسلطة التقديرية للوزير الأوّل، حسب طبيعة الخلاف الموجود بين الغرفتين البرلمانيّتين، إن كان جوهريا أم بسيطا⁽⁴⁾.

(1) - طبقا لنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 04 مؤرّخ في 17 جانفي 1998 ، الذي يحدّد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ، ج ر عدد 04 مؤرّخ في 28 جانفي 1998، أصبحت من مهام هذا الوزير، أنّه الممثل الدائم للحكومة أمام البرلمان والناقل الأمين لانشغالات البرلمان أمام الحكومة، على الأقلّ احتراما لتقسيم العمل بداخل الجهاز التنفيذي. تفاصيل أكثر حول " مكانة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان "، راجع :
- شريط أمين : " علاقة الحكومة بالبرلمان "، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان ...، مرجع سابق، ص ص 32- 35 .

(2) - أنظر المادة 37 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق).

(3) - يقصد بتقنيّة " ذهاب وإياب " أو « La navette » أن النص محل الخلاف بين الغرفتين يبقى في أخذ وردّ بينهما إلى حين الوصول إلى حل أو تسوية، وهي التقنيّة التي استبعدها المؤسّس الجزائري الذي خول هذه المهمة للجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء « La commission parlementaire mixte » .

راجع : المادة 120 من دستور 1996 المعدّل والمتمم (مرجع سابق).

(4) - إن الخلاف البسيط هو خلاف تقني أو إجرائي سهل للتجاوز من قبل اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، بناء على استدعاء من الوزير الأوّل طبقا للمادة 87 من القانون العضوي رقم 99-02، حيث يرتبط هذا الخلاف بمسائل تقنيّة متعلّقة إمّا بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكامه من حيث الشكّل، والتي يتمّ تسويتها بسرعة وسهولة. ومن أمثلة هذه الخلافات ما حدث بشأن قانون الطاقة وقانون عضو البرلمان والقانون الأساسي للقضاء وقانون الطيران المدني. أمّا الخلاف الجوهرية فهو خلاف شديد وحاد يقع بين الغرفتين، وهو ذو أبعاد إيديولوجيّة يقع عادة في حالة اختلاف التناوب السياسي للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين انطلاقا من اختلاف المنطلقات الفكرية السياسية والبرامجية لكلّ منهما، ومن أمثلة هذه الخلافات في التجربة الجزائرية، ما حدث بمناسبة مشروع القانون المتضمّن التنظيم القضائي وقانون الإشهار، كما كاد أن يحدث أيضا بمناسبة مصادقة البرلمان على مشروع قانون الونام المدني. أمّا اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء فهي غير موجودة إلا لتسوية الخلافات التقنيّة البسيطة، أمّا في حالة الخلافات الجوهرية، فإنّ الحكومة تتجاهلها وتستغني عن استدعائها، خاصة إذا رأت أنّ النص الذي وافقت عليه الغرفة الأولى قد فقد أهميته بالنظر إلى مستجدات ترغّمها على سحب النصّ كليّة " .
تفاصيل أكثر: راجع: كاييس شريف: " دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء...، مرجع سابق، ص ص 65 - 67.

تتخصر مهمّة اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في اقتراح نص يتعلّق بالأحكام محلّ الخلاف، وتلتزم الحكومة طبقاً لنص المادة 120 فقرة 05 من دستور 1996 بعرض نص الإقتراح على الغرفتين البرلمانيّتين للمصادقة عليه دون إدخالها لأيّة تعديلات عليه إلّا بموافقة الحكومة.

يفترض تقديم الإقتراح الذي تتوصّل إليه اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء إلى غرفتي البرلمان للمصادقة عليه، إحدى الحالات الثلاث التالية:

الحالة الأولى:

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على إقتراح اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، ثم صادق عليه مجلس الأمة، فإنّ النص سيستكمل مساره إلى غاية دخوله حيّز التنفيذ.

الحالة الثانية:

إذا رفض المجلس الشعبي الوطني أن يصادق على إقتراح اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، في هذه الحالة لا يتمّ عرض الإقتراح إطلاقاً على مجلس الأمة للتصويت عليه.

الحالة الثالثة:

إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، ولكن مجلس الأمة يرفضه بسبب عدم تحقيق نصاب ثلاثة أرباع أعضائه، فالحكومة تقوم بسحب النص، وعادة ما يتمّ ذلك عندما يكون الخلاف بين الغرفتين البرلمانيّتين جوهرياً سببه اختلاف الأغلبية الموجودة في المجلسين بسبب انعدام الوفاق والتوازن بين إتجاهي أعضاء الغرفتين البرلمانيّتين واستحالة التّفاهما⁽¹⁾.

(1)- راجع : كايس شريف : " القانون العضوي رقم 99-02 بين الممارسة والتطبيق "، مداخلة في وقائع اليوم الدراسي حول القانون العضوي رقم 99-02....، مرجع سابق، ص ص 42 - 44 .
وهو نفس الرأي ذهب إليه الأستاذ " شيهوب مسعود " في قوله :
" ... إنّ حالات الأخذ والردّ والإحتكام إلى اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، تكثّر في حالات اختلاف الأغلبية في الغرفتين البرلمانيّتين وعدم انتماها إلى نفس الغالبية الحزبية " .
نقلا عن : شيهوب مسعود : " المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة.... ، مرجع سابق، ص 13.

الفرع الثاني

ضعف وسائل الرقابة البرلمانية وتميمش البرلمان في المجال المالي

إضافة إلى عجز كل من آليتي عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة واللجوء إلى ملتزم الرقابة على إثارة مسؤولية الحكومة، تبقى كل من الأسئلة والاستجوابات والتحقيقات البرلمانية هي الأخرى وسائل ضعيفة في الميدان الرقابي، وذلك بسبب افتقارها للطابع الردعي (أولاً) إلى جانب احتكار السلطة التنفيذية للجانب المالي وما يترتب عنه من إقصاء كلي لأعضاء البرلمان في هذا المجال الحساس (ثانياً).

أولاً: انعدام الأثر الردعي لوسائل الرقابة المخولة للبرلمان:

إنّ المنتبّع للنشاط البرلماني يدرك عدم فعالية وسائل الرقابة البرلمانية، فكل من آليات الأسئلة والاستجوابات البرلمانية أو حتى لجان التحقيق البرلمانية، تبقى هشة نظراً لافتقارها للجانب الردعي الجزائي، وهذا في ظل سيطرة الهيئة التنفيذية على جميع إجراءاتها.

1- التواجد الفعلي للحكومة في إجراءات الأسئلة البرلمانية (الشفوية والكتابية):

يعتبر السؤال وسيلة مباشرة يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجهله أو التحقق من حصول واقعة علم بها أو معرفة ما تتوي الحكومة اتّخاذه من إجراءات في مسألة ما⁽¹⁾. كما يُعتبر حسب تعبير بعض الأساتذة⁽²⁾، على أنه وسيلة لإثارة انتباه العضو المعني من الحكومة (الوزير المعني) لأمر من الأمور.

(1) - نقلاً عن : محمد علي الدباس : " السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية ، دراسة مقارنة "، دون ذكر دار النشر، عمان، 2008، ص 218.

(2) - نذكر من بين هؤلاء الأساتذة كلّ من :
- عوابدي عمار : " مكانة آلية الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية "، الفكر البرلماني، عدد 13، 2006، ص 158 - 160.

- حميدي حميد : " إشكالية السؤال الشفوي في إطار العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان " ، مداخلة في اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، يوم 26 سبتمبر 2001، نزل الجزائر، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص 40 و ص 41.

- كيبش عبد الكريم : " السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني "، مداخلة في اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، المرجع نفسه، ص 46.

يتمّ طرح الأسئلة الشفوية على أعضاء الحكومة في إطار اختصاصاتهم وتتمّ الإجابة عليها شفويا في جلسات مخصّصة لهذا الغرض، أمّا الأسئلة الكتابية فيتمّ الردّ عليها كتابة خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ تبليغ السؤال المكتوب إلى عضو الحكومة المعني. ولو أنّه عمليا غالبا ما تستغرق الإجابة وقتا طويلا أو أن تمتنع الحكومة عن الردّ إطلاقا.

كما أنّه وباستقراء أحكام المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي رقم 99-02، نجد أنّها قد وضعت قيودا في استعمال حق السؤال، إذ يتمّ إيداع نص السؤال من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، شرط احترام أجل 10 أيام عمل على الأقلّ قبل الجلسة المقرّرة لمناقشة السؤال إذا كان شفويا.

فإذا لقي السؤال قبولا من طرف مكتب الغرفة المعنية شكلا ومضمونا⁽¹⁾، يقوم رئيس تلك الغرفة بإرساله فورا إلى الوزير الأول، ويعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في الجلسة المخصّصة لذلك⁽²⁾، وهذا بعد تبليغه لأعضاء الحكومة والنواب أو أعضاء مجلس الأمة من قبل مكتب الغرفة المعنية، وذلك خلال أجل سبعة أيام على الأقلّ قبل الجلسة بالنسبة للغرفة الأولى وخمسة عشر يوما على الأقلّ بالنسبة لمجلس الأمة⁽³⁾.

أمّا الأسئلة الكتابية فهي لا تخضع لقيد البرمجة الذي تتدخل فيه الحكومة لأنها لا تتطلب انعقاد جلسة خاصّة للإجابة عليها، إذ يودع عضو الحكومة المعني بالسؤال الكتابي جوابه كتابة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو لدى مكتب مجلس الأمة ليبلّغ بعدها إلى صاحبه شرط ألاّ يتعدّى أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال إلى عضو الحكومة المعني (الوزير المعني)، ويمكن حينئذ أن يستتبع جواب هذا الأخير بمناقشة إذا رأت الغرفة المعنية ضرورة ملحّة في ذلك⁽⁴⁾.

(1) - راجع : المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق)، وكذا المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق). أمّا بالنسبة للشروط الشكلية والموضوعية اللازم توفرها لقبول السؤال فعادة ما يتمّ تنظيمها في شكل تعليمات عامّة " Instructions " يصدرها مكتب الغرفة المعنية. ومثال ذلك أنظر:

التعليمية رقم 08 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 12 جويلية 2000 والمتعلقة بالشروط الشكلية والموضوعية الخاصّة بالأسئلة الشفوية والكتابية، التي يطرحها نواب المجلس الشعبي الوطني على أعضاء الحكومة.

(2) - خصّصت المادة 19 من القانون العضوي رقم 99-02 جلستان شهريا للأسئلة الشفوية ولأجوبة أعضاء الحكومة عنها.

(3) - أنظر المواد من 01 إلى 08 من التعليمية رقم 08 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية (المرجع نفسه).

(4) - أنظر المادتين 73 و 74 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق). بالنسبة لمجلس الأمة، يُشترط أن تفتتح المناقشة على جواب الحكومة بناء على طلب يقدّمه 30 عضوا يودع لدى مكتب المجلس. أنظر المادة 75 والمادة 76 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

2 - إغفال وسيلة الإستجابات البرلمانية:

يعدّ الإستجواب البرلماني في أغلب الأنظمة الدستورية المعاصرة، آلية دستورية هامة من آليات الرقابة المخولة للبرلمان قصد ترتيب مسؤولية الحكومة على أعمالها لإرساء قواعد الديمقراطية وتقويتها وتكريس مفهوم دولة القانون واقعيًا⁽¹⁾.

فاستنادا إلى المواد 65، 66 و 67 من القانون العضوي رقم 99-02، يتّضح أن هناك مجموعة من الشّروط الضّرورية التي يجب توفرها عند اللّجوء إلى وسيلة الإستجواب البرلماني والتي تتمثّل فيما يلي:

- أن يتعلّق الإستجواب بإحدى قضايا السّاعة طبقا لنص المادة 136 من الدستور.
- أن يتمّ التّوقيع على نص الإستجواب من طرف ثلاثين (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني وثلاثين (30) عضوا من المجلس الأّمة حسب الحالة⁽²⁾.
- يجب إيداع نص الإستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو لدى مجلس الأّمة حسب الحالة.
- توزيع نص الإستجواب على أعضاء الغرفة المعنيّة.
- إلزام رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأّمة بتبليغ نص الإستجواب إلى الوزير الأوّل خلال 48 ساعة الموالية لإيداع نص الإستجواب.
- وبتوافر هذه الشّروط يقوم مكتب الغرفة المعنيّة وبالتّشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يُدرّس فيها الإستجواب⁽³⁾.

لكن تبقى آلية الإستجواب غير مجدية ولا تؤدّي إلى إثارة مسؤولية الحكومة، ويرجع السّبب في ذلك إلى استناد هذه الأخيرة إلى أغلبية برلمانية تحول دون ظهور رؤية

(1) Cf-LEATHER Jérôme : " *Quelle place pour les secondes chambres pour les démocraties contemporaines*", daté le 09-12-1997, in www.institutions-politiques.fr.

(2) - إنّ تساوي الحدّ الأدنى لنواب المجلس الشعبي الوطني مع الحدّ الأدنى لأعضاء مجلس الأّمة، غير مؤسّس وغير مقبول، باعتبار أنّ عدد أعضاء مجلس الأّمة هو أقلّ من عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فالأوّل أن يؤخّذ هذا الفرق في العدد بعين الاعتبار لتحديد الحدّ الأدنى للتوقيع على نص الاستجواب.

راجع: مقران أيت العربي : "النّظرة الإنتقادية لأهداف مجلس الأّمة"، الفكر البرلماني، عدد 04، 2000، ص51.

(3) - حدّدت هذه الجلسة بخمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو لدى مكتب مجلس الأّمة.

أنظر المادة 66 فقرة 02 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مراجع سابق).

معارضة إلا برضاها⁽¹⁾، وما يعكس اللجوء المحتشم إلى استعمال هذه الآلية، أنه خلال الفترة التشريعية الرابعة وصل عدد الإستجابات البرلمانية إلى ستة إستجابات فقط⁽²⁾.

3 - عدم فعالية تقارير لجان التحقيق البرلمانية:

يُقصد بحق التحقيق البرلماني، حق البرلمان - أيًا كان شكله - في أن يتوصّل بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق، وذلك بتشكيل لجان خاصة من بين أعضائه بغرض إجراء التّحقيقات اللازمة لكي يستتير الطّريق أمامه في جميع الشّؤون والأمر التي تدخل ضمن اختصاصاته، لذلك ذهب بعض الفقهاء ورجال القانون إلى القول بأن:

"التّحقيق البرلماني هو حق ثابت ومعترف به لجميع المجالس النيابية والتشريعية من دون حاجة إلى نصّ دستوري يقرّه"⁽³⁾.

فاستنادا إلى نص المادة 161 من دستور 1996، يجوز لأية غرفة من البرلمان وفي إطار اختصاصاتها، أن تنشأ في أيّ وقت تراه مناسبا لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، بناء على لائحة يوقعها عشرون (20) برلمانيا يودعونها لدى مكتب الغرفة التي هم أعضاء فيها⁽⁴⁾.

ينتهي عمل لجنة التحقيق في المدّة التي يقرّها المجلس⁽⁵⁾، بعد إعداد تقرير نهائي يُسلّم لرئيس الغرفة المعنية، والذي يقوم بدوره بتبليغه إلى رئيس الجمهورية والوزير الأوّل ويوزّع على أعضاء الغرفة المعنية، ويجوز لهذه الأخيرة أن تقرّر نشر التقرير كلّيا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبها ورؤساء مجموعاتها البرلمانية شريطة أخذ رأي الحكومة

(1) - راجع: خرباشي عقيلة: " العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ..."، مرجع سابق، ص 149.

(2) - أنظر: بوسلطان محمد: " نظام الغرفتين في البرلمان الديمقراطي وتمثيل الحكومة"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، مرجع سابق، ص ص 73 - 78.

(3) - نقلا عن: محمد علي الدباس: " السلطة التشريعية وضمانات استقلالها..."، مرجع سابق، ص 229.

(4) - مثال ذلك أنّ، نواب من المجلس الشعبي الوطني يتقدّمهم منتخبون من بعض الأحزاب الصّغيرة، قد شرعوا مؤخّرا في الإعداد للائحة برلمانية سترفع في غضون الأيام القليلة القادمة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ذلك بغية طلب الموافقة على تشكيل لجنة تحقيق برلمانية تنظر في أوجه صرف ميزانية المجلس الشعبي الوطني، وذلك ردّا على تصريحات رئيس المجلس السيّد " عبد العزيز زيارى"، لدى تبريره لرفضه تشكيل لجنة تحقيق في ملفات الفساد وهدر وتبديد المال العام، بحجة أنّ هذه اللّجنة الأخيرة قد تمّ إجهاضها وليس لها أيّ محلّ من الإعراب... أنظر: بوعاتي جلال: " نواب يطالبون بتشكيل لجنة تحقيق في ميزانية المجلس الشعبي الوطني"، مقتطف من مقال منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم الجمعة 08 أكتوبر 2010، ص 04.

(5) - حدّدت مدة عمل لجنة التحقيق بستّة أشهر قابلة للتّمديد، ولا يمكن إنشاؤها لنفس الغرض قبل انتهاء أجل 12 شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها، كما يلتزم أعضاؤها بالسريّة. أنظر المادة 80 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق).

في الموضوع . على إثر ذلك يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أن يبت في التقرير من دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق، مع إمكانية أي من المجلسين فتح مناقشة عامة في جلسة مغلقة عند الإقتضاء⁽¹⁾. أخيرا ما يمكن قوله بشأن دور لجان التحقيق البرلماني في مراقبة النشاط الحكومي، أنه لا يزال ضعيفا ومحدودا، خاصة وأن هذه اللجان تكتسي طابعا مؤقتا تنتهي مهمتها بمجرد انتهائها من إعداد تقرير لا يتضمن إلا ملاحظات وتوضيحات شكلية لا تؤدي إلى نتائج قانونية واضحة مثلما أدرجته بعض الدول في دساتيرها وقوانينها⁽²⁾.

ثانيا: تعزيز دور الجهاز التنفيذي في المسائل المالية:

يظهر احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي بانفراد الحكومة بتحضير مشروع قانون المالية، ورعايتها للمناقشة المحدودة له على مستوى غرفتي البرلمان.

1 - الإنفراد التام للحكومة بتحضير مشروع قانون المالية:

يُعرف على قانون المالية أنه قانون ميزانية الدولة التي تُحدد للسنة المقبلة وقد اعتمدت الجزائر على النظام الأوروبي في إعدادة⁽³⁾، حيث يُحوّل للحكومة وحدها تحضيره، وهذا ما أكدته المادة 44 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص على أن: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمس وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور ".

(1) - أنظر المادتين 85 و 86 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق).

(2) - راجع : بودهان موسى : " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري ...، مرجع سابق، ص 41 . كمثل عن عدم فعالية تقارير هذه اللجان البرلمانية، نذكر لجنة التحقيق التي أنشأها المجلس الشعبي الوطني سنة 1997 بغرض التحقيق في نتائج الانتخابات التشريعية، والتي لم تتوصل إلى أية نتائج قانونية تستحق الذكر. أنظر : شريط أمين : " علاقة الحكومة بالبرلمان "، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 30.

ولمزيد من التفاصيل حول " القيمة القانونية للتقرير الذي تتوصل إليه لجان التحقيق البرلمانية "، أنظر:

- BRAHIMI Mohamed: «Le contrôle exercé par l'Assemblée Populaire Nationale » in R.A.S.J.E.P, n° 02, 1990, pp 363 - 411.

(3) - يأخذ النظام الأوروبي في تحضير مشروع قانون المالية، وصف لعبة إدارية يقوم بها وزير المالية تحت رئاسة الوزير الأول، وتحت سلطة رئيس الدولة الذي يلعب دورا مهما وأساسيا في التحكم المالي . أكثر تفاصيل: أنظر: حسين مصطفى حسين : " المالية العامة "، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987 ص ص 75- 87 .

لكن بالعودة إلى نص المادة 121 من دستور 1996 ، نجد أنها تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، إلا أن ذلك يبدو ظاهريا فقط، باعتبار أنه في الحقيقة لا يوجد إطلاقا ما يسمّى باقتراح قوانين المالية (*Proposition de lois de finance*). فاستنادا إلى المادة 67 من القانون العضوي رقم 89-24 المتعلق بقوانين المالية⁽¹⁾، يودع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ وهو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المعيّنة، ليحال بعدها إلى لجنة الميزانية والمالية للمجلس الشعبي الوطني لدراسته ثم عرضه للمناقشة أمام النواب والتصويت عليه.

2 - المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان برعاية الحكومة:

رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية في نشاط الدولة، إلا أن دور البرلمان في مناقشة هذا القانون يبقى ضعيفا ومحدودا، إذ أن دراسته ومناقشته تتمان تحت الرعاية السامية للحكومة التي تتواجد في جميع الإجراءات المتخذة على مستوى غرفتي البرلمان، بداية بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يحيله على لجنة المالية والميزانية التي تعقد جلسات خاصة لدراسته، والتي غالبا ما تكون بحضور الحكومة الممثلة في وزير المالية.

إضافة إلى ذلك، فالبرلمان ملزم بالمصادقة على مشروع قانون المالية في أجل أقصاه (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لنص المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996. أما في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان خلال هذه المدة القانونية، فإنّ رئيس الجمهورية يتولّى إصداره بموجب أمر له قوة قانون المالية⁽²⁾.

(1) - قانون رقم 89 - 24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدّل ويتمّ القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 01 مؤرخ في 03 جانفي 1990 (معدل ومتّم).

(2) - تنص المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996 المعدّل والمتّم (مرجع سابق) على : " في حالة عدم المصادقة على عليه (أي مشروع قانون المالية) في الأجل المحدّد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر". وتضيف كذلك المادة 44 فقرة 04 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق) : " في حالة عدم المصادقة لأيّ سبب كان خلال الأجل المحدّد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية ". لكن يجب التذكير بأنّ الأمر المتخذ في هذا المجال لا يدخل إطلاقا ضمن أحكام المادة 124 من الدستور المتعلقة بالتشريع بأوامر، إذ أنّ المبدأ العام الوارد في هذه المادة هو جواز التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. لكن الحالة النصوص عليها في المادة 120 فقرة 08 من الدستور فهي لا تنتمي إلى الحالة الأولى ولا إلى الحالة الثانية، وبالتالي فهي حالة خاصة لا يمكن استبعادها استنادا لقاعدة "الخاص يقيد العام". راجع : خرباشي عقيلة : " العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، مرجع سابق، ص 162.

إنّ ما يؤكّد هيمنة الجهاز التنفيذي على الجانب المالي هو امتداده إلى السيطرة على قوانين المالية التكميلية، التي عادة ما تصدر بواسطة أوامر لا يجوز إطلاقا للنواب مناقشتها أو تعديلها، كما أنّ الحكومة ملزمة بموجب المادة 160 من الدستور بتقديم عرض عن استعمالها للإعتمادات المالية التي أقرّها البرلمان، حيث يجب أن تختتم كلّ سنة مالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، لكن تبقى هذه السلطة الجوهرية غير ممارسة من طرف البرلمان الجزائري بسبب امتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة، وهذا ما سيشكل حتما عقبة أمام تطوّر الديمقراطية البرلمانية وحق النائب في إبداء ملاحظاته والتعبير عن رأيه بكلّ حرية واستقلالية دون أيّة قيود تُفرض عليه⁽¹⁾.

المطلب الثاني

خضوع القوانين الصادرة عن البرلمان لرقابة الجهاز التنفيذي

لا يتوقّف تدخل السلطة التنفيذية في عمل البرلمان عند مساهمتها في المبادرة التشريعية ودراسة ومناقشة القوانين واحتكارها للجانب المالي فحسب، بل يمتدّ إلى مراحل متقدّمة من مسار العمل التشريعي، ويظهر ذلك من خلال احتكار رئيس الجمهورية لسلطة إقرار القوانين ونفاذها (الفرع الأوّل) وتحكّمه في الرقابة على دستوريّتها (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل

إقرار القوانين ونفاذها سلطة في يد رئيس الجمهورية

يهدف إقرار القوانين من طرف رئيس الجمهورية وتنفيذها إلى توسيع دائرة اختصاص السلطة التنفيذية وتأكيد مشاركتها في العمل التشريعي. إذ أنّ التشريعي الذي يوافق عليه البرلمان، يبقى غير قابل للإصدار إذا طلب رئيس الجمهورية إجراء المداولة الثانية فيه (أوّلا) وهذا حتى يصدره كقانون وينشره في الجريدة الرّسمية (ثانيا).

(1) - Cf - PERRINEAU Pascal : « le malaise démocratique », daté le 01 juillet 1999, in [www. le mond. fr](http://www.lemond.fr).

أولاً: إمكانية عرقلة مسار اكتمال القانون بموجب طلب المداولة الثانية:

ينصبّ الإعتراض في الأنظمة المقارنة على أيّ نصّ تشريعي وافق عليه البرلمان⁽¹⁾، أمّا في النظام الجزائري فإنّه يمكن لرئيس الجمهورية طلب المداولة الثانية لذات النصّ التشريعي بإرجاعه إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة التصويت عليه بهدف التأكد من التزامه بالغاية التي تقرّر من أجلها إعداد هذا النصّ، باعتبار أنّ رئيس الجمهورية هو حامي الدستور والقاضي الأول للبلاد. أمّا إذا لم يرجع رئيس الجمهورية النصّ القانوني الذي وافق عليه البرلمان إلى المجلس الشعبي الوطني خلال أجل ثلاثين يوماً من إقراره، فإنّ ذلك يُعدّ تنازلاً عن استعمال حقّه في طلب المداولة الثانية⁽²⁾.

يُذكر أنّ إرسال النصّ التشريعي الذي وافق عليه البرلمان بغرفتيه إلى رئيس الجمهورية محدّد بمدة عشرة أيام من تاريخ المصادقة عليه من طرف أعضاء مجلس الأمة⁽³⁾، ومع ذلك فإنّ لجوء رئيس الجمهورية إلى طلب المداولة الثانية على القوانين يبقى خاضعاً للضوابط والقيود التالية:

أ - ضرورة تسبب طلب إجراء المداولة الثانية:

تتضمّن الرّسالة المرفقة بطلب إجراء التصويت ثانية على النصّ القانوني، تحديد الأسباب التي دفعت رئيس الجمهورية إلى ذلك، ويؤديّ تسبب الطلب إلى تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النصّ القانوني، خاصّة إذا شعر رئيس الجمهورية أنّ سياسة البرلمان تتعارض مع نهج الهيئة التنفيذية.

(1) - هناك عدّة صور للإعتراض في الأنظمة المقارنة، والتي نذكر منها :

- الإعتراض الواقف (véto suspensif) وهو إعتراض مطلق.
- الإعتراض الموصف (véto qualifié) وهو إعتراض نسبي يتطلب أغلبية مشدّدة من الأصوات، تتمثّل في ثلثي (2/3) النواب.

- الإعتراض البسيط (véto simple) وهو الإعتراض الذي يتطلّب أغلبية نسبية من أصوات النواب.
- الإعتراض الناقل (véto transitif) وهو الإعتراض الذي ينقل السلطة التقديرية فيما يخصّ مصير النصّ التشريعي إلى هيئة ثالثة بمقتضى الدستور، تتولّى الفصل في النزاع القائم بين رئيس الجمهورية والبرلمان.
راجع: بوقفة عبد الله : " أساليب ممارسة السلطة ... " مرجع سابق، ص 264 و ص 265 .

(2) - أنظر المادة 127 من دستور 1996 المعدّل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - حدّدت هذه المدة القانونية بموجب أحكام المادة 43 من القانون العضوي رقم 99 - 02 (مرجع سابق) التي تنصّ على: "مع مراعاة أحكام المادتين 166 و 167 من الدستور، يرسل رئيس مجلس الأمة النصّ النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام ويُسّرع رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول بهذا الإرسال".

ب - التقيد بالمدة القانونية المحددة لإيداع طلب إجراء المداولة الثانية:

خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية تمكنه من تقييم العمل التشريعي، لذا فهو غير مقيد بأي شرط في هذا المجال، بمعنى أنه يمكنه أن يطلب من نواب المجلس الشعبي الوطني إجراء المداولة الثانية على أي نص تشريعي يريد، وذلك بإيداع طلبه في الميعاد المحدد بثلاثين يوما، وبانقضاء هذه المدة يسقط حق الرئيس في ممارسة هذا الإجراء طبقا لنص المادة 127 من دستور 1996.

ج - إقرار التصويت على القانون بأغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني فقط:

يتطلب إقرار ذات القانون أن يحضَ بموافقة أغلبية ثلثي النواب فقط، أما في حالة عدم التصويت عليه بهذه الأغلبية فإنّ هذا القانون سيصبح لاغيا⁽¹⁾، دون الأخذ بعين الاعتبار لتصويت أعضاء مجلس الأمة من خلال إهمال موافقتهم على القانون بنسبة (3/4)، وهذا ما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي: كيف يؤدي عدم حصول القانون على موافقة (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني إلى إلغائه ؟ علما أنه كان قد حاز على موافقة (3/4) أعضاء مجلس الأمة ؟ وما الجدوى إذن من المصادقة الأولى لهذا الأخير على هذا القانون ؟

لعلّ أبرز مثال يستحقّ الذكر بخصوص هذه المسألة، قد حدث في عهد رئيس الجمهورية الأسبق السيّد "الشاذلي بن جديد"، هذا الأخير طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون الإعلام لسنة 1989، الذي كان قد صوّت عليه نواب المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ساحقة، لكن في المداولة الثانية صوّت عليه بالرفض وبأغلبية ساحقة كذلك، وبالتالي ألغي هذا النص القانوني واعتبر وكأنّه لم يكن إطلاقا.

ثانيا: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة إصدار ونشر القوانين:

كقاعدة عامّة، لا ينفذ القانون الصادر من البرلمان إلّا بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصداره، وذلك بوضع توقيعه على النص التشريعي قبل نهاية اليوم الأخير من المدة

(1) - إنّ غياب نص دستوري صريح يحدّد الأغلبية المطلوبة من نواب المجلس الشعبي الوطني لإقرار التصويت على ذات القانون، فإنّ المادة 45 فقرة 02 من القانون العضوي رقم 99 - 02 قد حدّتها بثلثي النواب من خلال نصّها على : " وفي حالة عدم المصادقة على القانون بأغلبية ثلثي (2/3) النواب، يصبح نص القانون لاغيا " .

المقررة للإصدار، والتي حُدِّدَت بثلاثين (30) يوما من تاريخ تسلمه إياه وفقا لنص المادة 126 من دستور 1996.

وإذا كان الإصدار عملا تنفيذيا يُحوَّل النص التشريعي إلى قانون، فإنه يتطلب عملا ماديا لاحقا به يتعلّق بنشر القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية حتى يصبح معلوما لدى كافة الجمهور، وفي كلتا الحالتين فإنّ رئيس الجمهورية هو الذي يتولّى ذلك.

1 - إصدار القوانين اختصاص دستوري وتنفيذي لرئيس الجمهورية:

يعدّ الإصدار مبدأ دستوري يسمح لرئيس الجمهورية بوضع القانون محلّ النفاذ، لذا يرى الأستاذ **LAVIERRE** على أنه ذلك الإجراء الوحيد الذي يعطي القوة الإلزامية للقانون⁽¹⁾. بينما لا يعدّ الإصدار منشأ للنص التشريعي في الجزائر بل يضيف الصفة القانونية على النص بموجب صدور مرسوم الإصدار من طرف رئيس الجمهورية.

فإذا كان المؤسّس قد خولّ في ظلّ دستور 1963 لرئيس المجلس الوطني، حق إصدار القانون في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بإصداره خلال المدة المقررة لذلك بصريح المادة 51 منه، مع إمكانية تخفيض هذه المدة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال⁽²⁾، فإنّ الدستور الحالي قد تخلّى عن ذلك وجعل هذا الاختصاص حكرا على رئيس الجمهورية وحده⁽³⁾، وذلك خلال المدة المحددة أعلاه.

إضافة إلى ذلك، فإنّ اختصاص تبليغ القوانين قد انتقل من رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى رئيس مجلس الأمة، وذلك خلال مدة عشرة أيّام من تاريخ المصادقة عليها من طرف أعضاء مجلس الأمة، وهذا ما يعني بطلان أحكام المادة 90 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في ظلّ أخذ الجزائر بنظام الغرفة التشريعية الواحدة.

(1) - Cf - LAVROFF L: « le système politique français », 2^{ème} éd-Dalloz, Paris, 1975, p222.

(2) - أنظر المادة 49 فقرة 02 من دستور 1963 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - "إذا كانت المادة 126 من دستور 1996 قد منحت لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوما لإصدار القانون بداية من تاريخ تسلمه إياه، مع إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطار رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة للمجلس الدستوري للفصل في مدى دستورية هذا القانون، فإنّ من واجب رئيس الجمهورية أن لا يمتنع عن إصداره، وأن يقوم بذلك في مدة معقولة جدًا حتى لا يبقى القانون خاملا بلا نفاذ، لأنّ بقاؤه دون إصدار يشكل اعتداء جسيما من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان، إلى درجة أنّ بعض الأنظمة المقارنة تعتبره خيانة عظمى. راجع: خرباشي عقيلة: " العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، مرجع سابق، ص 64.

نقلا عن: ماجد راغب الحلو: " القانون الدستوري "، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 158.

2- نشر القوانين اختصاص عملي تابع لرئيس الجمهورية:

يتطلب إصدار النص التشريعي من طرف رئيس الجمهورية إجراء لاحقاً له وهو نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية حتى يصبح معلوماً لدى كافة الجمهور. فإذا ذهبت الدساتير السابقة إلى تكليف رئيس الجمهورية بأن يتولى هذا الإجراء بنفسه مباشرة بعد إصداره للقانون، فإن الدستور الحالي لم يؤسس هذا الإجراء على أية مادة دستورية، حيث أن الواقع يثبت أن النشر تتولاه مصالح الحكومة المتمثلة في الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية.

كذلك وفي ظلّ عدم تنصيب المؤسس على تاريخ نشر وسريان القوانين، فإنّ المشرّع كرّس ذلك بمقتضى المادة الرابعة من القانون المدني⁽¹⁾، التي تنص على أن: "يكون القانون نافذ المفعول بالنسبة لمنطقة الجزائر بعد مضي يوم كامل من نشره في الجريدة الرسمية، أمّا بخصوص باقي أرجاء الوطن، فيُعتبر القانون نافذاً بعد انقضاء يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقرّ الدائرة، ويشهد ختم الدائرة المعنيّة على تاريخ الوصول".

يجب أن نذكر في الأخير أنّ طلب إجراء المداولة الثانية هو عمل من أعمال السيادة التي يُحصّن بها رئيس الجمهورية بعيداً عن مجال التشريع، وهذا بخلاف الإصدار الذي هو عمل تنفيذي يندرج ضمن المجال التنظيمي المستقلّ لرئيس الجمهورية.

الفرع الثاني

التحكم الصّارم لرئيس الجمهورية في الرّقابة على دستورية القوانين

تُعتبر الرّقابة على دستورية القوانين وسيلة هامة لضمان احترام الدستور وتطبيقه من طرف جميع السلطات⁽²⁾، وقد خوّلت هذه المهمة للمجلس الدستوري الذي يبقى آلية في يد السلطة التنفيذية (أولاً) خصوصاً مع الطّابع النهائي والإلزامي لآرائه وقراراته (ثانياً).

(1) - أمر رقم 75-58، مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن القانون المدني الجزائري، ج ر عدد 78، مؤرّخ في 27 سبتمبر 1975 (معدّل ومتمّم).

(2) - راجع: طيار طه: "المجلس الدستوري الجزائري تقديم وحوصلة التجربة قصيرة"، إدارة، عدد 02، 1996، ص35.

أولاً: مدى استقلالية المجلس الدستوري عن السلطة التنفيذية، عضواً ووظيفياً:
يفرض علينا البحث عن مدى استقلالية المجلس الدستوري عن السلطة التنفيذية
عضواً ووظيفياً، أن نتعرض لتركيبته البشرية وكذا ارتباط عمله بإجراء الإخطار الذي لا
يتمتع به من تلقاء نفسه، وهو ما يشكل عائقاً أمام المجلس في ممارسة مهامه الرقابية.

1- المساهمة الفعالة لرئيس الجمهورية في تحديد تشكيلة المجلس الدستوري:

يتكوّن المجلس الدستوري الجزائري استناداً إلى نص المادة 164 فقرة 01 من دستور
1996 من تسعة أعضاء، ويكون التمثيل فيه على الشكل التالي:

- ثلاثة أعضاء يعيّنهم رئيس الجمهورية.
 - عضوين منتخبين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني.
 - عضوين منتخبين من طرف أعضاء مجلس الأمة.
 - عضو منتخب من طرف المحكمة العليا وعضو آخر منتخب من طرف مجلس الدولة.
- يتّضح من خلال هذه التشكيلة، أنّ المجلس الدستوري قد عرف تطوراً ملحوظاً من
هذه الناحية، وذلك بتوسيع مجال التّمثيل فيه ليشمل مؤسّستين قانونيتين جديدتين وهما
مجلس الأمة ومجلس الدولة، كما يتّضح أيضاً أنّ رئيس الجمهورية يستحوذ على اختيار
(1/3) أعضاء المجلس من بينهم الرئيس والذي يُعتبرّ صوته راجحاً في حالة تعادل
الأصوات، وهذا الأمر ضروري نظراً إلى أهميّة المهام التي تتولّاها هذه الشخصية⁽¹⁾.

إنّ تعيين أو انتخاب أعضاء المجلس الدستوري لمدة ستّ سنوات مع إمكانية تجديدهم
بالنّصف كلّ ثلاث سنوات، وكذا توقّفهم عن ممارسة أيّ نشاط آخر⁽²⁾، كلّها عوامل تمنح
لهم الإستقرار وعدم الخضوع لتأثير السلطات الأخرى، فما دامت العهدة محدّدة ومنظّمة

(1) - أنظر: ديباش سهيلة : "المجلس الدستوري ومجلس الدولة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص 31.

لكن على خلاف ذلك، هناك من يعتبر أنّ إسناد رئاسة المجلس الدستوري لعضو معيّن مباشرة من طرف رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي، يجعل من إمكانية تأثير رئيس الجمهورية على التوجّه العام للمجلس أمراً وارداً، خاصّة وأنّ الهيئة المكلفة بتحضير أشغال المجلس وتنظيمه وعمله والمتمثلة في الأمانة العامة، هي هيئة تابعة لرئيس الجمهورية. كما أنّ مسألة تعيين وإنهاء مهام الموظفين السامين في المجلس الدستوري يكون بتفويض من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الدستوري طبقاً لأحكام النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري.
أنظر: شيهوب مسعود : " الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري"، مجلة النائب، عدد 04، 2004، ص 30 - 48.

(2) - أنظر المادة 164 فقرة 02 و03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

بالدستور فهي تشكل ضماناً أخرى لتحقيق الإستقلالية العضوية للمجلس⁽¹⁾، غير أن ذلك لا يمنع الأعضاء من المشاركة في النشاطات الثقافية والعلمية، شريطة أن لا تكون لها أية علاقة بمهامهم وأن لا تحد من استقلاليتهم.

2 - ارتباط عمل المجلس الدستوري بإجراء الإخطار المفقود:

نتيجة لارتباط عمل المجلس الدستوري بإجراء الإخطار الذي تمارسه هيئات محدّدة دستورياً بمقتضى المادة 166 من دستور 1996، والتي تتمثل في كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، فإنّ المجلس الدستوري يبقى عاجزاً عن النظر في دستورية النصوص القانونية المعروضة عليه ما لم يتم إخطاره بذلك، وهذا في ظلّ عدم تمتّعه بسلطة الإخطار الذاتي أو التلقائي⁽²⁾. كما يشكّل اقتصار سلطة الإخطار على رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين البرلمانيتين خطراً كبيراً على استقلالية المجلس، خاصّة إذا كانت هذه الأطراف من نفس الزمّة أو الاتجاه السياسي⁽³⁾، وبالتالي فإنّ توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري إلى شخصيات وهيئات أخرى، يعدّ عاملاً مهماً لضمان احترام تطبيق الدستور في الدولة وتجسيد القانون واقعياً⁽⁴⁾.

(1) - أنظر : بوبيرة علي : " ظوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظلّ ممارسات المجلس الدستوري الجزائري "، الفكر البرلماني، عدد 05، 2004، ص 56.

وهذا ما أكده الأستاذ " YELLES CHAOUCHÉ Bachir " في قوله :

«... L'indépendance du conseil lui est garantie par la constitution par plusieurs manières, le système de recrutement de ses membres, le mandat unique, les incompatibilités, le régime disciplinaire et l'obligation de réserve »

Cf - YELLES CHAOUCHÉ Bachir : *Le conseil constitutionnel* ..., Op.cit, p 30.

(2) - أنظر : بجاوي محمد : " المجلس الدستوري صلاحيات، إنجازات وآفاق، الفكر البرلماني، عدد 05، 2004، ص 39.

(3) - راجع : بوالشعير سعيد : " القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة...، مرجع سابق، ص 214 و ص 215.

(4) - Cf - CAMBY Jean Pierre ; " la saisine du conseil constitutionnel ou l'impossible retrait", in R.D.P, n°01, 1997, pp 05 -13.

« Le droit de saisine pour le Président de la République est contestable, car celui-ci disposant d'un pouvoir de blocage de la loi au moment de sa promulgation, il n'est pas donc logique qu'il accepte de la promulguer en la rendant exécutoire , puis de contester sa constitutionnalité devant le conseil constitutionnel, il nous paraît préférable de transférer ce droit au Premier Ministre »

- Cf - YELLES CHAOUCHÉ Bachir : « *Le conseil constitutionnel*, Ibid , p 49.

En France, la saisine du conseil constitutionnel appartient concurremment au : Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président de Sénat, ou 60 députés ou 60 sénateurs.

Article 61 de la constitution française de 04 octobre 1958 (modifiée et complétée).

كما أنّ إخضاع هذه الهيئة المنوط بها ممارسة الرقابة على دستورية القوانين لبعض الضوابط الأساسية يعدّ عاملاً آخر كفيل لتكريس فعاليتها ميدانياً⁽¹⁾.

إنّ غياب آليات قانونية واضحة تسمح للمجلس الدستوري بمواجهة تجاوزات السلطة التنفيذية، خصوصاً مع عدم إخطاره من طرف رئيسي غرفتي البرلمان، يبقى رئيس الجمهورية بإمكانه خرق أحكام الدستور، والدليل على ذلك هو خرقه للمادة 85 فقرة 05 من دستور 1996 التي تقرّ حق الوزير الأوّل في التعيين في الوظائف المدنية، وذلك بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240⁽²⁾، الذي جعل هذه السلطة في يد رئيس الجمهورية وحده، وهذا دون أن يُخطر المجلس الدستوري إطلاقاً.

كما أنّ حصر سلطة الإخطار في كلّ من رئيس الجمهورية الممثل للسلطة التنفيذية ورئيسي الغرفتين البرلمانيّتين الممثلان للسلطة التشريعية، يقابله حرمان السلطة القضائية الممثلة في كلّ من المحكمة العليا ومجلس الدولة من هذا الحق، وهذا ما يمسّ بمبدأ التوازن بين السلطات في هذا المجال.

نذكر في الأخير أن الإخطار فيما يخص القوانين العضوية، هي سلطة مخولة فقط لرئيس الجمهورية دون السلطة التشريعية، وهذا في مرحلة ما قبل الإصدار وبعد المصادقة عليها من طرف غرفتي البرلمان وهو ما يُعبّر عنه "بالإخطار المحدود"⁽³⁾. أمّا الإخطار بالنسبة للقوانين العادية والتنظيمات فقد ضيق مجاله، حيث مُنح هذا الحق لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة اختياريًا وليس وجوبياً، بمعنى أنّه يخضع لمدى رغبة هذه الشخصيات في الإخطار من عدمها.

(1) - حصر القضاء الأمريكي والفقه الدستوري هذه الضوابط الأساسية فيما يلي:

- استقلالية مؤسسة الرقابة على دستورية القوانين.

- التزام الحدود الدستورية لإطار الرقابة على دستورية القوانين.

- عدم اللجوء إلى استعمال هذه الوسيلة لحل أية مسألة دستورية إلا في حالة ما إذا فشلت الوسائل الأخرى المتاحة.

- توفر قرينة الدستورية في موضوع المسألة المعروضة على المجلس الدستوري.

راجع : بوبتره علي : " ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظلّ ممارسات المجلس الدستوري الجزائري ...، مرجع سابق، ص 54 و ص 55.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 99 - 239 مؤرّخ في 27 أكتوبر 1999 يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89 - 44 المؤرّخ في 10 أبريل 1989 والمتعلّق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76 مؤرّخ في 31 أكتوبر 1999، معذّل ومتّمّ بالمرسوم الرئاسي رقم 99 - 240 الصادر في ج ر عدد 76 مؤرّخ في 31 أكتوبر 1999.

(3) - راجع : بوبتره علي : " ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظلّ ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، المرجع نفسه، ص 57.

إنّ هذا الاتجاه الأخير قد نجد له مبرراً في بداية عهد المؤسسات الدستورية، أمّا حالياً وبعد استقرارها، فإننا نرى أنّه لا بدّ من توسيع مجال الإخطار إلى أعضاء البرلمان ورئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، وإلى فئة الأقليات السياسية البرلمانية وإلى المواطنين عن طريق الهيئات القضائية، ولما لا العمل على تزويد المجلس الدستوري بسلطة الإخطار الذاتي (*L'auto saisine*) لأنّ استمرار هذا القيد في ظلّ استقرار مؤسسات الدولة، سوف يشكلّ حتما عقبة تحول دون تطوّر الحقوق والحريات العامة.

ثانياً: الطبيعة القانونية لآراء وقرارات المجلس الدستوري:

تتعلّق هذه المسألة بأنواع الرقابة التي يمارسها المجلس ومدى حجّية آرائه وقراراته.

1- تعدّد أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على دستورية القوانين:

إنّ المهمة الأساسية التي يقوم بها المجلس الدستوري هي النظر في مدى دستورية كلّ من المعاهدات والقوانين والتنظيمات بعد إخطاره، غير أنّ هذه العملية قد تنتهي إلى "رأي" إذا كانت الرقابة سابقة، كما قد تنتهي إلى "قرار" إذا كانت الرقابة لاحقة⁽¹⁾.

أ- الرقابة الإلزامية عن طريق الآراء الوجوبية (*Avis obligatoires*):

تكون رقابة المجلس الدستوري وجوبية وإلزامية إذا تعلّق الأمر بالقوانين العضوية والنظاميين الداخليين لكلّ من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بناءً على إخطار من

(1) - تنص المادة 165 من دستور 1996 المعدّل والمتمم على: "يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه أحكام أخرى من الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إمّا برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية. يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل في مطابقة النظاميين الداخليين لكلّ من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

- على ضوء هذه المادة نجد أنّ المجلس الدستوري الجزائري، يلعب أدواراً متعدّدة في إطار ممارسة مهامه الرقابية، فمن جهة قد يظهر كجهاز قضائي (*Organe juridictionnel*) خاصّة وأنّ آراءه وقراراته تحرّر في نفس أشكال الأحكام القضائية، ومن جهة ثانية يبدو كمشرّع شريك سلبي (*Législateur associé négatif*) وذلك من خلال إمكانيته في الاعتراض على النصوص القانونية المعروضة عليه، خاصّة النصوص التشريعية ومحاولة إيجاد البديل عنها. ومن جهة ثالثة يظهر كمؤسّس ثانوي (*Constituant secondaire*) يرجوعه دوماً إلى القواعد الدستورية المرجعية، وبذلك فهو يمارس سلطة تأسيسية قانونية (*Pouvoir constituant normatif*).

ولمزيد من التفاصيل: راجع :

YELLES CHAOUICHE Bachir : « Le conseil constitutionnel ... », Op.cit , p p 11 - 166.

رئيس الجمهورية قبل المصادقة عليها وقبل تطبيقها، وذلك عن طريق إصداره لرأي وجوبي موقف *Avis obligatoire contraignant*، له آثار قانونية هامة تؤدي إلى إلغاء النص القانوني وإعادة صياغته من جديد.

فالقوانين العضوية لا يمكن إصدارها إلا بعد أن يبدي المجلس الدستوري رأيه في مطابقتها للدستور شكلا ومضمونا⁽¹⁾، باعتبار أن صياغة هذا النوع من القوانين تخضع لإجراءات خاصة، كما أنها تخضع لرقابة الدستورية ورقابة المطابقة في آن واحد⁽²⁾.

كذلك، وعلى خلاف القوانين العادية، تصبح القوانين العضوية متمتعة بحصانة، حيث لا يمكن أن تكون موضوع رقابة لاحقة من طرف المجلس الدستوري إلا إذا تعرضت هذه القوانين للتعديل، وبالتالي يعرض ذلك التعديل وجوبا على المجلس الدستوري، وهذا ما يعني أن إجراء الرقابة اللاحقة عن طريق "قرار" المنصوص عليه في المادة 165 من الدستور، لا ينطبق على هذه الطائفة من القوانين⁽³⁾.

أما بالنسبة للأنظمة الداخلية لغرفتي لبرلمان، فهي أيضا تخضع لرقابة المطابقة⁽⁴⁾ ورقابة الدستورية معا، لذا وطبقا لنص المادة 165 فقرة 03 من الدستور، فإذا رأى المجلس الدستوري أن بعض مواد النظام الداخلي غير مطابقة للدستور فإنها تلغى تماما إذا كانت مستقلة عن النص، بينما إذا كانت مرتبطة ببعض أو باقي المواد، فهنا لا يمكن للمجلس أن يصادق على النظام إلا بعد إيجاد البديل الذي يمر عليه ثانية لمراقبة مدى دستوريته. أما في حالات أخرى، فقد يكون فيها المجلس الدستوري أقل صرامة، حيث أنه

(1) - نجد في هذا الإطار أن أول قانون عضوي طرح على المجلس الدستوري، كان بتاريخ 24 فيفري 1997 من طرف رئيس الجمهورية والذي يتعلق بالأمر رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، والذي كان قد وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 06 مارس 1997 في دورة إستثنائية. وبعد صدور رأي المجلس الدستوري بتاريخ 06 مارس 1997، أبدى اعتراضه على بعض المواد والشروط الواردة في هذا القانون خاصة المادتين 01 و 13، حيث رأى بأنهما غير مطابقتين للدستور بناء على المواد 31، 32 و 42 من الدستور، وبالتالي تمت إعادة النظر في هذا القانون وفقا لملاحظات المجلس الدستوري وتم إصداره حسب الإجراءات المعمول بها في المادتين 123 و 165 من دستور 1996.

أنظر: الرأي رقم 01/ر.ق.ع/م.د/97 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج ر عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997.

(2) - ما قبله: ص ص 44 - 50.

(3) - راجع: سعيداني جقيقة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري...، مرجع سابق، ص 85.

(4) - يقوم المجلس الدستوري في هذا الإطار بمطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، وهو الإختصاص الذي حدده له إياه المؤسس، كما يراقب مطابقة النظام الداخلي للقوانين العضوية والعادية، وهذا إذا ما تضمن أي قانون من هذه القوانين حكما أو أحكاما تتعلق بسير وتنظيم إحدى أو كلتا الغرفتين البرلمانيتين. مزيدا من التفاصيل: راجع: نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة...، مرجع سابق، ص ص 170 - 176.

إذا رأى بأن بعض المواد من النظام الداخلي غير مطابقة للدستور، فإنه يقوم بتقديم البديل عنها. ومثال ذلك عندما أبدى رأيه بخصوص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 بإعادة صياغة المواد 12، 13 و 14، وقد قدّم تعديلات عليها دون أن يلغيها، وكان ذلك يتعلّق باشتراط نصاب (3/4) أعضاء المجلس الشعبي الوطني لرفع الحصانة على النواب، والذي هو شرط غير مطابق للدستور، وبالتالي عدّل هذه العبارة على الشكل التالي: "بأغلبية أعضائه"⁽¹⁾. كما اعتبر المجلس الدستوري بخصوص النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998، أنّ هذا النظام يحتوي على بعض المواد غير مطابقة للدستور تماما وأخرى مطابقة له جزئيا⁽²⁾، وبالتالي اقترح تعديلات بشأنها، ومثالها ما جاء في المادة 77 فقرة 03، حيث جاء تعديل المجلس على الشكل التالي: "لا يأخذ الكلمة أثناء مناقشة المواد سوى ممثّل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقرّرها"⁽³⁾.

ب - الرقابة الاختيارية عن طريق القرارات والآراء:

يمارس المجلس الدستوري إلى جانب الرقابة الوجوبية السابقة نوعا آخر من الرقابة على دستورية القوانين ألا وهي الرقابة الاختيارية، وذلك إذا تعلّق الأمر بالقوانين العادية والتنظيمات والمراسيم، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان، حيث تحال عليه هذه النصوص جوازا ليمارس عليها رقابة دستورية فقط دون رقابة مطابقة، سواء قبل نفاذها ليصدر بشأنها رأيا بسيطا "Avis simple" ليست له أية قوّة إلزامية، أو بعد نفاذها، وفي هذه الحالة يصدر قرارا يحوز قوّة الشيء المقضي فيه⁽⁴⁾.

(1) - أنظر الرأي رقم 03/ر.ن.د.م.د. 97 مؤرّخ في 31 جويلية 1997 يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج ر عدد 53 مؤرّخ في 13 أوت 1997.

(2) - المواد المعنية هي: 63، 64، 65، 66، 67، 68، 75، 76، 77. وهي متعلّقة بحق تعديل القوانين وإجراءاته.

(3) - أنظر الرأي رقم 04/ر.ن.د.م.د. 98 مؤرّخ في 10 فيفري 1998 يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 08 مؤرّخ في 18 فيفري 1998.

(4) - « Généralement, l'avis n'est pas un acte juridique (excepté l'avis conforme), il ne produit pas d'effet de droit, il fait partie de la catégorie des actes indicatifs. En revanche, le caractère juridique des décisions, ne pose pas de difficultés en raison des conséquences juridiques que la constitution leur attache, elles ont été toujours publiées au Journal Officiel, de même qu'elles privent d'effet les normes qu'elles déclare inconstitutionnelles ».

Cf - YELLES CHAOUCHÉ Bachir : « Le conseil constitutionnel en Algérie... », Op.cit, p56 et p57.

يُعتبر هذا الشكل من الرقابة إحدى نتائج مبدأ تدرج التشريع الذي يقضي بتقييد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى⁽¹⁾، إذ أنه عند عرض هذه القوانين على المجلس الدستوري، يقوم هذا الأخير بمراقبة النصوص المذكورة في رسالة الإخطار دون أن يتعداها إلى بقية النصوص إلا في حالة ارتباط النص أو الإجراء المُخَطَّر به بنص أو نصوص أخرى، وفي هذه الحالة يقوم المجلس بمراقبتها بما يتصل والنص أو الإجراء الأصلي الذي أخطر به⁽²⁾، ولعلّ أبرز مثال في هذا المجال، يوضحه لنا موقف المجلس الدستوري في القرار الذي اتخذته بمناسبة مراقبته لمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، حيث جاء فيه: "إذا كان المؤسس قد خول المشرع بمقتضى المادة 122 من الدستور، صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد، فإنه يتعين عليه، حين ممارسة هذه الصلاحية بأن يتقيّد بأحكام المادة 15 فقرة 01 من الدستور التي تقضي بأن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية لا غير". كما يضيف أيضا:

"كان بإمكان المشرع أن يحدّد تنظيمًا وسيرًا وعملا خاصا بمدينة الجزائر العاصمة، انطلاقا من مركزها الدستوري، ووفقا للمادة الرابعة من الدستور، فإنه عليه أن يتقيّد بأحكام الدستور في الموضوع، واعتبارا بالنتيجة، فإن قيام المشرع بإنشاء جماعتين إقليميتين تُدعى "محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية"، وتحديد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملياتهما، يكون قد خالف أحكام الدستور"⁽³⁾.

يُذكر في الأخير وبخصوص الرقابة على دستورية المعاهدات والاتفاقيات والإتفاقات الدولية، أنّ هناك من يعتبر أنّ المعاهدات والاتفاقيات الواردة ضمن المادة 131 من الدستور وحدها تخضع للرقابة الإلزامية السابقة من طرف المجلس الدستوري⁽⁴⁾، بناء

(1) - راجع: ديباش سهيلة : " المجلس الدستوري ومجلس الدولة ...، مرجع سابق، ص 105.

(2) - أنظر المادتين 07 و 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - أنظر القرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000، مؤرخ في 27 فيفري 2000 يتعلق بمراقبة مدى دستورية الأمر رقم 97 - 15 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 07 مؤرخ في 28 فيفري 2000.

(4) - هذا ما ذهبت إليه الأستاذة "نبالي فطة" في قولها: "أخضع المؤسس المعاهدات التي تحتاج إلى التصديق، سواء تلك التي تتطلب الموافقة من البرلمان أو تلك التي لا تتطلب موافقته، للرقابة الدستورية الاختيارية، باستثناء فقط اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي أخضعها للرقابة الوجوبية، بينما سكت على المعاهدات ذات الشكل المبسط. لذا فإن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري الجزائري على دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية محدودة، لأنها تعدّ رقابة اختيارية يمارسها فقط قبل التصديق على المعاهدة من قبل رئيس الجمهورية، كما أنّ الدستور لم ينص على رقابة دستورية الاتفاقيات التي توافق عليها الحكومة، وإن كان ذلك ممكنا ولكن أيضا قبل الإلتزام بها" راجع: نبالي فطة : "دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات...، مرجع سابق، ص ص 182-185.

على إخطار من طرف رئيس الجمهورية أو من طرف رئيس إحدى الغرفتين البرلمانيتين، باعتبار أن هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية يتم إبرامها من طرف رئيس الجمهورية وحده بعدما يتدخل البرلمان للموافقة عليها⁽¹⁾، كما أن المجلس يصدر بشأنها رأيا وجوبيا موقفا قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، حيث جاءت المادة 97 من دستور 1996 صريحة في هذا الشأن بنصها على أنه:

"يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضهما فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

أما ما يتعلق بالاتفاقيات ذات الشكل المبسط، وفي ظلّ عدم إخطار المجلس الدستوري من طرف أحد رئيسي الغرفتين البرلمانيتين بشأن مدى دستوريتهما، فإنه هناك من يرى أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدمها لرقابة المجلس الدستوري، لأنّ هذه الاتفاقيات لا تتمتع بصفة السموّ على القانون، كونها لا تحتاج إلى تدخل رئيس الجمهورية للتصديق عليها لكي تصبح نافذة، كما أنها لا تُعرض إطلاقا على غرفتي البرلمان للموافقة الصريحة عليها، وهذا ما يتنافى مع عمومية المادة 168 من الدستور التي تنص على أنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها".

وقد أثبتت تجربة الرقابة على دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية في الجزائر، وفي ظلّ عدم إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية، أنّ البرلمان لم يكن له أيّ دور فاعل بخصوص هذه المسألة، إذ أنّ المجلس الشعبي الوطني لم تكن له أبدا معارضة شديدة وقويّة إلى درجة تسمح له بمراقبة أعمال رئيس الجمهورية على المستوى الدولي عن طريق إخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية تصرّقاته، في حين أنّ مجلس الأمة وكما هو معلوم فإنّ ثلث أعضائه معيّنين من طرف رئيس الجمهورية، أمّا التّثلّثين الباقيين فلم يسبق لهما وأن كانا معارضين حقيقيين تجاه سياسته الخارجية.

(1) - "يرى البعض أنّ المؤسّس قد أغفل العديد من الاتفاقيات التي يجب إدراجها في قائمة المعاهدات التي تستلزم موافقة البرلمان قبل التصديق عليها، كاتفاقيات القروض والاتفاقيات المتعلقة بالمنضّمات الدولية وغيرها...، كما يلاحظ أنّ معظم هذه الاتفاقيات التي لم يُخضعها المؤسّس لموافقة البرلمان هي متعلّقة بالمجال المخصّص لهذا الأخير".
نقلا عن: نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة"، مرجع سابق، ص 179.

إنّ ما يعكس هيمنة السلطة التنفيذية على الرقابة على دستورية القوانين عن طريق المجلس الدستوري هو الضعف الكبير لحصيلة اجتهادات المجلس الدستوري بالقياس مع الإنجاز التشريعي والتنظيمي الذي يعدّ بآلاف النصوص، خصوصا في ظلّ تفوّق عدد مشاريع القوانين على حساب اقتراحات القوانين، حيث أنّه خلال الفترة الممتدّة من 1989 إلى 2004 أصدر المجلس 21 رأيا و 26 قرارا في إطار مراقبة دستورية القوانين، ومن بين آرائه هناك 17 رأيا أصدرها بناء على إخطار من طرف رئيس الجمهورية في إطار الرقابة الإلزامية السابقة للقوانين العضوية والأنظمة الداخلية للغرفتين البرلمانيّتين⁽¹⁾. أمّا ما يتعلّق بمراقبة دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية وخلال الفترة السابقة، فإنّه لم يسبق للمجلس الدستوري أن أخطّر بشأنها إطلاقا لإبداء رأيه في مدى دستوريّتها⁽²⁾.

2- الطابع النهائي والإلزامي لآراء وقرارات المجلس الدستوري:

يكون إخطار المجلس الدستوري بخصوص مسألة البحث عن مدى دستورية النصوص القانونية المعروضة عليه بناء على رسالة موجّهة إلى رئيس المجلس طبقا للمادة 09 من النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري، وتكون هذه الرسالة مرفوقة بالنص القانوني المراد البحث عن مدى دستوريّته، ويتمّ حساب سريان الأجل المحدّد للفصل في الموضوع بعشرين يوما ابتداء من التاريخ المبيّن في إشعار الإستلام طبقا للمادة 167 من الدستور. تشكّل المدة الممنوحة للمجلس الدستوري لإبداء رأيه أو اتّخاذ قراره ثقلا كبيرا عليه، خاصّة إذا كانت هناك عدّة إخطارات قد وقعت في نفس الفترة الزمنية أو تمّ إخطاره بشأن قوانين مهمّة تتطلّب الإستعجال والتّحقيق الدقيق للوقوف على مدى دستوريّتها⁽³⁾. يكتسي نشر كلّ من آراء وقرارات المجلس الدستوري طابعا قانونيا مؤكّدا، حيث يبدأ الإحتجاج بها تجاه الغير من تاريخ اتّخاذها من طرف المجلس، لذا يشترط النظام الداخلي لقواعد عمل المجلس الدستوري الصّادر عام 2000 المعدّل والمتمّم في مادته 21 على أن:

(1) - أنظر: " الحصيلة المتعلقة بالإنجازات الإجتهدية للمجلس الدستوري في مادة المراقبة الدستورية وفي مادة مراقبة الانتخابات "، الفكر البرلماني، عدد 05، 2004، ص 53.

(2) - راجع: بجاوي محمد: " المجلس الدستوري، صلاحيات، إنجازات وآفاق ...، مرجع سابق، ص 41.

(3) - أنظر: العام رشيدة: " المجلس الدستوري الجزائري "، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 126 و ص 127.

"تُعَلَّل آراء المجلس الدستوري وقراراته، وأن تصدر باللغة العربية خلال الأجل المحدّد في المادة 167 من الدستور".

كما جاءت المادة 169 من دستور 1996 مبيّنة تاريخ بدأ نفاذ آراء وقرارات المجلس الدستوري من يوم اتخاذها، وذلك من خلال نصها على: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أنّ نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس". والتي نلاحظ فيها أنّ المؤسّس قد استعمل لفظ "إذا ارتأى" وهو في غير محله باعتبار أنّه استعمل لفظ "قرار" في نهاية المادة، لذا نرى أنّه كان من الأجدر أن يستعمل لفظ "إذا قرّر" وهو الأنسب.

كما تنثير هذه المادة تناقضا كبيرا مع ما جاء في القانون المدني بخصوص تاريخ بدأ سريان القاعدة القانونية، حيث أنّه إذا كانت هذه المادة تنص على أنّ القرار سيسيّر مفعوله من يوم اتّخاذه من طرف المجلس الدستوري، فإنّ المادة الرابعة من القانون المدني تنصّ أنّ سريان مفعول القانون يبدأ من مضي يوم كامل من نشره في الجريدة الرّسمية بالنّسبة للجزائر العاصمة، وبعد انقضاء يوم عمل كامل من تاريخ وصول الجريدة الرّسمية إلى مقرّ الدائرة بالنّسبة لباقي أرجاء الوطن.

نستخلص ممّا سبق أنّ كلّ من آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية ومُلزمة⁽¹⁾، تحوز قوّة الشيء المقضي فيه من تاريخ صدورها، وهي لا تقبل أيّ شكل من أشكال الطّعن بالنّقض أو الإستئناف، وهذا ما قضى به مجلس الدولة في قراره المتعلّق بقضية السيد المرحوم "محفوظ نحاح" - الزّعيم الأسبق لحركة حماس (HAMS) - ضدّ المجلس الدستوري، حيث قرّر فيه بعدم اختصاصه في النّظر في الدعاوي التي تُرفع ضدّ المجلس الدستوري والمتعلّقة بالطّعن في قراراته وآرائه⁽²⁾.

(1) - تنص المادة 49 من النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري المعدّل والمتمّم (مرجع سابق) على أنّ: "آراء وقرارات المجلس الدستوري مُلزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأيّ طعن" بينما ذهبت الأستاذة "نبالي فطة" إلى القول بأنّ:

"قرارات وآراء المجلس الدستوري لا يمكنها أن تشكل قواعد مرجعية في إطار الرقابة التي يمارسها، فهي لا تضع أحكاما قانونية جديدة، لذا يبدو أنّ نية المجلس الدستوري من إحالته إليها تتّجه إلى التأكيد على الطابع النهائي والإلزامي لها".

نقلا عن: نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة...، مرجع سابق، ص 150.

(2) - راجع: بوبترة علي: " ظوابط الرقابة على دستورية القوانين...، مرجع سابق، ص 61.

خلاصة الفصل الثاني:

إنّ الإصلاحات التي جاء بها المؤسس عام 1996 في سبيل إعادة الاعتبار للبرلمان بتحسين التمثيل فيه عن طريق تأسيس مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وكذا توسيع مجالات القانون العادي مع إدراج طائفة القوانين العضوية مقارنة بما كان عليه الحال سابقا، لم يضع حدّا لضعف الدور التشريعي للبرلمان بغرفتيه والوضع الهامشي الذي يوجد عليه.

بناء على ذلك، يُعتبر رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري المحور الأساسي لنظامه التشريعي وعموده الفقري، وهذا في ظلّ عجز البرلمان على أخذ وضع متوازن ومؤكّد له في هذا المجال، سواء بفعل النصوص القانونية التي سلبت منه العديد من اختصاصاته، أو بسبب الممارسات العملية المستمرة للسلطة التنفيذية، والتي جعلت من هذه الأخيرة المتحكّم الأول والأخير في العمل التشريعي.

كذلك وأمام ضعف واضمحلال دور البرلمان في العملية التشريعية، لا تزال الحكومة تحتفظ بمكانة هامّة ومتميّزة كشريك أصلي وأساسي في العمل التشريعي للبرلمان، سواء فيما يخص المبادرة بالقوانين وتعديلها ومناقشتها والتصويت عليها، أو حتى في تسوية الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين الغرفتين البرلمانيّتين عن طريق الحرية المطلقة المخوّلة للوزير الأول في استدعاء اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء.

يُضاف إلى كلّ هذا، التحكّم المستمرّ والصّارم من طرف رئيس الجمهورية في الرّقابة على دستورية القوانين التي يسنّها البرلمان عن طريق المجلس الدستوري، وإمكانية عرقلته لمسار اكتمال العمل التشريعي من خلال إجراء طلب المداولة الثانية من نواب المجلس الشعبي الوطني على القوانين التي حازت على موافقة غرفتي البرلمان، وهذا ما يحول بالتّالي دون إعطاء مصداقية فعلية لهذه المؤسسة التشريعية.

تؤكد هذه الحقائق أنّ البرلمان الجزائري لم يعد سيّدا في مجال الوظيفة التشريعية، فعلى الرّغم من وجود الغرفة الثانية كدعامة أساسية للعمل التشريعي، إلّا أنّ تأثير السلطة التنفيذية عليه (على البرلمان) حال دون أدائه لعمل تشريعي برلماني وحقيقي.

خاتمة:

تؤكد دراستنا لواقع الازدواجية التشريعية التي تبناها المؤسس الجزائري لأول مرة بموجب دستور 1996، أنّ نشأة هذا النظام في بلادنا جاءت نتيجة لظروف خاصة مرت بها الجزائر، ممّا دفعها إلى أن تحذو حذو بعض التجارب الدستورية الغربية العريقة كإنجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية. هذه الدول التي اعتنقت هذا النظام منذ أزل بعيد ولأسباب متفاوتة ومتباينة، تبعا للظروف السياسية والاجتماعية والإقتصادية الخاصة بكل واحدة منها وتبعا كذلك لتقاليدها وأعرافها الدستورية في هذا المجال.

لذلك، وباستثناء كل من إنجلترا والدول الفيدرالية، فإنّ الازدواجية التشريعية تنشأ في المراحل الإنتقالية لمختلف الأزمات السياسية والاجتماعية التي تتميز بالإنقسامات العميقة في المجتمع، إذ يعدّ تأسيس الغرفة الثانية بمثابة الوسيلة المفضلة للبحث عن الإستقرار وتحقيق التوازن المؤسّساتي والسياسي في الدولة، ذلك بحكم أنّها تلعب دور المعدّل للتيارات الاجتماعية والسياسية والإقتصادية الظرفية التي تسعى إلى قلب موازين المجتمع رأسا على عقب.

أمّا في الجزائر وبعد مسيرة 34 سنة مع نظام الغرفة الواحدة، جاء دستور 1996 بإصلاح تشريعي هام جدّا يتمثّل في استحداث مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وذلك تماشيا مع ما هو معمول به لدى معظم الأنظمة الدستورية العالمية.

غير أنّه وفي ظلّ عدم توفر الأسباب التاريخية الأرسطراطية، نجد أنّ الجزائر قد اعتنقت الازدواجية التشريعية لأسباب عديدة ومختلفة، منها ما يهدف إلى تحسين التمثيل الوطني وتعميق الديمقراطية، ومنها ما يرمي إلى تحسين وتفعيل النشاط والأداء البرلماني وإزالة الأخطاء الواردة فيه. لكن الواقع يؤكد أنّ المرحلة الصعبة التي مرت بها الجزائر خلال سنوات التسعينات وما تلاها من أحداث سياسية هامة كادت أن تعصف بمؤسّسات الدولة، كانت الباعث الأساسي لنشأة هذا النظام.

فإذا كان الغرض من إنشاء مجلس الأمة هو تقوية العمل التشريعي بالدرجة الأولى انطلاقا من إشراك الغرفتين في العملية التشريعية، فإنّ تعرّضنا لواقع الازدواجية التشريعية في بلادنا يؤكد أنّها لا تزال بعيدة عن البيكاميرالية الحقيقية، وذلك راجع لحدائث هذه التجربة التي تبقى في حاجة إلى المزيد من التطوّر طالما أنّها يطغى عليها الطابع

الشكلي والوهمي فقط، وهذا في ظلّ انعدام التّوازن بين الغرفتين البرلمانيّتين وهيمنة المجلس الشعبي الوطني على أغلب الاختصاصات، رغم التكريس الدستوري لتساوي المجلسين في إعداد التشريع بموجب المادة 98 من الدستور.

أمّا ما يخصّ العمل التشريعي للبرلمان بغرفتيه، فإنّ الممارسات الدستورية تؤكد أنّه لم يعد سيّدا في إعداد القوانين والتصويت عليها، خاصة في ظلّ التدخّل اللامتناهي في اختصاصه من طرف السلطة التنفيذية الممثّلة أساسا في رئيس الجمهورية، والذي على الرّغم من التّغييرات الهامّة التي أحدثها التعديل الدستوري على مركزه، إلّا أنّها انصبت في مجملها على تزويده بصلاحيات تشريعية واسعة تجعله المشرّع الأصلي بدلا من البرلمان لاسيّما في مجال السياسة الخارجية وفي ظلّ الظروف الإستثنائية.

على ضوء هذه الدراسة - وفي نظرنا - فإنّ إصلاحات عميقة يجب القيام بها في هذا الشّأن لإيجاد التوازن الفعلي بين الغرفتين البرلمانيّتين من جهة، وإعادة الصلاحيات التشريعية الفعلية للبرلمان من جهة ثانية، وهذا بغرض تكريس ازدواجية تشريعية فعلية وحقيقية في الجزائر، وعلى ذلك ارتأينا أن نقترح ما يلي:

- إعادة النّظر في تركيبة مجلس الأمة وطريقة اختيار أعضائه واختصاصاته، والعمل على جعلها على أكبر قدر من التوازن والإنسجام مع تركيبة واختصاصات المجلس الشعبي الوطني.

- إعادة النّظر في كيفية ضبط الأنظمة الدّاخلية لغرفتي البرلمان وتحديد جدول أعمالهما، وذلك عن طريق منح الفرصة لممثلي الشعب لوضعها بكلّ حريّة وإدراج المواضيع التي يرونها ضرورية للحدّ من احتكار الحكومة لترتيب المواضيع.

- تدعيم حضور البرلمان في مجال المبادرة التشريعية، والتّقليل من هيمنة المشاريع الحكومية على حساب إقتراحات القوانين، والعمل على إشراك مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين وتعديلها مثلما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.

- توسيع مجال تدخّل البرلمان في مجال المعاهدات الدولية خاصّة في القطاعات الإستراتيجية الحسّاسة جدّا والتي تعرف نماء كبيرا، والعمل على إشراك مجلس الأمة في عملية التصويت على القوانين التي يطلب رئيس الجمهورية المداولة فيها ثانية.

- الحدّ من تدخّل الحكومة في عمل اللّجان البرلمانية عند دراسة اقتراحات القوانين، وذلك بمنح أعضاء غرفتي البرلمان كامل الإستقلالية في تحديد شكل المناقشات حول مبادرات النواب.

- وضع قيود لحرية الوزير الأوّل في استدعاء اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء بتحديد أجل معيّن يمكن له خلاله استدعاؤها للإنعقاد بغرض تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، وبفوات هذا الميعاد تتعقد اللّجنة البرلمانية بقوة القانون، وذلك تفاديا لانسداد مسار اكتمال العمل التشريعي.

- وضع حدّ لجواز اللّجوء إلى التعديل الدستوري عن طريق الإستفتاء الشعبي والإلتزام باتّباع الإجراءات القانونية التي تمنح الفرصة لممثلي الشعب في البرلمان للمساهمة في العملية التأسيسية.

- إسناد مهمّة إصدار القوانين الحائزة على موافقة غرفتي البرلمان إلى رئيس مجلس الأمة، باعتباره الشّخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية أو إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني إن تعذّر ذلك.

- العمل على تفعيل آليات الرّقابة البرلمانية وجعلها ذات آثار قانونية واضحة لتعويض النّتائج الضعيفة والهزيلة المترتّبة عن استعمالها، والتي لا تتضمّن في غالبيتها إلّا ملاحظات وتوضيحات عقيمة لا تترتّب عنها المسؤولية الفعلية للحكومة على أعمالها.

- ضرورة التّخفيف من القيود والحدود المفروضة على عمل لجان التّحقيق البرلمانية تحت غطاء مبرّرات المصالح الإستراتيجية للدولة، وشؤون الدّفاع والأمن الداخلي والخارجي، والقضايا الإقتصادية، وغيرها من المبرّرات التي تتّخذها السلطة التنفيذية حجة غير مقنعة لتبرير تصرّفاتهما.

- توسيع مجال إخطار المجلس الدستوري من رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين البرلمانيتين إلى مجموعة أعضاء من كلّ برلمانية وإلى رئيسي المحكمة العليا ومجلس الدولة، والعمل على تزويده بسلطة الإخطار الذاتي، مع إمكانية منح سلطة الإخطار للوزير الأوّل شريطة استقلاليته عن رئيس الجمهورية، وهذا حتى نضمن فعالية عمل المجلس في إطار ممارسة مهامه الرّقابية، باعتباره سلطة مختصة في هذا المجال.

ملحق:

طريقة تعيين الغرفة الثانية عبر العالم⁽¹⁾

الغرفة الثانية المنتخبة كلياً			الغرفة الثانية المنتخبة جزئياً		الغرفة الثانية المعيّنة
الإقتراع المباشر	الإقتراع غير المباشر	الإقتراع المختلط	الإقتراع المباشر	الإقتراع غير المباشر	
أستراليا	جنوب إفريقيا	بلجيكا	الشيلي	الجزائر	أنتيقا وبربودا
بوليفيا	ألمانيا	إسبانيا	إيطاليا	بيلوروسيا	
البرازيل	الأرجنتين			بوتسوانا	باهاماس
كولومبيا	النمسا			مصر	بربادي
جمهورية الدومينيكا	البوسنة			الهند	بليز
الولايات المتحدة	إثيوبيا			إرلندا	بورندي
هايتي	فرنسا			كزاخستان	الكومبودج
اليابان	الغابون			مدغشقر	كندا
كيرغيزستان	المغرب			ماليزيا	جزر الفيجي
ليبيريا	موريطانيا			نيبال	البندقية
المكسيك	ناميبيا			سوازيلندا	جمايكا
نيجيريا	هولندا			طاجيكستان	الأردن
بالاهوس	روسيا				لوزوتو
الباراغواي	سلوفينيا				المملكة المتحدة
الفلبين	يوغسلافيا				ترنيتي وتوباغو
بولندا					سانت لوسي
رومانيا					
جمهورية التشيك					
تايلاند					
الأوروغواي					
21	15	2	2	12	15

(1) - نقلا عن: "نظام الغرفتين في العالم واقع وآفاق"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة...، مرجع سابق، ص 116.

قائمة المراجع

I- المراجع باللغة العربية :

أولاً: الكتب (Ouvrages)

- 1- أفكيرين محسن : القانون الدولي العام ، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2005 .
- 2- أنور سلطان : المبادئ القانونية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1974.
- 3- العام رشيدة : المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- 4- المجنوب محمد : القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 5- أندري هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وآخرون، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت، 1977.
- 6- أيمن محمد شريف : الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية)، دار النهضة العربية، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2005.
- 7- بقالم مراد: نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
- 8- بوالشعير سعيد : القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، النظرية العامة للدولة والدستور، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- 9- بوكرا إدريس: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.

- 10- بوقفة عبد الله : أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.
- 11- : آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، طبعة مزيّدة ومنقّحة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2005.
- 12-: الدستور الجزائري، نشأة- فقها- تشريعا، القانون الدستوري للجمهورية، طبعة ثالثة مزيّدة ومنقّحة، دار الهدى، عين مليلة، 2005.
- 13- بيرمابيلو ومارسيل ميرل : الأحزاب السياسية في بريطانيا العظمى، ترجمة محمد بجاوي، منشورات عويدات، بيروت، 1970.
- 14- حسين مصطفى حسين : المالية العامة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1997.
- 15- خرباشي عقيلة : العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 16- ديدان مولود : مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2006.
- 17- سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 18- شريط أمين : الوجيز في القانون الدستوري والمؤسّسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 19- صدوق عمر: آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1995.
- 20- عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسّسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.

- 21- **قائد محمد طربوش** : السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
- 22- **لبّاد ناصر** : القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لبّاد للنشر، الجزائر، 2005.
- 23- **لعشب محفوظ** : التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية IMAG، الجزائر، 2001.
- 24- **مصطفى أبو زيد الفهمي** : النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999.
- 25- : الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- 26- **محمد صالح العماوي** : التنظيم السياسي والدستوري، الإصدار الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 27- **محمد علي الدباس** : السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، دون دار نشر، عمان، 2008.
- 28- **مصطفى حسن البحري**: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 29- **مهند صالح الطراونة** : العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى ، الورّاق للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009.
- 30- **ناجي عبد النور** : النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية ، مديرية النشر والتوزيع لجامعة قالمة، 2006.
- 31- : المدخل إلى علم السياسة، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2007.
- 32- **وافي أحمد** : النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، 1992.

ثانيا: الرّسائل والمذكرّات الجامعية (Thèses et mémoires)

أ - الرّسائل الجامعية (Thèses de doctorat)

- 1- نبالي فطة : دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، التخصّص القانون، كلّية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
- 2- كايس شريف : ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلّية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2006.
- 3- لوناسي جبيقة : السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلّية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

ب - المذكرّات الجامعية (Mémoires de magister)

- 1- بلطرش مايسة : العهدة الرئاسية والديساتير الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلّية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2000.
- 2- بن سباع نورة : مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، كلّية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997.
- 3- ديباش سهيلة : المجلس الدستوري ومجلس الدولة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 2000.
- 4- سالمى عبد السلام : نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري " دراسة مقارنة "، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلّية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2006.

- 5- **شنوفي فاتح** : مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 2000.
- 6- **لعروسي رابح** : السلطة التشريعية في ظلّ التعدّية الحزبية 1997-2004، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2004.

ثالثا : المقالات (Articles)

- 1- **أيت العربي** مقرران: نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص ص 63-78.
- 2- **بدران مراد** : الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور والطبيعة القانونية للأوامر، إدارة، عدد 02، 2000، ص ص 09 - 45.
- 3- **بجاوي محمد** : المجلس الدستوري، صلاحيات، إنجازات وآفاق، الفكر البرلماني، عدد 05، 2004، ص ص 35-47.
- 4- **بن صالح عبد القادر** : مجلس الأمة، عهدة... وتجربة...، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص ص 15-26.
- 5- **بوكرا إدريس** : المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، إدارة، عدد 01، 1998، ص ص 15 - 49.
- 6- **بوبترة علي** : ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظلّ ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، الفكر البرلماني، عدد 05، 2004، ص ص 54-71.
- 7- **بوجمعة صويلح** : مجلس الأمة عهدة وجيزة...خطوات واعدة، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص ص 78 - 86 .
- 8- **بودهان موسى** : الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، النائب، عدد 02، 2000، ص ص 34-41.
- 9- **بوديار محمد** : مجلس الأمة رمز للثنائية البرلمانية الواعدة، الفكر البرلماني، عدد 11، جانفي 2006، ص ص 56 - 59 .

- 10- **جبار عبد المجيد** : الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية و الانتخابات ، إدارة ، عدد 02 ، 2000 ، ص ص 47 - 86 .
- 11- **خويضر طاهر** : تمثيل الجماعات المحليّة في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن ، الفكر البرلماني، عدد 11، جانفي 2006، ص ص 62 - 79 .
- 12- **زواني وسيلة** : مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008 ، الفكر البرلماني، عدد 21، نوفمبر 2008، ص ص 61 - 87 .
- 13- **سعيداني ججيقة** : مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2007، ص ص 60 - 87.
- 14- **شيهوب مسعود** : المبادرة بالقوانين ، بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني، النائب، عدد 02، 2003، ص ص 09 - 13.
- 15- : الرقابة على دستورية القوانين النموذج الجزائري ، النائب، عدد 04، 2004 ، ص ص 30 - 48 .
- 16- **طيار طه** : المجلس الدستوري الجزائري تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة، إدارة، عدد 02، 1996، ص ص 35 - 49 .
- 17- **عاشوري العيد**: إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، الفكر البرلماني، عدد 03، 2003، ص ص 63 - 72.
- 18- **عوابدي عمار**: مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، الفكر البرلماني، عدد 13، 2006، ص ص 158 - 176.
- 19- **فكاير حرز الله** : لمحة عن نظام الغرفتين واقع وآفاق، الفكر البرلماني، عدد 06، 2004، ص ص 71 - 78.
- 20- **قشي الخير**: مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، عدد 05، 1996، ص ص 11 - 34.

- 21- **كايس شريف** : مدى فعالية اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، المجلّة النّقديّة للقانون والعلوم السياسية، عدد 01 ، 2006 ، ص ص 124 - 135.
- 22- **لزهارى بوزيد** : الدّور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور 1996، الفكر البرلماني، عدد 17، 2004 ، ص ص 44 - 77.
- 23- **مقدم سعيد** : قراءة في صلاحيات مجلس الأمة ، النّائب، عدد 01 ، 2003 ، ص ص 39 - 44.

رابعاً: الملتقيات الوطنية والأيام الدراسية والندوات الوطنيّة

أ- الملتقيات الوطنية (Colloques nationaux)

- الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و30 أكتوبر 2002، فندق الأوراسي، الجزء الأوّل، نشرية للوزارة المكفّلة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنّشر، الجزائر، دون سنة نشر:

- 1- **شريط أمين** : واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، ص ص 22 - 36.
- 2- **شيهوب مسعود** : نظام الغرفتين، النّشأة والتطور، ص ص 38 - 47.
- 3- **شتور جلول**: نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، ص ص 53 - 58.
- 4- **مقدم سعيد** : التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالإستثناس بالتجربة الفرنسية)، ص ص 82 - 104.
- 5- **كايس شريف** : دور اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، ص ص 63 - 68.
- 6- **بوسلطان محمد** : نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، ص ص 73 - 78.

- 7- **بن مالك بشير** : علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، ص ص 108-118.
- 8- **لزهاري بوزيد** : اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، ص ص 120 - 128.
- 9- **بوجمعة صويلح** : مجلس الأمة ضابط الحركات التّجاوزيّة للتّوازن والإستقرار، ص ص 130 - 136.

• **الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التّجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و30 أكتوبر 2002، فندق الأوراسي، الجزء الثّاني، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنّشر، الجزائر، دون سنة نشر:**

- 1- **العربي شحط عبد القادر وعدّة جلّول محمّد** : دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السّياسية المقارنة، ص ص 13 - 28.
- 2- **مزود حسن** : الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، ص ص 31 - 44.
- 3- **لطيف عبد المجيد** : التطوّر التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السّياسية المقارنة، ص ص 47 - 56.
- 4- **خروف عبد الوهاب** : نماذج من الأنظمة السّياسية التي تأخذ بنظام المجلسين ، ص ص 59 - 66.
- 5- **بولحية إبراهيم** : النظام البرلماني المزدوج في بلدان إتحاد المغرب العربي، ص ص 79 - 84.

ب - الأيّام الدّراسية:

- **اليوم الدّراسي حول موضوع القانوني العضوي رقم 99-02 المؤرّخ في 09 مارس 1999 والذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، "بين النص والممارسة"، يوم 23 أكتوبر 2001، فندق الأوراسي، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنّشر، الجزائر، دون سنة نشر:**

1- شريط أمين : القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية ؟

2- كايس شريف : القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بين النظرية والتطبيق.

• اليوم الدراسي حول موضوع السّؤال الشفوي كآلية من آليات الرّقابة البرلمانية، يوم 26 سبتمبر 2001، نزل الجزائر، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنّشر، الجزائر، دون سنة نشر:

1- حميدي حميد: إشكالية السّؤال الشفوي في إطار العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ص ص 34 - 45 .

2- كيبش عبد الكريم : السّؤال الشفوي كآلية من آليات الرّقابة في النظام البرلماني، ص ص 46 - 62 .

• اليوم الدراسي حول " قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"، يوم 24 نوفمبر 2000، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، فندق الأوراسي، دار هومة للطباعة والنّشر، الجزائر، دون سنة نشر:

1- مقدم سعيد: قراءة في المادة "98" من الدستور، ص ص 15 - 26.

2- صدوق عمر: تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السّلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية، ص ص 27 - 36.

ج - الندوات الوطنية :

- الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23 و24 أكتوبر 2000، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، نزل الجزائر، دار هومة للطباعة والنّشر، الجزائر، دون سنة نشر:

- 1- شريط أمين : علاقة الحكومة بالبرلمان، ص ص 18 - 40.
- 2- مزود حسن : الفصل بين السلطات في دستور 1996، ص ص 42 - 56.
- 3- بولحية إبراهيم: العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ص ص 58 - 85.
- 4- زغوم كمال وبوديار حسني : علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996، ص ص 99 - 106 .
- 5- قلالة سليم : علاقة الحكومة بالبرلمان، ص ص 108 - 118.
- 6- بوسلطان محمد : علاقة الحكومة بالبرلمان، ص ص 120 - 127.

خامسا: النصوص القانونية (Textes juridiques)

أ - الإتفاقيات الدولية (Conventions internationales)

- إتفاقية فينا حول قانون المعاهدات الدولية المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969.

ب - الدساتير (Constitutions)

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق عليه في إستفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64 مؤرخ في 08 ديسمبر 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في إستفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الأمر رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في إستفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989.

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-436 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، معدل وامتّم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمنّ التعديل الدستوري، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002، معدل وامتّم بالقانون رقم 08 - 19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمنّ التعديل الدستوري، ج ر عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

ج - النصوص التشريعية (Textes législatifs)

ج - 1/ القوانين العضوية (Lois organiques)

- 1- أمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمنّ القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997، معدل وامتّم بالقانون العضوي رقم 04-01، مؤرخ في 07 فيفري 2004، ج ر عدد 09 مؤرخ في 11 فيفري 2004، معدل وامتّم بالقانون العضوي رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية 2007، ج ر عدد 48 مؤرخ في 29 جويلية 2007.
- 2- أمر رقم 97-09 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمنّ القانون العضوي المتعلّق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 12 مؤرخ في 07 مارس 1997 (معدل وامتّم).
- 3- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله، ج ر عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998.
- 4- قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 03 جوان 1998 يتعلّق باختصاصات محكمة التّنازع وتنظيمها، ج ر عدد مؤرخ في 07 جوان 1998.
- 5- قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 مؤرخ في 15 مارس 1999.

ج - 2 / القوانين العادية (Lois)

- 1- أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني الجزائري،
ج ر عدد 78 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 (معدل ومتمم).
- 2- قانون رقم 89 - 24، مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتم القانون رقم
84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 01 مؤرخ
في 03 جانفي 1990 (معدل ومتمم).
- 3- أمر رقم 97-08 مؤرخ في 06 مارس 1997 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد
المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر عدد 12 مؤرخ في 07
مارس 1997، معدل ومتمم بالأمر رقم 02 - 04 مؤرخ في 25 فيفري 2002،
ج ر عدد 12 مؤرخ في 28 فيفري 2002.
- 4- قانون رقم 01 - 01 مؤرخ في 31 جانفي 2001 يتعلق بعضو البرلمان، ج ر
عدد 09 مؤرخ في 04 فيفري 2001.
- 5- قانون رقم 02 - 06 مؤرخ في 26 أفريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر
رقم 02 - 03 المؤرخ في 25 فيفري 2002، يتضمن الأحكام المطبقة على
مفقودي فياضانات 10 أكتوبر 2001، ج ر عدد 27 مؤرخ في 29 أفريل
2002.

ج - 3 / الأنظمة الداخلية (Règlements intérieurs)

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر عدد 53 مؤرخ في 13
أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 46، مؤرخ في
30 جويلية 2000.
- 2- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر عدد 08، مؤرخ في 18 فيفري
1998، معدل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 84 مؤرخ في 28
نوفمبر 1999، معدل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 77 مؤرخ في
17 ديسمبر 2000.

3- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مؤرخ في 28 جوان 2000،
ج ر عدد 48 مؤرخ في 06 أوت 2000 ، معدّل ومتمّم بالمداولة المؤرخة في
14 جانفي 2009، ج ر عدد 15 مؤرخ في 18 جانفي 2009.

ج - 4/ النصوص التنظيمية (Textes réglementaires)

- 1- مرسوم رئاسي رقم 91 - 196 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير
حالة الحصار، ج ر عدد 29 مؤرخ في 12 جوان 1991.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 91 - 336 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع
حالة الحصار، ج ر عدد 44 مؤرخ في 23 سبتمبر 1991.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 92 - 01 مؤرخ في 04 جانفي 1992 يتضمن حلّ
المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 02 مؤرخ في 05 جانفي 1992.
- 4- مرسوم رئاسي 92 - 39 مؤرخ في 04 فيفري 1992 يتعلق باختصاصات
وإجراءات تنظيم وسير المجلس الاستشاري الوطني، ج ر عدد 10 مؤرخ في
09 فيفري 1992، معدّل ومتمّم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92 - 257
مؤرخ في 20 جوان 1992 يتعلق باختصاصات وإجراءات تنظيم وسير
المجلس الإنتقالي الوطني، ج ر عدد 47 مؤرخ في 21 جوان 1992.
- 5- مرسوم رئاسي رقم 92 - 44 مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إقرار
حالة الطوارئ، ج ر عدد 10 مؤرخ في 09 فيفري 1992، معدّل ومتمّم
بالمرسوم التشريعي رقم 93 - 02 مؤرخ في 06 فيفري 1993 يتضمن تمديد
حالة الطوارئ، ج ر عدد 08 مؤرخ في 07 فيفري 1993، ملغى بموجب
الأمر رقم 11 - 01 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ،
ج ر عدد 12 مؤرخ في 25 فيفري 2011.
- 6- مرسوم رئاسي رقم 94 - 44 مؤرخ في 29 جانفي 1994 يتعلق بنشر
الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، ج ر عدد 06
مؤرخ في 31 جانفي 1994.

- 7- مرسوم رئاسي رقم 02 - 403 مؤرّخ في 26 نوفمبر 2002 يحدّد صلاحيات وزير الخارجية، ج ر عدد 79 مؤرّخ في 01 ديسمبر 2002.
- 8- مرسوم رئاسي رقم 99 - 239، مؤرّخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلّق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76 مؤرّخ في 31 أكتوبر 1999 (معدّل ومتمّم).
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 98 - 04 مؤرّخ في 17 جانفي 1998 يحدّد صلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 04 مؤرّخ في 28 جانفي 1998.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 98-05 مؤرّخ في 17 جانفي 1998 يتضمّن الإدارة المركزيّة للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 04 مؤرّخ في 28 جانفي 1998.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 98-261، مؤرّخ في 23 أوت 1998، يحدّد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64 مؤرّخ في 30 أوت 1998.

د - بعض آراء وقرارات المجلس الدستوري (Avis et décisions)

- 1- قرار رقم 01 - ق.ق - م.د - 89 مؤرّخ في 20 أوت 1989 يتعلّق بمراقبة مدى دستورية القانون المتعلّق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 36 مؤرّخ في 28 أوت 1989.
- 2- رأي رقم 01/ر.م.د.م.د. 97 مؤرّخ في 06 مارس 1997 يتعلّق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بالأحزاب السياسية للدستور، ج ر عدد 12 مؤرّخ في 06 مارس 1997.
- 3- رأي رقم 02/ر.ق.ع/م.د. 97 مؤرّخ في 06 مارس 1997، يتعلّق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر عدد 12 مؤرّخ في 06 مارس 1997.

4- رأي رقم 03/ر.ن.د.م.د/97 مؤرخ في 31 جويلية 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج ر عدد 53 مؤرخ في 13 أوت 1997 .

5- رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/ 98 مؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 08 مؤرخ في 18 فيفري 1998.

6- رأي رقم 02/ر.ق.ع/م.د/ مؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998.

7- رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د.م.د/99 مؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر عدد 15 مؤرخ في 09 مارس 1999.

8- قرار رقم 02/ق.أ/م.د.م.د/2000 مؤرخ في 27 فيفري 2000 يتعلق بمراقبة مدى دستورية الأمر رقم 97 - 15 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 07 مؤرخ في 28 فيفري 2000.

9- رأي رقم 01/ر.ت.د.م.د/2002 مؤرخ في 03 أفريل 2002 يتعلق بمشروع القانون المتضمن نص التعديل الدستوري، ج ر عدد 22 مؤرخ في 03 أفريل 2002.

10- رأي رقم 01/ر.ق.ع / م.د. / 2005 ، مؤرخ في 17 جوان 2005 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر عدد 51 مؤرخ في 20 جويلية 2005.

11- رأي رقم 01/ر.ت.د.م.د/2008، مؤرخ في 07 نوفمبر 2008 ، يتضمن مشروع القانون المتضمن نص التعديل الدستوري ، ج ر عدد 36، مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

سابعا : وثائق ومنشورات مختلفة (Autres documents)

- 1- الحصيلة المتعلقة بالإنجازات الاجتهادية للمجلس الدستوري في مادة المراقبة الدستورية وفي مراقبة الانتخابات، الفكر البرلماني، عدد 05، 2004، ص 53.
- 2- أوصديق فوزي: " برلماننا...!! وبرلمانهم...!!، نوابنا...!! ونوابهم...!! "، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم 02 أكتوبر 2010، ص 10.
- 3- بوعاتي جلال : "نواب يطالبون بتشكيل لجنة تحقيق في ميزانية المجلس الشعبي الوطني"، مقال منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم 08 أكتوبر 2010، ص 04.
- 4- الوثائق البرلمانية، حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998 - جانفي 2007، مجلة مجلس الأمة، وحدة الطباعة (A.N.E.P) بالروبية، ص 25 و ص 26.
- 5- حنون لويظة : " تحيا الندوة العالمية المفتوحة، يحيا التضامن والأخوة العالميين"، مقال منشور في جريدة الأخوة، جريدة نصف شهرية صادرة عن حزب العمال (PT)، رقم 17، من 01 إلى 15 نوفمبر 2010، ص 01.
- 6- خطاب الرئيس " عبد العزيز بوتفليقة " في مدينة المدية، ليوم 01 سبتمبر 1999، منشور في جريدة الخبر اليومي ، ليوم 02 سبتمبر 1999، ص 02.
- 7- رزّاق عبد العالي : " برلمان الهيئة التنفيذية " ، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم 28 ماي 2009، ص 22.
- 8- لحياني عثمان: " بلخادم يحذر أويحي من تجاوز حدود اللياقة اليوم في البرلمان"، مقال منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم 21 أكتوبر 2010، ص 05.
- 9- مراسلة من دون ذكر إسم صاحبها : " انتخابات نصف العهدة بالولايات المتحدة الأمريكية، تبرأ لاذع من قبل أولئك الذين تجندوا من أجل أوباما قبل سنتين "، مقال منشور في جريدة "الأخوة"، جريدة نصف شهرية صادرة عن حزب العمال (PT)، رقم 17، من 01 إلى 15 نوفمبر 2010، ص 09.

II - المراجع باللغة الفرنسية:

A - Ouvrages :

- 1- **ARDANT** Philippe : Institutions politiques et droit constitutionnel, 12^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 2000.
- 2- **AVRIL** Pierre et **JIQUEL** Jean : Droit parlementaire, 2^{ème} édition - Montchrestien , Paris, 1996.
- 3- **BARTHELEMEY** Josef et **DUEZ** Paul : Traité de droit constitutionnel, 5^{ème} édition - Pathan Assas, Paris, 2004.
- 4- **BROWNE** Bernard : L'Etat et la politique aux Etats- unis, 1^{ère} édition, P.U.F, Paris , 1994.
- 5- **CHANTEBOUT** Bernard : Droit constitutionnel et sciences politiques, 14^{ème} édition - Armand Colin , Paris , 1997.
- 6- **CHARLOT** Monica : Institutions et forces politiques du Royaume – Unis, 2^{ème} édition - Arman Colin, Paris, 1995.
- 7- **FAVOREU** Louis et autres: Droit constitutionnel, 14^{ème} édition - Dalloz, Paris, 2005.
- 8- **DREYFUS** Françoise et **D'ARCY** Françoise : les institutions politiques et administratives de la France, 5^{ème} édition- Economica, Paris, 1997.
- 9- **FRISON** Daniel : Histoire constitutionnelle de la grande Bretagne, 3^{ème} édition - Marketing , Elipses, Paris, 1997.
- 10- **GUCHET** Yves : la 5^{ème} République, 3^{ème} édition- Economica, Paris 1994.
- 11- **JAQUET** Jean - Paul : Droit constitutionnel et institutions politiques , 2^{ème} édition - Dalloz , Paris , 1996.
- 12-..... : Droit constitutionnel et institutions politiques , 3^{ème} édition - Dalloz , Paris , 1998.
- 13- **LAVROFF** (L): Le système politique français , 2^{ème} édition- Dalloz, Paris, 1975.
- 14- **MONTESQUIEU** : De l'esprit des lois, ouvrage présenté par LIABES Djillali, tome 01, entreprise nationale des arts graphiques (E.N.A.G) , Algérie, 1990.
- 15- **YELLES CHAUCHE Bachir** : Le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle constitutionnel à la réactivité normative, O.P.U, Alger, 1999.

B - Articles :

- 1- **BERRAMDANE** Abdelhak : La loi organique et l'équilibre constitutionnel, chronique constitutionnel, in R.D.P, n°03, 1993, pp 719 - 768.
- 2- **BRAHIMI** Mohamed : Le contrôle exercé par l'assemblée populaire nationale , in R.A.S.J.E.P , n°02, 1990, pp 363 - 411.
- 3- **CAMBY** Jean - Pierre : La loi organique dans la constitution de 1958, in R.D.P, n° 05, 1985, pp 1401 - 1441.
- 4-: la saisine du conseil constitutionnel ou l'impossible retrait, in R.D.P, n° 01, 1997, pp 05 - 13.
- 5-: Le droit d'amendement, in R.D.P, n°06, L.G.D.J, Paris, 2000, pp 1545 - 1569.
- 6- **KANOUN** Nacira et **TALEB** Tahar : De la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie, in El Mouhamat , n° 03, décembre 2005, pp 05 - 39.
- 7- **LAGGOUNE** Walid : La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie, in Idara, n° 02, 1996, pp 07 - 25.
- 8- **LUCHAIRE** François : Les lois organiques devant le conseil constitutionnel , in R.D.P , n° 02 , L.G.D.J , Paris ,1992 , pp 389 - 416.
- 9- **MEKAMCHA** Ghouti : Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle de 28 novembre 1996, in Idara, n°01, 1997, pp 70 - 95.
- 10- **SOUSSE** Marcel : le bicaméralisme, bilan et perspectives, in R.D.P, n° 05, L.G.D.J, Paris, 1997, pp 1324 - 1350.

11-**YELLES CHAUCHE** Bachir : La relation gouvernement-administration en droit constitutionnel , in Idara , n° 01 , 2000, pp 82 - 91.

C – Constitution étrangère :

La constitution Française de 04 octobre 1958, in **GUCHET** Yves, *La 5^{ème} République*, 3éd - Economica, Paris, 1994. (Voir l'annexe).

D – Articles de presse :

- 1-**AIT MOUHOU**B Zouheir : Le vrais visage du conseil de la nation, le Président de Sénat n° 02 de l'Etat, journal El-watan week-end du vendredi 11 - 11 - 2009, p04.
- 2-**BENGUERRAH** Amine : La constitution Algérienne à l'épreuve de la révision, journal El-watan du dimanche 23 - 11 - 2008, p23.
- 3-**SAHEB** Hakim : Révision constitutionnelle, un enjeu fondamental, journal El-watan du mercredi 03 - 12 - 2008, p23.

E – Articles internet et document :

- 1- **SANS AUTEUR** : le casse tête d'un parlement sans majorité, daté le 10 - 05 - 2010, in www.blog-leficaro.fr
- 2- **CHARBONNEAU** Jean - Pierre : Le parlement de plus en plus marginalisé, daté le 16 - 11 - 2001, in www.vigil.net
- 3- **MORIN** Michel : Qu'est ce que le principe d'autonomie des assemblées ? , daté le 23 - 03 - 2000, in www.vie-publique.fr
- 4- **PERRINEAU** Pascal : Le malaise démocratique, daté le 01 - 07 - 1999 , in www.le monde.fr
- 5- **LEATHER** Jérôme : Quelle place pour les secondes chambres dans les démocraties contemporaines ?, daté le 09 - 12 - 1997, in www.le monde.fr
- 6- Aliane info, bases de données, packages juridique, 2010.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
01	شكر و إهداء
02	قائمة المختصرات
03	مقدمة
07	الفصل الأول: نشأة الازدواجية التشريعية ومدى فعليتها في الجزائر
08	المبحث الأول: أسباب ودوافع الأخذ بالازدواجية التشريعية
09	المطلب الأول: ظهور الازدواجية التشريعية في الأنظمة الدستورية الغربية
09	الفرع الأول: ظهور الازدواجية التشريعية في الدولة البسيطة (إنجلترا وفرنسا)
09	أولاً: العامل التاريخي والأرستقراطي للازدواجية التشريعية في إنجلترا
10	1- تكوين مجلس اللوردات واختصاصاته
12	2- تكوين مجلس العموم واختصاصات
13	3- تراجع دور مجلس اللوردات بموجب قانوني البرلمان لعامي 1911 و 1949
14	ثانياً: الدافع السياسي والدستوري للازدواجية التشريعية في فرنسا
16	1- تكوين الجمعية الوطنية واختصاصاتها
18	2- تكوين مجلس الشيوخ واختصاصاته
19	3- طريقة تسوية الخلاف بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ
20	4- تقدير الازدواجية التشريعية في فرنسا
21	الفرع الثاني: ظهور الازدواجية التشريعية في الدولة المركبة (الولايات المتحدة الأمريكية)
21	أولاً: تكوين المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية
21	1- طريقة تكوين مجلس الشيوخ وعدد أعضائه
22	2- طريقة تكوين مجلس النواب وعدد أعضائه
23	ثانياً: اختصاصات الكونغرس الأمريكي واستئثار مجلس الشيوخ ببعض الصلاحيات
23	1- دورات الكونغرس الأمريكي واختصاصاته
24	2- تفوق مجلس الشيوخ على مجلس النواب
25	ثالثاً: تراجع الازدواجية التشريعية بسبب تزايد نفوذ السلطة الفيدرالية المركزية

26	المطلب الثاني: ظهور الازدواجية التشريعية في الجزائر ومدى ملائمتها
26	الفرع الأول: دواعي وظروف أخذ الجزائر بالازدواجية التشريعية
27	أولاً: مجلس الأمة وسيلة ظرفية لضمان الإستقرار المؤسّساتي
27	1- من حيث تشكيلة المجلس وعهدة أعضائه
28	2- من حيث اختصاصات المجلس وكيفية تصويته على القوانين
28	3- من حيث مكانة رئيس المجلس في سلم السلطة
29	ثانياً: مجلس الأمة ضرورة فرضتها السلطة الحاكمة
29	1- تحسين ومضاعفة التمثيل الوطني
30	2- تدعيم العمل التشريعي وتثمين رشادة الحكم
30	3- تحصين السلطة التنفيذية وحمايتها
31	4- تعزيز وتعميق الديمقراطية
32	الفرع الثاني: مدى ملائمة تأسيس مجلس الأمة
32	أولاً: مبررات الرّأي المؤيّد لوجود مجلس الأمة
34	ثانياً: مبررات الرّأي المعارض لوجود مجلس الأمة
37	المبحث الثاني: عدم فعالية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري
38	المطلب الأول: البرلمان الجزائري بغرفتيه هيئة أساسية في التشريع
39	الفرع الأول: نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان الجزائري
39	أولاً: توسيع تعداد مجالات القانون العادي
41	ثانياً: إدخال طائفة القوانين العضوية ضمن هرم تدرّج القواعد القانونية
43	ثالثاً: تدخل التشريع بقانون عادي أو قانون عضوي في مجال التنظيم القضائي
44	الفرع الثاني: الإجراءات المتميّزة لوضع القوانين العضوية ومكانتها القانونية
45	أولاً: الشّروط الخاصّة لسن القوانين العضوية
47	ثانياً: تحديد القيمة القانونية للقوانين العضوية وأهميّتها
49	ثالثاً: تبين موقف الفقه من فكرة "سموّ القوانين العضوية على القوانين العادية"
49	1- الرّأي المؤيّد لفكرة سموّ القوانين العضوية على القوانين العادية
50	2- الرّأي المعارض لفكرة سموّ القوانين العضوية على القوانين العادية
50	المطلب الثاني: مظاهر شكلية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري

51	الفرع الأول: انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى تشكيلتيهما
51	أولاً: اختلاف طريقة اختيار أعضاء المجلسين وعددهم
51	1- تشكيل المجلس الشعبي الوطني وعدد أعضائه
53	2- تشكيل مجلس الأمة وعدد أعضائه
54	ثانياً: اختلاف شروط العضوية في المجلسين ومدتها
55	1- شروط العضوية ومدتها في المجلس الشعبي الوطني
56	2- شروط العضوية ومدتها في مجلس الأمة
56	الفرع الثاني: انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى اختصاصاتهما
57	أولاً: الاختصاصات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني
57	1- حق نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين
58	2- اقتصار حق تعديل القوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني فقط
60	3- الموافقة على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية
61	4- مناقشة بيان السياسة العامة وإمكانية التصويت على ملتمس الرقابة
63	ثانياً: الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الأمة
63	1- حق الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني
64	2- إمكانية المجلس إصدار لائحة شكلية حول مخطط عمل الحكومة
65	3- رئيس مجلس الأمة، الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية
67	خلاصة الفصل الأول
68	الفصل الثاني: صورية الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري
69	المبحث الأول: إنفلات التشريع كلية من البرلمان إلى رئيس الجمهورية
70	المطلب الأول: الصلاحيات التشريعية الواسعة وغير المحدودة لرئيس الجمهورية
70	الفرع الأول: إنفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق المعاهدات الدولية
71	أولاً: الطابع التنفيذي للإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات الدولية
72	ثانياً: الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية
73	ثالثاً: القيمة القانونية للمعاهدات والاتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية
75	الفرع الثاني: التشريع عن طريق الأوامر اختصاص دستوري منفرد لرئيس الجمهورية

75	أولاً: احتكار رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية
76	1- الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر الرئاسية في الحالات العادية
77	2- القيمة القانونية للأوامر الرئاسية المتخذة في الحالات العادية
79	ثانياً: تركيز سلطة التشريع بالأوامر في يد رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية
79	1- الشروط الموضوعية والشكلية للتشريع بالأوامر الرئاسية في الحالة الاستثنائية
83	2- الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الاستثنائية
84	المطلب الثاني: الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية في الرجوع إلى إرادة الشعب
85	الفرع الأول: الإستفتاء الشعبي سلاح حادّ بحوزة رئيس الجمهورية
85	أولاً: التكريس الدستوري لحقّ رئيس الجمهورية في اللّجوء إلى الإستفتاء الشعبي
87	ثانياً: التّهميش الكلّي لممثلي الشعب عند لجوء رئيس الجمهورية إلى الإستفتاء
88	الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة باقتراح تعديل الدستوري
88	أولاً: تمييز الدستور المرن عن الدستور الجامد
89	1- سهولة وبساطة الإجراءات المتّبعة لتعديل الدستور المرن
89	2- صعوبة وتعقيد الإجراءات المتّبعة لتعديل الدستور الجامد
90	ثانياً: رئيس الجمهورية المصدر الوحيد لاقتراح تعديل الدستور في الجزائر
90	1- السلطة التأسيسية الفرعية العادية (الطريقة العادية لتعديل الدستور)
91	2- السلطة التأسيسية الفرعية التقنيّة (الطريقة غير العادية لتعديل الدستور)
92	ثالثاً: صورية المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور
94	المبحث الثاني: الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية على العمل التشريعي
95	المطلب الأول: التدخّل الفعلي للسلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية
95	الفرع الأول: آليات تدخّل السلطة التنفيذية في إعداد العمل التشريعي
95	أولاً: التوجيه الدائم للبرلمان من طرف الهيئة التنفيذية
96	1- سلطة التأثير على جدول أعمال الغرفتين البرلمانيّتين
97	2- إمكانية رئيس الجمهورية دعوة البرلمان لعقد دورة إستثنائية
98	3- ازدواجية المبادرة بالقوانين وإمكانية تعديل النصوص القانونية
101	ثانياً: تواجد الحكومة عند المناقشات وفي حالة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيّتين
101	1- مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها

103	2- تحكّم الحكومة في تسوية الخلاف عن طريق اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء
105	الفرع الثاني: ضعف وسائل الرّقابة البرلمانية وتهميش البرلمان في المجال المالي
105	أولاً: انعدام الأثر الرّدعي لوسائل الرّقابة المخوّلة للبرلمان
105	1- التّواجد الفعلي للحكومة في إجراءات الأسئلة البرلمانية (الشفوية والكتابية)
107	2- إغفال وسيلة الاستجابات البرلمانية
108	3- عدم فعالية تقارير لجان التّحقيق البرلمانية
109	ثانياً: تعزيز دور الجهاز التنفيذي في المسائل المالي
109	1- الإنفراد التامّ للحكومة في إعداد مشروع قانون المالية
110	2- المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان برعاية الحكومة
111	المطلب الثاني: خضوع القوانين الصّادرة من البرلمان لرقابة الجهاز التنفيذي
111	الفرع الأوّل: إقرار القوانين ونفاذها سلطة في يد رئيس الجمهورية
112	أولاً: إمكانية عرقلة مسار اكتمال القانون بموجب طلب المداولة الثانية
113	ثانياً: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة إصدار ونشر القوانين
114	1- إصدار القوانين اختصاص دستوري وتنفيذي لرئيس الجمهورية
115	2- نشر القوانين اختصاص عملي تابع لرئيس الجمهورية
115	الفرع الثاني: التّحكّم الصّارم لرئيس الجمهورية في الرّقابة على دستورية القوانين
116	أولاً: مدى استقلالية المجلس الدستوري عن السلطة التنفيذية، عضواً ووظيفياً
116	1- المساهمة الفعّالة لرئيس الجمهورية في تحديد تشكيلة المجلس الدستوري
117	2- ارتباط عمل المجلس الدستوري بإجراء الإخطار المفقود
119	ثانياً: الطّبيعة القانونية لآراء وقرارات المجلس الدستوري
119	1- تعدّد أشكال الرّقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على دستورية القوانين
124	2- الطّابع النهائي والإلزامي لآراء وقرارات المجلس الدستوري
126	خلاصة الفصل الثاني
127	خاتمة
130	ملحق
131	قائمة المراجع
150	فهرس المحتويات

يُعتبر مجلس الأمة الجزائري الغرفة الثانية في البرلمان إلى جانب الغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، وهذا النظام المكوّن من غرفتين برلمانيّتين هو ما يطلق عليه تسمية "الإزدواجية التشريعية" أو "البيكاميرالية".

لكن النظام الجزائري المستمدّ من البيكاميرالية المعتمدة في الأنظمة الدستورية الغربية العريقة، خاصّة في كلّ من بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، والذي تمّ تكريسه لأوّل مرّة في بمناسبة التعديل الدستوري لعام 1996 (المادة 98) نتيجة للأحداث الصّعبة التي عصفت بالجزائر مع مطلع سنوات التسعينات، يبقى نظاما محدودا ووهميا وغير كامل.

فلتدعيم التشريع البرلماني الصّادر من الغرفة الأولى (الغرفة السّفلى)، خولّ المؤسّس لمجلس الأمة (الغرفة العليا) إمكانية المصادقة على النصوص القانونية المعروضة عليه، أمّا في حالة الاختلاف بين المجلسين، فإنّ الخلاف سيُعرض على اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء لغرض تسويته، إذا ما قام الوزير الأوّل باستدعائها (المادة 120).

أمّا بخصوص العمل التشريعي عامة، فإنّ البرلمان الجزائري بغرفتيه لا يزال مهمّشا من طرف السلطة التنفيذية الممثّلة أساسا في رئيس الجمهورية، خاصّة في ظلّ استحواذه على العديد من الآليات والميكانيزمات الهامة التي تسمح له بتوجيه ومراقبة عمله على النّحو الذي يرغب فيه.

Le Conseil de la Nation (le Senat) est la deuxième chambre du parlement algérien, la première étant l'Assemblée Populaire Nationale (APN). Ce système composé de deux chambres parlementaires est appelé « Bicaméralisme ».

Mais, le système algérien qui est calqué sur le bicaméralisme des anciens systèmes occidentaux, notamment en Angleterre, la France et les Etats Unis, et qui a été adopté pour la première fois lors de la révision constitutionnelle de 28 novembre 1996 (Article 98) suite aux événements difficiles qui ont secoué le pays au début des années 90, reste toujours limité, illusoire et incomplet.

Afin de renforcer la législation parlementaire, Le sénat a pour fonction principale de modérer l'action de la chambre basse (APN). Pour cela, celle-ci doit soumettre tous les textes qu'elle adopte à l'examen de la chambre haute, et en cas de différent, une commission parlementaire mixte est prévue pour trouver un compromis après convocation par « Le Premier Ministre » (Article 120).

Quand à l'acte législatif, le Parlement Algérien demeure de plus en plus marginalisé par l'exécutif « Le Président de la République » qui détient des mécanismes importants qui lui permettent d'orienter et de contrôler toutes les délibérations parlementaires.