

جامعة مولود معمري- تيزي وزو
كلية الحقوق
مدرسة الدكتوراه للقانون و العلوم السياسية

إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996

مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام
فرع تحولات الدولة

إشراف الأستاذة : د - لوناسي ججيقة

إعداد الطالب : مزياني لونس

لجنة المناقشة

أ.د. طالب طاهر، أستاذ التعليم العالي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... رئيسا
د. لوناسي ججيقة، أستاذة محاضرة (أ) ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.. مشرفة ومقررة
د. كايس شريف، أستاذ محاضر (أ) ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... ممتحنا

تاريخ المناقشة: 12 ديسمبر 2011.

كلمة شكر

إلى أستاذتي الفاضلة الدكتورة لوناسي ججيقة

أتوجه بخالص الشكر والإمتنان لقبولها الإشراف على هذه الرسالة وتصويبها أكثر من مرة في جميع مراحل إنجازها .

المادة 98⁰¹ :

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

Article 98:

"Le pouvoir législatif est exercé par un parlement, composé de deux chambres, l'Assemblée Populaire National et le Conseil de la Nation.

Le parlement élabore et vote la loi souverainement."

01- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الذي وافق عليه الشعب الجزائري في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، والذي صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996 ص 03 وما بعدها. المعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، الجريدة الرسمية رقم 25 بتاريخ 14 أبريل 2002 ، ص 13 وما بعدها ، ثم بالقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الجريدة الرسمية رقم 63 ص 08 وما يليها.

قائمة المختصرات
Abréviation de référence

C.N.T:Conseil National de Transition .

N° : Numéro.

Op.cit : Ouvrage précédemment cité.

O.P.U : Office des Publications Universitaires.

P : Page.

PP : De la page à la page.

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

R.D.P :Revue de Droit Public et des sciences politiques.

R.R.J :Revue de la Recherche Juridique .

ج ر ج ج:الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

مقدمة

" لقد أثبتت التجارب أن كل شخص يتمتع بالسلطة يسيء استعمالها، إذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدودا توقفه، إن الفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود، ولتحقيق عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام السياسي قائم على أساس السلطة تحد السلطة le pouvoir arrête le pouvoir"⁽¹⁾.

ترتب على تركيز السلطة في ظل الأنظمة السياسية للعصور القديمة والوسطى في يد الملوك ، فساد الحكم وضياع الحقوق، مما كان سببا في قيام عدة ثورات أدت إلى ظهور أنظمة سياسية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات بإعتباره أهم المبادئ الضامنة لحقوق الإنسان والمكرسة للحريات العامة⁽²⁾.

وبهذا المعنى فإن الفصل بين السلطات يعني أكثر من مجرد توزيع السلطة⁽³⁾، فتوزيع السلطة يعني أمرا واحدا وهو تعدد الهيئات الحاكمة، فإذا كان تركيز السلطة في يد فرد أو هيئة واحدة من شأنه أن يؤدي إلى إساءة استعمالها وإلى الطغيان والإستبداد، إلا أن توزيع

1-MONTESQUIEU(CH) : L'esprit des lois 1748, livre XI, chapitre IV, Librairie Larousse, Paris, 1971.p72 ets.

للمزيد من المعلومات راجع: تورين ألان: ما هي الديمقراطية؟ ترجمة حسن قيسي، دار الساقى، الطبعة الثانية، لبنان 2001. ص 53.
راجع أيضا: علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية-دراسة مقارنة، وزارة الثقافة، الأردن 2008. ص 34

2-راجع: أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة - دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة 2005 ص 01.

3- la signification accordée à l'aséparation des pouvoirs a deux caractères fortement aux : une division du travail entre les organes de l'Etat d'une part ,et une indépendance des uns par rapport aux autres ,et partant du principe que toute autorité peut arriver consciemment au non aux méthodes d'abus et de dominations . Le but de l'exercice séparé de chaque organe spécialisé est de limiter les velléités aussi faibles soient-elles du pouvoir de l'un par celui de l'autre.

KALFAT- (C) : « La difficile mise en œuvre de la constitutionnalisation du principe de la séparation des organes de l'exécutif et de législatif ».

وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ،نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص.28.

السلطة لا يحقق الحرية بذاته، إذ قد يكون المقصود منه هو مجرد تخفيف العبء على كاهل الحكام، وخاصة بعد إتساع نشاطهم ومع تقدم المدنية وتعدد صلاحيات الدولة الحديثة وأمام عجز الحكام من الإحاطة بكل الأمور، ظهرت ضرورة توزيع السلطة، الأمر الذي أدى إلى تنازلهم تدريجيا عن بعض إختصاصاتهم وإقامة هيئات بجانبهم تشاركهم الحكم، ومع الزمن أصبح لهذه الهيئات سلطات فعلية، وقد ساعد على ذلك ظهور المبادئ الديمقراطية وإنتشار الدعوات لحماية الحقوق والحريات الفردية من إستبداد السلطة، وهو ما ظهر في كتابات كتاب القرنين السابع عشر والثامن عشر.⁽¹⁾

تعود الجذور الأولى لمبدأ الفصل بين السلطات إلى الفكر اليوناني القديم، حيث نادى أفلاطون في كتابه "القوانين" بنظام فصل وظائف الدولة وبضرورة عدم تركيز السلطة في يد هيئة واحدة، عليه قسم وظائف الدولة إلى عدة وظائف: أولها الوظيفة التشريعية والتي أعطاها مكان الصدارة بين السلطات، والتي تتكون من جمعية الصفوة التشريعية⁽²⁾ مهمتها إصدار التشريع، وحراس القانون وهي جمعية مهمتها الإشراف على تطبيق القانون، وقد اشترط أفلاطون في حراس القانون الكفاءة والحكمة، ثم تليها الوظيفة الإدارية التي بدورها تتكون من مجلس السيادة والذي يتكون من فلاسفة ذات كفاءة عالية، وجهاز تنفيذي مهمته إدارة المرافق العامة ومجلس المراجعين مهمته مراقبة موظفي الدولة. وأخيرا الوظيفة القضائية⁽³⁾.

1- محمد عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة 1994. ص 355.
2- في ماهية الصفوة التشريعية. راجع: طيب مولود: أحكام السلطة السياسية، دار الخلدونية، الجزائر 2006. ص 56.
3- أيمن محمد الشريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي. مرجع سابق ص 7.

على ضوء أفكار أفلاطون أعاد أرسطو صياغة أفكار أستاذه بصورة محكمة في مؤلفه "السياسة"، والذي يرى أن النفس البشرية دائما تقع فريسة الأهواء والشهوات إذا ما استأثرت بالسلطة، عليه فسلطات الحكم عند أرسطو هي: أولا الجمعية العامة والتي لها اختصاص التشريع والقضاء في الجرائم الخطيرة وكذا اختصاص رقابة الحكام وأخيرا لها اختصاص خارجي متعلق بإدارة الشؤون الخارجية للدولة، وثانيا هيئة الحكم وهي مجموعة من الإدارات مهمتها تسيير شؤون الدولة، وثالثا الهيئة القضائية⁽¹⁾.

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث وليد الصراع الملكي البرلماني وما نجم عنه من ثورات، لا سيما في إنجلترا وفرنسا، ومن الفلاسفة الذين تناولوا المبدأ في هذا العصر، جون لوك في كتابه **الحكومة المدنية**⁽²⁾، وذلك في أعقاب ثورة إنجلترا لسنة 1688 حيث قسم لوك السلطات إلى سلطة تشريعية وهي أعلى السلطات⁽³⁾ لها مهام سن القوانين، وتحتل السلطة التنفيذية المرتبة الثانية والتي لها مهام تنفيذ القوانين والمحافظة على النظام والأمن، ثم السلطة الاتحادية والتي بدورها لها مهام الشؤون الخارجية وأخيرا سلطة التاج وهي خاصة بحماية الحقوق والإمتهيازات الملكية. ولقد نادى لوك بضرورة الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لإختلاف طبيعة عملهما⁽⁴⁾.

-
- 1- أيمن محمد الشريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي. مرجع سابق ص 11.
 - 2- مهند صالح الطراونة: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن 2009. ص 20.
 - 3- محمد عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق ص 357.
 - 4- أيمن محمد الشريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي. مرجع أعلاه ص 13.

لا يذكر مبدأ الفصل بين السلطات إلا مقترنا بإسم مونتيسكيو هذا الفيلسوف الفرنسي (1)، الذي أبرز مضمونه وشرح مزاياه بعد أن قام بصياغته في كتابه الشهير "روح القوانين" De l'Esprit des lois الذي أصدره سنة 1748، حيث تناول مخاطر تركيز السلطة من إهدار للحقوق والحريات، (2) لذا نادى بضرورة تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاثة وظائف، لكل منهما وظيفة محددة، فالسلطة التشريعية تختص بسن القوانين، في حين تختص السلطة التنفيذية بتنفيذها، أما السلطة القضائية فلها مهام الفصل في المنازعات. كما نادى مونتيسكيو إضافة إلى الفصل الوظيفي، بأهمية الفصل العضوي بين السلطات وذلك مع ضمان التوازن بينهما (3).

يرى جون جاك روسو بدوره ضرورة الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لإختلاف طبيعتهما، وأعطى السلطة التشريعية السيادة في ممارسة مهامها (4).

1.- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، شركة ناس للطباعة ، سوريا، 2006، ص37.

2.- في ماهية الحقوق والحريات راجع: حلمي محمد: المبادئ الدستورية العامة، الطبعة السادسة، دون دار النشر، مصر، 1983، ص185. وكذا محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق ص 401.

3.- حيث يعترف، في الفصل 06 من الكتاب 11 من مؤلفه، للسلطة التنفيذية بحق المشاركة والتدخل في بعض أعمال السلطة التشريعية، حيث يقول "إذا لم يكن للسلطة التنفيذية الحق في أن تقيد أو إن تكبح تجاوزات الهيئة التشريعية فإن هذه الأخيرة ستغدو مستبدة، لأنه من الممكن أن تدعي لنفسها الحق في أي شيء ترغب فيه، وبذلك ستدمر باقي السلطات الأخرى، لذا فإن السلطة التنفيذية يجب أن يكون لها دور في مجال التشريع عن طريق سلطتها في المنع الاعتراض لذا ما الفائدة من المبدأ إذا لم يعمل صاحب التنفيذ على إرشاد صاحب التشريع، راجع: حسن مصطفى البحري مرجع أعلاه ص 79.

4.- أيمن محمد الشريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي. مرجع سابق، ص 19.

خلافًا للتفسير التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾ القائم على فكرة الفصل المطلق بين السلطات، يقوم التفسير الحديث⁽²⁾ على فكرة الفصل المرن، وذلك أولاً نظراً لتعارض الفصل المطلق مع وحدة السلطة في الدولة، والتي تمثل وحدة غير قابلة للتجزئة غير أن للدولة ثلاثة وظائف مكملة لبعضها، تهدف كلها تحقيق الصالح العام بغض النظر عن تداخل هذه الوظائف⁽³⁾. وثانياً، لم تعد البرلمانات المصدر الوحيد للتشريع، فرغم أن إمتياز السلطة التشريعية يرجع إلى كونها الإطار الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية⁽⁴⁾، فإن الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، وكذا الحربين العالميتين، فضلاً عن إنتشار موجة التحرر في العالم، غيرت وظائف الدولة وأصبحت واجباتها ذات طابع إقتصادي وإجتماعي، وأمام عجز البرلمانات عن مواجهة هذه الظروف وجدت الدولة الحديثة نفسها أمام واجب التدخل للقيام بمشروعات ضخمة وثقيلة تستدعي السرعة لتنفيذها بهدف تدارك مخلفات هذه الأحداث إنطلاقاً من ذلك، بدأت الدساتير في مختلف الأنظمة بتركيز السلطة لصالح السلطة التنفيذية بهدف تلبية إحتياجات الأفراد⁽⁵⁾، وأدى ذلك إلى إعادة النظر في صلاحيات السلطة التشريعية والتي فرضت عليها جملة معتبرة من القيود، مقابل ذلك أضحت الهيئة التنفيذية تجمع مهام التنفيذ والتشريع، ونتيجة لذلك فقد البرلمان سيادته التشريعية والتي أصبحت لا تعني سوى الإختصاص الدستوري .

1- ورغم كون مبدأ الفصل بين السلطات من أهم الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، بإعتباره يشكل ضمانة أساسية لصيانة الحريات وحماية الحقوق، فضلاً عن كونه يؤدي إلى إتقان وظائف الدولة الناتج عن تخصص كل سلطة بوظيفة محددة، إلا أنه لم يسلم من النقد، ولعل أهم هذه الانتقادات أنه يستحيل تطبيق المبدأ نظراً لصعوبة فصل وظائف الدولة عن بعضها، وأن سلطة هذه الأخيرة وحدة لا تتجزأ حيث يترتب على فصلها ما يترتب على فصل أعضاء جسم الإنسان، هذا وإن كان للمبدأ مبررات تاريخية فإنها لم تعد قائمة لذا ما الفائدة من بقاءه في ظل انتزاع السلطة المطلقة من يد الملوك، أكثر من ذلك فإن المبدأ نظري، ففي المجال العملي سرعان ما تقوم إحدى السلطات بالسيطرة على نظيراتها، كما قد يؤدي المبدأ إلى القضاء على فكرة المسؤولية وإلقاء عبئها على السلطات الأخرى، كما إن المبدأ يتنافى مع فكرة السيادة التي نادى بها روسو كونها غير قابلة للتجزئة. / الطماوي سليمان محمد: **السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي**، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة 1996، ص 453.

2- مهندس صالح الطراونة، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية**، مرجع سابق ص 21.

3- الخياط محمد حسين: **الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب، الفكر البرلماني**، العدد الحادي عشرة لسنة 2006، ص 55.

4- ROUSSEAU (J) : **Du contrat social**, Edition office national des travaux éducatifs, Alger 1991. p31

5- لوناسي ججيقة: **السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996**، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق - جامعة تيزي وزو 2007، ص 3.

أما الجزائر بإعتبارها دولة حديثة العهد بالإستقلال، التي تحاول بناء نظامها السياسي والدستوري حسب مقتضياتها الإيديولوجية والإجتماعية... إلخ من جهة، ومقتضيات الدولة الحديثة من جهة أخرى⁽¹⁾، تعرف في تنظيمها للسلطة مرحلتين أساسيتين، تتسم الأولى بتركيز السلطة ووحدتها، أما المرحلة الثانية فقد إعتنقت فيها مبدأ الفصل بين السلطات. لا يمكن الحديث في المرحلة الأولى، أي مرحلة الحزب الواحد الممتدة من الإستقلال إلى غاية 1989 عن سلطة تشريعية مستقلة. فطبقا لإتفاقية إفيان، أنشئت هيئة تنفيذية مؤقتة مهامها الإشراف على إستفتاء تقرير المصير، وتنظيم إنتخابات لتعيين مجلس وطني جزائري، لكن الظروف السائدة لم تسمح بإجراء إنتخابات المجلس التأسيسي في 12 أوت كما كان وارد في إتفاقية إفيان بحيث أُجّلت إلى 20-09-1962. بهذا يعد المجلس الوطني التأسيسي أول هيئة منتخبة بعد الإستقلال⁽²⁾، وعملا بالأمر 11/62⁽³⁾ يعد المجلس مؤسسة تشريعية إلى غاية إنتخاب المجلس الوطني⁽⁴⁾.

- 1- راجع لونساي ججيجة: في مدى إزدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لـ 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، معهد العلوم القانونية والإدارية تيزي وزو 1996 ص 03.
- 2- "Le principe de la séparation des pouvoirs. Jadis prôné et adopté le 14-01-1960 à Tripoli par le conseil national de la révolution Algérienne (C.N.R.A) a connu une longue léthargie". KALFAT-(C): « La difficile mise en œuvre de la constitutionnalisation du principe de la séparation des organes de l'exécutif et de législatif », op.cit, p28.
- 3- صدر الأمر 10/62 المؤرخ في 16 يوليو 1962 طريقة إنتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي وذلك عن طريق الإقتراع على قائمة المترشحين بالعمالة (الدوائر الإنتخابية)، وهذا لشغل 196 مقعد حسب الكثافة السكانية.
- 4- المجلس الوطني بدوره يتكون من 138 عضوا يختارون عن طريق الإنتخاب العام المباشر والسري في دور واحد على قائمة العمالة (الولاية)، هذا ويحدد القانون طرق إنتخاب النواب وشروط قابليتهم وحالات التنافي، وكذا الحصانة.

وقد حدد النظام الداخلي للمجلس على أنه تأسيسي يضطلع بوظيفة التشريع وتعيين الحكومة وإعداد الدستور والتصويت عليه، ويحمل أعضاؤه صفة النائب، كما نص نظامه على أساليب عمل المجلس، وحالات التنافي، وتنظيم هيكله، وعلاقته بالحكومة، وتطبيقا للمادة 77 من دستور 1963⁽¹⁾ مددت عهدة المجلس إلى 20-09-1964 وهو التاريخ المحدد لإجراء إنتخابات المجلس الوطني، والذي سينتخب لعهدة خمس سنوات ليضطلع بالوظيفة التشريعية والتي سيمارسها بواسطة ممثلين يرشحهم حزب جبهة التحرير الوطني⁽²⁾.

ورغم أن دستور 1963 قد خص إثنتي عشرة مادة تحت عنوان ممارسة السيادة -المجلس الوطني- إلا أن طبيعة النظام، في هذه المرحلة، جعل النواب مجرد أدوات في يد الحزب، أو بتعبير أدق في يد قيادة الحزب التي يترأسها الأمين العام رئيس الجمهورية⁽³⁾، بعد حركة 19 جوان 1965 عطل المجلس الوطني والذي حل محله مجلس الثورة والذي فوض الحكومة مهمة التشريع بأوامر تشريعية في مجال القانون وإصدار المراسيم في مجال التنظيم، وقد إستمر مجلس الثورة في أداء مهامه إلى غاية صدور دستور 1976⁽⁴⁾ الذي أقر العودة إلى الحياة البرلمانية، بحيث أنتخب أول مجلس شعبي وطني⁽⁵⁾.

1- صدر دستور 1963 في 10-09-1963، ج ر رقم 64 لسنة 1963 صدرت بتاريخ 10_09_1963 ص 887 وما بعدها.
2- للتفصيل راجع عاشوري-ع/إبراهيمي-ي: "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الإستقلال"، النائب، العدد الأول لسنة 2003، ص 13 إلى 22.

3- لعشب محفوظ: التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر 2000 ص 71.
4- صدر دستور 1976 بموجب الأمر 76-97 مؤرخ في 22-12-1976، ج ر رقم 94 لتاريخ 24-12-1976، ص 1290، والمعدل بموجب القانون 79-06 المؤرخ في 07-08-1979، ج ر رقم 28 بتاريخ 10-08-1979 ص 637، ثم بالقانون 80-01 المؤرخ في 12-01-1980، ج ر رقم 03 بتاريخ 15-01-1980، ص 43، إستفتاء 03-11-1988، والذي تم نشره بموجب المرسوم رقم 88-23 المؤرخ في 05-11-1988، ج ر رقم 45 بتاريخ 05-11-1988. ص 1518.

5- وكان ذلك في 25-02-1977، عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري على القائمة ذات الأغلبية في دور واحد بناء على إقتراح من قيادة حزب جبهة التحرير الوطني لمدة 05 سنوات، وهذا ويتكون المجلس الشعبي الوطني -في ظل هذا الدستور- من 261 نائب يمثلون الدوائر الإنتخابية حسب الكثافة السكانية، ولقد تم تجديد المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 08-03-1982 عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري على القائمة التي تتضمن ثلاثة مترشحين يقترحهم حزب جبهة التحرير الوطني وفقا للمادة 128 من دستور 1976، وقد إرتفع عدد النواب إلى 282 تبعا لإرتفاع عدد السكان، للإشارة فإنه لم يطرأ أي تغيير على صلاحيات المجلس خلال هذه الفترة التشريعية الثانية، في 27-02-1987 جدد إنتخاب المجلس الشعبي الوطني والمكون من 295 نائب .

يمكن القول أن مفهوم نظرية وحدة السلطة قد تجسدت ميدانيا خلال هذه الفترة، ليأتي دستور 1976 ليضفي عليها الطابع القانوني، لتظهر من خلاله سلطات الدولة على أنها وظائف، بهذا وردت الوظيفة التشريعية في الفصل الثالث من الباب الثاني من الدستور لتأتي في مرتبة لاحقة للوظيفة التنفيذية لتسند مهمة التشريع طبقا للمادة 126 للمجلس الشعبي الوطني، إلا أن المادة 127 تبين أن المهمة الأساسية ضمن إختصاصاته والمتمثلة في الدفاع عن الثورة الإشتراكية وتعزيزها.

أما في المرحلة الثانية، مرحلة التعددية الحزبية التي أقرها دستور 1989⁽¹⁾، ثم بعده دستور 1996، فقد تخلى النظام السياسي الجزائري على عدة مبادئ لاسيما وحدة السلطة، واستبدالها بمبادئ جديدة أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، حيث لم يعد إنشاء القواعد التشريعية مجرد وظيفة يقوم بها البرلمان⁽²⁾، بل هي سلطة دستورية⁽³⁾، ينتخب أعضاؤها في إطار التعددية الحزبية.

تطبيقا لذلك أجريت إنتخابات تشريعية مسبقة في 26-12-1991، وذلك عن طريق الإقتراع بالاسم الواحد في دورتين، وقبل إجراء الدور الثاني⁽⁴⁾ أعلن رئيس الجمهورية

1-صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28-02-1989، ج ر رقم 09 بتاريخ 01-03-1989، ص230. بشأن مراجعة هذا الدستور راجع:

-ALLOUACHE (A) et LAGGOUNE (W) : « La révision constitutionnelle du 28-02-1989 » in, R.A.S.J.E.P n° 04-1990, PP753 .

2-مزود أحسن: الفصل بين السلطات في دستور 1996، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص42.

3-أخذت السلطة التشريعية في ظل دستور 1989 نفس الوضع الذي كانت عليه في الدستور السابق من حيث الترتيب المنهجي وكذا الجانب التنظيمي، أما من حيث الإختصاصات فإن المادة 115 منه جاءت شبه مطابقة لنص المادة 151 من دستور 1976 مع تعديلات طفيفة /للتفصيل في ماهية هذه التعديلات راجع: لعشيب محفوظ: التجربة الدستورية في الجزائر مرجع سابق 77.

4-تجرى الدورة الثانية حول المقاعد التي لم يفز بها أحد بالنصاب القانوني أو تعادل الأصوات عليها، للإشارة فقد فازت في الدور الأول الجبهة الإسلامية للإنقاذ بـ188 مقعد ثم جبهة القوى الإشتراكية بـ25 مقعد، جبهة التحرير الوطني 15 مقعد، الأحرار 03 مقاعد، هكذا نلاحظ أنه من بين 340 مقعد متنافس عليه بقي 109 مقعد ليجرى التنافس عليها في الدور الثاني الذي كان مقرر إجراءه يوم 15-01-1992.

عن حل المجلس الشعبي الوطني إبتداء من 04-01-1992 بموجب المرسوم الرئاسي 01/92 مستندا في ذلك لأحكام المادتين 74 و120 من الدستور، وبعدها مباشرة إستقال رئيس الجمهورية في 11-01-1992 وبذلك دخلت الجزائر عهدا جديدا يتميز بغياب المؤسسات الدستورية المنتخبة، وبسبب عدم إمكان تولي رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة بالنيابة وذلك عملا بالمادة 84 من دستور 1989 ، أنشئ المجلس الأعلى للدولة وكان ذلك في 14-01-1992 ليتولى هذه المهمة على أن يساعده في ذلك مجلس وطني إستشاري⁽¹⁾ ، والذي أسندت له مهمة مساعدة المجلس الأعلى للدولة في دراسة المسائل ذات الطابع التشريعي مستعملا في ذلك نظام المراسيم التشريعية⁽²⁾، وأمام الأوضاع السائدة آنذاك وبهدف الخروج من الأزمة السياسية عقدت ندوة الوفاق الوطني يومي 25-01/26-1994 والتي أسفرت عن إنشاء المجلس الوطني الإنتقالي⁽³⁾ والذي حددت عهده بثلاثة سنوات كحد أقصى، وقد تم تنصيبه بتاريخ 18-05-1994 والذي أسندت له مهام السهر على إحترام الأرضية وممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر، وإستمر هذا المجلس في أداء مهامه إلى غاية 18-05-1997 أين تم إنتخاب أول مجلس شعبي وطني تعددي يضم مختلف القوى السياسية⁽⁴⁾.

1- نصب في 23-03-1992 بناء على المرسوم 92-16 المؤرخ في 21-04-1992 المتضمن تعيين أعضاء الستين.

2- العيفا أويحيى:النظام الدستوري الجزائري،دون دار النشر،الجزائر 2002.ص355.

3- لمزيد من المعلومات حول تشكيل ومهام المجلس الوطني الإنتقالي راجع :

- BOUSSOUMAH-(M) : « La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995 »,in IDARA numéro 02/2000,p90 .

4-بحيث أسفرت نتائج إنتخابات المجلس الشعبي الوطني في هذه الفترة عما يلي:التجمع الوطني الديمقراطي 156 مقعد،حركة مجتمع السلم 69 مقعد،حزب جبهة التحرير الوطني 62 مقعد،حركة النهضة 34 مقعد،جبهة القوى الإشتراكية 20 مقعد،التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية 19 مقعد،الأحرار 11 مقعد،حزب العمال 04 مقاعد،الحزب الجمهوري التقدمي 03 مقاعد،الإتحاد من أجا الديمقراطية والحريات مقعد واحد،الحزب الإجتماعي الحر مقعد واحد.

أما عن نتائج إنتخابات أعضاء مجلس الأمة المنتخبين التي جرت في ديسمبر 1997 فهي كالآتي:التجمع الوطني الديمقراطي 76 مقعد،جبهة التحرير الوطني 13 مقعد،جبهة القوى الإشتراكية 04 مقاعد،حركة مجتمع السلم 03 مقاعد.

وبسبب الأزمة التي عاشتها الجزائر خلال هذه الفترة وذلك بعد إستقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني، ولسد حالة الفراغ المؤسساتي عمل المؤسس الجزائري في دستور 1996 على إدخال تعديلات مهمة وأساسية على مستوى السلطة التشريعية. حيث تبني مبدأ الإزدواجية البرلمانية، فالى جانب المجلس الشعبي الوطني توجد غرفة ثانية تتمثل في مجلس الأمة⁽¹⁾، فبموجب المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996 يمارس السلطة التشريعية برلمان متكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، لهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ويجب الإشارة بهذا الصدد إلى أن المقصود بالسيادة هنا هي السيادة البرلمانية⁽²⁾، التي يقصد منها أن المجالس النيابية تستمد سلطتها من التمثيل الفعلي لصاحب السيادة، والمتمثل في الشعب، بمعنى أن هذه المجالس هي الوحيدة القادرة على التعبير بصدق عن رأي الشعب، وبالتالي فهي تملك كامل السيادة في ميدان التشريع⁽³⁾. لكن مع قيام السلطة التنفيذية بتوجيه العمل التشريعي، على نحو أدى إلى مشاركتها في وجود وتأسيس السلطة التشريعية نفسها، فضلا عن تأثيرها عليها لغياب ضمانات حقيقية لإستقلاليتها، أصبح المركز القانوني للسلطة التشريعية في حالة تبعية وخضوع للسلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية (الباب الأول).

1-بولحية إبراهيم:العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في ظل دستور1996(القانون العضوي 99-02 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان)، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000،وزارة العلاقات مع البرلمان،ص61.

2-LEMESTRE (R):«La souveraineté du parlement britannique:de l'omnipotence à la limitation des compétences»inR.R.J,n°04-2008.p2295.

3-راجع:لزهارى بوزيد:"الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"،ملتقى المؤسسات العدد الأول،وزارة العلاقات مع البرلمان،2006ص40.

كما أن المعنى المعطى لفكرة السيادة البرلمانية بدأ يتراجع، خصوصا إبتداء من النصف الثاني من القرن العشرين، حيث أصبحت البرلمانات لا تملك سلطة مطلقة في مجال التشريع وإنشاء القواعد القانونية نظرا لما تتطلبه الحياة المعاصرة من سرعة وغازارة في التشريع وهو ما لا توفره البرلمانات نظرا لطبيعة عملها، وهذا ما أكده المؤسس الدستوري الجزائري من خلال الدستور الحالي الذي على الرغم من توسيعه لمجال القانون العادي وإعتماده لآلية جديدة تتمثل في القانون العضوي، إلا أنه مع الحصر الشكلي والموضوعي لمجال تدخل البرلمان، فإن السيادة البرلمانية لا يمكن أن تعني سوى الاختصاص الدستوري، وما يؤكد وهمية رد الإعتبار للسلطة التشريعية هو الدور التشريعي الذي يتمتع به رئيس الجمهورية الذي بالإضافة إلى مشاركته للبرلمان في إعداد القانون وسنه عبر جميع مراحلها، من خلال ما يتمتع به من صلاحيات تمكنه من فرض توجهاته التشريعية، فقد أقر له الدستور وسائل للتشريع منها ما يسمو على القانون البرلماني، كما خول له عدة سلطات تمكنه من شل أية مبادرة تشريعية برلمانية، عن طريق ممارسته لحق الاعتراض (الباب الثاني).

الباب الأول

السيادة البرلمانية في المجال التشريعي
تدعيم تكوين البرلمان ومركز البرلمانين

الباب الأول السيادة البرلمانية في التشريع-تدعيم تكوين البرلمان ومركز البرلمانيون

تعتبر السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة فهي الإطار المعبر عن الإرادة الشعبية⁽¹⁾، بحيث يعتبر إكتساب البرلمان لوظيفة التشريع وليد تطورات تاريخية مكنته من أن يصبح مشرع بإسم ولحساب الشعب، الذي يكون قد فوض البرلمان هذه الوظيفة بهدف الدفاع عن مصالحه.⁽²⁾

لهذه الأسباب ولأجل تحقيق الهدف من وجود البرلمانات، أحاطت مختلف الأنظمة السياسية هذه المؤسسة بعناية خاصة، حيث منحها مكانة هامة في إطار نظامها الدستوري، وهو ما يمكن إستنتاجه من أحكام مختلف الدساتير العالمية، حيث إعتمدت غالبية النظم السياسية المبادئ الديمقراطية لتكوين البرلمان، أين يتم اختيار أعضائه، كقاعدة عامة، عن طريق الانتخاب العام السري والمباشر، وبهدف حسن سير العمل البرلماني، و لأجل ضمان إستقلالية وحصانة النواب فقد زدوا بمجموعة هامة من الضمانات.

1- «La loi est l'expression de la volonté général ; tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leur représentant à sa formation» ART 06 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen/ QUINTY (D) et GELLES (J) : « Le rôle des parlements européen et nationaux dans la fonction législative » in RDP 1991 ,P394.

2- لوناسي ججيفة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص09.

الباب الأول سيادة البرلمانية في التشريع-تدعيم تكوين البرلمان ومركز البرلمانيون

أما الجزائر، بالرغم من تكريس دستور 1996، عموماً لنفس المبادئ التي جاء بها دستور 1989⁽¹⁾، إلا أنه أحدث تغييراً جذرياً في تكوين المؤسسة التشريعية. فقد نصت المادة 98 منه على أن "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة..." بالتالي أحدث غرفة ثانية هي مجلس الأمة إلى جانب الغرفة الأولى التي كان يعرفها النظام الدستوري الجزائري المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، بذلك إعتد المؤسس الدستوري الجزائري، لأول مرة في تاريخه الدستوري، مبدأ الإزدواجية البرلمانية على غرار الدول الرائدة في هذا المجال، غير أن فعالية هذه الإزدواجية كآلية لتدعيم ورد الإعتبار للبرلمان الجزائري مرهونة بالطرق القانونية التي أوجدها المشرع لإنتقاء أعضاء السلطة التشريعية (الفصل الأول)، وكذلك بأهمية الضمانات الإدارية والمالية المقررة لصالح السلطة التشريعية من أجل ضمان إستقلاليتها وحصانة أعضاؤها (الفصل الثاني).

1-تنص المادة 92 من دستور 1989 "يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" نحن الذين سطرنا. مرجع سابق

الفصل الأول

نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

يعتبر البرلمان وفقا للمبدأ الديمقراطي عضو التشريع الأصيل، وقد اختلفت الأنظمة السياسية بشأن تكوينه، فالبعض تأخذ بنظام المجلس الواحد *monocaméralisme*، والبعض الآخر بنظام المجلسين⁽¹⁾ *le bicaméralisme*، ولا يرجع ذلك إلى أسس نظرية إنما إلى تقاليد كل دولة وسوابقها الدستورية⁽²⁾.

بهذا لا ترتبط الثنائية البرلمانية بأي نموذج للنظام السياسي وبالتالي فليس هناك ثنائية برلمانية واحدة بل هناك عدة أشكال⁽³⁾، أهمها الغرفة الديمقراطية وهي الصورة الحديثة للغرفة الثانية، والتي ينظر إليها على أنها مكملة للغرفة الأولى تدعيما للديمقراطية وتوسيعا للتمثيل الشعبي، ويتأتى ذلك عن طريق جملة من الترتيبات⁽⁴⁾.

- 1- الطماوي سليمان محمد: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة، مرجع سابق ص 100.
- 2- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية. ، مرجع سابق ص 293.
- 3- شيهوب مسعود: نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية –النشأة والتطور ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول –وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 68. في هذا الصدد يمكن التمييز بالإضافة إلى الغرفة الديمقراطية بشكلها الحالي بين:
أ-**الغرفة الأرستقراطية** وهو النموذج الأقدم تاريخيا، ومثاله مجلس اللوردات البريطاني المتكون من الطبقة الأرستقراطية. غير أن التحول نحو الديمقراطية قاد بالتبعية إما إلى إلغاء هذه الغرفة كما هو الحال في النرويج، الدانمرك، السويد، فنلندا، وإما إلى فقدان سلطتها كبريطانيا، وإما إلى تحولها إلى مجلس ديمقراطي أو شبه ديمقراطي كفرنسا، بلجيكا، وهولندا.
ب-**الغرفة الفيدرالية** بحيث يتكون برلمان الدولة الفيدرالية من غرفتين الأولى تعكس وحدة الدولة الفدرالية، والثانية تمثل فيها كل دولة بصفة خاصة، ومثالها الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، الإتحاد السوفيتي سابقا وألمانيا الفدرالية.
- 4- مزود حسن: "الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، *Système Bicaméral, et Système Unicaméral*"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني – وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 35.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

لذا فالبرلمان هو مؤسسة سياسية متكونة من مجلس واحد أو عدة مجالس، يتمتع بسلطة المناقشة والإقرار، ويتشكل من أعضاء منتخبين وفي بعض الأحيان من أعضاء معينين يطلق عليهم اسم البرلمانيين، يتوزعون على غرف تختلف تسميتها من نظام لآخر⁽¹⁾. ولقد إعتمدت العديد من الأنظمة السياسية مبدأ الإزدواجية التشريعية، إلا أن لكل نظام أسباب وظروف خاصة به .

كرس النظام الجزائري إبتداء من دستور 1996 نظام المجلسين حيث يتكون البرلمان من غرفتين الأولى تسمى المجلس الشعبي الوطني *Assemblée Populaire Nationale*، والثانية⁽²⁾ تسمى مجلس الأمة *Conseil de la Nation*. ولكون الجزائر دولة بسيطة، وأنها لم تعرف في تاريخها الإجماعي النظام الطبقي، نتساءل عن الأسباب التي أدت بالمؤسس الدستوري إلى إعتناق مبدأ البكاميرالية (المبحث الأول). وبالتالي أثره على السيادة البرلمانية في التشريع (المبحث الثاني).

=====

- بحيث يجب الإشارة بهذا الصدد إلى أنه لا يمكن لنظام المجلسين أن يحقق الفوائد المرجوة منه إلا بتوافر مجموعة من الشروط والدعائم - والتي تتمثل في :

أولا ضرورة إختلاف المجلسين من حيث التشكيل (طريقة الإختيار، العدد، مدة النيابة) وذلك نظرا لإختلاف مهمة كل من المجلسين، فمهمة المجلس الأدنى هي تمثيل الرأي العام ، في حين يسعى المجلس الأعلى إلى ضمان الحفاظ على إستقرار التقاليد الدستورية في الدولة ، عليه فبدون إختلاف التشكيلة يصبح كل مجلس صورة للآخر مما لا يحقق الغاية من الإزدواجية. ثانيا تساوي المجلسين من حيث التشريع، وهو ما يسمى نظام الغرفتين المتعادل، فإذا حَوَّلَ للبرلمان ممارسة السلطة التشريعية فإنه من الطبيعي أن يباشر المجلسان هذه السلطة عند الأخذ بنظام المجلسين. ومعنى ذلك أن لكل مجلس الحق في إقتراح القوانين، وحق مناقشة مبادرات القوانين وإقرارها بصفة مستقلة عن المجلس الآخر، بحيث يلزم موافقة المجلسين على المبادرات حتى تتحول إلى تشريعات، غير أن هذا الأصل لم تأخذ به الكثير من الدساتير إذ فرقت بين المجلسين من حيث الإختصاص التشريعي بحيث منحت الغرفة الأولى صلاحيات أوسع، وهي نقطة سنتناولها بصدد التطرق لصلاحيات مجلس الأمة.

=====

1-بحيث تسمى إحدى الغرفتين بـ غرفة العقلاء،الغرفة العليا،مجلس الشيوخ،مجلس اللوردات،الغرفة الثانية،مجلس الأمة،في حين تسمى الأخرى بـ الغرفة السفلى،الجمعية الوطنية،مجلس العموم ،مجلس النواب،الغرفة الأولى،مجلس الشعب ،مجلس الأعيان../راجع بهذا الصدد العيفا أويحيى. **النظام الدستوري الجزائري**..مرجع سابق ص 255.

2-يسمي أغلبية الكتاب هذا المجلس بالغرفة الثانية ،رغم أنها الأسبق إلى الوجود تاريخيا من الغرفة الأولى ،فنظام النيابة أو التمثيل في المجال السياسي بدأ مع أواخر القرون الوسطى في إنجلترا بصفة أساسية منذ القرن 13 ،ذلك أن غرفة اللوردات نشأت سنة 1215 عندما فرض نبلاء وبارونات إنجلترا على الملك *Jeans sans terre* عدم فرض الضريبة إلا بعد إستشارتهم ،وقد دون هذا الإتفاق في الوثيقة التي أصدرها تحت إسم الميثاق الكبير *Magnacart* وأنشأ المجلس الكبير *Magmmiconcillum* والذي تحول إلى غرفة اللوردات،ثم بعد ذلك جاءت غرفة العموم والتي كانت تسمى الغرفة السفلى إبتداء من 1265 وهو تاريخ نشأة البرلمان الإنجليزي ،وبعد ذلك بدأ نظام الغرفتين في الإنتشار إنطلاقا من الولايات المتحدة الأمريكية ليشمل بلدان أخرى خلال القرن 18./ راجع في هذا الصدد:لمين شريط:"**واقع البكاميرالية في العالم ومكانة الجزائر فيها**" ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29و30أكتوبر 2002،الجزء الأول -وزارة العلاقات مع البرلمان،دار هومة،ص23.

المبحث الأول

المبررات الأساسية لنظام الغرفتين

في وسط الجدل الفقهي حول مدى ضرورة إعتقاد مبدأ الإزدواجية التشريعية بسبب تلاشي وظيفته، إعتقت دول حديثة كالجائر هذا المبدأ، فقد عمل المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996⁽¹⁾ على تبني نظام الغرفتين، فإلى جانب المجلس الشعبي الوطني يوجد مجلساً للأمة⁽²⁾، لذا نتساءل عن الأسباب التي أدت بالمؤسس الجزائري إلى الأخذ بهذا المبدأ وهل كان لهذا الإتجاه مبررات خاصة لا سيما تلك المتعلقة برصانة التشريع؟

إنه لا يخضع إختيار دولة ما لنظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين لمجرد إعتبرات نظرية، ولكن تحكمه عدة عوامل منها تقاليد الدولة وسوابقها الدستورية⁽³⁾، عليه فالتمكن من تقييم الأسباب والأهداف من تبني نظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر، يقتضي أولاً دراسة أسباب ظهور هذا النظام في بعض الأنظمة العريقة في هذا المجال، فقد نشأ نظام المجلسين لأول مرة في إنجلترا مهد النظام النيابي وذلك لأسباب تاريخية، كما يعتبر أيضاً هذا النظام ضرورة حتمية في الدول الفدرالية لتحقيق الإنصاف بين الدويلات المشكلة للإتحاد (المطلب الأول).

لا يتطابق إعتناق المؤسس الدستوري الجزائري لهذا المبدأ مع تاريخ الدولة الجزائرية ومسارها الدستوري، لذا سنحاول معرفة الدوافع الحقيقية التي أدت إلى إعتناق هذا المبدأ في دستور 1996. (المطلب الثاني).

1- إعتد دستور 1963 مبدأ السيادة الوطنية للشعب والتي يمارسها بواسطة المجلس الوطني (المادة 27 و28 منه)، لا تزال السلطة التشريعية في ظل دستور 1989 تمارس من طرف مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني (المادة 92)،
2- راجع المادة 98 من دستور 1996، مرجع سابق .
3- لونا سي جقيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص13.

المطلب الأول: أسباب إعتناق نظام الغرفتين في النظم السياسية المقارنة

تختلف أسباب ودعائم إعتناق نظام الغرفتين من نظام لآخر، بإختلاف الوظيفة المسندة لهذا النظام⁽¹⁾، حيث تعتبر البكاميرالية، وسيلة لتمثيل الدول الداخلة في الإتحاد الفيدرالي ، كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا، وهذا الدور لا زالت تؤديه البكاميرالية ولم تتعرض إلى أزمات حقيقية ، وهو ما يُعبر عنه بالأسباب الموضوعية (الفرع الأول). كما يشكل وسيلة لتوزيع السلطة وتقسيمها، بين طبقات إجتماعية مختلفة، في الدول الموحدة ، التي عرف تاريخها الإجماعي النظام الطبقي ، حيث توجد إلى جانب الغرفة الأرستقراطية ، غرفة لتمثيل البورجوازية والرأسمالية الناشئة، وهذا ما يُعبر عنه بالأسباب التاريخية للإزدواجية البرلمانية، وبسبب الإختفاء التدريجي لتلك الطبقات والإنتشار الواسع لنظام الإنتخابات ،واقترانه بفكرة الديمقراطية ،ظهرت أزمة البكاميرالية في هذه الدول والمكرسة في ماهية الجدوى من وجود غرفة ثانية؟. (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأسباب الموضوعية لنظام الغرفتين وأثر التطورات الحديثة عليه

يعتبر إزدواج الهيئة التشريعية في الدول الفيدرالية أمرا منطقيا ،وذلك نتيجة التكوين الخاص لمثل هذه الدول ، حيث تكون الدولة هنا مكونة ليس من أفراد فقط ،ولكن أيضا من مجموعات إقليمية لها رغباتها المتميزة عن رغبة هذه الدولة، فإذا كان هناك إرادة الشعب في العيش تحت ظل حكومة فدرالية قوية،فإن هناك إرادة الولايات ،أو الأقاليم في أن تكون لها سلطة مستقلة عن الدولة المركزية(أ).

1.لمين شريط:"واقع البكاميرالية"، مرجع سابق ص24.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

ورغم منطقية الإزدواجية البرلمانية في الدولة الفدرالية، إلا أنها أصبحت محل نقاش، وذلك نظر للتطورات الإقتصادية والسياسية التي طرأت على هذه الأنظمة، وكذا إلى طريقة تشكيل مجلس الولايات، مما أدى إلى تزايد التيار المركزي على حساب التيار المحلي(ب)⁽¹⁾.

أ-ظروف وأسباب نشأة الإزدواج التشريعي في الدولة الفيدرالية:

تختلف أصول نشأة النظام البكاميرالي في الدول الفدرالية باختلاف ظروفها السياسية والتاريخية، ولعل أهم الدول التي عرفت هذا النظام، الإتحاد الأمريكي، الإتحاد الألماني، الإتحاد السويسري، الإتحاد الكندي، الإتحاد السوفياتي سابقا، الإتحاد الأسترالي، الإتحاد الهندي، الإتحاد اليوغوسلافي. وسنقصر الدراسة بهذا الصدد على أسباب وظروف هذه النشأة في الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا نظرا لأهمية التجربة السياسية التي عرفتها هذه الدولة من جهة، ومن جهة أخرى نظرا لأهمية مجلس الشيوخ الأمريكي.

يمكن القول أن تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية مر بثلاث مراحل أساسية، أولها مرحلة تكوين المستعمرات تحت سيطرة التاج البريطاني، الذي تدخل أكثر فأكثر في شؤون المستعمرات، من حيث فرضه للضرائب على السلع والمنتجات، وإستعمال القوة ضد العناصر المطالبة بالإستقلال، وهو ما أدى فيما بعد إلى تزايد مظاهر السخط تجاه التاج الملكي، وإشتداد التضامن بين هذه المستعمرات من أجل المطالبة بإستقلالها وإلتجاه نحو الإتحاد، وهو ما أسفر عن صدور دستور 1787، ومن ثم تكوين الإتحاد بين المستعمرات الإنجليزية وتكوين دولة مستقلة عن التاج الملكي.

1-راجع: ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام إزدواجية الهيئة التشريعية نظام المجلسين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 05.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

في المرحلة الثانية بدأ تفعيل المبادئ التي كرسها دستور 1787، والتي من أهمها، حصر إختصاصات الحكومة الفدرالية في إدارة العلاقات الأمنية والدبلوماسية وكذا الحرب والسلام، لكن مع الأزمة الإقتصادية لسنة 1929، والحروب العالمية، تزايد تدخل السلطة المركزية في محاولة لحصر مخلفات هذه الأحداث.

كما كرس الدستور الأمريكي لسنة 1787 مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث قسم الدستور سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات، مستقلة فيما بينها، السلطة التشريعية بدورها تنقسم إلى مجلسين، مجلس الشعب ومجلس الشيوخ⁽¹⁾.

أما المرحلة الثالثة عرفت إستقرار نظام الإزدواج التشريعي وتدعيم سلطة مجلس الشيوخ، حيث نص التعديل الدستوري لسنة 1913 على أن مجلس الشيوخ يتكون من عضوين لكل ولاية، وأن الإختصاصات التشريعية، التي تتخذ طبقاً للدستور، يختص بها كونجرس الولايات المتحدة، وأن هذا الأخير يتكون من مجلسين، مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وبذلك أصبح مجلس الشيوخ يتمتع بمكانة سياسية متساوية مع تلك التي يملكها مجلس النواب، بل يلجأ هذا الأخير عندما يجد صعوبة في تبني قانون ما، إلى مجلس الشيوخ حتى يكون هناك قبول ناجح لدى أعضاء مجلس النواب⁽²⁾.

1- يتكون مجلس الشعب من أعضاء يختارهم الشعب كل سنتين، وبالتالي تختار كل دولة عدداً يتناسب مع عدد سكانها، أما مجلس الشيوخ فيتكون بدوره من عضوين عن كل ولاية، يختاران لمدة سنة سنوات، بواسطة برلمان كل دولة، بعد سنة 1913 أصبحوا يختارون مباشرة من قبل شعب هذه الولاية، وقد نص الدستور على أن كل قانون يجب أن يوافق عليه بالشروط نفسها بواسطة المجلسين.

2- راجع: ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة، مرجع سابق ص 61.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

خلاصة القول أن الإزدواج التشريعي في الولايات المتحدة الأمريكية لم يوجد صدفة أو نتيجة للتقليد، بل أن المبرر الأساسي لوجود مجلس الشيوخ يكمن في ثلاثية العلاقة في الدستور الأمريكي. بحيث أن الدستور في الدولة الفيدرالية لا يقتصر على تنظيم العلاقة بين الدولة والمواطنين، ولكن هناك طرف آخر وهو الدول المشتركة، أو إرادة المواطنين في الإنتماء إلى مجموعات إقليمية لها شؤونها وظروفها الخاصة⁽¹⁾.

ورغم كون مبدأ إزدواج السلطة التشريعية في الدولة الفيدرالية ليس وليد نظريات فقهية، كما يبدو عالية الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن هذا المبدأ بدأ يفقد أهميته داخل الدولة الفدرالية نفسها.

ب- أثر تطورات الدولة الفدرالية على مبدأ الإزدواجية البرلمانية:

إذا كان من الطبيعي أن نجد في البرلمان الفدرالي مجلسين تشريعيين، أحدهما يجسد وحدة الدولة الفدرالية ويمثل مجموع سكانها، والآخر يمثل الدول كوحدات سياسية مستقلة، وهذا نظرا لطبيعة العلاقة الموجودة داخل الإتحاد الفدرالي، (سلطة فدرالية، دول أعضاء، المواطنين)، فإن أهمية هذا المبدأ بدأت تضعف حتى في داخل هذه الدول نفسها، ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها، تزايد تدخل الدولة، وكذا طريقة تشكيل الغرفة الثانية.

فإذا كان للحكومة الفدرالية وظائف واختصاصات لا تشاركها فيها حكومات الولايات، وإذا كان لهذه الأخيرة بدورها إختصاصات ووظائف تمارسها بإستقلال تام⁽²⁾، فإن النظام

1- بحيث كانت السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية إستجابة لرغبتين الأولى هي الرغبة في تكوين دولة موحدة قوية، والثانية هي الحفاظ على خصوصية ومصالح كل مستعمرة.

2- فعلى سبيل المثال تقوم الحكومة المركزية بوظائف حصرية لا تشاركها فيه الحكومات المحلية، ومن ذلك النقود، التجارة الدولية، الدفاع القومي...، كما أن للحكومات الإتحادية وظائف خاصة منها المدارس، الإنتخابات المحلية، المساعدات الإجتماعية..

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

الفدرالي لم يكن نظاما قائما على الفصل بين أنشطة الحكومة الفدرالية والحكومات الإتحادية ، ولا يمكن التمييز بين الأنشطة التي تقوم بها الحكومة المركزية ،وتلك التي تقوم بها الولايات لمجرد أن هذا العمل قد نفذته الحكومة هذه أو تلك، وعلى العموم يمكن القول أن تقسيم الإختصاصات تقسيما جامدا بين الحكومة المركزية والحكومات الفدرالية أمر لا يمكن تحقيقه،ذلك لأن بعض الإختصاصات التي كانت تقوم بها هذه الحكومات أصبحت تخضع لتنظيم وتدخل الحكومة الفدرالية،وبالنتيجة تزايدت واتسعت سلطات الحكومة الفدرالية وضعف نفوذ حكومات الدول الإتحادية.

وقد أدت الحرب الأهلية وحرب الرق إلى تزايد نفوذ السلطة المركزية ،خاصة بعدما ظهرت بوادر الإنقسام والإنفصال بين الشمال والجنوب ،كما أدت الأزمات المتلاحقة التي شهدتها الساحة العالمية إلى تدعيم السلطة المركزية، وكل ذلك أدى إلى إضعاف الروح الإقليمية وتمسكها بالإستقلالية،زيادة إلى ذلك ما تقدمه الحكومة الفدرالية من مساعدات ومساهمات في المشاريع الإقتصادية المحلية نظرا لإمكاناتها وسلطاتها مقارنة بالحكومات المحلية.

ما زاد من ضعف الإزدواج التشريعي في الدول الفدرالية،هو طريقة تشكيل مجلس الدول⁽¹⁾،التي لها أهمية قصوى.فإذا كان هذا المجلس يتكون عن طريق التعيين من طرف الحكومات الفدرالية، فإن سلطاته ستكون أقل بكثير من سلطات مجلس النواب الذي يعبر عن إرادة الشعب،وهذا هو الشأن بالنسبة للإتحاد الألماني ،أما إذا كان التعيين عن طريق الشعب فإن مجلس الدول سيجد نفسه في مستوى مجلس النواب .

1-بحيث يتم تشكيله عن طريق حكومات الدول الإتحادية مباشرة،كما هو الوضع في كندا وألمانيا ، و بالنسبة للدول التي يتم انتخاب المجلس الثاني مباشرة من قبل الشعب،كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية ، أو من قبل السلطة التشريعية كما هو الوضع في الهند،وهو ما طرأت عليه بعض التطورات من شأنها جعل هذا المجلس مجرد هيئة تقترب في وظيفتها للمجلس النيابي ولا حاجة ضرورية لها في كثير من الأحيان.

بهذا أضحت المبررات والأسباب التي أدت إلى الإزدواج التشريعي حتى في الدول الفدرالية محل نقاش، مما قاد إلى بداية عصر جديد في حياة الدولة الفدرالية، يغلب عليه طابع الإتجاه نحو الدولة البسيطة وذلك نظرا لما طرأ من تغيرات، نتيجة للتطورات السياسية والإقتصادية التي عرفتھا هذه الأنظمة.

غير أن الملفت للإنتباه، وجود دول بسيطة منذ نشأتها، إلا أنها إعتمدت نظام الإزدواج التشريعي الموجود في الدول الفدرالية، والحقيقة أن هناك أسباب وظروف خاصة تتعلق بتطور السلطة السياسية في هذه الدول من نظام أرستقراطي إلى نظام ديمقراطي.

الفرع الثاني: الأسباب التاريخية لنظام الغرفتين وأثر التطورات الحديثة عليه

إذا كان ينظر إلى إزدواجية الهيئة التشريعية، على أنها نتيجة منطقية لوجود وحدات إقليمية لها مصالح واختصاصات متميزة، فإن ذلك يعني منطقيا أن هذا النظام لا مبرر له في الدول الموحدة، التي تقوم على ثنائية العلاقة بين الشعب والسلطة الحاكمة، ودون أن يوجد هناك طرف ثالث وسط هذه العلاقة، بحيث يقوم الشعب بإختيار ممثلين عنه لإدارة شؤونه العامة⁽¹⁾. ومن ثم فإن الدولة البسيطة تركز على إرادة واحدة، بالتالي من المنطق، أن يعبر عن هذه الإرادة عضو واحد، وأن يكون البرلمان ممثلا للشعب عن طريق الإنتخاب العام المباشر. إلا أن هناك دول إعتنقت مبدأ إزدواج السلطة التشريعية، بحيث تضم مجلسين، أحدهما يمثل عامة الشعب، والآخر يمثل مصالح محددة.

1- راجع: ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة، مرجع سابق ص155.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

جاء نشأة الإزدواج التشريعي في الدول الموحدة كنتيجة لأفكار أرسنقراطية، وهذا ما حدث في بريطانيا، أو لبعض الأفكار التي بررتها ظروف تاريخية كما هو الشأن لمجلس الشيوخ الفرنسي⁽¹⁾. وبسبب الإستقرار الذي عرفه نظام الإزدواج التشريعي، فقد ظهرت بعض الآراء التي تبرر التمسك به (أ)، لكن مع الإختفاء التدريجي لتلك الطبقات الإجتماعية، والإنتشار الواسع لنظام الإنتخابات وإقترانه بفكرة الديمقراطية، ظهرت أزمة البكاميرالية في الدولة البسيطة، والمتمثلة في ماهية الجدوى من وجود غرفة ثانية(ب)؟.

أ-ظروف وأسباب نشأة الإزدواج التشريعي في الدولة الموحدة:

تعني الديمقراطية حكم الشعب لنفسه، ومن هذا المنطلق، تقتضي الديمقراطية أن يتم إختيار النواب مباشرة من قبل الشعب، خاصة وأن العلاقة في الدولة الموحدة تقوم على أساس الثنائية، بحيث يقوم الدستور بتنظيم العلاقة بين الشعب والسلطات الحاكمة دون وسيط أو وجود عنصر ثالث. ومن هنا فإن المنطق يقضي بأن تكون الهيئة التشريعية في الدولة البسيطة هيئة بسيطة أو موحدة مكونة من مجلس واحد. ورغم ذلك فإن بعض هذه الدول، أخذت بنظام الإزدواج التشريعي، أهمها بريطانيا وفرنسا.

1- ولد نظام الإزدواجية التشريعية في فرنسا نتيجة رغبة الحكومة الجديدة التي استولت على الحكم سنة 1795 في تغيير كل ما إعتدته الحكومة السابقة في ظل دستور 1793، وكان هذا الأخير يأخذ بنظام المجلس الواحد، وكان مبرر ذلك هو ما حدث في عهد المجلس الواحد بعد قيام الثورة الفرنسية، حيث كان مجلس النواب ينعقد في شكل جلسات مفتوحة يحضرها الشعب، وكان هذا الأخير كثيراً ما يدفع بحماسة المجلس التشريعي إلى إتخاذ قوانين تتجاوز حدود الشرعية. وبالتالي فإن هدف إعتناق مبدأ الإزدواجية هو كبح جموح مجلس النواب وتجاوزه لإختصاصاته.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

إن وجود المجلس الثاني في إنجلترا ليس بحادثة عارضة، إنما يعود إلى أسباب تاريخية، ومن ثم من غير اللائق تقليد هذا المجلس، خاصة وإذا عرفنا أنه لا يقوم في تشكيله على أساس ديمقراطي بل وراثي، مما أدى فيما بعد إلى ضعف إختصاصاته شيئاً فشيئاً، وبالتالي فإن بقاء هذا المجلس في النظام البريطاني لا يجد مبرره سوى في الرغبة في التمسك بالتاريخ.

يعتبر مجلس اللوردات الإنجليزي إمتداداً تاريخياً للمجلس القديم الذي كان موجوداً في عهد الإحتلال النورماندي، وكان هذا المجلس يسمى *Magnum concilium* ثم مجلس البارونات والكرادلة، والذين تميزوا بالطابع الأرستقراطي. ولقد كان هذا المجلس ضرورة للملك لإستقرار حكمه، وعاملاً من عوامل نجاحه يدعوه عند الحاجة لكي يحصل على العون والمشورة. وفي نهاية القرن الثالث عشرة، بدأت تظهر فكرة إزدواج الهيئة التشريعية، بحيث ظهر إلى جانب المجلس الإستشاري مجلس ديمقراطي، لكلا المجلسين إختصاصات هامة، بل ويمكن القول أن هذا الأخير ظهر في بريطانيا بمبادرة من الملك الذي أراد أن يركز تمثيل الإقطاعيين في مجموعة قليلة حتى يستطيع التفاوض معهم ويتمكن من تنفيذ رغباته وأوامره. وكان المجلسان حتى سنة 1914 يتمتعان تقريباً بنفس السلطات والحقوق التشريعية، بإستثناء ما يتعلق بالقوانين الأساسية، فكانت تقدم أولاً إلى مجلس النواب، ثم تعرض بعد ذلك على مجلس اللوردات، وبعدها بدأت سلطات مجلس اللوردات تتقلص لصالح مجلس العموم تلك الغرفة المنتخبة مباشرة من قبل الشعب، ولم يبق للمجلس سوى أن يكون أثراً من الآثار التاريخية⁽¹⁾.

1-فمنذ القرن السابع عشرة أصبح حق مجلس اللوردات في تعديل القوانين المالية غير مسموح به، وفي سنة 1860 أنكر للمجلس تماماً حق رفض قوانين مالية، وقبل ذلك في 1932 قلصت صلاحياته بشأن الموافقة على المعاهدات الدولية. ومنذ سنة 1947 لم يعد لمجلس اللوردات حق معارضة القوانين التي يقرها مجلس النواب، بل ويمكن إصدارها دون موافقته، هذا ولم يستعمل مجلس اللوردات حقه في الرفض إلا نادراً..

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

أما في فرنسا، فرفض ثوار الثورة الفرنسية مبدأ الإزدواجية التشريعية بحجة أن السلطة التشريعية هي ممثلة سيادة الأمة وأن الأمة واحدة وبالتالي لا يمكن تجزئة السيادة، عليه فإن المجلس الممثل لهذه الإرادة لا بد أن يكون واحد. لكن في سنة 1892 حل المجلس التشريعي وأنشأت الحكومة مجلس آخر يسمى *la convention* لمدة ثلاث سنوات، لتستولي الأغلبية المعارضة عليه في 1894، وفي هذه اللحظة بدأت هذه الأغلبية تمارس إختصاصاتها وهي مشحونة بآثار الماضي، وآثار التجاوزات التي حصلت في عهد الحكومة التي تعتمد على مجلس واحد. وبالتالي بدأت الإقتراحات تتجه إلى تبني كل ما يتعارض مع ما كان سائدا قبل ذلك، خاصة ما يتعلق بأحادية السلطة التشريعية، وإقامة سلطة تشريعية مزدوجة⁽¹⁾. وقد إستقر هذا المبدأ في الحياة السياسية الفرنسية منذ صدور دستور 1895⁽²⁾، وذلك لإشباع بعض التطلعات السياسية، والتي يمكن إجمالها في شل الإختصاص التشريعي للغرفة الأولى، وهذا عن طريق عدم الموافقة على قانون تم إقراره من طرف مجلس النواب، وكان هذا القانون محل رفض الحكومة⁽³⁾.

وإذا كان مبدأ إزدواج السلطة التشريعية في الدولة الفدرالية لا يثير نقاشا كبيرا، فإنه في الدولة الديمقراطية البسيطة يثير مناقشات طويلة وخلافات جوهرية، وهذا للتطورات التي شهدتها الدولة الحديثة سيما على المستوى الديمقراطي.

1- بل وكانت هناك إقتراحات أخرى بتقسيم المجلس التشريعي إلى أقسام متعددة وهذا بزعامة سيبز، والذي إنتقد مبدأ إزدواجية السلطة التشريعية قائلا: أن إعطاء المجلسين سلطات متوازية سوف يقود إما إلى عدم الحركة أو الجمود حيث سيتعارض كل منهما مع الآخر، ويشكل أمامه عقبة في العمل، وإما إلى سيطرة أحدهما على الآخر وبالتالي العودة إلى نظام المجلس الواحد، وإقتراح بدلا من ذلك تقسيما يقوم على أساس وجود أربعة أقسام مختلفة/راجع: ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة، مرجع سابق ص 198.

2- بحيث قسمت السلطة التشريعية في ظل دستور 1799 إلى أربعة أقسام (وهي مجلس الدولة مهمته إعداد القوانين، المنبر التشريعي مهمته مناقشة القوانين، ثم المجلس التشريعي الذي يختص بالتصويت على القوانين، وأخيرا مجلس الشيوخ وكان يختص بفحص دستورية القوانين) وذلك عملا بأفكار سيبز-يدورها نصت المادة الخامسة من دستور 1946 على أن البرلمان يتكون من مجلسين المجلس القومي (مجلس النواب) ومجلس الجمهورية. وبمقتضى دستور 1958-10-03 فإن البرلمان الفرنسي يتكون من مجلسين وهما المجلس القومي ومجلس الشيوخ.

3- وفي هذه الحالة فإن الحكومة لن تعرض القانون محل الخلاف بين المجلسين على اللجنة المختصة، أو دعوتها لإقتراح الحلول.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

ب- أثر المبادئ الديمقراطية على مبدأ الإزدواجية البرلمانية في الدولة الموحدة

مع تعارض المبادئ التي قام عليها مبدأ الإزدواجية التشريعية في الدولة البسيطة مع الديمقراطية القائمة على أساس الانتخاب، كثرت المناقشات حول ضرورة الإحتفاظ بهذا المبدأ، بين معارضين ومؤيدين حاولوا تفسير المبدأ وإدماجه في إطار الدولة الحديثة.

ينطلق معارضو نظام إزدواجية السلطة التشريعية في الدولة البسيطة، بالقول أن مثل هذه الدول تقوم على أساس وحدة السلطة التشريعية، وأن ذلك نتيجة منطقية لمبدأ وحدة السيادة، أي سيادة الشعب، وأن هذه الأخيرة هو مبدأ وحيد لا يمكن تجزئته، وبالتالي كيف يمكن تجزئة السلطة التشريعية للتعبير عن إرادة واحدة⁽¹⁾. ويذهب أنصار هذا الرأي إلى القول أن السبب الرئيسي لإيجاد هذا النظام هو إضعاف سلطات الغرفة الأولى، من خلال إنشاء قوة موازية للغرفة الديمقراطية، وبالتالي وضع حد للإرادة الشعبية في صنع القانون⁽²⁾.

كما أن وجود مجلس ثان يمكن أن يقود ليس فقط إلى تعقيد العمل البرلماني⁽³⁾، والتباطؤ في إتخاذ الإجراءات التشريعية، وكذا التصويت على قوانين غير واضحة، طالما أن هناك مجلسا آخر للقيام بهذه المهمة، بل يمكن أن يقود إلى شلها تماما، وذلك نظرا لإمكانية الخلاف بين الغرفتين⁽⁴⁾. إنتهى الأمر إلى القول أن هذه الغرفة ليست أقل شرعية وأقل ديمقراطية فحسب، بل أنها تعيق تحقيق الديمقراطية ذاتها⁽⁵⁾⁽⁶⁾.

- 1- راجع: ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة، مرجع سابق ص234.
- 2- لوناتسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص19.
- 3- شيهوب مسعود: "نظام الغرفتين"، النائب العدد الأول لسنة 2003، ص36.
- 4- مثلا ما تنص عليه المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، وما للحكومة من سلطة تقديرية في الموضوع.
- 5- شيهوب مسعود: "نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية -النشأة والتطور"، مرجع سابق، ص45.
- 6- ينتهي معارضو هذا النظام إلى القول:

Un corps législatif divisé en deux chambres est une charrue attachée d'un cheval devant et d'un cheval derrière tirent en sens inverse.

خريف عبد الوهاب: "نماذج عن الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص65.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

أما المدافعون عن نظام الغرفتين، يرون أن البكاميرالية جاءت كوسيلة من وسائل تكريس الحرية السياسية وتقييد السلطة المطلقة ومنع الإستبداد بها ،ذلك أن وجود غرفة ثانية يؤدي إلى إحداث آثار عميقة على سير النظام الدستوري والسياسي في الدولة، بل ويعتبر هذا المبدأ أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات. وقد ساهم في إنبعث نظام الغرفتين عدة مستويات وإعتبارات أهمها ما يلي: على المستوى الديمقراطي فإنه لا توجد غرفة مثالية في العالم، بل وأن الإنتخابات التشريعية عبر مختلف مراحل التاريخ وعبر مختلف البلدان، كانت دائما مشوبة بنقائص وعيوب أصبحت تقليدية ،لذا هل كل المسارات الإنتخابية ديمقراطية، وهل هي فعلا معبرة عن كل مكونات وشرائح الأمة ، وبهذا تشكل الغرفة الثانية ضمان فعلي وحقيقي للديمقراطية، فإذا كان من المتداول عليه أن الغرفة الأولى وليدة الإقتراع العام المباشر والسري، فهي من الناحية النظرية، تمثل غالبية الشعب ،لكن الأخذ بعين الإعتبار نسب المشاركة الضعيفة في عمليات الإقتراع، يؤدي للقول، أن هذه الغرفة لا تمثل أغلبية الشعب ،ومنه اللجوء إلى حكومات الإئتلاف والتي يقتصر ضمنها دور الأقلية على المعارضة الشكلية ،بهذا فإن دور الغرفة الثانية، يمكن من فتح المجال أمام فئات أخرى لضمان الإعتراض الفعلي على كل أشكال السلطة المطلقة، مما يؤدي إلى تمتين الديمقراطية.⁽¹⁾

وعلى خلاف الآراء المعارضة لنظام الغرفتين ،التي ترى فيه مبدأ مناقض للديمقراطية، يذهب المؤيدون لهذا النظام، إلى التأكيد على أن نظام البكاميرالية، يعمل على تعميق المبدأ الديمقراطي ودولة القانون، بتقوية النظام اللامركزي وتوسيع التمثيل الشعبي وتنسيقه.

1-بوسطان محمد: "نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة" ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء 01- وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة ،ص74.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

وعلى مستوى إعداد القوانين، فإن الغرفة الثانية تلعب دور هيئة تفكير، إذ تقوم بدور هام بتحسين صياغة النصوص وتطوير نوعيتها، نظرا لما تحتويه هذه الغرفة من كفاءات في مختلف مجالات الحياة⁽¹⁾، كما أن إعادة فحص مشروعات القوانين، يحقق ضمانة كبيرة في إصدار قوانين بصورة أكثر دراسة وعناية، فالغرفة الثانية التي إستحقت بجدارة إسم غرفة العقلاء أو الشيوخ هي أحسن مكان لنضج القوانين وتحسينها ومعالجة الأمور من زاوية بعيدة المدى، تأخذ بعين الإعتبار مصالح الأمة المتعددة الجوانب الماضية، الحاضرة والمستقبلية⁽²⁾.

أما على المستوى السياسي، فتعتبر الغرفة الثانية الوسيلة المفضلة للبحث عن الإستقرار السياسي والتوازن المؤسساتي بحكم أنها تلعب دور المهدئ والمكبح للتجاوزات الظرفية⁽³⁾ الجارفة التي تسعى إلى القضاء على المؤسسات والطلائع السياسية السابقة، وما يدل بوضوح على ذلك أن نظام الغرفتين بعدما كان مقتصرًا على البلدان الغربية في النصف الأول من القرن الماضي، أصبح في 1970 معتمدا من قبل 45 دولة ليرتفع العدد سنة 2000 إلى 70 دولة⁽⁴⁾ من بينها 16 دولة إفريقية⁽⁵⁾.

خلاصة القول، أن الإختلاف بين معارضي ومؤيدي مبدأ الإزدواجية التشريعية، يكمن في مفهومهم للديمقراطية، فالرأي الأول، يرى أن الديمقراطية هي رأي الأغلبية، وأن هذه الأخيرة يجب أن تكون سيادة في إتخاذ ما تراه لازما عن طريق مجلس واحد ينتخب لهذا الغرض ،

1-راجع بهذا الشأن: عزاوي عبد الرحمان:"تعليق على المادة 120 من الدستور"،ملتقى المؤسسات ، العدد الأول لسنة 2006 وزارة العلاقات مع البرلمان، ص13.

2- لوناتسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري ، مرجع سابق ص21.

3- صويلح بوجمعة: "مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والإستقرار"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص130. راجع أيضا: مزود حسن: "الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين". مرجع سابق ص35.

4- لمين شريط: "واقع البكاميرالية في العالم ومكانة الجزائر فيها"، مرجع سابق ص27.

5- إبراهيم بولحية: "النظام البرلماني المزدوج في بلدان إتحاد المغرب العربي" ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص79.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

أما الرأي الثاني فيميل إلى أن السيادة ومبدأ المساواة، أصبحت في المفهوم الحديث للديمقراطية مبادئ ثانوية، كونه يقوم على إعادة تنظيم السلطة من أجل المحافظة على الحريات العامة والفردية، وأن هذا التنظيم، يمكن أن يحدث بطرق مختلفة، من ذلك الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، النظام البرلماني، وازدواج السلطة التشريعية، وأن هذا الأخير يبدو مطلباً لتحقيق صيانة الحريات ومنع التجاوزات، فالمجلس الثاني يمكن أن يلعب دوراً هاماً في تحقيق ذلك كون أن له رأي في السياسة العامة.⁽¹⁾

المطلب الثاني: أسباب إعتناق المؤسس الجزائري لنظام الغرفتين

ظهرت الغرفة الثانية لضمان توازنات إقليمية وسياسية في الدول المركبة، أما في الدول البسيطة، فقد استغلت فكرة التوازنات الإقليمية لإعطاء وزن على الساحة الوطنية لجهات معينة بموجب الغرفة الثانية، وهذا ما يظهر في مجلس الشيوخ الفرنسي بهذا، يمكن تصنيف مبررات الأخذ بنظام البرلمان المزدوج الغرف إلى قسمين، الأول هو ضمان المصالح، والثاني هو ضمان لأكبر قدر ممكن من الديمقراطية⁽²⁾. لا ينكر أحد، أن ظهور المجالس الأرستقراطية في الدول الموحدة، كان الدافع من ورائه الحفاظ على مصالح هذه الطبقة، وهذا ويمكن الحديث عن تمثيل المصالح حتى في الدول الفدرالية بالنسبة للغرفة الثانية، والتي أوجدت بهدف الدفاع عن المصالح المتميزة لكل دولة على حدى.

والمعروف، أن الغرفة الأولى تعين عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، غير أن الغرفة المنتخبة بهذا الشكل لا تمثل غالبية الشعب بل غالبية المشاركين، وهو ما يعرف بنظام

1- راجع: ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة، مرجع سابق ص 238.

2 بوسلطان محمد: "نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة". مرجع سابق، ص 73.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

الديمقراطية العددية، ومن هنا فإن دور الغرفة الثانية يكمن في فتح المجال أمام فئات أخرى للمجتمع، وكذا في تمثيل المناطق والجهات التي لم يسمح لها نظام الديمقراطية العددية، بأن تمثل في الغرفة الأولى، وبذلك تضمن توازنات السلطة في الدولة مما يؤدي إلى تمتين الديمقراطية.

إن ظروف تبني نظام الغرفتين في البرلمان الجزائري، لا تمكننا من القول أن الجزائر تبنت نظام الغرفتين لضمان تمثيل المصالح، ولا لترقية التجربة الديمقراطية، لأن الغرفة الثانية، لم تظهر إلا بموجب دستور 1996، هذا الدستور الذي جاء بعد محاولة التجربة الديمقراطية التي عاشتها الجزائر، لذا يعتر تدارك أسباب إنشاء الغرفة الثانية في الجزائر أمر صعبا، لعدم وضوح الأسباب الرئيسية التي أدت بالمؤسس الجزائري لإنشائها، حيث يعتبر مبدأ الإزدواجية التشريعية من أهم التعديلات التي جاء بها دستور 1996، حيث أنشأ مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب الغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وفلسفته في تبني هذه الغرفة، تركز على أسس قانونية (الفرع الأول)، وأخرى سياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأسس القانونية للأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر

ترتكز الأسباب القانونية في تبني الغرفة الثانية في الجزائر على ضمان الإستقرار و الإستمرارية للمؤسسات الدستورية (أ)، ونظرا لعدم إشتراط شروط خاصة بالعلم والكفاءة لتولي مهام النيابة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فإن مجلس الأمة بحكم تركيبته البشرية - كونه يضم كفاءات وشخصيات وطنية - يلعب دور هيئة تفكير مما يؤدي إلى رفع مستوى كفاءة البرلمان في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها(ب).

1-ثامري عمر: سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بجامعة الجزائر 2005-2006. ص 76.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

أ-مجلس الأمة وسيلة لتحقيق استقرار المؤسسات الدستورية:

بإستثناء إنجلترا والبلدان الفدرالية، هناك إجماع على أن نظام الغرفتين ينشأ في المراحل الإنتقالية والأزمات السياسية، بحيث تعد الغرفة الثانية الوسيلة المفضلة لتجسيد الإستقرار المؤسساتاتي، فهي عبارة عن نوع من التسوية بين أطراف الصراع السياسي⁽¹⁾. أدى تبني دستور 1989 مبدأ التعددية الحزبية إلى الإندفاع نحو إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة في 26-12-1991، وذلك عن طريق الإقتراع بالاسم الواحد في دورتين، وقد أسفرت النتائج⁽²⁾ عن أغلبية إستحوذت على السلطة التشريعية الموكلة لغرفة واحدة، مع تصميمها على فرض حكومة مجلس حقيقية، لكن قبل إجراء الدور الثاني، أعلن عن حل المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾ ابتداء من 04-01-1992 وذلك إستنادا إلى أحكام المادتين 74 و120 من الدستور⁽⁴⁾، وبعدها مباشرة إستقال رئيس الجمهورية في 11-01-1992 وبذلك دخلت الجزائر عهدا جديدا يتميز بغياب المؤسسات الدستورية المنتخبة.

نظرا لعدم إمكان تولي رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة بالنيابة، بحيث تناولت المادة 84 من دستور 1989 حالة حدوث المانع أو الوفاة أو الإستقالة لرئيس الجمهورية وذلك أثناء إنعقاد البرلمان، أين يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة بالنيابة، أما بخصوص حالة إقتران شغور رئاسة الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني

1- لوناتسي جقيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري. مرجع سابق ص22.

2-أسفرت النتائج عن إنهزام الحزب الحاكم وظهور قوى سياسية جديدة، حيث فازت:الجبهة الإسلامية للإنقاذ بـ188 مقعد،جبهة القوى الإشتراكية بـ25 مقعد،جبهة التحرير الوطني بـ15 مقعد،الأحرار بـ03 مقاعد، هكذا نلاحظ أن من بين 340 مقعد متنافس عليه، 231 منها تم تحديد أصحابها، وبقيت 109 مقعد ليجرى التنافس عليها في الدور الثاني الذي كان من المقرر إجراءه في 15-01-1992.

3-تم حل المجلس الشعبي الوطني بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-92، المؤرخ 04-01-1992.

4-دستور 02-23-1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28-02-1989، ج ر رقم 09 المؤرخة في 01-03-1989، ص 130 وما بعدها.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

بسبب الحل الرئاسي، فقد نظم المؤسس فقط حالة وفاة رئيس الجمهورية مباشرة بعد الحل، أين يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة، لكن المؤسس لم يتناول حالة الإستقالة بعد الحل ربما لأن الحالة في نظره غير لائقة وغير منطقية من الناحية السياسية والمنطقية، إذ كيف لرئيس الجمهورية المقبل على إجراء إنتخابات مسبقة أو أثناء تجديد عهدة البرلمان عند نهاية مدة النيابة، أن يقدم إستقالته؟ (1).

فقد يكون الدافع لتبني نظام الغرفتين في البرلمان الجزائري، سد الفراغ المؤسساتي(على مستوى قمة هرم السلطة التنفيذية) الناتج عن إقتران حالة حل المجلس الشعبي الوطني بإستقالة رئيس الجمهورية، خاصة وأن مجلس الأمة غير قابل للحل، أضف لذلك زيادة مدة مهمته بسنة واحدة على مدة نيابة المجلس الشعبي الوطني، وكذلك على مدة العهدة الرئاسية، كل ذلك من شأنه تفادي أي فراغ دستوري ومنه ضمان استقرار واستمرارية المؤسسات الدستورية.

هكذا نلاحظ أن الهدف الأساسي من تبني نظام الغرفتين في الجزائر هو معالجة حالة الشعور التي قد تحدث في قمة الهرم الإداري، عن طريق تحويل رئيس هذه الغرفة، صلاحية رئاسة الدولة بالنيابة في حالة شعور منصب رئاسة الجمهورية، وبالتالي الإنتقال الهادئ للسلطة في حالة الشغور، إذ أن مجلس الأمة ولد من رحم أزمة سياسية واقتصادية خطيرة هددت الإستقرار المؤسساتي للدولة.

1- BOUSSOUHAH-(M) : « La situation de la constitution de 1989 » op,cit,p 78

ب-مجلس الأمة وسيلة لترشيد العمل التشريعي:

لم يشترط الدستور ولا قانون الإنتخابات والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، الكفاءة والخبرة للترشح لنيابة المجلس الشعبي الوطني، مما يؤدي إلى فوز مترشحين لا يفقهون في العمل التشريعي شيئاً، وبالنتيجة، سوء صياغة القوانين ومنه فساد التعبير عن الإرادة الشعبية. لذا قد يكون الدافع من تبني نظام الغرفتين، محاولة تدارك النقص في الكفاءات على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بحيث جعل دستور 1996 في مادته 101فقرة 02 حق الترشح والتصويت، لإختيار ثلثي أعضاء المجلس المنتخبين، في يد طبقة مسؤولة، وأكثر فهما للأمر، بل واشترطت نفس المادة على رئيس الجمهورية أن يتم إختيار الثلث المتبقي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁽¹⁾. بهذا ندرك من نوعية الفئات المشكلة لمجلس الأمة، رغبة المؤسس الدستوري في تحسين التمثيل داخل البرلمان، فهناك بعض الشخصيات ذات كفاءة علمية ومعرفية، والإطارات المسيرة، والشخصيات الوطنية التاريخية، التي قد لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية والدخول في الإنتخابات والمشاركة مع الأحزاب لأسباب مختلفة، ولكنها تستطيع تقديم مساهمات وخدمات معتبرة في ميدان العمل البرلماني، وسوف يؤدي نظام العضوية في مجلس الأمة عن طريق التعيين إلى تجنب إقصاءها من المشاركة في الحياة السياسية بواسطة الحياة النيابية⁽²⁾.

1-تنص المادة 101فقرة ثانية من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه:"ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية."

2-بوكر إدريس:"المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير"، إدارة، العدد الأول لسنة 1998 ص 43.

إن وجود غرفة ثانية، من شأنه ضمان أداء حسن العمل التشريعي، فأى نص قانوني إذا ما تمت دراسته على مستوى الغرفتين، فإنه سيكون على الأقل نصا محررا بطريقة أنجع وأحسن وفي وقت زمني أطول يسمح بتتقيقه وإعداده في صورة جيدة ليكسب إحترام المخاطبين به. وعليه فإن الغرفة الثانية ليست في الحقيقة مكبحا، إنما هي المقود الذي يعمل على تعزيز دور الغرفة الأولى⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الأسس السياسية للأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر

إن بالنظر إلى الإختصاصات الدستورية والقانونية المخولة للغرفة الثانية، فهي تعد وسيلة فعالة لتحقيق التوازن المؤسساتي، عن طريق منع الإصطدام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية(أ)، كما يعتبر مجلس الأمة أحسن مكان للتمثيل الجهوي، بإعتباره وسيلة لضمان الوحدة الوطنية وضمان التلاحم الوطني وشد بنية الدولة الجزائرية(ب).

1- مع العلم أن الصياغة الأولية للنظام الداخلي لمجلس الأمة (ج ر رقم 8 المؤرخة في 1/02/1998، ص 3 وما يليها) أقرّ هذا النظام لمجلس الأمة حقّ تعديل النصوص المعروضة عليه للمناقشة، وذلك بموجب المواد من 63 إلى 68، والمادتين 75 و 76. لكن بعد إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري برسالة رقم 18/ر.ج المؤرخة في 27 يناير 1998 التي جاء في نصها: « واعتبار أنه بمقتضى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 120 من الدستور، تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه، وأن مناقشة مجلس الأمة تنصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومن ثمّ فإنّ المؤسس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كل غرفة. وأن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار ».

بعد تدخل المجلس الدستوري، بموجب الرأي رقم 04 ر.ن.د/م د المؤرخ في 10 فبراير 1998 والمتعلق بمراقبة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ألغيت المواد من 63 إلى 68، وأعيدت صياغة المادتين 75 و 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أي المواد المتعلقة بحق مجلس الأمة في تعديل النصوص المعروضة عليه للمناقشة. وطبقاً لهذا الرأي الصادر عن المجلس الدستوري، لا يتمتع مجلس الأمة بالحق في تعديل النصوص المعروضة عليه للمناقشة. راجع أيضاً:- بوزيد لزهاري: "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، الفكر البرلماني، العدد السابع، لسنة 2004، ص 44 وما يليها.

أ- مجلس الأمة وسيلة لتحقيق توازن المؤسسات الدستورية

يعمل نظام الغرفتين على منع اصطدام السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، ويسمح بخلق نوع من التسوية، ويخفف من حدة النزاع الذي قد ينشأ بينهما، فلو نشأ نزاع مثلا بين ممثلي الحكومة من ناحية وممثلي إحدى الغرفتين من ناحية أخرى، فإن الغرفة الأخرى تقوم بدور التلطيف والتقليل من حدة النزاع. فيساعد نظام الغرفتين المعتقد في ظل دستور 1996 على إيجاد نوع من التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أين يلعب مجلس الأمة دورا هاما، عندما تكون المؤسسات الدستورية من اتجاهات حزبية مختلفة .

ففي هذا السياق، يمكن لمجلس الأمة، أن يُشكل أداة لصالح الحكومة، بحيث قد يؤدي نظام التعددية الحزبية المعتقد إلى إفراز أغلبية برلمانية معارضة لسياسة الحكومة، قد تتسبب في تجاوزات وتعسفات تهدد استقرار المؤسسات الدستورية، هذا وإن إدخال نظام القوانين العضوية ضمن التشريع الجزائري، يمنح سلطة خطيرة للبرلمان إذا ما استأثر بها مجلس نيابي واحد وذلك نظرا لأهمية هذه القوانين وعلاقتها المباشرة بمؤسسات الدولة⁽¹⁾، بذلك يصبح وجود مجلس الأمة مسألة حتمية للتخفيف من عواقب إستئثار المجلس الشعبي الوطني بالسلطة التشريعية، بهذا الشكل، يمكن للحكومة مؤيدة بالغرفة الثانية أن تكون عائقا أمام كل المبادرات القانونية غير المرغوب فيها التي تقوم بها الغرفة الأولى، وهو ما يتحقق عندما يرفض مجلس الأمة المصادقة على القوانين⁽²⁾ - التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني - بالأغلبية المطلوبة، مع العلم، أن ثلث هذا المجلس معينون من قبل رئيس الجمهورية، خاصة تلك القوانين التي تعرضت لتعديلات جوهرية لا تحضي برضا الحكومة⁽³⁾.

1- راجع المادة 123 من الدستور الحالي.

2- في دور الثلث الرئاسي في العملية التشريعية راجع أعلاه صفحة 67 .

3- لوناتسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري. مرجع سابق ص 25.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

إنه قد يحدث نزاع حاد بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول مسائل محددة ، يؤدي إلى لجوء رئيس الجمهورية لحل المجلس الشعبي الوطني ، وبالتالي إمكانية تهديد إستقرار الدولة ، على هذا ، فإن مجلس الأمة يقوم بمهمة التوفيق بين الطرفين ، وذلك من خلال الإستشارة⁽¹⁾ التي يقدمها رئيس مجلس الأمة لرئيس الجمهورية ، بحيث يمكن أن تفضي تلك الإستشارة إلى العدول عن فكرة الحل. وبذلك يشكل وجود الغرفة الثانية أداة لصالح الغرفة الأولى⁽²⁾.

بهذا يكون الدافع الأساسي لتبني نظام الغرفتين هو خلق بعض التوازنات داخل السلطة السياسية ، وإن التشكيلة البشرية لمجلس الأمة ، وممارسته لإختصاصه لخير دليل على ذلك⁽³⁾.

ب- مجلس الأمة وسيلة لضمان الوحدة الوطنية:

إذا كان المجلس الشعبي الوطني يعبر عن البعد الديمغرافي، فإن الغرفة الثانية بانتخاب أعضائها بصفة غير مباشرة ، والأهمية الخاصة التي توليها لتمثيل الفئات الإجتماعية والثقافية المكونة للمجتمع ، تشكل قفزة نوعية في ترسيخ الإستقرار الذي يميز الديمقراطيات الكبيرة والمجتمعات الحديثة...⁽⁴⁾

بهذا يظهر أن مبرر إنشاء مجلس الأمة هو الرغبة في تقرير مبدأ الوحدة الوطنية وتحقيق العدل وحسن التمثيل الإقليمي لكل الولايات مهما كان عدد سكانها ، ذلك أن المجلس الشعبي الوطني يعكس النزعة الإستقلالية للأحزاب بمختلف توجهاتها وانتشارها داخل التراب

1-المادة 129 من الدستور .

2-وهو أمر قد يستحيل تحقيقه في ظل الأوضاع الراهنة .فضلا عن عدم إلزامية هذه الإستشارة، فإن جُل رؤساء المجلس الشعبي الوطني من نفس اللون السياسي مع الحكومة ، حيث تداول على رئاسة المجلس الشعبي الوطني السادة: عبد القادر بن صالح 1997-2002، كريم بونس 2002 ليستبدل بعد إستقالته يوم 03-06-2002 بالسيد عمار سعداني يوم 23-06-002، ليتولى السيد عبد العزيز زيارى رئاسة المجلس للعهد التشريعية السادسة 2007-2012.

3-لا تعرض على مجلس الأمة إلا في النصوص التي صوت عليها، وأقرها المجلس الشعبي الوطني .

4-مقطع من تصريح السيد بشير بومعزة خلال تنصيب مجلس الأمة في 05-01-1998.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

الوطني، إذ منها ما له إمتداد وطني، ومنها ما يقتصر على بعض الولايات، ونتيجة لهذا القصور يأتي التمثيل الجغرافي لمجلس الأمة والذي يمثل وحدة التراب الوطني، بحيث يتم التمثيل على قدم المساواة ليغطي كل الولايات بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها أو إمكانياتها الإقتصادية .

فخلافًا للنائب الذي يبدو بعيدا عن شؤون الهيئات المحلية، كونه منتخب من قبل الشعب مباشرة، يعتبر عضو مجلس الأمة نفسه أقرب إلى هذه الهيئات، لإنبثاقه المباشر من الإدارة المحلية، ولإنتخابه من قبل هيئة انتخابية مشكلة من منتخبين محليين، وهو ما يعزز الفكرة القائلة، أن الغرفة الأولى تمثل الشعب نفسه، وبالتالي إمكانية التهرب من تحمل المسؤوليات، أما الغرفة الثانية فتتمثل وحدة الإقليم، مما يسمح بتحديد المسؤوليات، وما يدعم هذا الطرح، هو تمثيل الولايات في مجلس الأمة بالتساوي دون مراعاة العنصر الديمغرافي⁽¹⁾، وبذلك تكون الجزائر، من خلال مجلس الأمة، قد تبنت نظام جهوي يؤدي إلى حسن التسيير المحلي لقضايا المجتمع.⁽²⁾

وبهذه المناسبة يمكن الإشارة لبعض الملاحظات، بحيث أن الدستور الجزائري، خلافًا لنظيره الفرنسي⁽³⁾، لا ينص على تمثيل الجزائريين المقيمين بالخارج، وهو ما يدل صراحة على الطابع الإقليمي لمجلس الأمة، مع العلم، أن الدستور الجزائري، لا يحتوي على أي نص يعترف بالتمثيل الإقليمي، فهو يحدد القواعد الأساسية المتعلقة بالسيادة ولا يعترف إلا بالسيادة الشعبية، كون أن الديمقراطية تقاس بعنصر الإنسان، فالإنسان الذي هو محور بناءها.

1-راجع المادة السادسة من الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 ماس 1997 يحدد عدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر رقم 12 لـ 06-03-1997، معدل بالأمر رقم 04-02 مؤرخ في 25-02-2002 ج ر مؤرخة في 28-02-2002.

2- الطاهر خوضير: "تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين الحقيقة والتمثيل النسبي وضرورة التوازن"، الفكر البرلماني العدد الحادي عشرة 2006، ص75.

3-راجع المادة 24 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

،وبذلك فإن المهمة الدستورية لأعضاء مجلس الأمة لا تنحصر في الدفاع عن مصالح ولاية معينة أو منطقة معينة،بل تتعداها إلى تمثيل كل الوطن⁽¹⁾ .

بالرغم إختلاف أسباب إتخاذ الجزائر لنظام الغرفتين ،مع أسباب الأخذ به في الأنظمة العريقة في هذا المجال ،إلا أن النتيجة والهدف من وجود غرفة ثانية يكمن أساسا في ضمان الإستقرار والإستمرارية لمؤسسات الدولة ، يتفق الجميع،على أن إنشاء هذا المجلس جاء في مرحلة تضاربت فيها التيارات فيما بين قوى متحفظة،وأخرى تريد بناء دولة عصرية،وإذا كان هذا هو السبب في إنشاء مجلس الأمة ،فالهدف منه معارضة التغيرات الجذرية التي يمكن أن تؤدي إلى جروح عميقة لا يمكن شفاؤها⁽²⁾ .

إن هذه المبررات سرعان ما تتبخر أمام التهميش الذي عومل به مجلس الأمة، فالقول أن مجلس الأمة أداة لتحسين العمل التشريعي وإثراءه،فهو مبرر يصطدم بحرمان هذا المجلس من حق المبادرة والتعديل، أما عن كون مجلس الأمة وسيلة لضمان الوحدة الوطنية فهو يتناقض مع المادة 100 من الدستور التي تلزم البرلمان بالبقاء وفيا للثقة التي وضعها فيه ناخبيه.أما القول بأن مجلس الأمة غرفة لضمان التوازن والإستقرار المؤسساتي،يضعنا أمام تصور مفاده أن البرلمان كان في حالة تفوق وهيمنة على السلطة التنفيذية وهذا قبل ميلاد مجلس الأمة. غير أن الواقع، يؤكد خلاف ذلك، بل وأن إيجاد هذه الغرفة هو ضمان تقييد الغرفة الأولى ،وهو ما يظهر جليا من خلال سيطرة السلطة التنفيذية على تكوين البرلمان بصفة عامة ،وعلى مجلس الأمة بصفة خاصة.

1- راجع المادة 105 من الدستور الحالي. بالرغم من هذا النص، فإنه يمكن أن يفهم من مواد أخرى أن المهمة ليست وطنية بحيث ألزمت المادة 100 من الدستور البرلماني أن يبقى وفيا للثقة الموضوعة فيه ،ومما لا شك فيه أن هذه الثقة موزعة بين الهيئة الناخبة،وهو أيضا ما يمكن أن نستشفه من أحكام المواد 08-09-10 من القانون 01-01 حيث يعتبر عضو البرلمان مجرد courroie de transmission لانشغالات الناخبين إلى الهيئات العليا. بصدد طبيعة العهدة البرلمانية راجع :

- BEN ABBOU-KIRANE (F) : « droit parlementaire ALGERIEN », tome1, office des publications universitaires, Alger 09-2009.p 79.

2- لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري.مرجع سابق ص24.

المبحث الثاني

أثر نظام البكاميرالية على السيادة البرلمانية في التشريع

إرتبطت الديمقراطية في مفهومها وممارستها عبر مسيرة المجتمعات الحديثة بالانتخابات، كآلية أساسية لتجسيدها، ومنه ظل وإستمر الإقتراع العام يشكل مخاوف الجماعات التي تخشى على إمتيازاتها السياسية والإقتصادية من تحول السلطة فعلا إلى الطبقات الشعبية عن طريق تنظيمها وانطوائها في تشكيلات سياسية تعبر عن الأغلبية فيها بصدق وحرية وإستقلالية⁽¹⁾.

وإذا كانت الإجراءات الإنتخابية هي آلية تمكين الطبقات الشعبية من ممارسة السلطة والسيادة في تسيير شؤونها، فهي أيضا، الوسيلة التي يحاول البعض من خلالها فرض تقنيات وإجراءات، للحد من تحول السلطة فعلا إلى الشعب، ومن هنا وخلافا للمبادئ الديمقراطية العامة، كانت السلطة التنفيذية في ظل دستور 1963 تتولى مباشرة إقتراح المرشحين للمجلس الوطني، بحيث تنص المادة 27 من هذا الدستور على أن "السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه في الجمعية الوطنية، ترشحهم جبهة التحرير الوطني"⁽²⁾، وينتخبون لمدة خمس سنوات بالإقتراع العام السري والمباشر". وقد إعتد دستور 1976 نفس المبدأ، حيث نصت المادة 128 منه: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بناء على ترشيح قيادة الحزب"⁽²⁾، عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري".

1- فكاير نور الدين: "المنظومة الإنتخابية الجزائرية وحياد الإدارة"، النائب العدد الرابع لسنة 2004 ص14.

2- نحن الذين سطرنا.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

إذا كانت طبيعة النظام الحزبي -أي نظام الحزب الواحد- الذي إنتهجتة الدولة الجزائرية يتناسب مع هذه الترشيحات ،إلا أن للسلطة التنفيذية، - ورغم الثورة التي أحدثتها المادة 40 من دستور 1989 التي أقرت حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي،فضلا عن إلغاء مصطلح قيادة الحزب من المادة 95 من هذا الدستور،والتي أبقت على نظام الإقتراع العام السري والمباشر-، دور مهم في تكوين المجلس الشعبي الوطني ،من خلال قيامها بدور فاعل ومؤثر في العملية الإنتخابية عبر مختلف مراحلها (المطلب الأول).

أما دستور 1996 فرغم تكريسه عموما لنفس المبادئ التي جاء بها دستور 1989،إلا أنه أحدث تغييرا في تكوين المؤسسة التشريعية ؛حيث أحدث غرفة ثانية وهي مجلس الأمة ،إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ،وإذا سبق لنا التعرض لأسباب إعتناق المؤسس الدستوري الجزائري لنظام الغرفتين ،فإنه مهما تكن هذه المبررات ،فإن نظام الحكم لن يكون نيابيا بالمعنى الصحيح،إلا إذا كان البرلمان نابغا من طريق الإنتخاب . وإذا كانت أساليب الحد من ممارسة الشعب لسيادته والتعبير عن إرادته بحرية ،تمارس في المجتمعات القديمة عن طريق التضييق من دائرة ممارسته لهذه السيادة ،من خلال إقتصار الحق في الإنتخاب على الطبقات المؤهلة بإمكانياتها المالية ،أو بأهليتها العلمية ،أو بلونها أو بجنسها دون الطبقات الأخرى،فإن الأساليب الحديثة لهذا المنع تغيرت من مسعى الحد من دائرة الناخبين إلى السطو على إرادتهم وتحويل أصواتهم لفائدة الطرف الممتاز ،مستغلة في ذلك إحتوائها للتشكيلات السياسية ،أو تأثيرها على البعض الآخر،إن من خلال دراستنا لكيفية تكوين مجلس الأمة ،سيظهر لنا أثر هذا الأسلوب على العمل التشريعي للبرلمان،ومنه يعتبر نظام الغرفتين المعتمق في النظام الجزائري،مُجرد آلية لإضعاف السيادة البرلمانية في التشريع.(المطلب الثاني).

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الشعبي الوطني

يُنْتخَب نواب المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، وذلك لمدة خمس (05) سنوات، عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة⁽¹⁾، بهذا يُعتبر المجلس الشعبي الوطني المؤسسة التي تعبر عن السيادة الوطنية، كون نوابه منتخبيين مباشرة من قبل الشعب (الفرع الأول). لكن رغم محافظة المؤسس الدستوري الجزائري، على غرار معظم دساتير الأنظمة الحديثة، على فكرة الإنتخاب في تكوين المجلس الشعبي الوطني وذلك لكامل نوابه، وان كان هذا الأمر يتفق مع المثل الأعلى للديمقراطية، إلا أنه نظرا لعدم فعالية هذه المبادئ في النظام الدستوري الجزائري، فضلا عن هشاشة ضمانات العملية الانتخابية، فإنه مع تخويل الأمر 97-07 ونصوص قانونية أخرى للسلطة التنفيذية مهمة الإعداد والإشراف وتحضير العملية الانتخابية بواسطة جهازها الإداري تكون قد شاركت في عملية تأسيس هذا المجلس⁽²⁾، وبالتالي إضعاف السيادة البرلمانية في التشريع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التكوين الديمقراطي للمجلس الشعبي الوطني

تبنى النظام الدستوري الجزائري على غرار الأنظمة الديمقراطية العالمية المبادئ العامة للإنتخابات (أ)، محيلا أمر تفصيلها إلى القانون، ورغبة منه في تحقيق التمثيل الفعلي لصاحب السيادة فقد كرس مجموعة هامة من الضمانات (ب).

1-المادة 101 الفقرة الأولى من دستور 1996، والمادة 101 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات لسنة 1997 الصادر بموجب الأمر 07-97 المؤرخ في 06-03-1997 (ج ر. رقم 12-06-03-1997)، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 04-01، والقانون العضوي 07-08. وللتفصيل في الموضوع إطلع على: فكاير نور الدين: "العضوية في البرلمان"، النائب العدد الأول-2003، ص 25.

2-بوقفة عبد الله: الدستور الجزائري نشأة-فقه-تشريعا-القانون الدستوري للجمهورية، الطبعة الثالثة، دار الهدى عين مليلة -الجزائر 2005. ص 112.

أ- إعتاد المؤسس الدستوري الجزائري للمبادئ العامة للإنتخابات

مع نمو نظرية السيادة الشعبية وإنتشار المبادئ الديمقراطية، التي تجعل الشعب صاحب السيادة ومصدر كل السلطات ،إنتشرت فكرة حق الشعوب في إختيار ممثليها عن طريق الإنتخاب ،ولا يكون الإنتخاب معبر عن روح الديمقراطية، إلا بقدر ما يكون وسيلة لمشاركة أكبر عدد من المواطنين "المواطن السياسي" في عملية إسناد السلطة، وهو ما لن يتأتى إلا من خلال اعتماد مجموعة من المبادئ و الأسس التي ستضمن المشاركة الفعالة للشعب السياسي،والمتمثلة في:

أولا مبدأ عمومية الإنتخاب:بعدها كان الإقتراع مقيد بمجموعة من القيود⁽¹⁾،إعتد المبدأ والذي يمثل أهم الشروط المجسدة لمفهوم الديمقراطية⁽²⁾، كونه يؤدي إلى تغليب إرادة الشعب ،عن طريق تمتع جميع المواطنين بحق الإقتراع العام ، والذي يعني ألا تتضمن شروط الناخب شروطا خاصة بالعلم والكفاءة أو شروطا متعلقة بالثروة أو النصاب المالي، وفي هذا الصدد يقول جون جاك روسو "في مؤلفه الشهير العقد الإجتماعي "لدي الكثير من الأفكار حول حق التصويت، لكن أهمها أنه حق لا يمكن لأحد أن ينتزعه من المواطن"⁽³⁾ .

غير أن مبدأ عمومية الإنتخاب،لا يعني أنه حق مطلق ومقرر لجميع المواطنين⁽⁴⁾،إنما هو منظم بمجموعة هامة من الشروط،أهمها الجنسية والسن القانونية⁽⁵⁾ ،ثم الأهلية العقلية و المدنية- أي لم يسبق الحكم عليه بعقوبة مخلة بالشرف .

1-كان الإنتخاب قبل إعتناق مبدأ الإقتراع العام مقيدا إما بشروط مالية أو شروط متعلقة بالكفاءة ،راجع في هذا الصدد:علوان عبد الكريم:النظم السياسية والقانون الدستوري،دار الثقافة للنشر والتوزيع،الأردن 2009. ص181./ - علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها ،مرجع سابق ص96.

2-في ماهية الديمقراطية،راجع:

- ROUSSEAU(JJ) : Du contrat social ,op.cit.p55

3-عبدو سعد-علي مقلد-نعمة لإسماعيل:النظم الانتخابية، منشورات الحلبي الحقوقية ،لبنان 2005.ص31.

4-في الشروط التي تتنافى مع مبدأ الإقتراع- حلمى محمد :المبادئ الدستورية العامة،مرجع سابق ص205.

5- لم يفرق المشرع بين الرشد السياسي والرشد المدني.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

ثانياً مبدأ عمومية الترشح والذي يعد أهم وسائل مشاركة المواطن في الحياة السياسية، فالمادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽¹⁾ تنص على هذا الحق، الذي بدوره غير مطلق إنما مقيد بجملة من الشروط.

ثالثاً مبدأ دورية الانتخاب، بمعنى أن ينص الدستور على ضرورة إجراء الانتخابات بصفة دورية، تضمن الحقوق الأساسية للمواطن في مجال المشاركة في صنع السياسة العامة للدولة، و بهدف تحقيق الرقابة الشعبية على البرلمانين لتفادي إنحرافهم بالسلطة.

رابعاً مبدأ الانتخاب المباشر والذي يعد من أقرب النظم إلى الديمقراطية حيث بمقتضاه يختار الشعب نوابه دون وساطة، مما يزيد من إهتمام الشعب بأمره العامة ويُشعره بمسؤولياته ويرفع مداركه .

كرس الدستور الجزائري لسنة 1996 المبادئ السابقة بخصوص حرية الترشح⁽²⁾ لعضوية المجلس الشعبي الوطني مع إحالة تنظيم الأمر لقانون الانتخابات، وعملا بالمادة 101 فإن نواب المجلس الشعبي الوطني، يتم إنتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، فهو عام، بحيث يحق لكل مواطن تتوفر فيه الشروط المطلوبة في الناخب أن يعبر عن صوته، وسري بقصد تحقيق نزاهة العملية الانتخابية، وهذا ما سيتبين من دراسة الضمانات الخاصة بنزاهة العملية الانتخابية.

ب- أهم ضمانات العملية الانتخابية

يعتبر البرلمان في الدول الديمقراطية عصب الدولة، وأهم مصادر قوة الدفع فيها للتقدم والنمو، لذا فإن تشكيله يجب أن يحظى باهتمام الدستور، فإستوجب التكوين الديمقراطي

1-المصادق عليه من قبل الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة يوم 10-12-1948.

2-راجع المادة 50 من دستور 1996.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

للبرلمان توفر مجموعة من الضمانات ،سواء تلك المتعلقة بتحضير العملية الانتخابية،أو ضمانات أثناء العملية الانتخابية، تكون في خدمة التعددية الحزبية ،وفي خدمة المؤسسات المنتخبة:

أولا وجود هيئة مستقلة⁽¹⁾ تتولى الإشراف على العملية الانتخابية،حيث أن وظيفة النظام الانتخابي هي ترجمة الأصوات المدلى بها في العملية الانتخابية إلى مقاعد توزع على الأطراف الفائزة ،عليه فإن هذه العملية تحتاج إلى إدارة تتولى التحضير والإشراف والمتابعة الدقيقة للعملية الانتخابية ،وينبغي أن تكون هذه الإدارة متمتعة بحد أدنى من الصفات والمؤهلات التي تجعلها قادرة على إدارة العملية بشكل جيد وملتقن وشفاف،ولعل من أهم هذه الخصائص : **الإستقلالية** عن الحكومة بحيث يجب أن يحضى الجهاز الانتخابي بثقة الأحزاب ، و**الحياد** بحيث يقتصر دوره على تهيئة الساحة الانتخابية، ودون أن يهتم في ذلك بنتيجة الانتخابات ، ونظرا لأهمية وخطورة العملية الانتخابية وجب تمتع هذا الجهاز **بإحترافية** وذلك بهدف تفادي أكبر قدر ممكن من الأخطاء والشوائب.

ثانيا إن جدية وسلامة الانتخابات البرلمانية تقتضي تقسيم الدولة إلى دوائر إنتخابية متوسطة آخذين معيار الكثافة السكانية،بهدف ضمان الصفة التمثيلية لجميع الناخبين،ويلزم أن يكون تحديد هذه الدوائر بقانون يصدر عن السلطة التشريعية -وإن كان هذا الحل بدوره لا يخلوا من النقد- وألا يترك أمره للسلطة التنفيذية ،لأن الحكومة قد تعتمد إلى تفتيت الدوائر الموالية لخصومها أو ضم أجزاء منها إلى الدوائر المجاورة حيث تصبح المعارضة فيها أقلية⁽²⁾ .

1- تم إنشاء اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات بمقتضى المرسوم الرئاسي 58/97 المؤرخ في 06-03-1997 ج ر . رقم 12 . ولقد ظهرت هذه اللجنة خلال المرحلة الإنتقالية بعد الحوار والمشاورات بين رئيس الجمهورية السيد اليمين زروال والأحزاب السياسية والجمعيات والشخصيات الوطنية وذلك تجسيدا لأهداف الوفاق الوطني.

2- يطلق على هذه الوسيلة Gerry MANDE RING حاكم إحدى ولايات ماساشوسيت الأمريكية سنة 1812 الذي تقنن في استخدامها في القرن الماضي.للتفصيل راجع:عبدو سعد-علي مقلد-نعمة لإسماعيل:"النظم الانتخابية"،مرجع سابق ص 68.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

ثالثاً صدق وصفاء الجداول الانتخابية، والتي تهدف إلى إقامة مجالس تشريعية ديمقراطية تعبر بصدق عن رأي الأمة، ويتحقق ذلك بضم الجداول جميع من تتوفر فيهم شروط الانتخاب، وأن تتقح باستمرار مع الزمن، حيث تحدث تغييرات ديمغرافية وجغرافية على هيئة الناخبين، ويجب أن تكون صحيحة بحيث يتم تسجيل الناخبين في قائمة واحدة.

رابعاً يجب لضمان نزاهة الانتخابات وعدالتها، العمل على تحقيق المساواة في استخدام وسائل الإعلام بين المترشحين ومحاربة التمييز الذي يحضى به البعض منهم بسبب قوة المال أو بسبب الموقف الحكومي.

إلى جانب هذه الضمانات التمهيدية، لا بد من توافر ضمانات خاصة بالعملية الانتخابية، أي في مرحلة التصويت وإعلان النتائج، وذلك لإعتبار هذه المرحلة حاسمة وشائكة، حيث يمكن أن تتعرض خلالها العملية الانتخابية للكثير من أوجه التزييف والتزوير، وتتمثل في:

1- سرية التصويت، والذي يعني تمكين الناخب من إختيار مرشحه في مكان مغلق وبعيد عن الأنظار مع إيداعه لإختياره في ظرف مغلق وغير شفاف. تعد سرية التصويت ضمانة أساسية لحماية حرية الناخبين من إرهاب الناخبين والمنتخبين، عليه، تقرر هذه الضمانة أنه لا سلطان على الناخب إلا ضميره⁽¹⁾.

2- ضرورة حياد الهيئة المشرفة على العملية الانتخابية⁽²⁾، حيث لا يكفي التكريس القانوني لمجموعة من الضمانات لسلامة العملية، من ذلك حضور عملية الاقتراع والفرز وفتح الصناديق والتأكد من عدم وجود أوراق بداخلها، بل لا بد أن تتمتع هيئات المكاتب الانتخابية بالحياد والنزاهة، حيث يمكن في الحالة العكسية، تزوير الانتخابات بطرق عدة منها السماح لأشخاص غير مسجلين بالانتخاب وإستبدال الصناديق بأخرى معدة سلفاً.

1-د علي محمد الدباس: السلطة التشريعية و ضمانات إستقلالها،، مرجع سابق ص144.

2-تنص المادة 23 من الدستور الحالي على: "عدم تحيز الإدارة يضمه القانون".

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

ورغم التكريس القانوني للمبادئ والضمانات السابقة وتفعيل قانون الانتخابات وتفصيله لهذه الأحكام، يلاحظ عدم حياد السلطة التنفيذية في تسيير العملية الانتخابية، ابتداء من إعدادها للدوائر الانتخابية⁽¹⁾ ولجداول الهيئة الناخبة⁽²⁾، و تأثيرها على اللجنة المكلفة بمراقبة الانتخابات⁽³⁾ فضلا عن تأثيرها على نوع خاص من الهيئة الناخبة⁽⁴⁾. والمقصود هنا هي أفراد أسلاك الأمن المختلفة إضافة إلى واجب الطاعة المفروض عليها، فإن مشاركة هذه الفئات في الحياة السياسية، قد يقحم الجدل السياسي والخلافات الحزبية داخل هذه الصفوف وهو ما من شأنه أن يقسم الهيئة الأمنية ويفرقها⁽⁵⁾. كما تختص السلطة التنفيذية بتعيينها لأعضاء المكاتب الانتخابية⁽⁶⁾.

- 1- وذلك بموجب الأمر 08-97 المؤرخ في 06-03-1997، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخابات البرلمان، ج ر عدد 12 ص 28، المعدل بالأمر 04-02 المؤرخ في 25-02-2002. ج ر عدد 15.
- 2- راجع الأمر 07-97. المواد من 16 إلى 27 المتعلقة بكيفية قيام السلطة التنفيذية بوضع القوائم الانتخابية ومراجعتها.
- 3- فإذا كان وفقا للأرضية المتضمنة إنشاء اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية أن يكون لكل حزب ممثل واحد في اللجنة فإن للإدارة ممثل واحد يتمتع بسلطة القرار عن كل وزارة من الوزارات الآتية: الشؤون الخارجية، العدل، الداخلية، الإتصال، لإضافة إلى ثلاثة شخصيات وطنية مستقلة، وممثل عن المرصد الوطني لحقوق الإنسان وممثل عن الرابطة الجزائرية لحقوق الإنسان.
- 4- راجع بهذا الصدد: علي محمد الدباس: **السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها**. مرجع سابق ص 140.
- 5- يذكر في هذا الصدد أنه عند إستفتاء الشعب الفرنسي على القنصلية لمدى الحياة جمع أحد الجنرالات قواته وخطب فيها قائلا "أيها الرفاق إن المطلوب منكم هو تعيين نابليون بونا بارت قنصلا لمدى الحياة، والآراء حرة حرية تامة، ولكني أحذركم أن أول فرد منكم لا يصوت بالموافقة سيعدم رميا بالرصاص على رأس فرقته فلتحيا الحرية"، كما حدث بمناسبة إستفتاء سنة 1851 أن وضع أحد الجنرالات قبعته فوق صندوق الإنتخاب المخصص للإجابة بـ "لا" ولم يتجرأ أحد على إزعاجه غي ذلك./ محمد عاطف البنا: **الوسيط في النظم السياسية**، مرجع سابق، ص 301.
- 6- راجع المادة 40 من القانون العضوي 04-01 ".... يعين أعضاء مكاتب التصويت... بقرار من الوالي....".
- هذا بالإضافة إلى مجموعة هامة من التدخلات التي تقوم بها الإدارة في جوهر العملية الانتخابية، راجع بهذا الصدد، فكاير نور الدين: **"المنظومة الانتخابية الجزائرية وحياد الإدارة"**، مرجع سابق، ص 17.

الفرع الثاني: تحكم السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية

إذا كانت السلطة التنفيذية لا تلعب أي دور ظاهري في تكوين المجلس الشعبي الوطني، حيث يتم اختيار النواب مباشرة من طرف الشعب، إلا أن تدخلها لتنظيم قانون الانتخابات بواسطة أمر (أ)، وكذا سيطرتها على الإجراءات التمهيدية للانتخابات التشريعية يجعلها، في الواقع تهيمن على تكوين المجلس (ب)، وما يزيد من أهمية وفعالية دورها في العملية، هو تحكمها في وسائل إسئطلاع الرأي العام وتوجيهه، مما يمكنها من تقصص اللحظة السياسية المناسبة لإجراء العملية (ج).

1- تنظيم قانون الانتخابات بواسطة أمر:

رغم صراحة الدستور في منح البرلمان صلاحية التشريع في نظام الانتخابات⁽¹⁾، إلا أن السلطة التنفيذية بهدف تحكمها في السلطة التشريعية، قامت بتنظيم قانون الانتخابات بواسطة الأمر 07-97⁽²⁾، مدعمة ذلك بجملة من الأوامر والمراسيم التنفيذية، لتضمن بذلك سيطرتها على العمل البرلماني بصفة عامة، وعمله التشريعي بصفة خاصة⁽³⁾. مع الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية إتخذ الأمر 07-97 تطبيقاً للحكم الإنتقالي الوارد في المادة 179 من دستور 1996، والذي توقع إلغاءه⁽⁴⁾ وإصدار قانون جديد، إلا أنه أراد الطابع النهائي لهذا الأمر، ليقيد بذلك البرلمان منذ أول دورة تشريعية له، وهذا ما تؤكد بوضوح المادة 180 من دستور 1996.⁽⁵⁾

1-راجع المادة 02-123 من دستور 1996.

2- الأمر 07-97 المؤرخ في 06-03-1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ج ر رقم 12، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 01-04 لـ 07-02-2004 ج ر رقم 09، وبالقانون العضوي رقم 08-07 لـ 28-07-2007 ج ر رقم 48. للإشارة فإن هذا الأمر جاء في المرحلة الإنتقالية أي قبل وضع المؤسسات المنبثقة من دستور 1996.

3- محمد الخطيب سعدى: العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008. ص 20. /راجع أيضا: عاشوري العيد: "كيفية إقرار قانوني الانتخابات والدوائر الانتخابية في المجلس الوطني الإنتقالي"، النائب العدد الرابع لسنة 2004 ص ص 18-21.

4-بحيث صدر الأمر 07-97 في 06-03-1997 في حين حل المجلس الوطني الإنتقالي في 18-05-1997. أي أنه صدر قبل إنتهاء مهمة المجلس الوطني الإنتقالي وهو ما يخالف المادة 179". وكذا رئيس الجمهورية بعد إنتهاء هذه المهمة...

5-تنص المادة 180 "يستمر سريان...الدستور"، للمزيد من المعلومات راجع: جبار عبد المجيد: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات" إدارة العدد الثاني لسنة 2000، ص 53.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

كما يجب التذكير أن مسألة الانتخابات سيما التشريعية منها ليست بموضوع عادي لينظم بواسطة أمر، إنما هو موضوع دستوري ذا أهمية ديمقراطية⁽¹⁾، غير انه مع إحالة الدستور تنظيم الأمور التفصيلية إلى القانون، يكون قد فتح الباب واسعا أمام السلطة التنفيذية لتقوية سيطرتها على البرلمان⁽²⁾. مع العلم أن موضوع الانتخابات رغم أهميته ليس من القوانين التي تستدعيها حالة الضرورة والإستعجال⁽³⁾.

وقد إمتد تنظيم السلطة التنفيذية للموضوع ليشمل جميع المسائل ذات العلاقة بقانون الانتخابات، متجاهلة بذلك صاحب الشأن في الأمر ولعل أهم ما نظمتها السلطة بأوامر في هذا الشأن الأمر 08/97⁽⁴⁾ وكذا الأمر 09/97⁽⁵⁾ بالإضافة إلى مجموعة هامة من النصوص التطبيقية لقانون الانتخابات⁽⁶⁾.

-
- 1- سعيان أحمد: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 2-راجع على سبيل المثال المواد: 71-101-103 من دستور 1996.
 - 3-مهندس صالح الطراونة: العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية، مرجع سابق ص 61.
 - 4-الأمر رقم 08-97 مؤرخ في 06-03-1997 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان، ج ر رقم 12، معدل بالأمر 04-02 مؤرخ في 25-02-2002 ج ر 15..
 - 5-الأمر 09-97 مؤرخ في 06-03-1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.
 - 6-والمتمثلة في المراسيم التنفيذية التالية:
-مرسوم تنفيذي رقم 61/97 مؤرخ في 15-03-1997 يحدد شروط تسخير المستخدمين خلال الانتخابات، ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997 المعدل بالمرسوم التنفيذي 67-04 مؤرخ في 07-03-2004، ج ر مؤرخة في 70-03-2004.
- مرسوم تنفيذي رقم 62/97 مؤرخ في 15-03-1997 يحدد شروط تصويت المواطنين الجزائريين المقيمين بالخارج في إنتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني وكيفيات ذلك. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.
- مرسوم تنفيذي رقم 63/97 مؤرخ في 15-03-1997 يحدد قواعد عمل اللجنة الإدارية الانتخابية. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.
- مرسوم تنفيذي رقم 64/97 مؤرخ في 15-03-1997 يحدد كيفيات إعداد بطاقة الناخب وتسليمها ومدة صلاحيتها. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 83/02 مؤرخ في 05-03-2002. ج ر 16 مؤرخة في 16-03-2002. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.

=====

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

-
- =====
- مرسوم تنفيذي رقم 65/97 مؤرخ في 15-03-1997 يحدد نص أوراق التصويت لإنتخاب المجلس الشعبي الوطني ومميزاتها التقنية. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.
 - مرسوم تنفيذي رقم 67/97 مؤرخ في 15-03-1997 يحدد كفاءات تطبيق المادة 63 من الأمر 07-97 المؤرخ في 06-03-1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.
 - مرسوم تنفيذي رقم 69/97 مؤرخ في 15-03-1997 يتعلق بإستمارة التصريح بالترشح في قوائم المرشحين لإنتخاب المجلس الشعبي الوطني. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.
 - مرسوم تنفيذي رقم 70/97 مؤرخ في 15-03-1997 يتعلق بإيداع قوائم الترشيحات لإنتخاب المجلس الشعبي الوطني. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.
 - مرسوم تنفيذي رقم 71/97 مؤرخ في 15-03-1997 يتعلق بإستمارة إكتتاب التوقيعات في صالح قوائم المترشحين الأحرار لإنتخاب المجلس الشعبي الوطني. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.
 - مرسوم تنفيذي رقم 74/97 مؤرخ في 15-03-1997 يحدد كفاءات تطبيق المادة 41 من الأمر 07-97 . المؤرخ في 06-03-1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.
 - مرسوم تنفيذي رقم 75/97 مؤرخ في 15-03-1997 يحدد كفاءات تطبيق المادة 193 من الأمر 07-97 . المؤرخ في 06-03-1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997. معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 124/07 المؤرخ في 02 ماي 2007. ج ر 28 مؤرخة في 02-05-2007.
 - مرسوم تنفيذي رقم 77/97 مؤرخ في 15-03-1997 يحدد بعض القواعد الخاصة بعمل اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات التشريعية. ج ر 14 مؤرخة في 15-03-1997.
 - مرسوم تنفيذي رقم 178/99 مؤرخ في 03 أوت 1999 يحدد كفاءات تطبيق المادة 166 من الأمر 07-97 . المؤرخ في 06-03-1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات. ج ر رقم 53 مؤرخة في 08-08-1999.
 - مرسوم تنفيذي رقم 84/02 مؤرخ في 05-03-2002 يحدد كفاءات تعيين ممثلي قوائم المرشحين في مستوى مراكز التصويت ومكاتب التصويت ويضبط كفاءات ممارسة رقابة عمليات التصويت. ج ر 16 مؤرخة في 05-03-2002.
 - مرسوم تنفيذي رقم 87/02 مؤرخ في 05-03-2002 يحدد كفاءات تطبيق أحكام المادة 05 من الأمر 07-97 المؤرخ في 06-03-1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات. ج ر 16 مؤرخة في 05-03-2002.
 - مرسوم تنفيذي رقم 69/04 مؤرخ في 04-03-2004 يحدد كفاءات تطبيق المادة 40 من الأمر 07-97 . المؤرخ في 06-03-1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات. ج ر رقم 13 مؤرخة في 07-03-2004.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

وإذا كان المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على أنه "لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من إختصاص القانون العضوي إلا إذا أدرج في مشروع أو إقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا" مما يستلزم خضوع هذا التعديل للرقابة الوجوبية المسبقة للمجلس الدستوري، فإنه مع إمكانية إحالة القانون العضوي إلى التنظيم من أجل تحديد كيفية تطبيق أحكامه، يفترض - عملا بأحكام المادة 123فقرة 02 من الدستور التي تقضي بوجوبية عرض القوانين العضوية في مجملها على المجلس الدستوري-، تطرق المجلس لهذه الإحالة نفسها، غير أن إحالة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات إلى التنظيم من أجل تحديد كيفية تطبيق العديد من مواده، لم تخضع لإجراء الرقابة، حيث لم يتعرض المجلس الدستوري إلى مطابقة أو عدم مطابقة هذه التنظيمات للدستور، مما قد يفهم منه إعطاء السلطة التنفيذية حرية مطلقة لتنظيم هذه الأحكام وهو ما يدل صراحة على تحكمها على تكوين السلطة التشريعية⁽¹⁾.

ب- دور السلطة التنفيذية في الإجراءات التمهيدية للعملية الإنتخابية

لعل أهم الإجراءات التمهيدية التي تضطلع بها السلطة التنفيذية دون غيرها، مسألة تحديد الدوائر الانتخابية، إعداد جداول الإنتخاب وتنقيحها، قبول أو رفض أوراق المرشحين للعضوية، تشكيل اللجان الانتخابية، دعوة الهيئة الانتخابية بموجب مرسوم رئاسي، إعلان ختام عملية الاقتراع، فرز الأصوات، إعلان النتائج النهائية للانتخابات، تقديم مساعدات مالية للمرشحين لتمويل الحملة الانتخابية... الخ.

1- خبالي فطة: "دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني لسنة 2008، ص130.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

إن القاعدة المتبعة في الوقت الحاضر هي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية، بحيث تنتخب كل دائرة نائب أو أكثر، وذلك بهدف تمكين الناخبين من معرفة المرشحين والحكم عليهم، والقاعدة أن تنظم الدوائر الانتخابية بقانون⁽¹⁾، حتى لا يترك أمره للسلطة التنفيذية التي يخشى أن تتخذه وسيلة لتمكين أنصارها من النجاح وتشتيت الدوائر الموالية لخصومها في دوائر متفرقة، فينعدم أثرهم، خصوصا إذا كانت الدولة لا تعتنى بالأقليات السياسية⁽²⁾.

يمكن للسلطة التنفيذية من خلال سيطرتها على هذه الإجراءات تمزيق الدوائر الانتخابية وتشتيت خصومها في دوائر متفرقة يصبحون فيها أقليات، كما يمكنها تجميعهم في دوائر كبيرة مولية لها، بمعنى آخر بإمكانها توجيه مسار الانتخابات وتوجيه نتائجها عبر تحديدها للدوائر الانتخابية، حسب تقسيمات جغرافية وإدارية، تكون قد راعت فيها أساسا أو تجمعاً طائفاً أو سياسياً معيناً، كل ذلك بما يضمن فوز مرشحين محددين.

إن صحة الجداول الانتخابية التي تشمل مجموع الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط الناخب، أمر أساسي، فبقدر ما فيها من دقة، يكون صدق التعبير عن رأي الأمة، فإذا تسرب إليها الخلل بزيادة أشخاص لا حق لهم في الانتخاب، أو حذف آخرين لهم حق الاشتراك، ترتب عن ذلك تشويه الانتخابات في أساسها وتحوير رأي الأمة عن حقيقته. يتم تحضير الجداول الانتخابية بصريح نص المواد 19 و 20 و 27 من الأمر 07/97 من طرف هيئة إدارية معينة من قبل السلطة التنفيذية نفسها ونفس الأمر بالنسبة لمراجعتها.

1- وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 30 فقرة 02 من الأمر 07-97. ورغم ذلك فقد نظم بأمر رئاسي.
2- الطماوي سليمان محمد: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة، مرجع سابق ص 185.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

كما تملك السلطة التنفيذية سلطة تقديرية لقبول أو رفض أوراق المرشحين لعضوية البرلمان، عن طريق تقديرها لمدى توافر الشروط⁽¹⁾ القانونية في المرشح من عدمها. وتختص السلطة التنفيذية دون سواها بحق الدعوة لإجراء الانتخابات، وذلك بواسطة مرسوم رئاسي⁽²⁾ وذلك في حالة انتهاء العهدة القانونية للبرلمان أو في حالة حله، وبذلك يكون بيدها اختيار اللحظة السياسية المناسبة لإجراء الانتخابات.

ج- التحكم في وسائل استطلاع وتوجيه الرأي العام

تُمثل دراسات الرأي العام في الوقت الحالي موضوعا هاما في الأنظمة السياسية المعاصرة، فالرأي العام هو رأي الجماهير الشعبية والتي تشكل العنصر الأساسي من العناصر المكونة للدولة، ولا تخفى أهمية الدور الذي يلعبه الرأي العام في صياغة سياسة الحكومات والتأثير على إتجاهاتها، ومن هنا تحاول الأنظمة التعرف على إتجاهات الرأي العام والحصول على التأييد لسياساتها مستغلة في ذلك سيطرتها على وسائل الإعلام⁽³⁾.

1- شروط القابلية للإنتخاب في البرلمان: راجع المادة 50 من الدستور، والمواد 05 و07 و107 من الأمر 07-97، والتي يمكن إيجازها في: السن بحيث يجب على المترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغا من العمر على الأقل 28 سنة كاملة يوم الإقتراع سواء كان رجلا أو امرأة، و40 سنة بالنسبة للعضوية في مجلس الأمة، وتحسب السنة بـ 12 شهرا كاملا، ويفترض ميلاد الأشخاص غير المحدد يوم وشهر ميلادهم في اليوم الأول من الشهر الأول للسنة المولودون فيها والمقابلة للسن المطلوبة للعضوية.

الجنسية: يجب أن يكون المترشح ذو جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ 05 سنوات كاملة والجنسية الأصلية هي التي يكتسبها الشخص أصلا بالنسب أو بالإقليم أي- بالولادة بالجزائر.

التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: يجب على المترشح أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولذلك يجب أن يكون بالغا سن الرشد ويتمتع بقواه العقلية، معافى من كل عته أو جنون أو سفه أو غفلة، له أهلية تصرف كاملة غير مشوبة بعيب من عيوب الأهلية، أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية من حق الإنتخاب والترشح وممارسة الوظائف في الدولة.

السوابق العدلية: يجب على المترشح ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا بسبب إرتكابه أفعال وصفها القانون جنائية مهما كانت طبيعتها، أو جنحة شريطة أن يكون الحكم بشأنها قد أقر عقوبة الحبس وهي من الجرح التي أجاز فيها المشرع الحكم بالحرمان من ممارسة حق الإنتخاب كعقوبة تبعية أو تكميلية من العقوبات الواردة في المواد 08 و09 من قانون العقوبات.

2- راجع المادة 29 من الأمر 07-97.

3- محمد نصر مهنا: في النظام الدستوري والسياسي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية 2005. ص 351.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

يشكل الإعلام بوسائله المتعددة المرئية والمسموعة والمقروءة عصب الحياة في المجتمعات الحديثة، بصفته مصدرا رئيسيا في بناء الحياة الإجتماعية للمواطن وهو المرآة التي تعكس مدى ما توصلت إليه الأمم من رقي وديمقراطية في التعبير عن مواقف الإنسان وتطلعاته وأمانيه.

فإذا كانت هذه الوسائل ضرورية لأجهزة الدولة ومؤسساتها المختلفة، فإنها بلا شك حتمية للبرلمان، بحكم طبيعته الجماهيرية ومهامه التشريعية والرقابية، ومن هنا جاءت أهمية الإعلام البرلماني حيث أصبح بمثابة البنية التحتية لتنمية المؤسسة البرلمانية من جهة، ووسيلة لإنعاش المناخ الديمقراطي من أخرى، لذا فإن العمل على تطوير نظم إتصالات الإعلام البرلماني، يعد من الضرورات، لتدعيم قرارات المجالس النيابية والإرتقاء بالعمل البرلماني، وتقوية موقع ممثلي الشعب، وإضافة الشفافية والموضوعية على العمل البرلماني⁽¹⁾.

وفي ظل إنعدام إعلام برلماني فعال، حيث لا وجود لقناة تلفزيونية أو إذاعية برلمانية متخصصة تساعد على شرح إجراءات العملية التشريعية، إضافة إلى فعاليتها في التأثير على السلوك النيابي، حيث يوضع النائب بصورة دائمة تحت المراقبة الشعبية، هذا إلى جانب دعمها للقرار التشريعي من خلال فتح النقاش مع المواطنين لمعرفة آرائهم حول المسألة المثارة في البرلمان قبل إتخاذ القرار ، أو لصحافة برلمانية متخصصة لإعتبار أن الصحافة تعد الوسيلة الأكثر شيوعا والمنبر الأكثر فاعلية فـي توصيل المعلومة البرلمانية إلى القارئ ،حيث

1-الخياط محمد حسين : "الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب"، مرجع سابق ص 151.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

يمكن من خلالها نقل مختلف المبادرات بالقوانين إلى الرأي العام وذلك بهدف قياس اتجاهاته من أجل تدعيم قرارات المجالس النيابية، والارتقاء بمستوى العمل البرلماني، فقد إكتفى البرلمان ببعض الدوريات الضيقة الإنتشار.

لذا فإن للسلطة التنفيذية قدرة للتأثير على الرأي العام، حيث تعمل على إستقطابه وإستمالته تجاه سياستها، مستخدمة في ذلك كافة ما لها من وسائل الإتصال الحديثة للوصول لهذا الهدف.

إن سيطرة السلطة التنفيذية على وسائل الإعلام والتحليل والرقابة، سيمكنها بلا شك من التعريف بسياستها وبالتالي توجيه الرأي العام وتظفر بمساندته في مواجهة بقية السلطات، وقد أكد الواقع أن سيطرة السلطة على هذه الوسائل سيحقق أهدافها نظرا لقيامها بدور فعال في تسيير وتوجيه وسائل النشر والإعلام، ولعل هذا الوضع هو الذي جعل السلطة التنفيذية في مركز متفوق على البرلمان، فبفضل هذه الإمكانيات، أصبح من اليسر عليها معرفة اللحظة السياسية المناسبة والاستعداد لها، لإختيار الوقت المناسب لإجراء الإنتخابات أو طرح موضوع ما للاستفتاء.

يعتبر المجلس الشعبي الوطني بإعتباره سلطة تشريعية منتخبة من أصلب أعمدة الديمقراطية، غير أن ذلك لن يكون إلا في بلد يكون فيه الوعي السياسي قد بلغ من النضج حدا كبيرا، أما التجربة الجزائرية فهي تحتاج إلى مجلس يكون فيه أشخاص ذوي كفاءة علمية وتحليلية تمكن من تدارك الأوضاع.

المطلب الثاني: إنتقاء أعضاء مجلس الأمة وأثره على العمل التشريعي

إن تدارك الأسباب الحقيقية التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى إعتناق مبدأ الإزدواجية التشريعية، تظهر بوضوح من دراستنا لآليات إنتقاء أعضاء مجلس الأمة ،ولا سيما دور السلطة التنفيذية في العملية.

يظهر دور السلطة التنفيذية جليا في تكوين مجلس الأمة من خلال تدخلها المباشر عن طريق رئيس الجمهورية في إنتقاء ثلث أعضاء المجلس، و بصفة غير مباشرة، بواسطة تحكمها في الهيئة الناخبة المختصة بعملية إختيار الثلثين (الفرع الأول).

إن لكيفية إنتقاء أعضاء مجلس الأمة أثر بالغ على حياده، وعلى الأداء التشريعي للمجلس الشعبي الوطني، وبهذه الأوضاع يشكل مجلس الأمة وسيلة للإعتراض المطلق على القوانين، بالنظر لإجراءات المصادقة على مستوى هذا المجلس وكذا إلى الإختصاصات التي يتمتع بها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: كيفية تكوين مجلس الأمة

يتشكل مجلس الأمة من عدد يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهو حاليا 144 عضو⁽¹⁾ ، وطبقا لأحكام الدستور فإن النظام السياسي الجزائري يأخذ بوسيلتين مختلفتين لتشكيل هيئة نيابية واحدة، فيأخذ بالإنتخاب غير المباشر لتعيين ثلثي المجلس (أ)، ويأخذ بوسيلة مبدئيا غير ديمقراطية لتعيين الثلث المتبقي (ب).

1-مدة نيابة أعضاء مجلس الأمة ست (6)سنوات، يحدد عدد الأعضاء بالنصف كل 03 سنوات يشمل التجديد الجزئي في نهاية كل 03 سنوات نصف المنتخبين ونصف المعينين، أي 48 عضو من المنتخبين(واحد لكل ولاية) و24 عضو من المعينين.

=====

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

أ- الأعضاء المنتخبون

يختار ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والإجباري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية⁽¹⁾، بعدد عضوين عن كل ولاية مهما بلغ عدد سكانها⁽²⁾. وإذا كان إعتقاد نظام الإقتراع غير المباشر على مستوى مجلس الأمة بهدف التخفيف من مساوئ الإقتراع المباشر، حيث جعل حق الإقتراع في يد طبقة مسؤولة وأكثر فهما للأمور⁽³⁾، ومن جهة أخرى كان بهدف التمثيل الحسن للجماعات المحلية⁽⁴⁾. فإنه ينطوي على عدة سلبيات أهمها:

طريقة التجديد هذه تثير مسألة تطرح نفسها بمناسبة التجديد الأول في كل الهيئات التي تعمل بالتجديد الجزئي، وهي طريقة تعين النصف الذي سيخرج على إثر إنتهاء الثلاث سنوات الأولى.-أي- بعد إنقضاء نصف المدة الدستورية وهي ست سنوات. الطريقة التي تستعمل في مثل هذه الحالات هي استخراج الجزء اللازم تجديده عن طريق القرعة. وهذا ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري إذ قرر في المادة 181 ضمن طائفة الأحكام الإنتقالية أن يجدد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة، ويستخلف مجمل الأعضاء الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في إقتخابهم أو تعيينهم. في التجديد الجزئي الأول يخرج عن طريق القرعة نصف من المنتخبين ونصف من المعينين ويعوضون بالطريقة نفسها المتبعة لتشكيل المجلس. بعد التجديد الأول وفي نهاية كل 03 سنوات يكون نصف أعضاء المجلس قد أنهوا مدة الست(6) سنوات، بذلك تنتهي مدة نيابتهم بحكم القانون قانونا، ومن دون قرعة ويتواصل التجديد بالمنوال نفسه مع نهاية كل 03 سنوات.

نشير أخيرا إلى أن رغم صراحة المادة 181فقرة 02 من الدستور التي تنص على أن القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ست(6) سنوات. فضلا عن رأي المجلس الدستوري المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي 99-02 للدستور بشأن المادة 11 منه "...يكون قد أغفل الإشارة إلى الحكم الإنتقالي الوارد في الفقرة الثانية من المادة 181..."، فقد تم إستبدال رئيس مجلس الأمة يوم 12-04-2001، وبذلك تم تطبيق أحكام المادة 114 فقرة 02.

وقد تداول على رئاسة مجلس الأمة ثلاثة رؤساء هم السادة: بشير بومعزة إنتخب يوم 05-01-1998 و إنتهت عهده بعد التجديد النصفي للأعضاء، ثم السيد محمد الشريف مساعدية إنتخب يوم 12-04-1998 و إنتهت عهده بوفاته يوم 01-06-2001، وأخير عبد القادر بن صالح إنتخب يوم 02-07-2002، وهو من تولى رئاسة المجلس لثلاث عهديات.

1-المادة 123 من الأمر 07-97.

2-المادة 06 من امر 08-97 المعدل بالأمر 04-02.

3-يقال مراد، نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته-دراسة مقارنة الجزائر مصر، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009، ص150.

4-الطاهر خضير: "تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين الحقيقة والتمثيل النسبي وضرورة التوازن"، الفكر البرلماني عدد 11/2006، ص76-جوديار محمد: "مجلس الأمة كرمز للثنائية البرلمانية الواعدة"، الفكر البرلماني عدد 11 لسنة 2006، ص61.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

أولا صغر الهيئة الناخبة مما يؤدي إلى سهولة التأثير عليها من طرف السلطة التنفيذية، فضلا عن إعطاء فرصة للحزب الحاصل على أكثرية المقاعد في الإنتخابات المحلية بالإنفراد بتشكيل مجلس الأمة .

ثانيا إذا كان نمط الاقتراع غير المباشر هو النمط الأكثر شيوعا لتشكيل المجلس الأعلى في ظل الأنظمة الآخذة بمبدأ ازدواجية المجالس، فإن هذا الأسلوب لا يتضمن قرينة التمثيل الحقيقي للأمة، مما يقرر سمو المنتخبين المحليين على صاحب السيادة ومصدر كل السلطات، وذلك يتناقض مع مبدأ السيادة الشعبية وهو أمر يتنافى مع ما هو مقرر في المواد 6 و7 و8 من دستور 1996، فضلا عن إحترام نص المادة 50 من الدستور المتضمنة حرية وحق الترشح لعضوية هذا المجلس.

ثالثا إن جعل الإنتخاب أمر إجباري على المنتخبين المحليين يتناقض مع المبادئ الديمقراطية، التي تقضي بحرية الناخب في الإمتناع عن الإدلاء برأيه في الإنتخابات ، وكذا مقاطعتها والتي تقضي كذلك بأن الانتخاب حق شخصي إن شاء إستعمله وان شاء تركه⁽¹⁾ .

رابعا يعد حصر المشرع لحق الترشح على المنتخبين المحليين⁽²⁾،-بالإضافة إلى أن فقدان العضوية في المجلس المحلي غالبا ما يؤدي إلى قطع الصلة وفسخ العقد الأخلاقي بين العضو والناخبين،بحكم أن هؤلاء الأخيرين غالبا ما ينظرون إلى المنتخب المحلي الذي فاز بعضوية مجلس الأمة،على أنه ما إنتقل إلى هذا المجلس إلا لخدمة مصالحه الشخصية مخالفة للمبدأ العام الضامن لحرية الترشح المنصوص عليه في المادة 50 من الدستور.

1-عبدو سعد-علي مقلد-نعمة لإسماعيل:النظم الإنتخابية،مرجع سابق ص32.

2-راجع المادة 127 من الأمر 07-97.المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.مرجع سابق.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

خامساً يُعد جعل قانون الإنتخابات الأفضلية في حالة تعادل الأصوات للمرشح الأكبر سناً⁽¹⁾ ، أمر مخالف لمبدأ العدالة والمساواة، فإن كبر السن لا يعتبر مبرراً كافياً، بل بالعكس قد يكون الصغر سناً أكثر كفاءة وأرقى مستوى.

سادساً إن الترابط بهذا الشكل بين الترشيح والإقتراع وفق نمط الإنتخاب غير المباشر مفاده استحداث هيئة انتخابية قد تسمى بالناخبين الكبار les grands électeurs ، وهو ما يتنافى مع المبادئ الدستورية العامة المقررة في هذا الشأن، وبهذا يكون المؤسس قد أخل بمبدأ التمثيل الديمقراطي من خلال إستحداث الغرفة الثانية.

ب- الأعضاء المعينون

تتجسد هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان من خلال الحق الدستوري لرئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وعدد الأعضاء المعينون هو 48 عضو⁽²⁾. إذا كان هذا التعيين يساهم بتدارك النقص في الكفاءات مما يساعد على ترقية عمل المجلس وتجعله يقوم بدوره على أحسن وجه، وإن كان المجلس يشكل وسيلة لتحقيق التآني وأسلوب لمراجعة التشريع الصادر عن المجلس الشعبي الوطني، فإنه يشكل إخلالاً بمبدأ السيادة الشعبية ومبدأ حرية الترشيح، ذلك بأن العضو سيدين بالولاء لمن عينه، ومن ثم سيتحول من عضو نيابي إلى أداة تأثير مباشرة لصالح السلطة التنفيذية داخل البرلمان.

أضف إلى أن مبرر الكفاءة ضعيف، ذلك أن تعيين عدد محدود من الأعضاء لن يجدي نفعاً من ناحية التأثير على اتجاهات المجلس في مجموعه، عليه فلتحقيق الكفاءة وجب تعيين جل أعضاءه لا بعضهم أو على الأقل غالبته لا ثلثه⁽³⁾.

1-المادة147من الأمر07-97.

2-راجع المادة101فقرة02، وكذا المادة السادسة من الأمر 08-97 المعدل بالأمر 04-02 المتعلق بالدوائر الانتخابية. عضوين عن كل ولاية والناجح يكون 96 عضو، وهو ما يمثل ثلثي الأعضاء، أما الثلث فيساوي 48 عضو.

3-غير أن هذا الثلث كاف لقبول القانون، بالنظر إلى النصاب الدستوري المفروض للمصادقة على القوانين في هذا المجلس.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

لم يضع الدستور شروطا واضحة لتقييد إختيار رئيس الجمهورية للأعضاء،إنما نص على عبارات مطاطة ، يصعب تحديد ماهية الكفاءة والشخصية الوطنية ، لذا يمكن لرئيس الجمهورية تعيين أي شخص يريده.وبالرجوع إلى التجربة القصيرة لمجلس الأمة ، نجد إن الرئيس قد عين وزراء ،وضباط سامين في الجيش، وسفراء سابقين ،وممثلين عن بعض الاتحادات الوطنية ،وبذلك يكون رئيس الجمهورية قد راعى الطابع السياسي، وبهذا أصبح مجلس الأمة يشبه إلى حد بعيد مجلس اللوردات الاريستوقراطي الوراثي ،وهو أمر في الحقيقة يحرم الكفاءات والشخصيات الوطنية بقدر ما يخدمها (1).

فضلا عن ذلك لم ينص لا الدستور ولا الأمر 07/97 على ميعاد محدد لتعيين هؤلاء الأعضاء، مما يتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تعيينهم بعد ظهور نتائج الإنتخابات بهدف التفحص المسبق للنتائج ومعرفة ماهية الشرائح السياسية المترتبة على انتخاب الثلثين.بهذه الأوضاع يشكل المجلس وسيلة هامة للاعتراض المطلق على القوانين .

الفرع الثاني:أثر طريقة تكوين مجلس الأمة على ممارسة العمل التشريعي

يتطلب نظام الإزدواجية البرلمانية تساوي المجلسين من حيث الصلاحيات التشريعية ،بحيث يكون للمجلس الأعلى سلطة تشريعية إلى جانب المجلس الأدنى ،لكن بالرغم من هذا الأصل، فإن العديد من الدساتير تورد بعض القيود، بحيث تكون كفة المجلس الأدنى هي الراجحة، وذلك لكون هذا الأخير المعبر بصدق عن الإرادة الشعبية .

لكن بالرغم من الحصر الظاهري لإختصاصات مجلس الأمة(أ)، إلا أنه يلعب دورا هاما ليس في تعزيز العمل التشريعي بل كوسيلة لإيقافه،ومنه بعد مجلس الأمة وسيلة للتعبير عن الإمتياز الرئاسي وبالتالي عن دور السلطة التنفيذية في ممارسة العمل التشريعي(ب).

1-بقالم مراد: نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته -دراسة مقارنة الجزائر مصر،مرجع سابق ص 152.

أ- الحصر الظاهري لإختصاصات مجلس الأمة

طبقا للمادة 98 من دستور 1996 تتمتع غرفتي البرلمان بنفس الصلاحيات التشريعية، وذلك بإشتراك كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في عملية إعداد والتصويت على القانون، وهي الصياغة التي لا يثير ظاهرها أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان ، وهي القراءة التي تعززها مواد دستورية أخرى من ذلك ما نصت عليه المادة 123 و122 صراحة بقولهما **يشرع البرلمان** ، بل وأن هذه الأخيرة تشترط للمصادقة على مشروع أو إقتراح قانون أن يكون موضوع مناقشة من طرف البرلمان بغرفتيه⁽¹⁾.

إذا كان هذا هو المبدأ العام، فإنه مع دراسة مواد لاحقة أخرى، يبدو أن الغرفة الثانية مسلوبة من إختصاصها التشريعي، بحيث يرتبط الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة بمجال إختصاص المجلس الشعبي الوطني في مجال المادة التشريعية⁽²⁾.

تنص المادة 120 الفقرة الثالثة من دستور 1996 على أن يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾. في حين يسمح الدستور الفرنسي للحكومة الحق في

1- مقدم سعيد: "قراءة في صلاحيات مجلس الأمة"، **النائب**، العدد الأول لسنة 2003، ص 40/راجع كذلك: د. صدوق عمر: "تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية"، وزارة العلاقات مع البرلمان، الكتاب السابع، الأوراسي 24 نوفمبر 2002، ص 29.

- تبرز حالات التساوي بين غرفتي البرلمان في أحكام المواد الدستورية التالية: *88، 91، 93، 98، 111، 113، 115، 117، 120، 122، 123، 130، 131، 133، 134، 161، 167، 174، 176، 177.

2- كاييس شريف: " دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين "، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 64.

3- تؤكد عبارة على التوالي أن المبادرة يجب أن تمر أولا على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة وبالنتيجة فإن مجلس الأمة يتعامل فقط مع النصوص المصوت عليها في الغرفة الأولى، وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد خرج عن القاعدة العامة المعروفة في النظام البكاميرالي والتي تساوي بين الغرفتين في مسألة بداية المناقشة. راجع: صدوق عمر: "دراسة قانونية تحليلية للمادة 120 من الدستور"، ملتقى المؤسسات، العدد الأول-2006 ووزارة العلاقات مع البرلمان، ص 78.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

إختيار اللجوء الأولي إلى إحدى الغرفتين لسبب إستراتيجي أو تقني، كمجلس الشيوخ مثلا بخصوص القوانين المتعلقة باللامركزية كون أن الهدف من إنشاء هذا المجلس هو ضمان تماسك الجماعات المحلية.⁽¹⁾

فعملت المادة 119 من الدستور على إستبعاد مجلس الأمة من أول مرحلة يمر بها العمل التشريعي، وهي مرحلة المبادرة بالقوانين، حيث يقتصر حق المبادرة بالقوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾.

كما إستبعدت المادة 11 من القانون العضوي 02/99 مجلس الأمة بشأن المبادرة بالتعديلات على إقتراحات القوانين. عليه يقتصر نشاط مجلس الأمة على المصادقة أو عدمها على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾ ولا يملك حق تقديم تعديلات⁽⁴⁾، وهذا وفقا

1- راجع المادة 24 من الدستور الفرنسي. للمزيد من التفصيل: أ.مقدم سعيد: "التجربة الثنائية البرلمانية في، أقطار إتحاد المغرب العربي -دراسة مقارنة بالإستئناس مع التجربة الفرنسية"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول -وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص92.

2- هناك ستة (06) غرف برلمانية ثانية لا تتمتع بحق المبادرة وهي الجزائر، هولندا، تايلاندا، إثيوبيا، لوزوطو، جزر فيجي، ومن ثمة فإن السؤال المطروح يكمن معرفة مصدر العيب، هل يكمن في النص الدستوري المتضمن إنشاء مجلس الأمة عام 1996 أم في القانون العضوي رقم 02-99، أو أن التفسير السياسي لعمل الغرفة الثانية طغى على الصياغة الدستورية لإنشائها؟ أم أنه غاب على محرري القانون العضوي بأن المادة 180 فقرة أخيرة من الدستور تمنح المجلس الشعبي الوطني المنتخب الأفراد بالسلطة التشريعية كاملة كانت تدرج ضمن الأحكام الإنتقالية للدستور والى غاية تنصيب مجلس الأمة؟ بمعنى أن تكريس مبدأ المشاركة في السلطة التشريعية بين غرفتي البرلمان، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كان متوقفا على التنصيب الرسمي لمجلس الأمة. راجع:مقدم سعيد، "قراءة في المادة 98 من الدستور"، وزارة العلاقات مع البرلمان، الكتاب السابع، الأوراسي 24 نوفمبر 2002، صص 15-26.

3-DJEBBAR-(A) : « Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel -A-propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10-02-1998 »-in, IDARA numéro 02/2000, p.118

4-توجد ثلاثة غرفة ثانية في العالم لا تتمتع بحق تقديم تعديلات وهي كامبوجيا، الكيزغستان، هولندا.لمين شريط واقع البكاميرالية ص33.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

لقرار المجلس الدستوري رقم 4 لسنة 1998⁽¹⁾ الذي حسم فيه الأمر، بعدم تمتع مجلس الأمة بحق تقديم تعديلات على النصوص التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.
كما ينفرد المجلس الشعبي الوطني بالموافقة على مخطط الحكومة⁽³⁾، في حين يُكتفي بعرض الوزير الأول لهذا المخطط أمام مجلس الأمة⁽⁴⁾ وذلك بعد موافقة المجلس الشعبي عليه، لكن رغم أن المؤسس الدستوري لم يأذن لمجلس الأمة بإجراء نقاش بشأن مخطط الحكومة، إلا أن العادة جرت منذ أن قدم أول عرض عن البرنامج⁽⁵⁾ على أن يفتح مجلس الأمة نقاشا ودون أن يتلقى في ذلك معارضة من قبل رؤساء الحكومات المتعاقبة وهو ما يؤكد ماهية دور مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، فيمكن لمجلس الأمة إصدار لائحة غير ملزمة ولا تؤثر في الوجود القانوني للحكومة وذلك خلافا لحالة رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط الحكومة⁽⁶⁾، وتعتبر العلاقة بين هذا الأخير والحكومة مستمرة إلى ما بعد

1- المجلس الدستوري في رأيه رقم 1998-04-10-02-1998 المتعلق بمراقبة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، حيث رأى عدم دستورية المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و76 من النظام الذي أقره المجلس وأعطى لأعضائه صلاحية إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه لتعارضها مع المادتين 119 و120 من الدستور، ج رقم 1998-08 .
2- إن عدم تمتع مجلس الأمة بحق اقتراح القوانين وحق تعديلها لا ينفي عنه صفة الهيئة التشريعية بحيث يقول مونيسكيو بهذا الصدد: "Le pouvoir législatif se scinde en deux facultés, le pouvoir de statuer et le pouvoir d'empêcher. Par conséquent, celui qui dispose du pouvoir d'accepter ou d'empêcher la formation de la loi, fait partie intégrante du pouvoir législatif" BENABBOU-KIRANE (F) : « droit parlementaire ALGERIEN », tome2, office des publications universitaires, Alger 09-2009.p11.

3-راجع المادة 80 من دستور 1996.

4-إن الهدف من تقديم عرض عن البرنامج الحكومي أمام مجلس إقامة هو إقامة التعاون بين الحكومة وهذا المجلس والذي لن يتحقق إلا إذا توفرت للمجلس وسيلة للإستعلام عن نشاط الحكومة، بحيث أن إطلاعه على البرنامج يساعد على مباشرة عمله التشريعي وكذا الرقابي وذلك على النحو الأتي: يشارك مجلس الأمة في عملية سن القوانين التي تحتاجها الحكومة لتنفيذ برنامجها، من جهة أخرى يراقب مجلس الأمة عمل الحكومة من أجل ذلك لا يمكن إعمال هذه الرقابة ما لم يطلع على مقاصد الحكومة/بن مالك بشير: "علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء 01: وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص109.

5-أول عرض عن برنامج حكومي قدم إلى مجلس الأمة بعد تنصيبه لأول مرة كان يتعلق ببرنامج السيد احمد أويحي رئيس الحكومة وذلك بعد أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني في شهر أوت سنة 1997 والسبب في تباعد الفاصل الزمني بين الموافقة على البرنامج وتقديم العرض يعود إلى أن مجلس الأمة لم ينصب بعد وإلى عدم صدور نص ينظم أجل تقديم العرض إلى مجلس الأمة. بن مالك بشير: نفس المرجع ص117.

6-راجع المواد 81 و82 من دستور 1996.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

المصادقة على المخطط ،حيث تلتزم الحكومة بتقديم بيان سنوي عن سياستها العامة إلى المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾،والذي يمكنه إصدار لائحة⁽²⁾ ، وعملا بالمادة56 من القانون العضوي99-02المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان⁽³⁾ يمكن للحكومة أن تقدم بيانا عن سياستها العامة أمام مجلس الأمة دون أن تكون ملزمة بذلك، وحتى ولو عرضتها،فإن الأمر لن يتعدى مجرد العرض ودون أن يكون لمجلس الأمة القدرة على فتح نقاش وإصدار لائحة.ويمكن للنواب لدى مناقشة السياسة العامة للحكومة في المجلس الشعبي الوطني،التصويت على ملتصق الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة⁽⁴⁾ ،كما ينفرد المجلس الشعبي الوطني بالنظر في المداولة الثانية،وكذا استدعاء البرلمان للإنعقاد غير العادي⁽⁵⁾.

يظهر دور مجلس الأمة ثانويا بالمقارنة مع دور المجلس الشعبي الوطني في العملية التشريعية،إلا أنه من الناحية السياسية،تبدو أهمية مجلس الأمة جلية،لاسيما عن طريق ثلث الأعضاء المعينون كأداة في يد رئيس الجمهورية في حالة ما إذا كان النظام الحزبي،أو بالأحرى الأغلبية البرلمانية غير مساندة لرئيس الجمهورية.

1-المادة 84 من دستور1996.

2-ودلك وفقا للشروط الواردة في المواد 52و53و54من القانون العضوي99/02المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان.مرجع سابق.

3-نظرا لكثرة إستعمال هذا القانون ،سنكتفي بكتابة القانون99-02دون كتابة في كل مرة لجميع محتويات المرجع،أعلاه ص87

4-راجع المادة84 من دستور1996.

5- بدوره ينفرد مجلس الأمة بإعداد نظامه الداخلي وبرئاسة الدولة بالنيابة في حال شغور رئاسة الجمهورية،وذلك لمدة 45 يوم أو 60 يوم حسب الحالة (المادة88من دستور96).

ب- دور الثلث الرئاسي في العملية التشريعية⁽¹⁾ Le tiers bloquant

قررت المادة 101 الفقرة الثالثة من دستور 1996 أن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد النواب، من بين هذا العدد، ثلث يعينهم رئيس الجمهورية، إن هذا الترتيب يُفيد بأن السلطة التي تملك تعيين هذا الثلث لها وسيلة فعالة لكبح السلطة التشريعية، حيث أن مجلس الأمة عملاً بالمادة 120 من الدستور يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بثلاثة أرباع أعضاءه $\frac{3}{4}$ ⁽²⁾، مما يعني أن في حالة تعارض القانون مع إرادة صاحب سلطة التعيين فإن هذا القانون سيلقى معارضة من مجلس الأمة. فإذا كان المجلس يتكون من 144 عضو وأنه يشترط لإقرار القانون مصادقة مجلس الأمة بـ $\frac{4}{3}$ أعضائه، أي 108 عضو، فإن إمتناع الثلث الرئاسي، أي 48 عضو وحده، كاف لقبول القانون، الذي يستوجب موافقة $\frac{3}{4}$ الأعضاء (108 عضو)، بحيث إذا عارض هذا الثلث، سيبقى 96 عضو وهو عدد يقل عن النصاب المفروض دستورياً والمحدد بـ 108 عضو. من هنا فإن مجلس الأمة من خلال هذه الآليات المعتمدة للتصويت يشكل جهازاً رقابياً حاداً على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

1-« Si le constituant a choisi de mettre en place un Conseil de la Nation, c'est pour, entre autre "assuré un meilleur processus législatif et garantir la stabilité et la pérennité des institutions de l'Etat »

-DJEJBAR-(A) : "Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel.", .op.cit,p119.

2-من حيث النصاب القانوني هناك 19 نظام دستوري يساوي بين الغرفتين أما باقي الأنظمة فهناك تفضيل للغرفة الأولى ولا تتمتع الغرفة الثانية بالأفضلية إلا في مجالات محددة، أما نصاب ثلاثة أرباع فهي حالة تخص الجزائر. لمين شريط. واقع.. مرجع سابق. ص33. ورغم أن سن القانون تتم أساساً على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث لا تأتي المبادرة إلا من قبل نوابه كما أن المبادرة الحكومية لا يمكنها المرور إلى الغرفة الثانية إلا بالعبور عليه إلا أن هذا التأكيد والتفضيل والصرامة على مستوى مجلس الأمة لا نجد له أثراً على مستوى المجلس الشعبي الوطني. إن هذا التباين في معالجة شرط النصاب القانوني للتصويت لدليل قاطع على المهمة التي من أجلها وجدت الغرفة الثانية.

3.-كايس شريف: "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين"، مرجع سابق ص65.

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

بهذا يكون مجلس الأمة إستحدث بهدف مراقبة السياسة التشريعية التي تحاول الغرفة الأولى النهوض بها، وكذا كبح المجلس الشعبي الوطني في حالة إفلاته من قبضة السلطة التنفيذية عند حصول المعارضة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني، حيث سيجد هذا الأخير نفسه في حالة التعارض مع إرادة رئيس الجمهورية أمام معارضة الثلث الرئاسي، بإعتباره وسيلة دستورية في يد الرئيس لا يمكن تجاوزها.

ولعل تصريح الرئيس الأمريكي جورج واشنطن خير دليل على ذلك عندما قال: "نحن نصب التشريع في وعاء مجلس الشيوخ لنبرده"⁽¹⁾.

في نهاية دراسة تشكيلة البرلمان نتساءل عن مدى تناسب تشكيلته بهذه الطريقة ومبدأ التمثيل النيابي وهل حقا تم تولي النيابة بموافقة صاحب السيادة؟.

إن الوضع القانوني السابق لا يخول للبرلمان التعبير عن الإرادة العامة بصدق، وما يتبع ذلك من الدفاع عن الصالح العام المشترك، ذلك لما لمجلس الأمة من إمكانية مسايرة السلطة التنفيذية فيما ترغب فيه⁽²⁾، ومراد ذلك أن السياسة التشريعية التي ينهض بها المجلس الشعبي الوطني مقيدة بموافقة الغرفة الثانية ودون ذلك فالنص سيبقى محل نظر بين البرلمان والحكومة .

1-مهندس صالح الطراونة: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مرجع سابق، ص73.

2-« Le pouvoir était tétanisé par les résultats des élections de décembre 1991, ce qui a poussé le constituant à créer la 2^e Chambre dans le but de rejeter tout texte voté par une assemblée nationale hostile au système. Aujourd'hui, une majorité islamiste à l'Assemblée nationale est exclue par la fraude électorale féconde. Quant aux démocrates, ils se sont exclus d'eux-mêmes ». AIT -LARBI (M). in , LIBERTE du 28-12-2009.p02./voir aussi HAMMADI (S) « A quoi sert le Sénat »,in , LIBERTE du 28-12-2009, p03 .

الباب الأول-الفصل الأول نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

لذا فإن الغاية من إنشاء مجلس الأمة، إن كان ظاهرياً، هو توسيع التمثيل الوطني عن طريق ضمان التمثيل العادل للجماعات المحلية، فضلاً عن ضمان مسار تشريعي واعد، وكذا إستقرار المؤسسات الدستورية وإستمراريتها، فقد تبين عدم صحة هذه المبررات ومن أجل ذلك فقد أدى التطور الدستوري إلى تعميق الهوة بين السلطتين من حيث فقدان التوازن المنشود، لما في ذلك من تجزئة الهيئة التشريعية بهدف إضعاف فاعلية البرلمان عن طريق الإزدواج المجلسي والذي أدى إلى الحد من الصلاحيات الدستورية للبرلمان.

أساساً، إن السلطة التشريعية هي السلطة التي يناط بها وظيفة التشريع والتصديق على مشاريع السياسة العامة في الدولة، وهي تشكل اللسان المعبر عن رغبات الرأي العام ممثلاً في مختلف إتجاهاته ودوافعه ومصالحه... وهو ما يجعلها تحتل مكانة الصدارة بين السلطات، لكن ذلك يكون متى كان النظام السياسي للدولة مستنداً إلى الأساس الديمقراطي، أما في غيرها من النظم تصبح السلطة التنفيذية بمثابة القوة المهيمنة على النظام الدستوري، مما يجعل دور البرلمان ينكمش إلى الحد الذي قد ينتهي به إلى التلاشي، أو أن يصبح في أحسن الأحوال مجرد هيكل صوري لا يمارس دور أكثر من إضفاء الشرعية على القرارات التي تتبع من إرادة الحاكم الفرد.

وفي هذا السياق يواصل المؤسس الدستوري إضعاف صاحب السيادة التشريعية الدستورية لكن هذه المرة عن طريق إخضاع الضمانات الخاصة بإستقلالية البرلمان لرقابة إضافية.

الفصل الثاني

ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

تعتبر المجالس النيابية السلطة التشريعية الأصلية وفقا للمبادئ الدستورية المتعارف عليها، ووفقا للمبادئ الديمقراطية التي تسعى كل الشعوب إلى تحقيقها والدفاع عنها، ومن هنا، فإن أهميتها وفعاليتها مرهونتان بالمركز القانوني لمكوناتها وقيمة الوسائل القانونية التي تتخذ منها قوتها⁽¹⁾.

تتمتع السلطة التشريعية، من ناحية النصوص و المبدأ ، بكافة الضمانات القانونية والمادية لتحقيق إستقلاليتها في أداء مهامها بكل سيادة، كما تنص على ذلك المادة 98 من دستور 1996. وبهذا الصدد توجد منظومة قانونية متكاملة⁽²⁾ لتحقيق الإستقلالية منها: قانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية وهي قوانين عضوية خاضعة لرقابة وجوبية للمجلس الدستوري قبل صدورها⁽³⁾، هدفها الأساسي، ضمان إستقلالية البرلمان على مستوى تكوينه وتشكيله وهي تأتي تطبيقا للعديد من الأحكام الدستورية لا سيما المواد 101 إلى 112، إلى جانب الفصل في المنازعات التشريعية من طرف المجلس الدستوري وفقا لأحكام المادة 163 التي تنص "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر، على إحترام الدستور، كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الإستفتاء، وإنتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويُعلن نتائج هذه العمليات".

1-لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري ، مرجع سابق ص05.
2-لمين شريط: "علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، م ع ب، ص19.
3-في موضوع مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري راجع: .سعيداني لوناسي ججيقة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول لسنة 2007، صص 61-87.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

وإذا سبق لنا في الفصل السابق أن تأكدنا من هيمنة السلطة التنفيذية على تكوين البرلمان وهو ما سيتأكد لنا عند دراسة الجزء الثاني من هذا الموضوع⁽¹⁾ لا سيما من حيث هيمنتها أيضا على صياغة هذه المنظومة، يبقى التساؤل مطروحا بصدد حرية البرلمان في تحديد وسائله الإدارية⁽²⁾ والمادية وميزانية تسييره والتعويضات اللازمة لأعضائه بكل حرية وإستقلالية⁽³⁾. (المبحث الأول).

من جهة أخرى مدى قدرة البرلمان على توفير الحصانة لأعضائه، بإعتبارها من أهم الوسائل التي تمكن البرلمانين من الإفلات من كيد السلطة التنفيذية (المبحث الثاني).

1-أعلاه الباب الثاني بعنوان صورية السيادة البرلمانية في التشريع-توسع نفوذ رئيس الجمهورية في التشريع ص 117 وما يليها.

2-نقتصر بهذا الصدد على دراسة الإستقلال الإداري لعضو البرلمان ودون التطرق للتنظيم الإداري لغرفتي البرلمان .
3-بحيث تنص الفقرة الثانية من المادة 115 من دستور 1996 على:"يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة."

المبحث الأول

هشاشة الإستقلال الإداري والمالي للبرلمان

تنظم كل غرفة نفسها داخليا كما تشاء بحيث تحدد هيكلها ولجانها⁽¹⁾ وطرق و إجراءات عملها بموجب نظامها الداخلي⁽²⁾ ولا تخضع في ذلك إلا لأحكام الدستور، وهو الشيء الذي يتأكد منه المجلس الدستوري بمراقبة الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية. وباعتبار المجالس النيابية منبر التعبير عن إرادة وأمال الشعوب عن طريق سن قواعد تراعي مصالحهم وتحافظ على حقوقهم وحررياتهم، وجب تزويد هذه المجالس بمجموعة من الضمانات تمكنها من التعبير بصدق عن رأي الأمة، ولعل أهم هذه الضمانات الاستقلال الإداري للسلطة التشريعية.

يهدف الإستقلال الإداري والمالي إلى ضمان عدم تدخل سلطة أخرى في تسيير شؤون إدارة السلطات الأخرى، لا سيما السلطة التشريعية ولضمان ذلك نص كل من الدستور والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على إستقلال عضو البرلمان إداريا عن السلطة التنفيذية (المطلب الأول)، وهو ما لن يتأتى إلا بضمان الإستقلال المالي بإعتباره العصب الحيوي لأي مؤسسة (المطلب الثاني).

1- كان التنظيم الهيكلي للبرلمان الجزائري قبل صدور دستور 1996 متكوّنًا من رئيس ومكتب ولجان دائمة. وتوسع في نظام دستور 1996 ليشمل أيضًا هيئة التنسيق وهيئة الرؤساء والمجموعات البرلمانية في كلّ غرفة. راجع بهذا الصدد: لوناتسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري مرجع سابق ص29.
-العيفا أويحيى، النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق ص270.
2-تنص المادة115 الفقرة الثالثة من دستور 1996: "يُعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما".

المطلب الأول: الإستقلال الإداري لعضو البرلمان

ذهب مونتيסקيو إلى القول بأن الحرية السياسية تتجسد عبر انقسام السلطة في الدولة وذلك من خلال التخصص الوظيفي والعضوي والمجسد في نظام التنافسي (الفرع الأول)، غير أن الإستقلال العضوي قد يؤدي إلى شلل النظام من خلال تملك البرلمان لوسائل تأثير موازية، وهو ربما ما يبرر منح السلطة التنفيذية بصفة غير مباشرة الفصل في صحة العضوية البرلمانية من خلال المجلس الدستوري⁽¹⁾ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الخضوع لنظام التنافسي

جاء نظام التنافسي لضمان الحياد بين أعضاء السلطة في الدولة، عليه يقتضي إستقلال البرلمان عدم ممارسة البرلمانين لوظائف أخرى⁽²⁾ (أ)، حتى وإن كنا في نظام وحدة الأغلبية إلا أن النظام الحزبي السائد سيؤثر على هذه الإستقلالية، بحيث يزداد تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في حالة مساندة الأغلبية البرلمانية للحكومة (ب).

1- عبد الرضا حسين الطعان: تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، منشورات جامعة قار يونس، دار الكتاب الوطنية، ليبيا، 2001، ص 376.

2- « Que le parlement en soit un , c'est-à-dire qu'il fasse les lois et contrôle le gouvernement sans gouverner lui-même ,ni directement , ni par personnes interposées. Ceci est un point essentiel et qui implique, évidemment, que le pouvoir exécutif ne procède pas du législatif, même par une voie détournée qui serait inévitablement celle des empiètements et des marchandages. »

خطاب الرئيس الفرنسي Charles DE GAULLE يوم 1946-09-22 راجع بهذا الصدد:

PIROU (X) « L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : vers une séparation atténuée des pouvoirs ? » in R.D.P-n°03-2009.P..856

أ- عدم جمع عضوية البرلمان بالوظائف الأخرى

نظرا لما يقتضيه العمل البرلماني من وقت وجهد لأدائه على أحسن وجه، وباعتبار الإزدواج العضوي والوظيفي يؤدي إلى تركيز السلطة لصالح الهيئة التنفيذية⁽¹⁾، فضلا عن كونه يؤدي إلى هدر مبدأ الفصل بين السلطات، يجب تمكين البرلماني من القيام بمهامه دون معوقات تحول بينه وبين العمل البرلماني.

لذا لا تجيز أغلب التشريعات - بإستثناء بعض الأنظمة كالنظام الأردني والبريطاني - لأعضاء المجالس النيابية ممارسة الوظائف العامة نظرا لخضوعها للسلطة التنفيذية⁽²⁾.

بالإضافة للإعتبرات السابقة، تكمن أهم المبررات التي إقتضت حضر الجمع بين العضوية البرلمانية والمهام الأخرى، في ضمان استقلال البرلماني عن الحكومة، حيث لا يمكن النهوض بالمهام البرلمانية إذا كان المستقبل الوظيفي للبرلماني بين يدي السلطة التنفيذية، حيث يسهل التأثير على العضو ترغيبا أو ترهيبا، أضف إلى ذلك واجب الطاعة للرؤساء الذي تقتضيه الوظيفة العامة، كما أن حجم المسؤوليات الملقاة على النائب بإعتبره ممثلا للأمة يستدعي التفرغ للمهام النيابية⁽³⁾.

كما تكمن أيضا مبررات وأهداف المبدأ، في ضمان نزاهة الانتخابات، وهذا من خلال عدم تأثير منصب المترشح على هيئة الناخبين، خصوصا إذا كان له أثر مباشر أو علاقة مباشرة بحياة الأفراد، وهو ما يشكل أيضا إخلال بمبدأ المساواة بين المرشحين⁽⁴⁾.

غير أن هذا المنع لا يعني منع الموظفين من خوض الانتخابات، بل أن كل ما في الأمر أن الموظف الذي سينجح في الإنتخابات له حق الإختيار بين وظيفته والعمل النيابي.

1- علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، مرجع سابق ص242.

2- مهند صالح الطراونة: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مرجع سابق ص109.

3- أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين، مرجع سابق ص427.

4- علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، مرجع أعلاه ص243.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

قد عمل كل من دستور 1996 في مادته 105 وكذا قانون الإنتخابات 97-07 في المواد 119 و 150 على حسم المسألة في عدم جمع المهام البرلمانية والوظائف الأخرى. فجاء في نص المادة 119: "يُستخلف النائب بعد شُغور مقعده بسبب وفاته أو قبوله وظيفة حكومية أو عضوية في المجلس الدستوري، بالمرشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة، الذي يعوضه خلال الفترة النيابية المتبقية. في حالة شغور مقعد النائب بسبب إستقالته، أو حدوث مانع قانوني له، أو إقصائه، يتم إجراء إنتخابات جزئية لإستخلافه". كما تنص المادة 150: "في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة بسبب الوفاة أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو عضو بالمجلس الدستوري أو الإستقالة، أو الإقصاء، أو أي مانع شرعي آخر، يتم إجراء إنتخابات جزئية لإستخلافه".

يتضح من أحكام المادة 105 من الدستور⁽¹⁾ أن المنع لا ينطبق إلا على الموظفين العموميين، مما يعني جواز جمع عضوية البرلمان بالمهن الحرة كالمحاماة، وذلك خلافا لما هو وارد في المادة 11 من القانون 89/14 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب⁽²⁾، والتي تنص على: "تتافى النيابة في المجلس الشعبي الوطني وممارسة المهن الحرة".

ورغم التكريس الدستوري للمبدأ، إلا أن الموظف الذي يخوض الإنتخابات ستكون له فرصة الفوز أفضل من غير الموظفين، لذا نص القانون 97/07 على عدم القابلية للإنتخاب لفئات

1- تنص المادة 105 من الدستور: "مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى." نحن الذين سطرنا.

2- قانون رقم 89-14 مؤرخ في 08-08-1989 يتضمن القانون الأساسي للنائب، ج-رقم 33 مؤرخة في 09-08-1989، معدل بالقانون 91-22 المؤرخ في 04-12-1991، ثم بالقانون 01-01 المؤرخ في 31-01-2001 يتعلق بعضو البرلمان، ج. ر. رقم 09 مؤرخة في 04-02-2001، وأخيرا بمقتضى الأمر رقم 08-03 المؤرخ في 01-09-2008 ج ر رقم 49 مؤرخة في 03-09-2008.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

خاصة إلا بمضي مدة زمنية محددة قانونا بسنة بعد إنتهاء مهامهم، لكن مع ربط عدم القابلية بدائرة الاختصاص يعني القابلية للإنتخاب في دوائر أخرى.فتنص المادة100 من قانون الإنتخابات:

"يعتبر غير قابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون فيها وظائفهم:الولاية،رؤساء الدوائر،الكتاب العامون للولايات،أعضاء المجالس التنفيذية للولايات،القضاة،أعضاء الجيش الوطني الشعبي،موظفو أسلاك الأمن،محاسبو أموال الولايات،مسؤولو المصالح الولائية."

للإشارة فقد تعرض القانون الأساسي للنائب لحالات التنافي في المواد من 06 إلى 15 وقد أورد في ذلك بعض الإستثناءات.

هذا ولا يمكن الجمع بين عضوية أكثر من مجلس واحد،فلا يمكن للبرلماني أن يكون في نفس الوقت مثلا منتخبا محليا ،وهذا ما جاء في نص المادة 04من الأمر 97-07والتي تنص:"لا يمكن الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي – غير أنه يجوز لمنتخب في مجلس شعبي أن يترشح لمقعد في مجلس شعبي آخر،وفي حالة إنتخابه ،يعتبر مستقila وجوبا من المجلس الشعبي الأصلي—تتنافى صفة العضوية في مجلس الأمة مع ممارسة أية عهدة إنتخابية في مجلس شعبي".⁽¹⁾

كما يفقد عضو البرلمان صفته البرلمانية في حالة قبوله منصب حكومي،أو إنتخابه لعضوية المجلس الدستوري ،وفي الحالتين يستخلف بالمرشح المرتب مباشرة بعد المنتخب الأخير في قائمته⁽²⁾ ،أو بعضو آخر يعينه رئيس الجمهورية إذا كان من الأعضاء المعينين.⁽³⁾

1-للمزيد من المعلومات حول الموضوع راجع:بقالم مراد: نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته -دراسة مقارنة الجزائر مصر،مرجع سابق ص200.

2-راجع بهذا الصدد المواد 119 و150 من الأمر 07/97. مرجع سابق.

3-فكاير نور الدين: "العضوية في البرلمان"،مرجع سابق،ص29.

ب - النظام الحزبي وأثره على زيادة نفوذ السلطة التنفيذية

ارتبط النظام النيابي بالنظام الحزبي، حتى قيل بأن النظام النيابي لا يمكن تطبيقه بدون أحزاب سياسية، ومن المفروض أن الناخب لا يذهب إلى صناديق الإقتراع لإختيار عضو البرلمان لصفات شخصية، ولكن لمعتقدات سياسية معينة يلتزم المرشح بتنفيذها لو قدر له النجاح في الانتخابات، ولما كانت السياسة تعني الشعب في مجموعه، فإنها لم تعد عملا فرديا يصوره كل مرشح من وجهة نظره الخاصة، وإنما تشكل عملا جماعيا تؤمن به وتدافع عنه جماعات منظمة وهي الأحزاب السياسية⁽¹⁾ والتي تشكل وسيلة لممارسة الديمقراطية⁽²⁾ باعتبارها تولد من رحم الأمة وليس من فم الحاكم⁽³⁾، غير أنه يختلف دور الأحزاب من مجتمع لآخر تبعا لتطوره السياسي والاجتماعي والإقتصادي، فغالبا ما يؤدي النظام الحزبي - سيما في دول العالم الثالث - دور فعال لتفعيل السيطرة التنفيذية على السلطة التشريعية ومن هنا تلعب الأحزاب السياسية دورا كبيرا في تصنيف الأنظمة السياسية عامة وفي مبدأ الفصل بين السلطات خاصة⁽⁴⁾.

يفترض نظام التعددية الحزبية المعتقد في النظام الجزائري⁽⁵⁾ وجود عدة أحزاب مختلفة الفكر والاتجاه السياسي، لقد أثبتت التجربة البرلمانية التعددية الفتية، أن النظام الحزبي في الجزائر أدى إلى تركيز السلطة في يد الهيئة التنفيذية، فعادة ما يكون من بين الأحزاب حزب

1- للتفصيل في ماهية الأحزاب السياسية راجع:

- زغود علي، نظام الأحزاب السياسية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005، ص 13.

2- حلمي محمد: المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص 171.

3- أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين، مرجع سابق ص 498.

4- لوناسي ججيفة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 04.

5- تنص الفقرة الأولى من المادة 42 من دستور 1996: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون"، وهو ما نصت عليه لأول مرة في النظام السياسي الفقرة الأولى من المادة 40 من دستور 1989 بقولها: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به"، وتطبيقا لهذه المادة صدر القانون 011-89 المؤرخ في 05-07-1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر، عدد 27 مؤرخة في 05 - 07 - 1989.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

مسيطر يتمتع بالأغلبية البرلمانية ويسعى بشتى السبل لإطالة سيطرته وهيمنته على الحكم، ومن هذا المنطلق فلا مجال للحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر⁽¹⁾.

ومراد ذلك هو نمط الإقتراع النسبي la représentation proportionnelle الذي ينضمه الأمر 07-97 لإنتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 101 منه: "يُنتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة"، وبمقتضى هذه المادة تتوزع المقاعد المقررة للدائرة الإنتخابية على القوائم المتنافسة بنسبة عدد الأصوات المحصل عليها من طرف كل قائمة⁽²⁾.

إذا كان هذا النمط يضمن تمثيل الأقليات السياسية ويحقق التمثيل الصادق للأمة، فإنه يؤدي إلى صعوبة إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة ومتجانسة مما يؤدي إلى إعاقة العمل البرلماني⁽³⁾، مما يتيح للسلطة التنفيذية حسم مسألة الأغلبية في أي وقت لصالحها، وبالطبع هذا الوضع يترتب عليه عدم الأخذ بزمام السلطة التشريعية من قبل البرلمان، ونتيجة لذلك يفضي نمط الإقتراع النسبي بالضرورة إلى تدعيم الوظيفة التشريعية لصالح الهيئة التنفيذية، وهذا كله عكس النظام الإنتخابي القائم على الأغلبية في دور واحد، حيث تتبثق عنه فاعلية برلمانية متماسكة ومتجانسة كما هو الحال في النظام البريطاني⁽⁴⁾.

- 1- أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين. مرجع سابق ص 514.
- 2- فلو خُصص لدائرة إنتخابية 10 مقاعد تتنافس عليها ثلاثة أحزاب سياسية، فحصلت قائمة الحزب الأول على 6000 صوت والثانية على 3000 صوت والثالثة على 1000 صوت، فإنه وفقا لهذا النمط الإنتخابي، ستحصل القائمة الأولى على 06 مقاعد، الثانية على 03، والأخيرة على مقعد واحد.
- 3- محمد عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق. ص 338.
- 4- راجع أيضا: كابس شريف: "الإنتخابات بالأغلبية بين العدالة الإنتخابية والإستقرار السياسي"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد الثالث لسنة 1991، ص 93 وما بعدها.
- 4- بوقفة عبد الله: آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 147.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

رغم النص الدستوري الصريح بشأن منع الإزدواج العضوي والوظيفي وذلك بمقتضى المادة 105 من الدستور، إلا أن مثل هذا النظام الحزبي أدى إلى تحقق هذا الإزدواج لصالح الهيئة التنفيذية، وذلك على أساس سيطرتها على الأغلبية البرلمانية ومن ثم فإن جل مشاريع القوانين ستجد طريقها إلى الوجود ودون أية معارضة فعلية، وهذا ما سيتحقق لنا عند دراسة العمل التشريعي، بذلك يتحول عمل البرلمان من عمل تشريعي إلى مظاهرات سياسية بين الأغلبية البرلمانية الخاضعة والأقلية المعارضة (1).

1- ما يدعم هذه الفكرة من الناحية التطبيقية هو نتائج الانتخابات التشريعية التي شهدتها النظام السياسي الجزائري وهي على النحو الآتي:

- عدد المقاعد التي حصل عليها كل حزب سياسي والأحرار في الانتخابات التشريعية الأولى في دستور 1996 بالنسبة للغرفة الأولى والتي تمت يوم 14-06-1997
 - التجمع الوطني الديمقراطي 156 مقعداً أي بنسبة 41,05%.
 - حركة مجتمع السلم 69 مقعداً أي بنسبة 18,16%.
 - حزب جبهة التحرير الوطني 62 مقعداً أي بنسبة 16,32%.
 - حركة النهضة 34 مقعداً أي بنسبة 8,95%.
 - جبهة القوى الاشتراكية 20 مقعداً أي بنسبة 5,26%.
 - التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية 19 مقعداً أي بنسبة 5%.
 - الأحرار 11 مقعداً أي بنسبة 2,89%.
 - حزب العمال 4 مقاعد أي بنسبة 1,05%.
 - الحزب الجمهوري التقدمي 3 مقاعد أي بنسبة 0,79%.
 - الاتحاد من أجل الديمقراطية والحريات مقعد واحد (1) أي بنسبة 0,26%.
 - الحزب الإجتماعي الحر، مقعد واحد (1) أي بنسبة 0,26%.
- Öğr̄yō yāŋiŋyūȳ ȳ ĩ əȳx̄ ȳ Ÿ ùÖə̄ ħ̄K̄ ȳ

-الانتخابات التشريعية الثانية في دستور 1996 بالنسبة للغرفة الأولى والتي تمت يوم 30-05-2002

- حزب جبهة التحرير الوطني 199 مقعداً .
- التجمع الوطني الديمقراطي 47 مقعداً.
- حركة الإصلاح الوطني 43 مقعداً.
- حركة مجتمع السلم 38 مقعداً .
- الأحرار 30 مقعداً.
- حزب العمال 21 مقعداً.
- الجبهة الوطنية الجزائرية 08 مقاعد.

=====

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

=====
-حركة النهضة ، مقعد واحد.
-حزب التجديد الجزائري مقعد واحد.
-حركة الوفاق الوطني مقعد واحد.
2002-07-03 ҒҲЎЎ02-01 Ҳ Ҳ ЎЎЎЎЎЎ Ў Ў ЎҲЎЎ

-الانتخابات التشريعية الثالثة في دستور 1996 بالنسبة للغرفة الأولى والتي تمت يوم 2007-06-17

- جبهة التحرير الوطني 136 مقعد-34,96 %
- التجمع الوطني الديمقراطي 62 مقعد - 15,94 %
- حركة مجتمع السلم 51 مقعد -13,11 %
- الأحرار 33 مقعد - 8,48 %
- حزب العمال 26 مقعد- 6,68 %
- التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية 19 مقعد - 4,88 %
- الجبهة الوطنية الجزائرية 15 مقعد-3,86 %
- الحركة الوطنية من أجل الطبيعة والنمو 07 مقاعد-1,80 %
- حركة النهضة 05 مقاعد-1,29 %
- حركة الشبيبة والديمقراطية 05 مقاعد-1,29 %
- التحالف الوطني الجمهوري 04 مقاعد-1,03 %
- حركة الوفاق الوطني 04 مقاعد-1,03 %
- حركة التجديد الجزائري 04 مقاعد-1,03 %
- حركة الإصلاح 03 مقاعد 0,77 %
- حركة الانفتاح 03 مقاعد-0,77 %
- الجبهة الوطنية للأحرار من أجل الوئام 03 مقاعد-0,77 %
- عهد 54 مقعدين 0,51 %
- الحركة الوطنية للأمل مقعدين 0,51 %
- التجمع الوطني الجمهوري مقعدين 0,51 %
- التجمع الجزائري مقعد واحد-0,26 %
- الحركة الديمقراطية الاجتماعية مقعد واحد-0,26 %
2007-05-21 ҒҲЎЎ07-03 Ҳ Ҳ ЎЎЎЎЎЎ Ў Ў ЎҲЎЎ

وما يؤكد أيضا الفكرة السابقة هو نتائج إنتخابات أعضاء مجلس الأمة في 12-1997 حيث فاز

-التجمع الوطني الديمقراطي 76 مقعد.
-جبهة التحرير الوطني 13 مقعد.
-جبهة القوى الإشتراكية 04 مقاعد.
-حركة مجتمع السلم 03 مقاعد.
2004-01 ǎ1998-01 ǎ ǎǎǎǎǎǎ ǎ ǎǎǎǎǎǎ ǎ ǎǎǎǎǎǎ

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

إذا كان للبرلمان دور فعال في تطوير المجتمع وإزهاره في شتى مجالات الحياة وكذا إرساء قواعد الديمقراطية ورفع إنشغالات المواطنين ومتابعة تطور الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، مما يفرض عليه تمثيل الأمة جمعاء، فإنه نظرا للإلتزامات الحزبية ومغازلات السلطة التنفيذية، فإن البرلماني غالبا ما يميل إلى خدمة المصالح الحزبية ومتابعة القضايا المحلية التي هي سبب وجوده في البرلمان. ومن ثم أصبح أداة ديمقراطية تعبر على إرادة السلطة التنفيذية. ومن الواضح أن التجربة البرلمانية التعددية إن كانت قد حققت إيجابيات سياسية عديدة في حياة البلاد⁽¹⁾ فهي لا تغدو أن تكون سوى تعددية حزبية ناشئة وغير مترسخة بقوة إجتماعية والدليل على ذلك أن السمات الكبرى التي ميزت النظام التأسيسي الجزائري منذ نشأته لا تزال قائمة وأبرز هذه السمات هي ضعف السلطة التشريعية وتفوق واضح لرئيس الجمهورية، أما الإنتخابات فهي لا تعبر بصدق عن الوزن الإجتماعي والسياسي الحقيقي للأحزاب، إلى جانب أن هذه التعددية الحزبية لم تتشكل بعد في نظام حزبي يسمح بإحداث **آليات للتداول على السلطة** عن طريق الأحزاب، وقد تجلت هذه التعددية داخل البرلمان، كمجرد تعددية سياسية داخل الحزب الواحد. وما يدل على ذلك هو أن الإنتخابات الرئاسية أسفرت عن فوز مرشحين أحرار منذ بداية التعددية الحزبية.⁽²⁾

1- فعن طريق التعددية السياسية يصبح من الممكن تعدد الإختيارات والبدائل والحلول لمختلف المشاكل فالديمقراطية تعني أن كل الآراء وكل وجهات النظر يمكن التعبير عنها في ظلها وأن التعددية تسمح بذلك حيث تمكن من إقامة حوار فعلي، راجع بهذا الصدد: شريط لمين، **الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1998، ص 184.

2- فالرئيس اليمين زروال كان مترشحا حرا وحزبه هو الجزائر، وكذلك الشأن بالنسبة للرئيس عبد العزيز بوتفليقة الذي كان مرشح الجميع، بل الأوضح من ذلك أنه من بين المترشحين السبعة لرئاسيات 1999، ستة (06) كانوا مترشحين أحرار ولم يترشح سوى السيد حسين أيت أحمد عن حزب جبهة القوى الإشتراكية، أما بالنسبة لرؤساء الحكومات فقد عرفت العهدة التعددية الأولى أربعة رؤساء حكومات (أويحيى، حمداني، بن بيتور، بن فليس)، ثلاثة منهم لا علاقة لهم بالأغلبية البرلمانية، وإثنان منهم لا علاقة لهم أصلا بالأحزاب، راجع بهذا الصدد: شريط لمين: **"التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"**، **الفكر البرلماني**، العدد الرابع لسنة 2003، ص 118.

الفرع الثاني: الفصل في صحة العضوية البرلمانية

رغم الإسناد الدستوري الصريح لأمر إثبات عضوية نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة لغرفتي البرلمان على حدى⁽¹⁾ (أ)، فإن دور هذه الأخيرة يقتصر فقط على ذلك مستنديين على إعلان المجلس الدستوري(ب).

أ- إقتصار دور البرلمان على إثبات وإسقاط العضوية

منح المشرع بمقتضى المادة 104⁽²⁾ من دستور 1996 مهمة إثبات العضوية البرلمانية للبرلمان نفسه، وذلك تحقيقا لفائدة الرقابة الشعبية وضمانا لإستقلاليتته بشؤون أعضائه في مواجهة السلطات الأخرى⁽³⁾.

وإذا كان هذا الأسلوب يتماشى مع مبدأ سيادة الأمة بإعتبار أن البرلمان يمثل هذه السيادة، وكذا مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بعدم منح هذه الصلاحية لجهة أخرى، فقد أخذ عليه أنه يؤدي إلى جعل البرلمان خصما وحكما في آن واحد، وهو أمر يتجافى مع قواعد العدالة كما أنه قد يؤدي إلى صراعات سياسية، حيث يصعب عمليا تحقيق حياد البرلمان في هذه المسألة، فكيف لبرلماني أن يحكم بصحة عضوية خصمه، وهنا يظهر دور السلطة التنفيذية - نظرا لسيطرتها على الأغلبية البرلمانية- في الأمر، زيادة إلى ذلك عدم الكفاءة العلمية القانونية لمعظم البرلمانيين - لحسم الموضوع على أسس قانونية، لذا سيتم الفصل

1- بحيث تنشأ كل غرفة في جلستها الأولى لجنة خاصة لإثبات العضوية، في حين تختص لجنة الشؤون القانونية بإثبات عضوية الأعضاء الجدد. راجع المواد المتعلقة بإجراءات إثبات العضوية البرلمانية الواردة في الأنظمة الداخلية للغرفتين.
2- المادة 104 من الدستور: "إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من إختصاصا كل من الغرفتين على حدى."
3- علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها، مرجع سابق ص 152.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

بأسس سياسية، خاصة إذا علمنا أن لجنة إثبات العضوية عملاً بالأنظمة الداخلية للمجلسين تتكون من 20 نائب حسب التمثيل النسبي للأحزاب في المجلس، عليه قد يكون ضمن أعضاء هذه اللجنة نواب أو أعضاء مطعون في صحة عضويتهم⁽¹⁾.

ولإعتبار الحياة النيابية لا تخلو من مظاهر الخلل التي قد تؤثر على سير العمل البرلماني كإستغلال النفوذ أو التقصير في الواجبات النيابية أو فقد شرط من شروط العضوية أو القيام بإعمال مخلة بشرف المهمة⁽²⁾، فقد منح دستور 1996 بمقتضى المادة 106 و107 لغرفتي البرلمان على حدى سلطة إسقاط عضوية أعضاؤها. فتتص المادة 106 "كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية إنتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية—ويقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة هذا السقوط بأغلبية أعضائهما". وتتص المادة 107 "النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن إقترف فعلاً يُخل بشرف مهمته".

إسقاط النيابة هي الحكم الذي بواسطته يسقط المجلس النيابي من أحد أعضائه وكالاته النيابية، والفصل من النيابة يختلف عن بطلانها، فالبطلان ينجم عن حالة الفصل في صحة العضوية النيابية بسبب عدم توفر الشروط القانونية المطلوبة للترشح أو عدم صحة إجراءات الانتخاب والتي هي من اختصاص المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة 118-03 من قانون الإنتخابات⁽³⁾، أما الفصل من النيابة، فيكون سببه تغييب الشروط بعد إعلان نتائج الإنتخابات⁽⁴⁾.

1-تتص المادة 04 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000: "طبقاً للمادة 104 من الدستور يشكل المجلس الشعبي الوطني في الجلسة الأولى للفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية التي تتكون من عشرين (20) عضواً حسب التمثيل النسبي"، وهي نفس الصياغة التي إعتدتها المادة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2-تتص المادة 74 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "طبقاً للمادة 107 من الدستور يمكن للمجلس الشعبي الوطني إقصاء أحد أعضائه إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه فعلاً يخل بشرف مهمته النيابية".

3-تتص المادة 118 في فقرتها الثالثة على: "يبت المجلس الدستوري بعد إنقضاء هذا الأجل في أحقية الطعن....".

4- سعيان أحمد: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص 331.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

فأقر الدستور لغرفتي البرلمان، حسب الحالة صلاحية إسقاط العضوية البرلمانية للعضو أو النائب الذي لا يستوفي شروط انتخابه أو فقدها، كون أن هذه الشروط هي شروط بقاء لا إبتداء فقط .

فيما يخص إجراءات إسقاط العضوية، فبعد أن يتلقى مكتب المجلس المختص إشعار من وزير العدل، يحيل الملف إلى لجنة الشؤون القانونية والإدارية التي تقوم بإعداد تقريرها بعد سماع البرلمان المعني، بعد ذلك يحال الملف إلى المجلس للبت فيه في جلسة عامة بأغلبية الأعضاء وهذا طبقاً لأحكام المادة 107 من الدستور، وأحكام المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذا المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽¹⁾، إن كانت هذه الأغلبية تشكل ضمان لعدم التعرض لإسقاط العضوية بصفة تعسفية، فإنها تشكل تهديد خطير للبرلماني المعارض المنتخب من قبل صاحب السيادة.

ب- إختصاص المجلس الدستوري في الفصل في صحة العضوية البرلمانية

حتى ولو حرصت الجهات القائمة على تنفيذ العملية الإنتخابية على سلامة العملية، فقد تحصل مخالفات تؤدي إلى وصول أحد المرشحين إلى عضوية البرلمان دون وجه حق، مما يتطلب وجود ضمانات لاحقة للفصل في صحة العضوية.

يعني الفصل في صحة العضوية، فحص الوضع القانوني للنائب منذ تقديمه لطلب الترشح إلى غاية إعلان النتائج النهائية للانتخابات. ونظراً لأهمية الموضوع وخطورته فقد أسندت بعض

1-تنص المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "يمكن مكتب المجلس الشعبي الوطني بناء على إشعار من وزير العدل القيام بإجراءات إسقاط الصفة النيابية للنائب عملاً بأحكام المادة 106 من الدستور وفق الإجراءات التالية: تدرس اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والإدارية بناء على الإحالة من مكتب المجلس الشعبي الوطني طلب إسقاط الصفة النيابية، وتستمع إلى النائب المعني، وعند قبولها الطلب تحيل المسألة على المجلس من أجل البت بالإقتراع السري بأغلبية أعضائه في جلسة مغلقة بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الإستعانة بأحد زملائه". وهي نفس الصياغة التي إعتدتها المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

الأنظمة المهمة للجهاز القضائي أو إلى هيئات خاصة مستقلة⁽¹⁾. أما المؤسس الجزائري فلقد أسند المهمة طبقا للمادة 118 و 149 من الأمر 97-07 إلى المجلس الدستوري. فجاء في نص الفقرة الثالثة من المادة 118: "يبت المجلس الدستوري بعد إنقضاء هذا الأجل في أحقية الطعن، وإذا تبين أن الطعن يستند إلى أساس يمكنه أن يصدر قرارا معللا إما بإلغاء الإلتخاب المتنازع فيه أو بإعادة صياغة محضر النتائج المعد وإعلان المترشح المنتخب قانونا"، أما المادة 149 فتتص على: "يبت المجلس الدستوري في الطعون في أجل ثلاثة (3) أيام كاملة..".

لكن بسبب عدم الإستقلالية الفعلية والكلية للمجلس الدستوري خاصة بسبب تبعيته⁽²⁾، يظهر دور السلطة التنفيذية في ضبط وفصل صحة العضوية البرلمانية، وبالتالي فإن البرلمان لا يمارس أي دور في الرقابة على صحة عضوية أعضائه وإنما يقتصر دوره على مجرد إثبات العضوية، وذلك طبقا لإعلان المجلس الدستوري كما جاء بصريح العبارة في المادة الرابعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽³⁾.

بعدما كانت البرلمانات حريصة كل الحرص على الأفراد بحق الفصل في صحة العضوية البرلمانية، حيث كانت تنظر إلى هذا الحق بإعتباره ضمانا أساسية لإستقلاليتها، ولما كانت البرلمانات تنظر لهذه المسألة نظرة سياسية ونظرا لكون قاعدة فصل المجلس النيابي في

1-راجع بهذا الصدد: علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها، مرجع سابق ص151.

2-هذا ما سندرسه بوضوح في الجزء الثاني من هذه المذكرة أعلاه ص 179 وما يليها.

3-تنص الفقرة الثانية من المادة الرابعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "يتولى المجلس الشعبي الوطني إثبات عضوية أعضائه طبقا لإعلان المجلس الدستوري مع مراعاة ما قد يتخذ هذا الأخير لاحقا من قرارات إلغاء إنتخاب أو إعادة النظر في النتائج". وهي نفس الصياغة المعتمدة من الفقرة الثانية للمادة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

الموضوع تتناهى مع مبادئ العدالة والقانون، منح المؤسس الجزائري المجلس الدستوري سلطة الفصل في صحة العضوية البرلمانية، وهو ما تم إستغلاله لاحقا لصالح السلطة التنفيذية .

يظهر للإعتبارات السابقة أن الفصل في صحة العضوية سيكون سياسي أكثر منه قانوني، وهو ما سيجعل البرلمان مجرد هيئة تابعة للسلطة التنفيذية، وهو ما يتأكد صراحة من خلال النظام المالي الذي يخضع له البرلمان.

المطلب الثاني: مدى فعالية الإستقلال المالي للبرلمان

يشكل الإستقلال المالي أداة هامة من أدوات الضغط تؤثر على فعالية واستقلالية المؤسسات وكافة العاملين فيها ويغير من سلوكياتها واتجاهاتها، وبالتالي يعد من العوامل التي تؤدي إلى قيام البرلمان بالدور المطلوب منه.

ورغم أهمية الإستقلال المالي لمؤسسات الدولة في أداء مهامها على أكمل وجه، إلا أن الدستور لم يتناول ميزانية البرلمان بالتفصيل بل أحال ذلك إلى القانون وبذلك يكون قد أتاح الفرصة للسلطة التنفيذية للمشاركة في إعدادها، مما يطرح تساؤل حول حياد البرلمان وإستقلاليته عن الحكومة (الفرع الأول).

ومع خضوع البرلمانين لنظام التنافسي كان لزاما إيجاد تعويض للبرلماني نتيجة أعباء نيابته وذلك بهدف التفرغ لهذه المهمة التي أسندها له مصدر كل السلطات، لكن المشكل هنا يطرح بصدد أثر الغلو في هذه المنح على العمل البرلماني (الفرع الثاني).

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

الفرع الأول: صورية حرية البرلمان في إقرار ميزانيته

مبدئياً خولت المادة 115 في فقرتها الثانية من دستور 1996 للبرلمان أمر تحديد ميزانيته بهدف عدم التبعية للسلطة التنفيذية، حيث تنص هذه المادة على: "يحدد القانون ميزانية الغرفتين، والتعويضات التي تدفع للنواب، وأعضاء مجلس الأمة". (أ)، غير أنه بالرجوع إلى نصوص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وكذا القانون العضوي 02/99 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة⁽¹⁾ نستخلص أن دور غرفتي البرلمان يقتصر على التصويت على ميزانيتهما ليتم إرسالها لاحقاً إلى الحكومة قصد دمجها في قانون المالية بعد دراستها(ب).

أ- تصويت البرلمان على ميزانيته

إن ميزانية كل من غرفتي البرلمان يتم إعدادها من قبل رئيس المجلس، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 09 في فقرتها التاسعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص على: "علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه الدستور والقانون العضوي المذكور أعلاه يضطلع رئيس مجلس... -إعداد مشروع ميزانية المجلس...". وهو نفس ما نصت عليه المادة الثامنة فقرة ستة من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فقد استعملت كلا من الفقرتين مصطلح مشروع. وبالرجوع إلى المادة 119 من الدستور فقد ميزت بين كل من المشروع ومصطلح الإقتراح، مما يدل صراحة على أن ميزانية البرلمان يتم إعدادها سلفاً من قبل السلطة التنفيذية.

1-قانون عضوي رقم 02-99 مؤرخ في 08-03-1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 مؤرخة في 09-03-1999. ملاحظة: نظراً لكثرة استعمالنا لهذا القانون، سنقتصر على كتابة القانون العضوي 02-99.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

بعد إعداد مشروع الميزانية يُحال من قبل رئيس المجلس إلى المكتب بهدف مناقشتها، للإشارة فإن المكتب يتكون من رئيس المجلس ونواب، مما يدل من جديد على شكلية هذا الإجراء.

بعد مصادقة المكتب على مشروع الميزانية، يحيلها إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لإبداء رأيها، وبهذا الصدد ونظرا لأهمية الموضوع، فإن هذه اللجنة على خلاف باقي اللجان تتكون من عدد اكبر من الأعضاء طبقا لأحكام المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽¹⁾، مما يعكس من جديد الهيمنة التنفيذية على المسألة بسبب سيطرة الحكومة على تركيبها لانتماء أغلب أعضائها لأحزاب الائتلاف الحكومي، وهذا ويمكن تعديل مشروع ميزانية البرلمان تبعا لرأي هذه اللجنة .

وبناء على إقتراح مكتب كل غرفة تصوت هذه الأخيرة على ميزانيتها خلال دورة الخريف من كل سنة طبقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 103 من القانون العضوي 99 - 02، والتي تنص على: "تصوت كل غرفة في البرلمان على ميزانيتها بناء على إقتراح من مكتبها خلال دورة الخريف من كل سنة".

1-تنص المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر". في حين تنص المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: "تتكون لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر، وتضم بقية اللجان من عشرة (10) إلى خمسة (15) عشر عضوا على الأكثر".

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

ب- إرسال ميزانية البرلمان إلى الحكومة

لم تذكر قاعدة الاستقلال المالي للبرلمان في الدستور، إنما نجد ذلك في القانون 02/99 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة في مادته 103⁽¹⁾ وكذا في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في المواد 80 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽²⁾. فبعد تصويت كل غرفة على ميزانيتها يتم تبليغها إلى الحكومة قصد إدماجها في قانون المالية وذلك بعد دراستها⁽³⁾.

وقد أخضعت المادة 104 من القانون العضوي 99-02 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة، التسيير المالي في كل من غرفتي البرلمان لمراقبة مجلس المحاسبة⁽⁴⁾.

نشير في الأخير أن ميزانية المجلس الشعبي الوطني "وحده دون مجلس الأمة" حاليا تبلغ 475 مليار سنتيم سنويا، تصرف منها حوالي 70 % للنواب وعلى شؤونهم و30 % المتبقية للموظفين وعلى حاجيات المؤسسة التشريعية. هذا وتعرض ميزانية المجلس الشعبي الوطني كل سنة في سرية تامة على أعضاء لجنة المالية دون سواهم، وهو ما يتنافى مع ما تنص عليه القوانين في هذا الشأن، والتي مفادها تمكين النواب من الإطلاع ودراسة الميزانية، ولا سيما الفقرة الثانية من المادة 103 من القانون 99-02 التي تنص: تصوت كل غرفة في البرلمان على ميزانيتها...".⁽⁵⁾

- 1-تنص المادة 103 من القانون العضوي 99-02 "تتمتع كل غرفة في البرلمان بالاستقلالية المالية".
تصوت كل غرفة في البرلمان على ميزانيتها بناء على إقتراح من مكتبها خلال دورة الخريف من كل سنة تبلغ الميزانية إلى الحكومة لدمجها في قانون المالية."
- 2-المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "يتمتع المجلس الشعبي الوطني بالاستقلال المالي. يصادق مكتب المجلس على مشروع ميزانية المجلس ويحال على لجنة المالية والميزانية التي تبدي رأيها...".
- المادة 90 من النظام الداخلي الأمة "يتمتع مجلس الأمة بالاستقلال المالي. يدرس مكتب المجلس مشروع ميزانية المجلس ويبلغه إلى لجنة الشؤون الاقتصادية المالية التي تبدي رأيها...".
- 3-راجع الفقرة الثالثة من المادتين السابقتين.
- 4-نشير بهذا الصدد إلى أن مجلس المحاسبة خاضع للسلطة التنفيذية وهو ما يبدو صراحة من أحكام الفقرة الثانية من المادة 170 من الدستور التي تنص على: "يُعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية...".
- 5-للتفصيل راجع: بوعاتي جلال: "ميزانية غرفة البرلمان 500 مليار سنتيم والحصيلة؟" جريدة الخبر ليوم الأربعاء 08-09-2010 ص04.

الفرع الثاني: التعويضات البرلمانية

تتمثل التعويضات البرلمانية في المقابل المالي الذي يتقاضاه النواب وأعضاء مجلس الأمة لقاء تفرغهم للعمل النيابي وما يقومون به من خدمات لصالح الأمة⁽¹⁾. وبسبب أهميه هذه التعويضات ،وجب معرفة السلطة المكلفة بتحديد هذه التعويضات (أ)، ليتبين لنا أثر المنح البرلمانية على الحياد البرلماني وبالتالي على ممارسة العمل التشريعي (ب)،.

أ- السلطة التي تتدخل في تحديد التعويضات

بموجب الفقرة الثانية من المادة 115 من دستور 1996 يتمتع البرلمان بصلاحيه إقرار التعويضات لأعضائه، والعلة في ذلك أن نفقات المعيشة في إرتفاع دائم مما يتطلب إعادة النظر فيها من وقت لآخر⁽²⁾.

إن منح البرلمان حرية تقدير هذه المكافآت، يشكل ضمانه أساسية لتحقيق إستقلاليه، غير أن الناحية العملية تؤكد عدم سلامة منح هذا الإختصاص للسلطة التشريعية، حيث أنه غالبا ما يميل أعضاء البرلمان إلى رفع قيمتها، ومن ثم وجب تدخل جهة أخرى لضبطها حماية للمصلحة العامة. بعدها كان البرلماني يتقاضى تعويضات أساسية وتعويضات أخرى منصوص عليها في القانون المتعلق بعضو البرلمان 01/01⁽³⁾، والذي هو عبارة عن مبادرة

1- سعيان أحمد: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص352.

2- علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها، مرجع سابق ص285.

3- القانون 01-01 مؤرخ في 31-01-2001 يتعلق بعضو البرلمان، ج ر عدد 09 مؤرخة في 04-02-2002، المعدل بمقتضى الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 01-09-2008 ج ر رقم 49 مؤرخة في 03-09-2008.

وهو الإقتراح الوحيد الذي صادق عليه البرلمان وذلك مقابل 59 مشروع قانون، وهذا خلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997 إلى بداية 2002 ،وقد أخطر المجلس الدستوري بشأن دستورية هذا الإقتراح، والذي أصدر الرأي رقم 01-12 المؤرخ في 13-01-2001، ج ر عدد 09 مؤرخة في 04-02-2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 01-01 المتضمن القانون الأساسي للنائب، والذي بمقتضاه قام المجلس الدستوري بإعادة صياغة عنوان القانون من القانون الأساسي لعضو البرلمان إلى قانون عضو البرلمان، كما قام المجلس بحذف العديد من مواد هذا القانون، وإعادة صياغة البعض الآخر، بل وتطرق لمدى دستورية بعض المواد دون أن يُخطر بشأنها، وذلك بحكم أن لها علاقة بالمواد موضوع الإخطار، مع العلم أن هذا القانون أدخلت عليه الحكومة تعديلات بمقتضى الأمر 03-08، إن مثل هذه الأمور تشكل مساسا خطيرا بالسيادة البرلمانية.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

برلمانية، بحيث حدد هذا القانون مبلغ التعويضية الشهرية الأساسية على أساس النقطة الاستدلالية 5438⁽¹⁾ والتي تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي والخاص بسلك الإطارات السامية في الدولة ، ويتقاضى رئيسي الغرفتين تعويضا مساويا لمرتب الوزير الأول، تدخلت الحكومة بموجب الأمر 03-08 ورفعت النقطة الإستدلالية إلى 15505 ، وكأنها تريد شراء ذمم البرلمانين ، بهذا يبدو أنه إلى جانب الدور الذي تلعبه الحكومة في تكوين البرلمان ، وكذا مشاركتها في جميع المراحل التي يمر بها العمل التشريعي ، فإن التدخل المباشر لهذه السلطة سواء لتنظيم أو تعديل القانون الخاص بعضو البرلمان ، وبالتالي الوسائل المالية الخاصة بالنائب بأمر ، أي بوسيلة تفلت كليا من تدخل أعضاء السلطة التشريعية، لخير دليل على هيمنة السلطة التنفيذية على المركز القانوني للعضو التشريعي.

إضافة لذلك وعملا بالمادة 19 من القانون 01-01 يتقاضى عضو البرلمان تعويض عن المسؤولية في كل من المجلسين تحدد بـ 20 بالمائة من التعويضية الأساسية، لكل من نائب رئيس المجلس ورئيس اللجنة ورئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي، و 15 بالمائة من التعويضية الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها ، ويتقاضى البرلماني تعويض تكميلي شهري عن التمثيل تقدر بـ 20 بالمائة من التعويض الأساسي.

1- عدلت المادة 19 من القانون 01-01 بمقتضى الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 01-09-2008 ج ر رقم 49 مؤرخة في 03-09-2008 لتصبح النقطة الإستدلالية 15505 بدلا من 5438.

ب- أثر المنح البرلمانية على حياد البرلماني

لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة⁽¹⁾. لذا عرفت بعض الدول في تاريخها السياسي نظام مجانية العضوية كفرنسا وبريطانيا وذلك بحجة أن المجانية من شأنها رفع مكانة البرلمان في نظر الشعب، وبسبب ما أدى إليه هذا النظام من عدم التفرغ للمهام النيابية وإقتصار الترشح على الأغنياء دون الفقراء فقد تم هجره⁽²⁾.

ونظرا لأهمية التعويض البرلماني، أصبح حقا مقررا بموجب الدستور، ومما لا شك فيه أن إقرار هذا التعويض بموجب الدستور يشكل ضمانا هامة لإستقلال البرلماني في ممارسة مهامه. فتنص المادة 115 الفقرة الثانية من دستور 1996: "يحدد القانون.. والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة". ويجب أن يكون التعويض بمقدار يحفظ البرلماني من الفقر والعوز ويمكنه من الانقطاع عن العمل الذي يعيش منه ويمكنه من مواجهة الأعباء المالية الجديدة الناجمة عن نيابته .

إن رفع قيمة التعويضات البرلمانية قد تحسب على البرلمان بعدم مراعاته للمصلحة العامة ولتطلعات الشعب، وبالتالي سيصبح التعويض البرلماني مطمعا للأشخاص بوصفها تحقق لهم مصدر دخل عال، لا بوصفها مهمة نبيلة هدفها تمثيل الأمة والعمل على تحقيق مصالحها.⁽³⁾

1-تنص المادة 21 من الدستور: "لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

2-للتفصيل في هذه النقطة راجع: علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها، مرجع سابق ص284.
3-« L'assemblée populaire nationale bénéficiera en 2011 d'un budget de 4.975 milliard de dinars, soit une hausse de 200 millions de dinars comparativement à l'année écoulée. L'essentiel du budget sera consacré à l'entretien et au confort des députés. ».T-(H). « CE QUE VOUS COÛTE L'APN » :in,le soir d'Algérie du :07-11-2010,p03.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

تعتبر المكافأة البرلمانية إجبارية بحيث لا يملك المرشح للانتخابات التنازل عنها مسبقا في ظل الحملة الانتخابية، أما لاحقا -أي- في حالة نجاحه النهائي في الانتخابات فيجوز له ذلك. كما أنها متساوية بين جميع البرلمانيين المؤيدين والمعارضين، بإستثناء رئيسي الغرفتين ، وتستحق المكافئة من يوم سريان المدة النيابية. (1)

غير أن الغلو الفاحش لهذه التعويضات أنست البرلمانيين سبب تواجدهم تحت قبة البرلمان (2)، وأصبحوا لا يفكرون إلا في تحصيلها (3) متجاهلين أن دورهم هو تمحيص القوانين والتي أصبح يصادق عليها على جناح السرعة (4)، وما يدل على ذلك، عدد الأعضاء الحاضرين في جلسات المجالس التشريعية، حيث عادة ما يتم التصويت على القوانين بحضور عدد ضئيل جدا من نواب المجلس التشريعي.

1- راجع الفقرة الثالثة من المادة 19 من القانون 01-01، مرجع سابق.

2-BENSOUIAH (A) : « Pourquoi le poste de sénateur est convoité » in LIBERTE du 20-12-2009.p02.

3-وهو ما يدل صراحة على تبعية المؤسسة التشريعية لزميلتها التنفيذية هو ما صرح به البواب". نحن لا نعتبر أنفسنا نوابا للشعب وإنما موظفون بعقود محدودة المدة لدى الحكومة"، بل ويؤكد النائب عن حركة النهضة محمد حديبي أن "الجميع...بات يعيش ينتظر الراتب الشهري..."، جلال بوعاتي، جريدة الخبر ليوم 10-01-2011، ص 05.

4-راتب رئيسي غرفتي البرلمان 63 مليون في الشهر لكل واحد، وتصرف على النائب الواحد 65 مليون سننيم شهريا ما بين الراتب والتعويضات، بحيث تصرف للنائب ما بين 30 و40 مليون كراتب شهري -لأن الراتب يختلف حسب مسؤولية النائب في الغرفة التشريعية- يضاف إليها 6.5 مليون سننيم شهريا تعويضة السكن ومليون سننيم منحة الإطعام، إضافة إلى تذكريتي سفر بالطائرة شهريا عبر الخطوط الداخلية بالنسبة للنواب المنتخبين وطنيا، وكذا منحة التنقل بقيمة 04 دنانير للكيلومتر الواحد من الدائرة الانتخابية للنائب إلى مقر المجلس، وتذكرتين دوليتين لكل نائب منتخب عن الجالية في المهجر، يستفيد النائب الذي يشغل منصب (نائب رئيس المجلس، رئيس الكتلة، رئيس اللجنة، نائب رئيس اللجنة، ومقرر اللجنة) من منحة الهاتف خصص لها غلاف مالي 2.5 مليار سننيم بعنوان سنة 2010، وكذا سيارة وسائق، كما يستفيد كل نائب من قرض بنكي بلا فوائد لشراء سيارة يتم تسديدها على مدى 10 سنوات يقدر بـ150 مليون سننيم. وتكلف رواتب النواب سنويا 300 مليار سننيم من أصل 475 مليار وهي ميزانية المجلس أي أن كل نائب يكلف الخزينة شهريا حوالي 65 مليون سننيم. وفيما يلي جدول يشمل على تقديرات ميزانية رواتب النواب.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

جدول يشمل على تقديرات ميزانية رواتب النواب

تقديرات المبلغ العائد شهريا(دج)	عدد النواب	الأحزاب
47600000	136	جبهة التحرير الوطني
21350000	61	التجمع الوطني الديمقراطي
18200000	52	حركة مجتمع السلم
11550000	33	الأحرار
9100000	26	حزب العمال
6650000	19	التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية
4550000	13	الجبهة الوطنية الجزائرية
1750000	05	حركة النهضة
1050000	03	حركة الإصلاح الوطني
1050000	03	حركة الإنفتاح
1750000	05	الحركة من أجل الشباب والديمقراطية
750000	02	عهد54
1400000	04	التحالف الوطني الجمهوري
1400000	04	حركة الوفاق الوطني
750000	02	الحزب الوطني للتضامن والتنمية
2450000	07	الحركة من أجل الطبيعة والتنمية
1050000	03	الجبهة الوطنية للأحرار من أجل الوئام
1400000	04	حزب التجديد الجزائري
350000	01	التجمع الجزائري
750000	02	الحركة الوطنية للأمل
750000	02	التجمع الوطني الجمهوري
00	00	الحزب الجمهوري التقدمي
350000	01	الجبهة الوطنية الديمقراطية
350000	01	الحركة الديمقراطية والإجتماعية
136150000	389	المجموع

المرجع: بوعاتي جلال: "ميزانية غرفة البرلمان"، مرجع سابق ص04.

المبحث الثاني

عجاف⁽¹⁾ الحصانة البرلمانية

الحصانة البرلمانية⁽²⁾ مبدأ دستوري أقرته جل الأنظمة السياسية الديمقراطية في العالم ، والمراد منه عدم متابعة أو مسائلة عضو البرلمان بسبب ممارسة مهامه النيابية،⁽³⁾ . ولقد شرع المبدأ من أجل حماية الديمقراطية، وذلك من خلال ضمان حرية النواب في التعبير عن إرادة الشعب ورعاية مصالحه، وهو ما لن يتأتى إلا عن طريق حماية أعضاء المجالس النيابية من هيمنة وكيد السلطة التنفيذية، وإرساء حرية الرأي والمناقشة والتصويت. فتنشكّل الحصانة البرلمانية وسيلة لتعزيز قدرات البرلمانيين النيابية، بحيث تمكنهم من ممارسة مهامهم بكل إستقلالية وحرية وطمأنينة⁽⁴⁾.

تعتبر الحصانة البرلمانية وسيلة لا غاية، فهي مقررة لحفظ كيان البرلمان وحمائته من الاعتداء، وهي حق للبرلمانيين بصفقتهم ممثلين عن إرادة الأمة لا لصفقتهم الشخصية، مما يتطلب بقاءها في الحدود التي تضمن تحقيق أهدافها التي وجدت لأجلها⁽⁵⁾. يتمتع أعضاء البرلمان بحماية تفرضها متطلبات العمل البرلماني، وبالمقابل، إذا ارتكبت جرائم خارج هذا النطاق، فيتطلب الصالح العام تدخل القانون لإقرار سلطة الدولة في الدفاع عن المجتمع، إلا أن الصفة البرلمانية، تفرض تأجيل هذا التدخل إلى حين الحصول على إذن أو مرور آجال معينة .

1-العجاف هو عدم القدرة على تحقيق الهدف نتيجة الضعف والوهن والخور. l' Échec ،بذلك فإن الحصانة البرلمانية بالشكل الذي تناولها الدستور الجزائري لسنة 1996 تبقى مجرد مبدأ دستوري لامع في مظهره.
2-الحصانة البرلمانية عكس الحصانة الدبلوماسية خاصة بالبرلماني ولا تمتد إلى أفراد أسرته والمتعاونين معه.
3-مخالف عباس: " الحصانة البرلمانية"، النائب، العدد الثاني لسنة 2003، ص44.
4- حلمي محمد: المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص88.

5-« Ce n'est pas un privilège crée au profit d'une catégorie d'individus ;c'est une mesure d'ordre public pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif » : BEN ABBOU-KIRANE (F), « droit parlementaire ALGERIEN » tome1,op cit.p146.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

وحرصا على التمييز بين نوعي الحصانة، فقد عالجت أغلب الدساتير الموضوع في نقطتين مستقلتين، تتمثل الأولى في الحصانة الموضوعية و الثانية في الحصانة الإجرائية.

أقر النظام الدستوري الجزائري، على غرار الأنظمة الديمقراطية، مبدأ الحصانة البرلمانية في مختلف دساتيره، بحيث نصت المادة 31 من دستور 1963 "يتمتع النائب بالحصانة البرلمانية خلال مدة نيابته" وفي المادة 32 منه "لا يجوز إيقاف أي نائب، أو متابعته فيما يتعلق بالقضايا الجنائية دون إذن الجمعية الوطنية، إلا في حالة التلبس بالجريمة ويوقف حبس أو متابعة النائب إذا طالبت الجمعية الوطنية بذلك، وفي حالة التلبس بالجريمة يقدم فوراً إخطار بالمتابعات أو الإجراءات المتخذة ضد النائب إلى مكتب الجمعية الذي يمكنه أن يقرر بموجب سلطة القانون الإجراءات القاتونية المقررة لإحترام مبدأ الحصانة البرلمانية، ولا يجوز متابعة أي عضو من أعضاء الجمعية الوطنية أو إيقافه أو حبسه أو متابعته أو محاكمته بسبب ما يدلي به من آراء أو تصويت خلال أداء مهامه النيابية"، أما دستور 1976، فقد نص على الحصانة البرلمانية في مواد 137-138-139، فجاء في المادة 137 منه "الحصانة النيابية معترف بها للنائب أثناء نيابته، لا يمكن متابعة أي نائب أو إلقاء القبض عليه وبصفة عامة لا يمكن رفع دعوى مدنية أو جزائية ضده بسبب ما أبداه من آراء أو ما تلفظ به من كلام بسبب تصويته أثناء ممارسته للنيابة"، وهو ما يعبر عنه بالحصانة البرلمانية الموضوعية أو ما يعرف بمبدأ اللامسؤولية، أما المادة 138 فنصت "لا يجوز متابعة أي نائب بسبب عمل جنائي إلا بإذن من المجلس الشعبي الوطني الذي يقرر رفع الحصانة بأغلبية أعضائه"، يطلق على هذا النوع الحصانة البرلمانية الإجرائية. كما نصت المادة 139 منه "في حالة تلبس النائب بجناية أو جريمة يخطر مكتب المجلس الشعبي الوطني فوراً، ويكتسب قوة القانون كل قرار يتخذه مكتب المجلس لضمان الإحترام لمبدأ الحصانة النيابية إن إقتضى الأمر".

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

في الحقيقة تعتبر الحصانة البرلمانية في عهد وحدة السلطة، حصانة شكلية، ولا يتمتع فيه النواب بالإستقلالية التامة، بحيث أن النائب مقيد لقيام النظام على الحزب الواحد، مما يجعله يفقد إلى السلطة اللازمة التي تمكنه من ممارسة الإختصاصات المخولة له دستورياً، خاصة في مواجهة السلطة التنفيذية، والتي يعتبر رئيسها هو الأمين العام للحزب، وترشيحهم للنياحة يتم من خلاله.

بعد أحداث أكتوبر 1988 وصدور دستور 1989 الذي إختلف في مضمونه عن الدستورين السابقين، فجاء بمبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية، وهي مبادئ تقتضي في جوهرها إعمال مبدأ الحصانة البرلمانية، لذا نصت المادة 103: "الحصانة النيابية مُعترف بها للنائب مدة نيابته -لا يمكن أن يتابع أي نائب أو يوقف، وعلى العموم، لا يمكن أن ترفع عليه دعوى مدنية أو جزائية، أو يسلب عليه أي شكل من أشكال الضغط، بسبب ما يعبر عنه من آراء أو ما تلفظ به من كلام، أو بسبب تصويته خلال ممارسته مهمته النيابية."، بدورها نصت المادة 104 على: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب بسبب فعل إجرامي إلا بتنازل صريح منه أو بإذن من المجلس الشعبي الوطني الذي يُقرر رفع الحصانة عن النائب بأغلبية أعضائه."، وقد نصت المادة 105 على: "في حالة تلبس أحد النواب بجنحة أو جنائية يمكن توقيفه، ويخطر مكتب المجلس الشعبي الوطني فوراً. -يمكن مكتب المجلس الشعبي الوطني أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق صراح النائب، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 104 أعلاه."

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

ولقد عمل دستور 1996 أيضا على تنظيم الحصانة البرلمانية، حيث جاء في المادة 109: "الحصانة البرلمانية مُعترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم البرلمانية -ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا، وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم دعوى مدنية أو جزائية، أو يسلط عليهم أي ضغط، بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسته مهامهم البرلمانية."، وتتص المادة 110: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن، من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يُقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه."، كما تتص المادة 111: "في حالة تلبس أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية، يمكن توقيفه، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، فورا. -يمكن المكتب المخاطر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق صراح النائب أو عضو مجلس الأمة، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 110 أعلاه."

وبقراءة أحكام هذه المواد نجد أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 نظم هذه الحصانة بنفس الصيغة التي نظمها في دستور 1989 باستثناء نصه على حصانة برلمانية بدل حصانة نيابية، وهذا بسبب إعتناق مبدأ الإزدواجية البرلمانية من جهة، ومن أخرى إضافة مصطلح أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾.

تعتبر الحصانة البرلمانية كفكرة قانونية وبرلمانية وآلية من آليات تحقيق الحماية اللازمة للعهد البرلمانية لها طبيعتها الخاصة وخصائصها الذاتية كما تحكمها حدود وضوابط وإجراءات تتلاءم مع طبيعتها وأهدافها.

1- بحيث يسمى نواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

تشمل الحصانة البرلمانية إمتيازين: أولاً اللامسؤولية irresponsabilité عن الآراء والأفكار التي يبديها البرلماني بصدد ممارسة مهامه النيابية (المطلب الأول). وثانياً إمتياز الحرمة الشخصية inviolabilité الذي بموجبه لا يجوز متابعة العضو جزائياً دون إذن صريح (المطلب الثاني). لكن هل الحصانة البرلمانية بالشكل الذي تناوله الدستور الجزائري تعد وسيلة لتعزيز الأداء البرلماني وعامل من عوامل تحقيق السيادة البرلمانية؟.

المطلب الأول: الحصانة الموضوعية

عملت المادة 109 من دستور 1996 على تنظيم الحصانة الموضوعية ،حيث نصت على : "الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية .

ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا ،وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام ،أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية". عليه، فالحصانة الموضوعية مؤداها عدم مسائلة البرلماني مدنيا وجزائيا عما يعبر عنه من آراء أو ما تلفظ به من كلام أو بسبب تصويته أثناء تأديته لمهامه النيابية، وبالتالي فهي حصانة مقصورة على الآراء والأفكار⁽¹⁾ التي يبديها البرلماني أثناء تأدية مهامه البرلمانية، كالخطب، الاقتراحات، الأسئلة، لاستجابات، وكل ما يتعلق بممارسة العمل النيابي، حتى وإن توصل في التعبير عن آراءه إلى حد السب والقذف .

1- حلمى محمد: المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص 89.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

تهدف الحصانة الموضوعية، والمعترف بها لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾ طوال عهدتهم، إلى إعطاء البرلماني فرصة التعبير بحرية وبالتالي تكاد تكون مطلقة من حيث موضوعها، لذا بإمكان البرلماني بهدف ممارسة مهامه التلطف بكلمات لو تلفظ بها غيره ممن لا يتمتع بها لعُوقب، وسواء كان ذلك داخل المجلس أو لجانه أو خارجهما (الفرع الأول)، ويترتب على هذا النوع من الحصانة عدم المسائلة المدنية أو الجزائية عن الأفكار والآراء والتي قد تشكل جرائم قولية في قانون العقوبات لكن دون أن يمنع ذلك إمكانية المسائلة الأدبية⁽²⁾ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نطاق الحصانة الموضوعية

لا تعتبر الحصانة البرلمانية إمتياز مقرر لصالح البرلمانيين، إنما جاءت لصالح الشعب والمؤسسة التي تمثلها، فالهدف الأسمى من الحصانة هو ضمان قيام البرلماني بمهامه دون عرقلة، فهي تضمن إستقلالية وسيادة البرلمان في حد ذاته وتحميه من تدخل قوى الدولة الأخرى، على وجه الخصوص الجهاز التنفيذي. لا شك، أنه لا يمكن للبرلمانيين ممارسة المهام الموكلة إليهم، سيما العمل التشريعي، إلا بقدر ما يكون مُحصنين، و غير مقيدين حتى نهاية عهدتهم، وبطريقة موجزة يمكن القول بأن عدم المسؤولية يمنح البرلمانيين، من نواب وأعضاء، حماية خاصة في التعبير عن أفكارهم، وهذا يعني أنه لا يمكن مسألتهم عن أي كلام يصدر منهم، وهم يزاولون مهامهم النيابية، أو أي تصويت يدلون به في البرلمان (أ). ولا يقتصر هذا النوع من الحصانة على التصريحات التي تتم على منصة الغرفة أو ضمن اللجان البرلمانية، بل تمتد إلى خارج البرلمان، بل وإلى ما بعد نهاية العهدة النيابية للبرلماني (ب).

1-ميزت أحكام الدستور وكذا بعض مواد القانون العضوي 99-02 والأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية بين مصطلحي النواب والأعضاء، على هذا ستراعي هذا التمييز. فقط للإشارة إذا كانت المواد من 103 إلى 119 ميزت بين المصطلحين، فإن المواد 127 إلى 133 لم تميز بينهما بل أطلقت مصطلح العضو على برلمانيي الغرفتين.
2--دشيشة عثمان: "الحصانة البرلمانية"، النائب، العدد الثالث 2004، ص34.

أ- من حيث الأفعال والأشخاص

يقتضي حسن ممارسة العمل التشريعي أن يعبر كل عضو من أعضاء البرلمان بكل حرية عن رأيه وآراءه ومواقفه، وهو ما يتطلب ضمان حرية التعبير وتوفير الطمأنينة وعدم مسائلة البرلمانى مدنيا أو جزائيا، خصوصا، عندما تؤدي حدة المناقشات أو التوتر والإفعال إلى تجاوز حدود اللياقة والمجاملة، الشيء الذي يمكن أن يتطابق مع مفهوم جريمة القذف والمس بشرف وإعتبار الشخص أو الهيئة التي نسب إليها كل تعبير شائن، وان كانوا بسلوكم هذا لا يقصدون القذف إنما محاولة إظهار الحقيقة والوصول إلى مستوى الثقة التي وضعها فيهم الناخبون.

من حيث الوقائع فهي لا تتعدى الآراء والأفكار المعبر عنها⁽¹⁾، ومن ثم فهي غير مطلقة ولا تشمل كل أعمال البرلمانى، عليه لا يدخل في إطارها الأعمال الغريبة عن العمل النيابى كالضرب والجرح، وكذا تلقي الرشاوى أو الحصول على امتيازات بغير حق، وكذا تجريح الخصوم والإضرار بهم⁽²⁾.

يقتصر نطاق الحصانة الموضوعية على جرائم القول والرأى، وبالتالي يخرج من نطاقها الجرائم ضد الأشخاص، بل وحتى في جرائم القول والرأى، فإن نطاق الحصانة لا يشملها إلا إذا كانت بصدد العمل البرلمانى⁽³⁾ فسقوط صفة الجريمة لا يقرر إلا إذا كان الفعل أو القول لازما لممارسة العمل النيابى⁽⁴⁾.

1- راجع الفقرة الثانية من المادة 109 من دستور 1996.

2- أنظر بهذا الصدد: بقالم مراد: نظام الإزدواج البرلمانى وتطبيقاته -دراسة مقارنة الجزائر مصر، مرجع سابق ص216. وكذا - سعيان أحمد: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة. مرجع سابق ص348.

3- بخصوص تمييز الأعمال المرتبطة بالوظيفة التشريعية عن الأعمال المنفصلة عنها راجع: العقون وليد: "الحصانة البرلمانىة"، النائب العدد الرابع لسنة 2004 ص40

4- عبد الإله لحكيم بناني: "الحصانة البرلمانىة كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانىين العرب -دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانىة في الدول العربية"، الفكر البرلمانى، العدد الحادى عشرة لسنة 2006، ص168.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

وإذا كانت عدم المسائلة تهدف لممارسة حرية التعبير طالما أنها متعلقة بالعمل البرلماني، فإنها تشمل كل التصريحات والكتابات، لكن دون أن يعني ذلك أن للبرلماني مطلق الحرية لقول أي شيء بل يجب أن يخضع لنظام مجلسه⁽¹⁾. كُرست هذه الحصانة بهدف ضمان حرية التعبير في إطار العمل البرلماني، عليه فلكل عضو من أعضاء البرلمان كامل الحرية في التكلم وإبداء الرأي، لكن في حدود نظام المجلس الذي ينتمي إليه. وتطبيقاً لذلك أعطى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لرئيس المجلس، صلاحية التذكير بالنظام والمنع من تناول الكلمة لمدة حسب المخالفة المرتكبة⁽²⁾.

أما من حيث الأشخاص، تشمل الحصانة الموضوعية، بناء على المادة 109 من دستور 1996 والنظم الداخلية للغرفتين البرلمانيتين، كل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة⁽³⁾. بهذا فالحصانة إمتياز ينتج عن التمتع بصفة عضو البرلمان، وليس من الانتخاب ومن ثم فإن عضو مجلس الأمة يتمتع بها حتى وإن كان من ضمن الثلث الرئاسي⁽⁴⁾.

ويشمل هذا النوع من الحصانة في بعض الأنظمة بالإضافة إلى البرلمانيين جميع الأفراد المتواجدين تحت قبة البرلمان من مدعوين وصحافة وعمال.

- 1- للتفصيل راجع: إنغيرغ شوارز: "الحصانة البرلمانية"، الفكر البرلماني، العدد الحادي عشرة لسنة 2006، ص 228.
- 2- في هذا الصدد تطرقت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للإجراءات ذات الطابع التأديبي التي يمكن لرئيس المجلس إتخاذها تجاه النائب أو العضو المُخل بنظام المجلس، راجع المواد من 75 إلى 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد من 84 إلى 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .
- 3- الفقرة الأولى من المادة 109 من الدستور، والمادة 71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 80 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 4- مخاليف عباس: "الحصانة البرلمانية"، مرجع سابق ص 44.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

نظرا لكون الحصانة البرلمانية ضمانا أساسية لحسن سير العمل البرلماني، فقد منح الدستور على غرار جل دساتير العالم حصانة لفائدة أعضاء البرلمان لتمكينهم من ممارسة مهامهم بكل استقلالية، أتمدد الحماية إلى التصريحات التي يدلي بها خارج مقر البرلمان، بل وإلى ما بعد نهاية عهده بشأن هذه التصريحات.

ب- من حيث الزمان والمكان

تغطي الحصانة الموضوعية جميع أفكار وأراء النائب أو العضو التي يبديها طيلة مدة نيابته وتستمر هذه الحصانة إلى ما بعد انتهاء العضوية البرلمانية، مما يمنع عدم إمكانية مسائلة البرلماني عم أبدأه من أراء وأفكار خلال عهده⁽¹⁾.

وخلافا لبعض الأنظمة التي حصرت النطاق المكاني لهذه الحصانة في مقر البرلمان⁽²⁾، فقد نصت المادة 109 الفقرة الثانية من دستور 1996 على عكس هذا النهج عندما تحدثت على المهام البرلمانية دون تحديد لأي نطاق مكاني. ذلك أن مفهوم المهام البرلمانية لا تعني بالضرورة أن تكون داخل بناية البرلمان. عليه يستوي في ذلك أن يكون البرلماني قد عبر عن أفكاره داخل البرلمان أو خارجه، مثل ذلك التصريحات التي يبديها للصحف أو في الاجتماعات، ويبرر هذا الجانب بالدور الذي تلعبه أراء وأفكار النواب خارج البرلمان من توجيه الرأي العام في دعم البرلمان الذي يتعرض بصفة مستمرة لضغط الحكومة، إذ أن تقبل أراء وأفكار النائب من قبل الرأي العام قد يشكل بدوره ضغطا شعبيا يحمل الحكومة إلى تقبل هذه الآراء وتنفيذها⁽³⁾.

1- وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 109 من الدستور: "ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا، وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من أراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية". نحن الذين سطرنا.

2- ومثال ذلك: الأردن، تونس، السودان، الإمارات، البحرين، سوريا، الكويت، مصر، اليمن.

3- عبد الإله لحكيم بناني: الحصانة البرلمانية، مرجع سابق ص 168. وكذا علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، مرجع سابق ص 314.

الفرع الثاني: آثار الحصانة الموضوعية

إن تمتع النواب وأعضاء مجلس الأمة بحصانة موضوعية يحول دون إمكانية مباشرة أية ملاحقات جزائية كانت أو مدنية ضد البرلماني المعني (أ)، لكن ذلك لا يمنع المجلس المنتمي إليه العضو أو النائب من إتخاذ إجراءات تأديبية في حقه (ب).

أ- عدم المسائلة المدنية و الجزائية

عملا بالفقرة الثانية من المادة 109 من الدستور التي تنص: "...وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية..". فإن الحصانة الموضوعية تنفي المسؤولية المدنية والجزائية على حد سواء على ما يبديه البرلماني من آراء وأفكار خلال العهدة النيابية (1)، مما يحول دون إمكانية تحريك أية دعوى، وبذلك يكون الدستور قد كفل الحرمة الشخصية لعضو البرلمان، مما يسمح له بالتركيز على المهام النيابية وهو ما يؤدي في النهاية إلى رعاية مصالح الأمة (2). غير أن هذه الحصانة الموضوعية لا تحول دون مسائلة البرلماني أدبيا أمام المجلس الذي ينتمي إليه .

1-راجع بهذا الشأن كل من :- علي محمد الدباس: السلطة التشريعية و ضمانات إستقلالها، مرجع سابق ص318.
- سعيان أحمد: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص350.
2-بقالم مراد: نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته -دراسة مقارنة الجزائر مصر، مرجع سابق ص316.

2- إمكانية المساءلة الأدبية

إن الحصانة لا تعني أن أعضاء هذه المجالس أحرار فيما يقومون به من تصرفات أثناء مدة عضويتهم، لهذا قررت المادة 107 من دستور 1996 أن العضو أو النائب مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريدته من مهامه النيابية إذا اقترف فعلا يخل بشرف المهمة. ويقرر المجلس إسقاط العضوية بأغلبية أعضائه وهي أغلبية يمكن إستغلالها لصالح السلطة التنفيذية بحكم سيطرتها على الأغلبية البرلمانية.⁽¹⁾

فضلا عن ذلك لم تُحدد ماهية الفعل المُخل بشرف المهمة مما يفسح المجال أمام التفسير بشكل واسع مما يجعل البرلماني عرضة للعزل ربما لأتفه الأسباب.

تتمثل أهم الإجراءات التأديبية التي يمكن إتخاذها تجاه البرلماني هي التذكير بالنظام، التنبيه، سحب الكلمة، المنع من التداول في اخذ الكلمة، وهي إجراءات يتخذها رئيس المجلس حسب جسامته الخطأ المرتكب من قبل البرلماني.⁽²⁾

1-تنص المادة 107 من دستور 1996 على:"النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريدته من مهمته النيابية إن اقترف فعلا يخل بشرف مهمته. يحدد النظام الداخلي لكل واحدة من الغرفتين، الشروط التي يتعرض فيها النائب أو عضو مجلس الأمة للإقصاء. ويقرر هذا الإقصاء بأغلبية أعضائهما، دون المساس بجميع المتابعات الأخرى الواردة في القانون."

2-ولقد حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إجراءات الإنضباط في المواد التالية:

*المادة 75:"الإجراءات ذات الطابع التأديبي التي يمكن إتخاذها تجاه نائب المجلس الشعبي الوطني هي :

-التذكير بالنظام،

-التنبيه، سحب الكلمة،

-المنع من التداول."

*المادة 76 : "التذكير بالنظام من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس الجلسة.

كل نائب تسبب في تعكير صفو المناقشات يُذكر بالنظام.

كل نائب ذكر بالنظام للمرة الثانية أو أخذ الكلمة من غير إذن، يوجه إليه تنبيه، وإذا أصر على الكلام يمكن أن تنتهي مناقشة الموضوع محل الدراسة."

=====

المطلب الثاني: الحصانة الإجرائية

تضمن كل من الدستور لا سيما في المواد 110 و 111، وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في القسم الخاص بإجراءات الإقصاء، الحصانة الإجرائية، بحيث نصت المادة 110: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن حسب الحالة، من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه."، كما نصت المادة 111: "في حالة تلبس أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية يمكن توقيفه ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، فوراً. يمكن المكتب المختر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 110".

=====

* المادة 77: "يُمنع النائب من تداول الكلمة في إحدى الحالات التالية:-

1- إذا تعرض إلى ثلاث تنبيهات في موضوع واحد،

2- إذا إستعمل العنف أثناء الجلسات،

3- إذا تسبب في تظاهرة تُعكر بشكل خطير النظام والهدوء داخل قاعة جلسات المجلس الشعبي الوطني،

4- إذا قام بإستفزاز أو تهديد زميل أو زملاء له .".

* المادة 78: "يترتب على منع النائب من تناول الكلمة عدم المشاركة في مناقشات ومداولات جلسات المجلس الشعبي الوطني، مدة ثلاثة أيام خلال الدورة.

وفي حالة العود، أو رفض النائب الإمتثال لأوامر رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس الجلسة، يمدد المنع إلى ستة (6) أيام.".

المادة 79: "عندما يقترح رئيس المجلس الشعبي الوطني منع النائب من تناول الكلمة، يستدعي المكتب للإستماع في الحين إلى النائب المعني قبل النظر في القضية والبت فيها.".

--وهي نفس الصيغة التي إستعملها النظام الداخلي لمجلس الأمة في مواده، من 84 إلى 88 مع مراعاة إستعمال مصطلح العضو بدل نائب.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

تعتبر الحصانة الإجرائية من أهم الضمانات التي كفلتها دساتير العالم لأعضاء البرلمان للقيام بمهامه على مستوى التطلعات الشعبية ودون خوف، وبالتالي، فهي تعني عدم جواز الشروع في إتخاذ إجراءات جزائية ضد البرلماني بسبب جناية أو جنحة، وهي تشمل في ذلك مجموع البرلمانيين (الفرع الأول). يترتب على هذا النوع من الحصانة تقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية في حق أعضاء البرلمان عند ارتكابهم لجنابة أو جنحة إلا بإذن من المجلس الذي يتبع له العضو، وباعتبار الحصانة من النظام العام كونها لا تمنح للبرلماني لصفته الشخصية إنما هي مقررة لحماية الديمقراطية، فإنه لا يجوز التنازل عنها وكل إخلال بهذه الأحكام، يترتب عليه البطلان المطلق. وقد دعم المشرع هذه الفكرة بأحكام المادة 111 من قانون العقوبات بقولها: "يعاقب بالحبس لمدة 06 أشهر إلى 03 سنوات كل قاض أو مأمور بالضبط القضائي يجري متابعات أو يصدر أمرا أو حكما أو يوقع عليهما أو يصدر دون أن يحصل قبل ذلك على رفع الحصانة عنه وفقا للأوضاع القانونية"⁽¹⁾، وهذا خلافا للمادة 110 من دستور 1996 التي تنص على إمكانية التنازل عنها⁽²⁾.

هذا ولا تؤدي الحصانة الإجرائية إلى نفي الصفة غير المشروعة عن الفعل، بل أن الجريمة تبقى قائمة بأركانها، وهو ما يدل على إمكانية المتابعة الجزائية بعد نهاية العهدة البرلمانية. (الفرع الثاني).

1- الأمر رقم 156-66 مؤرخ في 08-06-1966 يتضمن قانون العقوبات، معدل ومتمم بـ: الأمر 74-69 مؤرخ في 16-09-1969، الأمر 48-73 مؤرخ في 25-07-1973، الأمر 47-75 مؤرخ في 17-06-1975، القانون 03-78 مؤرخ في 11-02-1978، القانون 04-82 مؤرخ في 13-02-1982، القانون 26-88 مؤرخ في 12-07-1988، القانون 25-89 مؤرخ في 05-04-1989، القانون 02-90 مؤرخ في 06-02-1990، القانون 15-90 مؤرخ في 15-07-1990، الأمر 11-95 مؤرخ في 25-02-1995، الأمر 22-96 مؤرخ في 09-07-1996، الأمر 10-97 مؤرخ في 06-03-1997، القانون 09-01 مؤرخ في 26-06-2001، القانون 15-04 مؤرخ في 10-11-2004.

2- في ١٨ الصدد راجع:

: BEN ABBOU-KIRANE (F) « droit parlementaire ALGERIEN », tome1, op cit..p158.

الفرع الأول: نطاق الحصانة الإجرائية

إن الهدف من الحصانة هو تمكين أعضاء البرلمان من مزاولة مهامهم البرلمانية، دون أن تتحول إلى إمتياز شخصي يُفقدونها مبرر وجودها، وذلك بمناسبة القيام بأعمال مستقلة عن العمل البرلماني، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بجرائم خطيرة. وبهذا الخصوص فإن نطاق الحصانة الإجرائية يشمل مجموع البرلمانيين، مع تحديد لنوع الجريمة (أ)، و زمان ومكان إرتكابها (ب).

أ- من حيث الأفعال والأشخاص

تشمل الحصانة الإجرائية، كالحصانة الموضوعية، كل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة .

أما من ناحية الوقائع فإنها تهدف إلى تأمين الحرية للبرلماني لمزاولة المهام النيابية دون أن تتحول إلى إمتياز شخصي، مما يفقدونها مبرر وجودها بمناسبة القيام بأعمال مستقلة وخارجة عن العمل البرلماني خصوصاً عندما يتعلق الأمر بجرائم خطيرة⁽¹⁾.

يظهر من نص المادة 110 من الدستور أن النطاق الموضوعي للحصانة الإجرائية يشمل أمرين: -أولاً أن النطاق الموضوعي لهذه الحصانة يمتد للجنايات والجنح، سواء كانت متعلقة بالعمل البرلماني أو لم تتعلق به، دون المخالفات⁽²⁾، وذلك لإعتبار أن هذه الأخيرة طفيفة وكثيرة وليس من اللائق تعطيل وقت المجلس بطلب الإذن بشأنها لكون الملاحظات لا تعرض البرلماني للخطر ولا يتطلب الأمر المثل أمام المحكمة.

1-راجع: عبد الإله لحكيم بناني: "الحصانة البرلمانية"، المرجع سابق ص170. وكذا إنغبرغ شوارز: الحصانة البرلمانية. المرجع سابق ص229.

2- المدة 110 صريحة من حيث تطرقها للجنايات والجنح دون المخالفات: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه..".

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

-ثانياً فالحصانة الإجرائية خاصة بالدعاوى الجزائية ولا تمتد إلى الدعاوى المدنية التي يمكن رفعها على البرلماني دون ضرورة الحصول على إذن..وهو أمر منطقي بحيث لا يجب إعفاء البرلماني من جبر الأضرار التي يسببها للغير طبقاً للقواعد العامة للمسؤولية المدنية.

-ثالثاً الحصانة الإجرائية لا تشمل حالات التلبس بجناية أو جنحة، فإذا ضبط البرلماني متلبساً بإحدى هذه الجرائم جاز توقيفه، وذلك طبقاً للمادة 111 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والتي تنص : " في حالة تلبس أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جناية ،يمكن توقيفه،ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني،أو مكتب مجلس الأمة،حسب الحالة، فوراً.-يمكن المكتب المختر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق صراح النائب أو عضو مجلس الأمة،على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 110 أعلاه." (1).

وعلة هذا الاستثناء و الهدف منه ، إنتفاء شبهة التعسف السياسي إذ أن الأدلة قوية وواضحة ولا حاجة إلى إستئذان المجلس بشأنها(2) .

2-من حيث الزمان والمكان

تمتد الحصانة الإجرائية بشأن الجنايات والجنح إلى كافة أراضي الجمهورية الجزائرية، ولا تخص فقط تلك المرتكبة تحت قبة البرلمان.

1-لكن كما سنرى لاحقاً أن البرلمان ليس سيد جدول أعماله،لذا كيف له أن يسجل طلب وقف إجراءات المتابعة إذا كانت الحكومة تعارض وقف هذه الإجراءات.

2-علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها، مرجع سابق ص326.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

وخلافا للحصانة الموضوعية، فإن إطارها الزمني خاص بالعهد النيابية وذلك طبق لأحكام الفقرة الأولى من المادة 109 من الدستور والتي تنص: "الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية"، عليه فمع إنتفاء صفة العضوية في البرلمان، يجوز إثارة المسؤولية الجزائية للبرلماني عما ارتكبه من جنایات وجنح خلال عهده النيابية.

وبخصوص الإجراءات التي يحضر اتخاذها في مواجهة البرلماني، فإنها تشمل كل إجراءات الشروع في المتابعة من تفتيش أو قبض أو استجواب.. الخ، مما يدل على مباشرة إجراءات المتابعة الجزائية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: آثار الحصانة الإجرائية

عكس الحصانة الموضوعية، فإن الفعل المرتكب في إطار الحصانة الإجرائية، سيبقى خاضع لقانون العقوبات (أ)، وكل ما في الأمر، أنه لا يمكن تحريك الدعوى ضد الجاني إلا بتحقق بعض الشروط المحددة في الدستور (ب).

أ- عدم إنتفاء الصفة الإجرامية

لا يترتب على الحصانة الإجرائية إنتفاء الصفة الإجرامية عما ارتكبه البرلماني من جنح وجنایات خلال عهده النيابية، بل أن الجريمة تبقى قائمة بأركانها، مما يدل صراحة على إمكانية المسائلة الجزائية بعد إنتفاء الصفة النيابية⁽²⁾. بحيث تنص المادة 110 من دستور 1996: "لا يجوز الشروع في متابعة... إلا بتنازل..."، يفهم من كلمة "إلا" أن الجريمة قائمة

1- للتفصيل راجع: علي. محمد الدباس: السلطة التشريعية و ضمانات إستقلالها ، ص 327.

2- للمزيد من المعلومات راجع: د. شيشة عثمان: "الحصانة البرلمانية"، مرجع سابق ص 35.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

لكنها موقوفة على تحقق بعض الشروط ،وهذا خلاف للحصانة الموضوعية التي تُخرج الفعل من دائرة التجريم، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 109: "...وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم دعوى مدنية أو جزائية.." ،يفهم من كلمة " لا يمكن " أن الفعل مباح في إطار الحصانة الموضوعية.

ب - شرط المتابعة الجزائية

تهدف الحصانة الإجرائية إلى عدم تمكين اتخاذ إجراءات جزائية ضد البرلماني بشكل يعيق أداء مهامه النيابية، باعتباره يعبر عن إرادة الأمة، بحيث أن تقييد حريته يعد تقييدا لإرادة الأمة⁽¹⁾، وباعتبار أن هذه الأفعال تشكل إخلالا بشرف المهمة النيابية فإنه، بالإضافة إلى إمكانية المتابعة بعد انتفاء الصفة النيابية، فضلا عن إمكانية المسائلة المدنية والجزائية في حالة التلبس خلال العهدة، يجوز الشروع في المتابعة الجزائية ضد البرلماني خلال عهده، شرط الحصول على إذن من المجلس التابع له المعني والذي سيقدر رفع الحصانة بأغلبية أعضاءه⁽²⁾.

ورغم أهمية مبدأ الحصانة البرلمانية في تعزيز قدرات البرلمانيين، إلا أنه يمكن للسلطة التنفيذية التدخل لتحويل هذا المبدأ لصالحها، من خلال سيطرتها على الأغلبية البرلمانية، مما يعني انه من السهل عليها رفع الحصانة خاصة إذا كان المعني برلماني غير مرغوب فيه. أما عن إمكانية تنازل⁽³⁾ البرلماني عن حقه في الحصانة، وهو أمر غير مُستساغ، لأنه إذا كانت الحصانة هي حق لعضو البرلمان وإذا كان الحق كقاعدة عامة، يجوز التنازل عنه، إلا انه عندما يكون هذا الحق من الحقوق العامة ، كما هو الحال بالنسبة للحصانة البرلمانية ،

1- علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات استقلالها.. مرجع سابق ص312.

2- المادة 110 من دستور 1996.

3- نفس المادة

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

كونها شرعت لحماية النيابة والسيادة الشعبية، فمن ثم فإن الحق العام لا يجوز التنازل عنه، إلا أننا نجد أن أحكام المادة 110 من الدستور، خولت البرلماني حق التنازل عن حصانته، وهذا ما قد يُمكن السلطة التنفيذية، بما لها من نفوذ، إجبار البرلماني عن التنازل عن حصانته⁽¹⁾. ومن أهم صور نطاق نفوذ السلطة التنفيذية، تظهر في حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان، والذي سيترتب عنه عودة أعضاء البرلمان إلى وضعهم الطبيعي باعتبارهم أفراد شعب عاديين مما يفتح الباب للمتابعة.

وبخصوص إجراءات رفع الحصانة⁽²⁾ فهي واردة في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، حيث تحال طلبات رفع الحصانة بهدف المتابعة القضائية لدى مكتب المجلس الذي ينتمي إليه البرلماني محل الموضوع، وذلك من طرف وزير العدل⁽³⁾ ونشير هنا إلى إن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم تنص على ضرورة إرفاق طلب رفع الحصانة بمذكرة تشمل نوع الجرم والأدلة والمستندات المؤيدة للطلب، إن غياب مثل هذه الشروط تجعل البرلمان لا يتأكد من جدية الطلب، مما يؤكد صراحة أن مراقبة البرلمان لطلب رفع الحصانة سيكون سياسي أكثر منه قانوني.

بعدها يقوم المكتب بإحالة الطلب على لجنة الشؤون القانونية والإدارية و التي ستعد تقريرها في أجل شهرين من تاريخ الإحالة⁽⁴⁾ وذلك بعد الاستماع للبرلماني المعني الذي يمكنه الإستعانة بأحد زملائه⁽⁵⁾.

1-مخالف عبّاس: "الحصانة البرلمانية"، مرجع سابق ص44.

2- راجع المادتين 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. للتفصيل أكثر راجع: عبد الإله لحكيم بناني "الحصانة البرلمانية"، المرجع سابق ص274 وما يليها. وراجع أيضا:

--BEN ABBOU-KIRANE (F) « droit parlementaire ALGERIEN »; tome1, op.cit.p159.

3-الفقرة الأولى من المادتين 72 و 81.

4-الفقرة الثانية من نفس المادتين.

5-الفقرة الثالثة من نفس المادتين.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة باستقلال أعضاء البرلمان

وحتى لا تتحول الحصانة إلى وسيلة لتعطيل دور العدالة في حماية المجتمع وخرق مبدأ المساواة بين الأفراد⁽¹⁾، يفصل مجلس المعني في الطلب في ميعاد 03 أشهر من تاريخ الإحالة⁽²⁾، وهنا لم تشر الأنظمة الداخلية إلى حالة عدم الفصل في هذا الميعاد هل يعتبر ذلك إسقاط ضمنى للحصانة .

يفصل المجلس في الطلب في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية الأعضاء، بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة والعضو المعني⁽³⁾، ولكن دون الإشارة إلى ضرورة تسبب وتعليل قرار المجلس، حيث أن بيان الأسباب في حالة الموافقة على الطلب، سيظهر أن المجلس قد درس فعلا وبجدية الطلب، أما في حالة رفض الطلب فإن لبيان الأسباب أهمية قصوى في عدم تفسير أن أعضاء البرلمان يتمتعون بإمتميازات شخصية تعفيهم من العقاب.

ومع الحصول على إذن أو تنازل البرلمان عن حقه في الحصانة - كونها لا تعد من النظام العام في النظام الدستوري الجزائري - وإحالة المتهم على القضاء⁽⁴⁾، وبصدور حكم نهائي

1- يبدو أن مبدأ الحصانة البرلمانية ومبدأ المساواة في الحقوق أمام القانون في غير إنسجام، لقد عرضت المسألة أمام المحاكم ويمكن الإستشهاد بحالة حديثة العهد أمام محكمة حقوق الإنسان الأوروبية بحيث ادعى أحد أعضاء غرفة العموم خلال جلسة بالبرلمان حول سلوك أحد الأعضاء الذي إحتكم فيما بعد إلى المحكمة وإتضح لهذه الأخيرة أن عجز فرد من الجمهور في مقاضاة عضو من البرلمان بسبب كلمات إفتراضية أدلى بها في البرلمان له مبرراته وذلك كوسيلة نسبية لترقية الهدف الشرعي لحماية النقاش الحر في البرلمان للصالح العام. /أنغبرغ شوارز. "الحصانة البرلمانية". مرجع سابق ص 186.

2- الفقرة الرابعة والسادسة من المادتين 72 و81.

3- الفقرة الخامسة من نفس المادتين. أعلاه.

4- في الواقع العملي لم يحدث أن عمدت السلطة التنفيذية إلى متابعة أو إيقاف عضو البرلمان، مما يطرح التساؤل التالي هل أن السلطة التنفيذية تحترم فعلا مبدأ الحصانة البرلمانية، أم أنها بحاجة إلى بغض التجاوزات الكلامية لتبرير مشاريعها.

الباب الأول الفصل الثاني ضعف الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

بالإدانة، يمكن للمجلس الذي ينتمي إليه العضو المتهم، إقصاءه من مهامه النيابية، وهذا عملا بأحكام المادة 107 من الدستور، والمادة 74 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽¹⁾.

أخيراً، إن الحصانة البرلمانية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالنظام النيابي، فلا يمكن تصور مجلس نيابي دونها، والمقصود بالنظام النيابي هو ذلك النظام الذي يختار فيه الشعب أشخاص يباشرون السلطة بإسمه ولحسابه لمدة محددة، ونظراً لهشاشة نظام الحصانة كما هو معتمد في ظل دستور 1996 يتحتم علينا طرح السؤال التالي هل عرفت الجزائر فعلاً عبر تاريخها النظام النيابي؟

إن الاعتماد الدستوري للنظام النيابي جاء مفرغاً من الصلاحيات والإختصاصات وهذا ما سيظهر بوضوح في دراسة الباب الثاني .

1-تنص المادة 74 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "طبقاً لإحكام المادة 107 من الدستور يمكن للمجلس الشعبي الوطني إقصاء أحد أعضائه إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه فعلاً يخل بشرف مهمته النيابية. يقترح مكتب المجلس إقصاء النائب المعني بناء على إشعار من الجهة القضائية المختصة. يدرس الإقتراح وفق الإجراء المحدد في المادة 73 أعلاه".

خاتمة الباب الأول

لضمان استقلالية البرلمان، وتعبيره بصدق عن رأي الأمة، كان لابد من توفير مجموعة من الضمانات، وذلك إنطلاقاً من تحضير العملية الانتخابية، ووصول إلى الاستقلال الإداري والمالي للبرلمان، غير أن دستور 1996 بتنظيمه بهذا الشكل للمسائل السابقة، من شأنه أن يجعل كل المؤسسات بما في ذلك المؤسسة التشريعية بمثابة أداة في يد رئيس الجمهورية يحركها حسب مشيئته وفي أحسن الأحوال حسب أهدافه. لهذا إذا كانت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قائمة من الناحية النظرية على فكرة التوازن والتعاون، فإنه مع اعتماد مبدأ الفصل المرن بين السلطات التي يقوم عليها النظام البرلماني، فإن الفكرة باتت دربا من دروب الخيال، حيث إستغل المبدأ لتعظيم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية التي أضحت لا توجه العمل التشريعي من خلال سيطرتها على تكوين البرلمان فحسب، وإنما أصبحت تناقش وتنافس السلطة التشريعية في إختصاصها الأصيل وذلك في جميع مراحل سن القانون، مما يطرح التساؤل حول مصير الديمقراطية في دولة أضحت فيها السلطة التنفيذية تجمع مهام التشريع والتنفيذ.

غير أن تقييم أي تجربة دستورية يقتضي عدم الإكتفاء بالنقد، بل يجب إظهار الدوافع والأسباب التي تؤدي إلى الأخذ بظاهرة فقدان التوازن بين الهيئتين، ومن منطلق أن لكل تجربة دستورية ظروفها الخاصة، فإنه يجب أن تؤخذ تلك الأوضاع في الإعتبار ومن ذلك فإن التطور الدستوري ما هو إلا نتاج تطور المجتمع وفق ظروفه الخاصة. بل وأن تركيز السلطة بهذا الشكل في الحقيقة يستجيب للحاجات العميقة التي يتطلبها المجتمع التقني، وربما من هنا يمكن القول أن تحول العمل التشريعي لصالح الهيئة التنفيذية، هو ثمرة التحولات الاقتصادية التي تعرضت لها الجزائر، غير أن تركيزها بشكل واسع كما هو الحال بشأن

دستور 1996 بموجبها تستطيع الرأسمالية الاحتكارية تعزيز هيمنتها على الشرائح الأخرى التي تتكون منها البورجوازية التي تحتويها السلطة، وبهذا المعنى ستظهر أزمة الدولة أو ما يسمى بالديكتاتورية التكنيكية. بل وقد يُعد السماح للسلطة التنفيذية بممارسة إختصاص يدخل أصلا في المجال التشريعي للبرلمان بمثابة تهديد للحقوق والحريات العامة، خاصة إذا علمنا أن مجال البرلمان، وهو الجهة المنوط بها توفير هذه الضمانات للأفراد، قد تم تحديده على سبيل الحصر، وأن مجال السلطة التنفيذية هو الأصل والقاعدة⁽¹⁾، وهذا ما سيتأكد لنا في الباب الثاني والخاص بضعف البرلمان في إعداد وسن النص التشريعي.

1-جران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 120 من الدستور النظام القانوني للأوامر"، إدارة عدد الثاني لسنة 2002، ص45.

الباب الثاني

صورية السيادة البرلمانية في التشريع
توسع نفوذ رئيس الجمهورية في التشريع

بسبب ما ترتب على نظام تركيز السلطة من انتهاك للحقوق والحريات، ظهر مبدأ الفصل بين السلطات بهدف توزيع السلطة بين هيئات مختلفة، على أن تخصص كل واحدة بوظيفة محددة.

لقد أكد التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات، إستحالة تحقيق فكرة الفصل المطلق، نظرا لوحدة السلطة في الدولة، لهذا ذهب القائلون بالمبدأ وعلى رأسهم مونتيسكيو إلى القول أن المقصود به هو الفصل المرن القائم على أساس التعاون والتوازن.

ومع التقدم التكنولوجي والفني الهائل، ونظرا لما يتسم به العمل البرلماني من علانية وبطء وتعقيد، فضلا عن عدم كفاءة النواب في أغلب الحالات وعدم تمكنهم من المسائل التقنية، مقابل ذلك تملك الحكومة إمكانيات فنية وتقنية وخبرة ميدانية ودراية بحقيقة مشاكل المواطنين لاتصالها المباشر بهم على نحو جعلها أجدر السلطات لمجابتها ، فقد إختل التعاون المنشود لصالح الهيئة التنفيذية التي تعاضم دورها التشريعي على حساب البرلمان⁽¹⁾. فبعدما كان يُضن ولوقت طويل، أن السلطة التشريعية المنتخبة هي المعبر الحقيقي عن رغبة الشعب وبالتالي تعود لها شرعية السهر على الشؤون العامة ، لكن ذلك -إذا ما استثنينا بعض التطبيقات المعبرة عن خصوصيات وظروف تاريخية لأمم معينة- لم يتعد الجانب النظري⁽²⁾ ، حيث لم تتوقف السلطة التنفيذية في حدود ممارسة مهامها التقليدية بإعتبارها

1-أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين، مرجع سابق ص200.
2-بوسلطان محمد:"علاقة الحكومة بالبرلمان"،وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ،نزل الأوراسي يومي 23و24 أكتوبر 2000،الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان،ص122.

هيئة تنفيذية، بل وتدخلت بشكل مباشر في ممارسة الوظيفة التشريعية وذلك بشكل واسع، حيث خُول لها سلطة إنشائية هامة للقواعد القانونية، سواء عن طريق ممارستها للسلطة التنظيمية المستقلة أو عن طريق التدخل المباشر في التشريع بواسطة الأوامر، وأكثر من ذلك يتمتع رئيس السلطة التنفيذية بوسائل هامة في إعداد التشريع البرلماني، وهذا عن طريق التشريع بواسطة الإستفتاء أو عن طريق المعاهدات الدولية (الفصل الثاني)، الأمر الذي إنعكس سلباً على الدور التشريعي لصاحب السيادة الدستورية، حيث بالإضافة إلى حصر مجال تشريع البرلمان، فإن هذا الأخير مُقيد حتى في ممارسة هذا الإختصاص (الفصل الأول).

الفصل الأول

ضعف سلطة البرلمان في إعداد وسن القانون

يُعتبر إعداد القوانين وسنها إختصاص جوهرى للبرلمان، والذي جعل منه السلطة الأولى في الدولة والمتفوقة مبدئياً على جميع السلطات، ذلك أن القانون في الدول الديمقراطية يعلو كل سلطة، وإعتباراً بذلك فإن جميع هذه السلطات تكون خاضعة لسُلطان القانون .

وتطبيقاً لذلك أقر الدستور الجزائري لسنة 1996 في مادته 98 صراحة أن مهمة وضع القوانين هي إختصاص أصيل للبرلمان، وله السيادة في ذلك، غير أنه مع تحديده لإطار تدخل البرلمان في المجال التشريعي بمقتضى مواد أخرى يكون قد قيد دور البرلمان في صنع السياسة العامة للدولة بل وأصبح عاجزاً عن الدخول في تفاصيلها(المبحث الأول). وبذلك فإن العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في نطاق التشريع، تتجسد في كافة مراحل وإجراءات عملية سن النص التشريعي ، وهذا إبتداءً من مرحلة وإجراءات المبادرة بالتشريع إلى مرحلة إيداع مشروع نص القانون أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني، وفي مرحلة دراسة ومناقشة مشروع أو إقتراح النص التشريعي ومرحلة التصويت عليه ،وكذا خلال مرحلة دراسة ومصادقة مجلس الأمة على هذا النص أو الإعتراض عليه، كما تظهر العلاقة في حالة نشوب خلاف بين غرفتي البرلمان إذا ما اعترض مجلس الأمة على حكم من أحكامه، وأخيراً تظهر هذه العلاقة في مسألة تبليغ وإصدار وتنفيذ النص الذي صادق عليه البرلمان .

إن منح السلطة التنفيذية صلاحية إدارة العمل التشريعي إنطلاقاً من المبادرة إلى غاية الإصدار والتنفيذ، أدى إلى فقدان البرلمان سيادته المقررة دستورياً، فقد بات سن التشريعات تتم في مواقع خارج البرلمان، وعادة ما تتم عن طريق رئيس السلطة التنفيذية (المبحث الثاني)، لذا فإذا كان للبرلمان علاقة بالتشريع فإنه لا يحتكر العملية التشريعية.

المبحث الأول

تقييد سلطة البرلمان التشريعية

نستنتج من دراسة سطحية لنصوص دستور 1996، إنطلاقاً من المادة 98، أن البرلمان لا تعترضه أية صعوبة لدى ممارسته لاختصاصه التشريعي، غير أنه، مع التعمق في المواد اللاحقة، يدرك أن الحكومة تملك وسائل عدة تمكنها من التحكم والسيطرة على العمل التشريعي .

وخلافاً للمبدأ الديمقراطي ورغم تفويض الشعب صاحب السيادة ومصدر كل السلطات وظيفته التشريع لممثليه في البرلمان، لم يعد بإمكان هذا الأخير التدخل في أية مادة للتشريع بصددتها .

بهذا يواصل المؤسس الدستوري إضعاف البرلمان حيث لم يكتف بحصر الموضوعات التي يمكن لصاحب السيادة التشريعية التدخل فيها (المطلب الأول)، بل وأضع حتى تدخله في مجاله المحصور إلى عدة قيود (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حصر نطاق التشريع البرلماني

يعتبر البرلمان، في إطار الديمقراطية التمثيلية، الهيئة التي يعبر الشعب من خلالها عن سيادته، ولإعتبار البرلمان يجسد هذه السيادة فإنه يتمتع بشكل حصري بممارسة الوظيفة التشريعية، وعملاً بمبدأ سيادة القانون فبإمكانه التشريع في أية مادة⁽¹⁾. عليه فإن سلطة التشريع هي مبرر وجود البرلمان ومنها إستمد تسميته "السلطة التشريعية"، وكل الدساتير تقر له هذه السلطة بغض النظر عن تطبيق هذا الحكم في الواقع أو كونه كما هو الحال في الأنظمة غير الديمقراطية مجرد أحكام دستورية لا تجسدها في الممارسة العملية.

نصت المادة 98 من الدستور الجزائري الحالي، وهي المادة الأولى في الباب الخاص بالسلطة التشريعية، على أن: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة - وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". غير أنه عكس دستور 1963 الذي أطلق مجال التشريع البرلماني فقد حدد⁽²⁾ دستور 1996 مجال التشريع البرلماني⁽³⁾ على سبيل الحصر (الفرع الأول)، مع تهميشه بصدد الموضوعات ذات الصبغة المالية، وذلك رغم أن هذه الأخيرة هي مبرر وسبب وجود البرلمانات (الفرع الثاني).

1- عبد الرضا حسين الطعان: تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية، مرجع سابق ص 381.

2- هو ما قام به قبل ذلك كل من دستور 1976 في مادته 151، ثم بعده دستور 1989 في مادته 115.

3- مجال القانون هو ذلك المجال المخصص للسلطة التشريعية لوضع القواعد القانونية في المواضيع الأساسية للدولة والمجتمع، وتندرج هذه الاهتمامات، بصورة أساسية في حقوق وحرريات المواطنين، والمبادئ الأساسية لوظيفة الدولة في المجتمع والأطر الخاصة بها. راجع: كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون، 2006، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، ص 126.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

الفرع الأول: حصر مجال تشريع البرلمان⁽¹⁾ Un domaine assigné

يرتبط التشريع البرلماني بنظرية العقد الاجتماعي والتي تخول البرلمان إختصاص غير مقيد، ويرتد ذلك إلى فكرة مؤداها أن البرلمان يعبر عن مبدأ سيادة الأمة، وعليه فإن القانون يصدر بطريقة غير مباشرة عن الشعب أو الأمة. وعلى نقيض ذلك، فإن البرلمان لن يتمكن من النهوض بالعمل التشريعي إلا عندما يستدعي إلى وضع قواعد يخص بها المجتمع بأسره، أو بعبارة أخرى، حسب ما ذهب إليه روسو، تمس الطابع الاجتماعي، غير أن التطور الدستوري إنتهى إلى وضع معالم لإختصاص السلطات⁽²⁾. يظهر من الرجوع إلى دستور 1996، أن المؤسس الدستوري لم يعقد للبرلمان التشريع في مجالات محددة على سبيل الحصر فحسب (أ)، إنما كفاه بوضع القواعد والمبادئ الأساسية (ب).

أ- الحصر الموضوعي للمجال التشريعي

لا يمكن، وفقا للمفهوم التقليدي للقانون⁽³⁾، إقامة ميدان محدد للقانون، بل يستطيع البرلمان التشريع في أية مادة، وخلاف ذلك، يشكل إعتداء على السيادة الوطنية وتقييدا لها، غير أنه مع التطور الذي عرفته الدولة الحديثة، ظهر عجز البرلمانات عن مواجهة المتطلبات المستجدة من كم وكيف، مما أدى إلى هجر المعيار الشكلي ليعتق المعيار الموضوعي،

1-مقابل ذلك يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية موازية واسعة وغير محددة والمتمثلة في التشريع عن طريق الأوامر، راجع أعلاه صفحة 192 وما بعدها.

2-بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دون دار النشر، دون سنة النشر، ص 107.

3-في مفهوم القاعدة القانونية راجع، جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية الحق، دار هومة، الجزائر 2004. ص 20 وما بعدها.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

وعلى ذلك فإن القانون هو ذلك العمل الذي صوت عليه البرلمان في المجالات المحددة له ووفقا للإجراءات الدستورية، ولقد ظهر لأول مرة تقييد مجال القانون في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة من خلال دستور 1958 في مواد 34-37⁽¹⁾.

خلافًا لدستور 1963، حدد دستور 1996 مجال التشريع البرلماني، وقد أحسن المشرع في ذلك، فزيادة إلى محاولة توسيع هذا المجال، فإن عدم التحديد سيؤدي إلى الهيمنة الشاملة للسلطة التنفيذية على العمل التشريعي نظرا لما تتمتع به السلطة التنفيذية من كفاءات وإمكانيات .

ورغم إتيان دستور 1996 ببعض التعديلات المتعلقة بالسلطة التشريعية كإنشاء غرفة ثانية وتوسيع مجال القانون العادي وإضافة نظام القوانين العضوية، إلا أن ذلك لم يشفع للبرلمان في حماية مجاله المقيد، بهذا أصبح ميدان التشريع مغلقا، وخارجه يكون الأمر محضورا على البرلمان أن يغامر⁽²⁾. عليه لو أنه فعلا للبرلمان سيادة سيفرض سيطرته على أية مادة للتشريع فيها .

1- يعرف الفقه التقليدي القانون بالنظر إلى الهيئة التي تتخذه، فالقانون هو كل عمل يقوم به البرلمان في الأشكال التشريعية مهما كان محتواه، عليه فإن التعريف الشكلي للقانون يستبعد فكرة تحديد الموضوعات التي يختص بها طالما أن الهيئة التشريعية هي نفسها التي تضيف صفة القانون على القواعد التي تقرها في شكل تشريع. /للتفصيل في هذا الموضوع راجع لونا سي جبيقة ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 62. فيما يخص الثورة التي أحدثتها المواد 34 و 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 راجع:

-De SOTO (J) : « La loi et le règlement dans la constitution du 04 octobre 1958 » , RDP, 1959, p 240 et s.

2- عبد الرضا حسين الطعان: مركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية. مرجع سابق ص 348.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

لقد قام المؤسس الدستوري الجزائري سواء في دستور 1976 أو دستور 1989⁽¹⁾ وأخيرا في دستور 1996 في مواد 122 و123 على تعداد على سبيل الحصر المواضيع القابلة للتشريع البرلماني، وبذلك حطم الاحتكار في التنظيم غير المشروط الذي كان يتمتع به في ظل دستور 63، بحيث حدد مجال القانون العادي بالمادة 122 والمتضمنة 30 موضوع، بعدما كانت 26 موضوع في ظل دستور 1989، وتتمثل المواضيع الخمسة⁽²⁾ الجديدة في تلك المحددة بالفقرات 25 و 26 و 27 و 28 و 29 من نفس المادة⁽³⁾.

ورغم أن السلطة التشريعية في الجزائر لم تمثل في يوم من الأيام تلك السلطة الضاربة التي تستطيع تهديد الكيان السياسي والدستوري للدولة، بل وبالعكس من ذلك تماما، فلقد كان شبيها بالشخص المأمور، فقد أضافت المادة 123 من دستور 1996 نظام القوانين العضوية⁽⁴⁾ وذلك لأول مرة في النظام الجزائري بإعتبارها وسيلة⁽⁵⁾ للحد من الصلاحيات التشريعية

- 1- راجع المادة 151 من دستور 1976، والمادة 115 من دستور 1989.
- 2- هناك خمسة مواضيع جديد وذلك بحكم أن المشرع قام بإخراج القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب من إختصاص البرلمان، عليه سيبقى 25 موضوع بدلا من 26، كما حول التشريع في نظام الإنتخابات إلى القالون العضوي.
- 3- تتعلق المواضيع الجديدة في تلك الواردة في المادة 122 في:فقرة 07-، ونظام السجون. /فقرة 09-،، ونظام الملكية.. /فقرة 15-نظام إصدار النقود،.../فقرة 16 .. والبحث العلمي. /فقرة 18-،، وممارسة الحق النقابي./فقرة 19- ..، والتهينة العمرانية./فقرة 25-النظام العقاري. /فقرة 26- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي ./فقرة 27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة./ فقرة 28-قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص. /فقرة 29-إنشاء فئات المؤسسات.
- يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات المحددة بالمادة 123 من الدستور وتتعلق بـ: 01-تنظيم السلطات العمومية، وعملها./ 02-نظام انتخابات./ 03-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية./ 04- القانون المتعلق بالإعلام./ 05-القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي./ 06- القانون المتعلق بقوانين المالية./ 07-القانون المتعلق بالأمن الوطني.
- 4- يمكن القول أن القوانين العضوية هي قوانين تتدخل لتنظيم مؤسسات الدولة، وتنظم مجالات يراها المؤسس هامة أو إستراتيجية، فهي إمتداد للدستور. وإستنادا للمعيار العضوي لا يوجد فرق بين القوانين العادية والقوانين العضوية، فالسلطة التي تتخذ القوانين العضوية هي نفسها التي تتخذ القوانين العادية أي البرلمان، كما تتبع نفس القواعد على مستوى الغرف البرلمانية بالنسبة للقانون العادي والقانون العضوي، فيمكن التفرقة بين هاتين الأليتين في الجانب الموضوعي والجانب الشكلي والإجرائي. راجع: سعيداني لونا سي ججيفة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري". مرجع سابق ص 64.
- 5-نبالي فطة: "دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة". مرجع سابق ص 129.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

للبرلمان، نظراً لما تتطلبه هذه القوانين من إجراءات معقدة وذلك ابتداءً من النصاب القانوني المطلوب لإقرارها، مروراً بضرورة خضوعها للرقابة الوجودية للمجلس الدستوري، مع حصر سلطة الإخطار على رئيس السلطة التنفيذية.

إضافة إلى المواضيع الواردة في المادتين 122 و123، يمكن للبرلمان التشريع كذلك بقوانين عضوية وعادية في المجالات التي يحددها الدستور، غير أن هذا لا يعدّ إتساعاً لمجال القانون كونها هي أيضاً واردة على سبيل الحصر، وكل ما في الأمر أنه منصوص عليها في مواد متفرقة في الدستور⁽¹⁾.

وفي هذا المجال وجب الإشارة هنا إلى موضوع التنظيم القضائي الخاضع لنظام القانون العادي والعضوي في آن واحد، مما يسمح للسلطة التنفيذية التدخل في تنظيمه⁽²⁾، حيث تتبين من دراسة النصوص الخاصة بالتنظيم القضائي أن كل من مجلس الدولة ومحكمة التنازع نظماً بموجب قانون عضوي، أما المحاكم الإدارية فنظمت بموجب قانون عادي.⁽³⁾ لكن بعد تدخل المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 2005/01⁽⁴⁾ المتعلق بالرقابة على دستورية

1- أهمها المواد: 5/17/18/19/20/23/30/37/38/39/42/43/44/45/46/47/48/49/51/52/53/55/57//فقرة 1/64 فقرة 3/67/71 فقرة 2/170.- بالنسبة للقوانين العضوية نجد:

المواد: 89/92/103/108/112/115/153/158.

2- للتفصيل في هذا الموضوع راجع: غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام- فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية باين عكنون، 2001-2002، ص 58.

3- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر العدد 37 الصادرة في 1998، ص 03.- قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 03 جوان 1998، يتعلق بإختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها، ج ر العدد 39 الصادرة في 07 جوان 1999، ص 03.- قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر العدد 37 الصادرة في 01 جوان 1998.

4- الرأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/05 المؤرخ في 17 يوليو 2005، يتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، الجريدة الرسمية العدد 51 المؤرخة في 20 يوليو 2005.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، ميز بين أحكام المادة 122 من الدستور المتعلقة بالقواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي" التي تعود إلى إختصاص المشرع العادي، وأحكام المادة 123 الخاصة "بالتنظيم القضائي" التي هي من إختصاص المشرع العضوي، فقد جاء في هذا الرأي "إعتباراً أن المؤسس الدستوري أسس للتشريع بقانون عضوي فيما يتعلق بالتنظيم القضائي بموجب المادة 123 الفقرة الخامسة من الدستور، كما أسس للتشريع بقانون عاد يحدد القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي بموجب المادة 122 الفقرة السادسة من الدستور، وإعتباراً أن المشرع مطالب بأن يراعي عند ممارسة صلاحياته التشريعية التوزيع الدستوري لمجال كل من القانونيين..."

والقول أن السلطة التشريعية المخولة للبرلمان أضحت مضبوطة ومحصورة في مجالات قانونية حددها الدستور على سبيل الحصر، ينبغي أن يضاف إليه قول آخر وهو أنه حتى في هذه المجالات فإن البرلمان غالباً ما يقتصر على وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات، مما من شأنه أن يفسح الميدان واسعاً أمام السلطة التنفيذية لتحديد تلك القواعد والمبادئ.

ب - الحصر الشكلي للمجال التشريعي

لم يكتفي الدستور بتحديد مجال القانون، إنما وهو يحدد النطاق الخاص بالتشريع البرلماني إعتد طريقتين: فبالنسبة لبعض المواضيع، يقتصر دور البرلمان في تحديد القواعد، ويدخل ضمن هذه الطائفة المسائل المتعلقة بحقوق⁽¹⁾ الأفراد وحررياتهم، وبالنسبة للبعض

1- للتفصيل في دور السلطة التشريعية في تنظيم الحقوق والحرريات راجع: نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحرريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنبل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزوز 2010. ص 94.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

الأخر يقوم بوضع المبادئ الأساسية بإعتبارها قواعد نصف تشريعية. ومن ثم سيبقى القانون البرلماني على مستوى العموميات⁽¹⁾، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه الإجراءات الحكومية (المراسيم) لن يكون القانون قابلا للتطبيق.

تشكل ظاهرة غموض المصطلحات المعتمدة في المادتين 122 و123 عاملا هاما لتقييد مجال تدخل البرلمان، فرغم تفصيله لبعض الفقرات كالجنسية⁽²⁾، إلا أن عدم التفصيل في فقرات أخرى يفتح الباب واسعا أمام السلطة التنفيذية لتحديد وتفسير ماهية هذه المبادئ، خاصة المواضيع التي تتطلب كفاءة وإختصاص كالمجال المالي⁽³⁾. إن دل الأمر السابق على شيء، فإنه يدل على أن المواضيع التي نظمتها المادتين والمحصورة دستوريا للبرلمان ليست من اختصاصه المطلق، بل تشاركه السلطة التنفيذية في وضع التفاصيل والجزئيات⁽⁴⁾ متجاهلة بذلك روح القانون الذي أراده ممثلو الشعب⁽⁵⁾.

تتطلب عقلنة النظام السياسي وإستمراريته أن يكون القانون صورة مطابقة للإرادة العامة التي يعبر عنها النواب بإعتبارهم ممثلين عن الأمة، ومن هنا عمد الدستور الحالي إلى توسيع مجال تدخل البرلمان من خلال إضافة مواضيع جديدة يتدخل للتشريع فيها، فضلا عن إعتداد نظام التشريع بقوانين عضوية، مما يؤدي بالنتيجة، إلى تقليص الدور التشريعي للهيئة التنفيذية، لكن مع التثبُّت بنظام حصر مجال القانون، فضلا على إعتداد آلية المبادئ

1-ربما كان سبب هذا الحصر هو كون هذه القوانين إما أقل حيوية أو أكثر تقنية أو أكثر تعقيدا /راجع: شيهوب مسعود: "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، النائب العدد الثاني لسنة 2003 ص ص09.

2-فقد خصصت الفقرة الرابعة من المادة 122 للتشريع الأساسي للجنسية، أما الفقرة الخامسة فقد تناولت القواعد العامة للجنسية.

3-جوشعير سعيد: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الحادي عشرة، الجزائر السنة 2010، ص 24.**

4-خرباشي عقيلة: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 18.

5-د. عبد الرضا حسين الطعان: مركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية، مرجع سابق ص 322.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

والقواعد العامة للتشريع، أضحى البرلمان مجرد مشرع إسناد أو إختصاص⁽¹⁾ législateur d'attribution. ومما ساهم في جعل الهيئة التنفيذية مشرع القانون العام législateur de droit commun هو تهميش البرلمان بشأن المجال المالي نظرا لما لهذا الأخير من إتصال مباشر بمختلف المبادرات القانونية.

الفرع الثاني: تهميش البرلمان بشأن المجال المالي

أصلا تتمتع الهيئة التشريعية بإعتبارها الساهر الفعلي على المصالح الشعبية، بوظيفة مالية تتمثل في الحق في الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على جبايتها و صرفها، ويتحقق ذلك من خلال حقها في إقرار الميزانية العامة للدولة والذي بمقتضاه تآذن للسلطة التنفيذية بجباية الإيرادات و صرف النفقات (أ)، مما يستتبع ضرورة الموافقة البرلمانية لاحقا على نقل الإعتمادات وتحويلها من فصل لآخر (ب).

أ- الإعداد والمتابعة الحكومية لمشروع قانون المالية

بالرغم من قدم الوظيفة المالية للمجالس النيابية، حيث كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي⁽²⁾، ورغم منح الفقرة السادسة من المادة 123 الفقرة السادسة من دستور 1996 البرلمان سلطة التشريع في المجال المالي، إلا أن صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال هي السلطة التنفيذية.

1-DJEBBAR –(A) « La loi et le règlement dans la constitution du 28-11-1996 » in, IDARA, n°01/1997, p08

2-د.أمين محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين، مرجع سابق ص 489.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

ويظهر ذلك صراحة من صياغة المادة 44 من القانون العضوي 99-02 والمتعلق بعلاقة الحكومة بالبرلمان والتي إستعملت عبارة "...مشروع⁽¹⁾..."، أي أنه ذو مصدر حكومي وليس برلماني، لذا فإن قانون المالية يعد قانونا من حيث الشكل بمعنى انه لا بد من إقراره من طرف البرلمان، أما من ناحية الأساس فهو عمل إداري⁽²⁾. غير أن لهذا الإسناد ما يبرره، فزيادة على عدم الكفاءة والإختصاص لدى البرلمانين في الغالب، فإن المجالس النيابية، عادة ما تسرف في إقرار قوانين مالية ترهق ميزانية الدولة، وذلك لهدف إرضاء الهيئة الناخبة، فضلا عن ذلك فإن الميزانية من الأمور الهامة والرئيسية في حياة الدولة، مما يتطلب إسنادها للهيئة المكلفة بتنفيذ القوانين والساهرة على سير المرافق العامة، والمسؤولة عن إشباع الحاجيات العامة بإعتبارها ذات خبرة وكفاءة عالية، حيث يستدعي تحضير الميزانية إحصائيات ومعلومات دقيقة.

من المسلم به في الدول الديمقراطية أنه لكي يتحول مشروع الميزانية إلى قانون واجب التنفيذ، يجب إقراره من طرف ممثلي الشعب بإعتباره يؤثر كثيرا وبصفة مباشرة على حقوق الأفراد، فهو الذي سيبين ما سيتم جبايته منهم وكيفية إنفاق هذه الأموال لخدمتهم.

يعرف دور البرلمان في هذا الصدد أوضح صور إنحصاره، فزيادة على حضور الحكومة في كافة مراحل دراسة المشروع، وذلك إبتداء من إيداعه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي سيحيله بعد موافقته الشكلية على لجنة المالية والميزانية والتي تعقد جلساتها بحضور ممثل عن الحكومة لتقوم بإعداد تقريرها، لتحيله على الجمعية العامة للمجلس الشعبي الوطني والتي ستتطلق أشغالها بعرض وزير المالية للقانون،

1- ومع ذلك فإن المادة 119 من الدستور أعطت صلاحية عامة للنواب لإقتراح القوانين ودون إستثناء قوانين المالية، بل وأن المادة 121 صريحة في هذا المجال حيث يفهم منها إمكانية إقتراح قوانين مالية.

2- خلاصي محمد: تحضير الميزانية العامة في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 1998، ص156.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

ولقد حصر دستور 1996 دور البرلمان في مجال قانون المالية على إجراءات المصادقة⁽¹⁾ والتي تخضع لمجموعة من القيود منها: ضرورة مصادقة البرلمان على قانون المالية في ميعاد لا يتجاوز 75 يوم منها 47 يوم للمجلس الشعبي الوطني 20 لمجلس الأمة و 08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين⁽²⁾، وإلا سيتم إصدار القانون بموجب أمر رئاسي له قوة القانون⁽³⁾، وعلى هذا فلا معنى للخلاف بين الغرفتين ما دام أن مجلس الأمة يعرف مسبقاً أن هذا القانون سيصدر لا محالة بعد انقضاء ميعاد الـ 75 يوم⁽⁴⁾، هذا وخلافاً للقوانين الأخرى، فإن الحكومة غير مخولة بسحب النص في هذه الحالة⁽⁵⁾، وبذلك يؤكد رئيس الجمهورية تدخله الكاسح في جميع الميادين باعتبارها متعلقة بقانون المالية، للإشارة فإن إصدار هذا القانون بواسطة أمر يُشكل إستثناء على القاعدة العامة الواردة في المادة 124 أين يُشرع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر حال غيبة البرلمان، على أن يعرض ما إتخذه من أوامر على البرلمان في أول دورة له، أما هنا فإن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر وذلك مع حضرة البرلمان، ودون الخضوع لإجراء الموافقة البرلمانية المنصوص عليها في المادة 124.

1- وهو ما يظهر صراحة من نص المادة 120 الفقرة السابعة، حيث إستعملت مصطلح يصادق بدلاً من مصطلح يناقش..
2-خلفية توزيع هذه المدة غير واضحة، فهل لأن عدد الأعضاء في كل غرفة هو السبب، وهل لأن الإنطلاق كان من خلفية أن مجلس الأمة لا يمكنه تقديم أي تعديل على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني وبالتالي فهو لا يحتاج إلى وقت طويل لدراسة نص قانون المالية. راجع: لزهارى بوزيد: "الدور التشريعي لمجلس الأمة"، مرجع سابق، ص 66.
3-راجع المادة 120 من الدستور، والمادة 44 فقرة أخيرة من القانون 99-02. وسبب هذا الحكم-أي صدوره بواسطة أمر- هو أن كل مؤسسات الدولة يرتبط تسييرها وتجهيزها بميزانياتي التسيير والتجهيز المرتبطتان بقانون المالية، فمهما كانت صورة الخلاف وجوهه بين الغرفتين لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تعطل مؤسسات الدولة /. لعشب محفوظ: التجربة الدستورية في الجزائر، مرجع سابق ص 179.
4-بل وأن قانون المالية في هذه الحالة -أي إستمرار الخلاف بين الغرفتين- سيصدر على حسب ما جاء في نص المشروع- أي- دون التعديلات المدخلة عليه من طرف البرلمان، وهذا خلافاً لما هو معمول به في النظام الدستوري الفرنسي (المادة 47 من دستور 1958).

راجع بهذا الصدد: BENABBOU-KIRANE (F) « droit parlementaire ALGERIEN », tome 2, op.cit.p122et 127.

5-بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق ص 190.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

وباعتبار قانون المالية من القوانين العضوية فإنه يشترط لإقراره الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة، بالرغم من أهمية هذا الشرط، فلن يُشكل قيادا حقيقيا بحكم السيطرة التنفيذية على الأغلبية البرلمانية⁽¹⁾. كما يخضع للرقابة الوجوبية المسبقة للمجلس الدستوري بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية وحده وهو ما يؤكد بدوره شكلية هذا الشرط⁽²⁾.

ب- تقنية قانون المالية التكميلي وتحويل الإعتمادات

من خصائص الميزانية أنها سنوية حيث يتم التحضير والإعداد والتصديق لنفقات الدولة وإيراداتها بصورة دورية كل عام. تكمن المبررات⁽³⁾ الأساسية لمبدأ السنوية في تأمين إستمرار الرقابة السياسية التي يفرضها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية وانسجاما مع الاعتبارات المالية، حيث أن المشروعات الخاصة تضع ميزانيتها كل عام كما أن الضرائب تُحصل كل عام. نصت المادة 06 من القانون رقم 17/84⁽⁴⁾ لسنة 1984 على أن "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا"، ونفس التعريف أوردته المادة 16 من نفس القانون بأنها تتمثل في مجموع الحسابات التي تبين لمدة سنة مدنية كل الإيرادات والأعباء الدائمة للدولة.

1- فعلى العموم فإن مشروع قانون المالية يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في نهاية شهر أوت-وأحيانا قبل ذلك- لكن لا تتم المصادقة عليه إلا مع نهاية شهر ديسمبر وبالتالي إنقضاء ميعاد الـ75 يوم ومع ذلك فإن الحكومة لم يسبق لها أعمال نظام الأوامر بهذا الصدد وذلك لعلمها المسبق أن البرلمان سيقر مشروعاً بحكم السيطرة الحزبية عليه.

2- راجع المادة 165 من دستور 1996.

3- مصطفى صالح العماوي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2009، ص 282.

4- قانون 84-17 مؤرخ في 07-10-1984 معدل ومتمم، المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية في الجزائر، ج ر العدد الثاني مؤرخة في 10 جانفي 1984.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

وبعد التصويت على الميزانية من قبل البرلمان يصير لزاما على السلطة التنفيذية، كقاعدة، التقيد بقانون المالية من خلال إحترام الحد المعين لكل فصل أو قسم من الميزانية، إلى جانب تقيدها بوجه الإنفاق المصوت عليه، إذ لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات التي أقرها البرلمان كما أنه لا يُسمح بتعديل التوزيعات الواردة في الميزانية⁽¹⁾. لكن تملك السلطة التنفيذية عدة آليات لمخالفة أحكام الميزانية السنوية أهمها: **تقنية قانون المالية التكميلي** الذي من وراءه يمكن للحكومة فرض إيرادات جديدة، أو التحويل بين فصول الميزانية والآلية الثانية هي تجميع الإعتمادات وتحويلها.

بالرغم من مصادقة البرلمان على قانون المالية السنوي، فإن ذلك لا يقيد الحكومة بالتنفيذ الحرفي للقانون، تلجأ الحكومة بهدف مجابهة التغيرات التي تواجهها مبدئيا والتي لم يتم التنبؤ بها في قانون المالية، لتقنية قانون المالية التكميلي، وبذلك تقوم الحكومة بتجاوز وتغيير المسائل التي أقرها البرلمان في قانون المالية السنوي، وما يمكن الإشارة إليه بهذا الصدد أنه لا تكاد تخلو سنة مالية من مشروع لقانون مالية تكميلي. رغم خضوع هذا الأخير بدوره لمصادقة البرلمان إلا أن ذلك لن يكون له أي اثر على الحكومة التي تتركز بيدها السلطة المالية والتنظيمية⁽²⁾. وبما أن للميزانية صفة تقديرية وأنها عبارة عن برنامج الحكومة للسنة المقبلة، فإنها رغم الجهد المبذول لإعدادها ووضع تقديرات سليمة وقريبة من الواقع، إلا أنه في التطبيق العملي، لا يمكن أن تكون صحيحة 100% ولا يمكن تطبيقها بالشكل الذي إرتضاه البرلمان، وبذلك تلجأ الحكومة بهدف تصحيح الميزانية إلى الحصول على إعتمادات جديدة أو تحويلها أو تجميعها دون مناقشة على مستوى البرلمان، إذ يُكتفي بإصدار نص تنظيمي يقضي بتحويل أو نقل إعتماد بناء على تقرير وزير المالية.

1 خلاصي محمد: تحضير الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق ص163.

2- راجع بهذا الصدد: لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، الجزائر 2005-2006 ص125..

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

إن من خلال نظام تحويل الإعتمادات وتجميعها فإن الحكومة ستتصرف في قانون المالية كما تشاء، ولا تتقيد بالشكل الذي إرتضاه البرلمان وهذا تعبير صريح من السلطة التنفيذية، يقضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية.

إذا كانت الحكومة ملزمة بموجب المادة 160 من الدستور⁽¹⁾ بتقديم عرض عن إستعمالها للإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان لكل سنة مالية، ويجب أن تختتم كل سنة مالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، لكن هذه السلطة الأساسية والجوهرية بالنسبة للبرلمان⁽²⁾، لا يمارسها البرلمان الجزائري بسبب إمتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة، وهو ما سيؤدي في الواقع إلى نتائج جد سلبية على البرلمان وعلى مركزه السياسي، بحيث أن مثل هذا السلوك يجرّد البرلمان من سلطته الفعلية في التأثير على الحكومة وتوجيه حياة البلاد من خلال قانون المالية، إذ لا يعلم ما إذا كان قانون المالية يطبق بالشكل الذي صوت عليه أم لا، وعلى هذا المستوى ورغم أهمية قانون المالية وإتصاله بكافة القطاعات في الدولة، فلا يتم إطلاع البرلمان على كيفية صرف الميزانية وهو ما يقلل من مركزه ويجعله مؤسسة ثانوية.⁽³⁾

- 1- "تُقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان."
- 2- ما يؤكد ذلك هو أن البرلمان لم يصوت على قانون تسوية الميزانية منذ 25 سنة، لئلاّ له الفرصة للتصويت على هذا القانون في دورته الخريفية لسنة 2010.
- 3- لمين شريط: "علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية، مرجع سابق ص 29.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

يجب أن تكون مرحلة إقرار الميزانية على مستوى السلطة التشريعية مرحلة تدقيق وفحص معمقين من قبل ممثلي الشعب الذين إنتخبوا لهدف السهر على مصالحه وحمايته من كل مبالغة في فرض الرسوم والضرائب، لكن نظرا لكون تحضير الميزانية، أصبح يتطلب إختصاص وخبرة وتفرغ غالبا ما لا يستطيع البرلمان ضمانها والإحاطة بها بالنظر للتركيبية البشرية والسياسية المكونة له، وخوفا من طغيان المصلحة الحزبية الضيقة التي قد يقع فيها النواب بهدف إرضاء الناخبين، مما يتنافى مع المصلحة العامة ونظرا للإرتباط الوثيق بين الميزانية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدولة، فإن كل ذلك تطلب تقييد السلطة التشريعية في مجال الشؤون المالية⁽¹⁾، وبالتالي تعتبر مرحلة إقرار الميزانية على مستوى البرلمان مجرد تنويع لجهود السلطة التنفيذية في الميدان.

وعلى هذا، فرغم التسمية الدستورية للمجال القانوني البرلماني، وكذا محاولة مد العمل التشريعي، فإن دور السلطة التشريعية يقتصر على إضفاء الشرعية على النصوص الحكومية، وذلك نظرا لتقييد صاحب السيادة الدستورية في التشريع أثناء ممارسة مهامه الأصلية، وفي هذه الحالة لا يمكن القول أن النظام الدستوري الجزائري قائم على أساس التوازن والتعاون بين السلطات⁽²⁾.

1- عبد الإله لحكيم بناني: "الحصانة البرلمانية"، المرجع سابق ص131.

3-DJEBBAR –(A) « :La loi et le règlement dans... » ,op.cit,p12.

المطلب الثاني: التدخل المقيد للبرلمان في عملية التشريع

تمارس المؤسسة التشريعية إختصاص تشريعي منظم بأحكام الدستور صراحة أو بواسطة التفسيرات الواسعة لأحكامه، وإذا كان هذا الإختصاص ظاهريا ذو ميدان واسع، غير أنه ترد عليه مجموعة من القيود تحد وتعرقل ممارسته بحرية، وذلك سواء في مرحلة إعداد النص (الفرع الأول) أو فيما يخص تعديله (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه

لم يكتفي المؤسس الدستوري بإخضاع إقتراحات النواب إلى مجموعة من القيود التي من شأنها شل أي مبادرة برلمانية (أ)، بل وتدخل في تحديد كيفية ممارسة صلب عمله التشريعي. (ب).

أ- القيود الواردة على إقتراحات النواب proposition des lois

المبادرة بقانون l'initiative des lois هي طرح تصور بشأن تنظيم أمر يهم الجماعة، لذا تعد المبادرة الخطوة الأولى للتشريع⁽¹⁾، يُعد منح الدستور للنواب حق اقتراح القوانين وفقا للترتيب الوارد في المادة 119 الفقرة الثانية من دستور 1996 أمر طبيعي ينسجم مع السياق العام بإعتبارهم المعبر عن إرادة الأمة والممثل الحقيقي لها، فضلا عن إعتبار البرلمان السلطة الأساسية المخول لها سلطة التشريع⁽²⁾.

1- للتفصيل في ماهية المبادرة راجع: محمد الخطيب سعدى: العلاقة بين السلطتين، مرجع سابق ص 359.

2- في إيطاليا يقر الدستور مبادرة الشعب في إقتراح القوانين ذلك بأنه يستدعي ما لا يقل عن (50000) خمسين ألف ناخب بإقتراح قانون، فيلتزم المجلسان بدراسة القانون المقترح والتصويت عليه شرط أن يكون الإقتراح مصاغا في شكل مواد قانونية، راجع بهذا الصدد: أ. مزود حسن: "الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين الفردي". مرجع سابق ص 50.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

وإذا كان الأمر كذلك فإن من يملك حق الإقتراح هو الحاكم. ورغم هذه الإعتبارات، وإن كان موضوع المبادرة بالقوانين لا يطرح أي إشكال من الناحية العملية، ذلك أن المجلس الشعبي الوطني لم يفعل شيئاً بهذا الحق، فالملاحظ أن 99% أو 100% من القوانين ذا مصدر حكومي⁽¹⁾، فقد أخضع المشرع من خلال الدستور والقانون 02/99 المتعلق بعلاقة الحكومة بالبرلمان إقتراحات القوانين لمجموعة هامة من القيود والضوابط والتي يمكن تقسيمها لشروط شكلية، وأخرى موضوعية.

الشروط الشكلية: أولاً القيد العددي، والمكرس في النصاب القانوني حيث يشترط لقبول الإقتراح أن يقدم من طرف 20 نائب⁽²⁾ - ونشير بهذا الصدد أنه لا يجوز لأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات⁽³⁾ فقد ميز الدستور بين تشكيلة غرفتي البرلمان بإستعمال النواب والأعضاء ومن ثم يقال نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وهذا التفريق ورد بمقتضى أحكام المواد 103 إلى 112 من الدستور -، عليه يجب أن يحضى الإقتراح بتوقيع 20 نائب، مما يؤدي بالنتيجة إلى قلة الاقتراحات⁽⁴⁾، خاصة بالنسبة للمجموعات البرلمانية التي لا تحوز على 20 مقعداً .

- 1- لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي، مرجع سابق ص13، راجع على سبيل المثال التقرير العام للعهددة التشريعية 97-2002.
- 2- إقتصر دستور 1963 في مادته 36 على النص أن المبادرة بالقانون حق للنواب دون تحديد للحد الأدنى الواجب توافره في العملية، وقد ظهر هذا الشرط العددي في ظل دستور 1976 في مادته 184.
- 3- يبدو للوهلة الأولى أن المبادرة في وضع القانون على مستوى البرلمان حصرها المؤسس الدستوري في النواب "م ش و" مستبعداً بذلك أعضاء مجلس الأمة سواء تعلق الأمر بإقتراح القوانين أو تعديل مشاريع القوانين المطروحة للمصادقة. غير أنه مع التشديد في تحيد النصاب للمصادقة على القوانين على مستوى مجلس الأمة يؤدي إلى نتيجة ملازمة وهي أنه من اليسر على هذا الأخير معارضة النص إذ يكفي لـ 36 عضو+ 01 معارضة النص أو حتى الإمتناع عن التصويت لإثارة اللجنة لمتساوية الأعضاء وبهذه الطريقة يسترجع أعضاء مجلس الأمة حريتهم في تعديل القانون أو حتى المساهمة في إقتراح البديل ، يلس شاولش بشير: "إشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996 ملتقى المؤسسات ، العدد الأول لسنة 2006، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص86.
4. مثلاً خلال الفترة التشريعية الممتدة بين 1997-2002 نجد أن النواب تقدموا بـ 20 إقتراح قانون، لكن لم يمر منها إلى اللجان المختصة سوى 04 فقط، وفي آخر المطاف لم يصدر منها أي نص للتطبيق الفعلي/راجع: لمين شريط: "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، الفكر البرلماني، العدد الرابع لسنة 2003، ص114.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

ثانياً أن يرفق الإقتراح بعرض الأسباب ، أن يُحرر النص في شكل مواد قانونية⁽¹⁾ .
ثالثاً ألا يكون نظير مشروع أو اقتراح سبق رفضه في اقل من 12 شهر أو قانون قيد الدراسة⁽²⁾ .

رابعاً تشترط المادة 25 من القانون العضوي 99-02 رفع الاقتراح للسلطة التنفيذية لإبداء رأيها، ونفهم من هذه المادة أنه بإمكان الحكومة الاعتراض على المقترح بعد تفحصه من قبل اللجنة المختصة وذلك بعد فصل مكتب المجلس الشعبي الوطني فيه بالقبول أو الرفض من حيث الشكل والمضمون، وهو ما يشكل إعتداء على إختصاص الهيئة النيابية وللثقة التي وضعها فيها صاحب السيادة.

أما الشروط الموضوعية فتتمثل في ضرورة ورود الاقتراح ضمن مجال التشريع البرلماني، باستثناء المجال المالي الذي لا تقبل الإقتراحات بصدده-لما لوحظ من إتجاه البرلمان إلى إقرار قوانين مالية مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين-إلا إذا كانت مرفقة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو إن تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁽³⁾، وترتبط على ذلك تبرز صعوبات هائلة أمام النائب ، إذا ما أدرك تطبيق هذه المادة بمعناها الحقيقي، بوسعها أن تبطل كل المبادرات النيابية ذلك أنه لا توجد إصلاحات ليس لها انعكاسات مالية.

- 1-تنص المادة 20 من القانون العضوي 99-02: "زيادة على الشروط النصوص عليها في المادة 119 من الدستور ، يُشترط في كل مشروع أو إقتراح قانون ليكون مقبولاً، أن يرفق بعرض الأسباب ، وان يُحرر نصه في شكل مواد."
- 2-تنص المادة 24 من القانون العضوي 99-02: "لا يُقبل أي مشروع أو إقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو إقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه في أقل من إثني عشر (12) شهراً ."
- 3-المادة 121 من دستور 1996: "لا يُقبل إقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية من فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها."

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

إن شدة هذه الشروط لم تمنع من حصر مجال تدخل البرلمان، خاصة في المجال الإقتصادي نظرا لما يتطلبه من كفاءة وخبرات إقتصادية وفنية، وكذا بالنسبة لمجال السياسة الخارجية للدولة، المعاهدات ونفس الأمر في مجال الدفاع الوطني كونه قطاع حساس لذا يعود للسلطة التنفيذية مسألة تنظيمه.

أدى خضوع الإقتراحات للقيود السابقة، إلى استحالة ممارسة النواب لحقهم الدستوري، وهو ما تؤكد حصيلته النشاط التشريعي للبرلمان حيث أنه أكثر من 90%⁽¹⁾ من القوانين ذا مصدر تنفيذي، مما أدى إلى أن أصبح التشريع الحكومي هو الأصل، أما التشريع البرلماني فهو استثناء، مما يشكل إعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات وعلى السيادة الشعبية التي فوضت البرلمان مهمة التشريع⁽²⁾.

ب- حدود المناقشة والتصويت

تتمتع الحكومة بدور فعال في إجراءات التصويت والمناقشة، بحيث لم تكفي النصوص السابقة بمنح ممثل الحكومة الحق في التدخل وطلب الكلمة أثناء المناقشات إنما تعدى ذلك إلى إخضاع هذه المرحلة والتي تدخل في صلب العمل البرلماني لمجموعه من القيود قد تصل إلى حد توقيف الجلسة نهائيا من طرف الحكومة⁽³⁾.

1- خلال الفترة التشريعية الخامسة قدم النواب 24 إقتراح قانون، وقد قبل مكتب المجلس الشعبي 04 والتي بلغت فيما بعد إلى الحكومة وبعد قبولها من هذه الأخيرة أحيلت على اللجان المتخصصة، وقد خضي إقتراح واحد بتصويت المجلس الشعبي الوطني./المصدر لوناتسي ججيجة: السلطة التشريعية في الدستور. ص105. راجع بهذا الصدد أيضا:

- T.(H) : « La torpeur s'empare de l'Assemblée ».in.Le soir d'Algérie du 05-04-2010.p03.

2.- علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها.، مرجع سابق ص185.

3- المادة 03-34 من القانون العضوي 02-99.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

بعد المبادرة⁽¹⁾ بالقانون سواء كان مشروع أو إقتراح لأبد من مناقشة ومصادقة من قبل البرلمان. لكن لا يتمتع هذا الأخير بسلطة مطلقة بهذا الشأن، إنما يخضع لمجموعة من الضوابط الواردة في كل من الدستور والقانون 02/99 وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان. ولعل أهم هذه الضوابط :

أولا **النصاب القانوني**: فعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني يخضع القانون لمناقشة النص المعروض عليه مهما كان عدد النواب الحاضرين، ونفس الأمر فيما يخص مناقشات اللجان، وهنا كان من الأولى فرض نصاب قانوني معين لإعطاء النواب أهمية للنص، بهدف إثراء وتمحيص القوانين، أما التصويت فيكون بأغلبية النواب الحاضرين بالنسبة للقانون العادي⁽²⁾، والأغلبية المطلقة لنواب المجلس، بالنسبة للقوانين العضوية⁽³⁾، وفي حالة عدم توافر النصاب القانوني تعقد جلسة ثانية وفقا للإجراءات الواردة في المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وحينها يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحضور. بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على القانون يتم إحالته إلى مجلس الأمة للتصويت عليه، والذي تتركز بيده القوة الحقيقية لإقرار القانون، فإذا كانت مناقشات المجلس بدوره تصح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، فإن التصويت لا يصح إلا بحضور $\frac{3}{4}$ الأعضاء⁽⁴⁾، وهو النصاب المطلوب دستوريا لإقرار القانون، فضلا عن عدم إعطاء أهمية لمناقشات البرلمان سيما على مستوى المجلس الشعبي الوطني فإن ما يزيد من تضائل دور البرلمان هو التغيب عن الجلسات الناجم إما عن شعور البرلماني بعدم جدوى العمل النيابي، إما عن الصبغة التقنية للموضوعات والتي لا يفقهها النواب.

1-تسمى مبادرة النواب إقتراحات القوانين، proposition de lois أما مبادرة الحكومة فتدعى مشاريع القوانين projet de lois
2-راجع المواد 58 و40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 مرجع سابق.
3-راجع الفقرة الثانية من المادة 123 من دستور 1996.
4-راجع المواد: 54 و60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

ثانيا: **الضابط الثاني** يتعلق بطريقة التصويت، فعملا بالمادة 30 و31 من القانون العضوي 99-02 قد يكون برفع اليد أو المناداة الاسمية، من جهتها منحت الأنظمة الداخلية لمكتبي الغرفتين⁽¹⁾، والذي يرأسه رئيس المجلس التابع للسلطة التنفيذية، تحديد نمط الاقتراع، إن التصويت العلني غالبا ما لا يعبر رأي البرلمان، ومرد ذلك أن البرلمان يكون غير مقتنع بالنص، ومع ذلك سيصوت لصالحه لأنه مراقب سياسيا، وبالتالي فإن الموافقة البرلمانية، تتأتى عن قرينة الصدق، إذا كان للتصويت طابع سري.

تُعتبر **المناقشة** بدورها غير مطلقة فعلى مستوى اللجان لا يحق للنواب كقاعدة عامة عكس أعضاء الحكومة حضور جلساتها والمشاركة في المناقشات، إلا إذا كانوا أعضاء فيها أو طلب منهم ذلك⁽²⁾، أما على مستوى الجمعية العامة، فإن تدخلات النواب عكس أعضاء الحكومة معلق على إرادة رئيس المجلس الذي يجوز له سحب الكلمة منهم، وتبدأ المناقشات خاصة على مستوى مجلس الأمة بكلمة الحكومة مهما كان مصدر المبادرة⁽³⁾، ويظهر بوضوح تجريد البرلمان من حقه من خلال نمط الاقتراع. ففي المناقشة المحدودة يحصر حق التدخل على بعض الجهات فقط، ويتعقد الوضع في حالة التصويت دون مناقشة⁽⁴⁾ حيث يجرى البرلمان من مهامه الأساسية لا سيما في إقترح التعديلات ليتحول بذلك إلى آلة تقتصر مهمتها على تعليق النصوص الحكومية⁽⁵⁾.

- 1-راجع المواد 63 فقرة ثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
2-راجع المواد 27 من القانون 99-02، 41 و43 و44 من نظام (م شو)، 35، 38، 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
3-راجع المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
4-وهو إجراء يطبق على الأوامر الرئاسية، راجع المادة 38 من القانون العضوي 02/99.
5-خرباشي عقيلة: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق ص48.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

وإذا كان من المنصوص عليه في الدستور وفي القانون العضوي الناظم للبرلمان وعلاقته بالحكومة والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان، أن دراسة ومناقشة مشاريع وإقتراحات القوانين، تتم على مستوى اللجان الدائمة المختصة وفي الجلسات العامة قبل إجراء التصويت، عليه فإن مضمون ومظاهر العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية تتجلى في حضور ممثل الحكومة لكافة مراحل دراسة النص والتصويت عليه، بعدما تضطلع الحكومة بتقديم مشاريع القوانين وكذا إيداء التحفظات⁽¹⁾.

الفرع الثاني: حدود دور البرلمان في تعديل القانون

بهدف تدارك النقص المحتمل في القوانين -لا سيما الإقتراحات والناجح عن عدم تخصص وكفاءة النواب أو عن الرغبة في الدعاية والشهرة مثلا كتخفيض الضرائب- منح مبدئيا حق المبادرة بالتعديل لكل من الحكومة والنواب، تنصب على مشاريع وإقتراحات القوانين⁽²⁾ (أ). هذا وأن إختلاف الرؤى بين غرفتي البرلمان حول القانون المعروض عليهما للإقرار قد يؤدي إلى خلاف برلماني (ب).

أ- تقييد المبادرة بالتعديل البرلماني للقانون⁽³⁾ Du droit d'amendement

تعديل القانون هو المبادرة بإصلاح أو تنقيح، أكثر أو أقل أهمية، من مشروع أو إقتراح القانون المعروض على البرلمان للدراسة⁽⁴⁾.

1-راجع: وزاني وسيلة: "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد"، الفكر البرلماني، العدد الواحد والعشرون لسنة 2008، ص34.

2-راجع المادة 28 من القانون العضوي 99-02.

3- نظرا لأهمية حق التعديل في العملية التشريعية فهناك من يسميه بحق الإقتراح الفرعي. L'initiative dérivée.

4- في ماهية حق التعديل. LAKROUF (S) : « Le droit d'amendement », in RDP, 1991, PP437-479.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

نصت الفقرة التاسعة من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "يمكن للحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات، في أي وقت⁽¹⁾، قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها." مقابل لذلك وتطبيقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة السابقة، فلمبادرة النواب حدود شكلية، وإن كانت تخص مشاريع القوانين أيضا، فإن حق التعديل حُصر على النواب دون الأعضاء⁽²⁾ الذين يجوز لهم فقط إبداء ملاحظات⁽³⁾، بل وحتى هذه الملاحظات يجب أن تقدم في غضون 03 أيام من توزيع اللجنة المختصة لتقريرها وهي مدة قصيرة بالنظر لمهام البرلمان. وأكثر من ذلك فقد لا تحترم الحكومة هذه المدة من خلال الإلحاح على إستعجالية النص وبذلك ستحظى المبادرة بالمشروع بالموافقة البرلمانية في عجلة، حيث يجد العضو نفسه في صعوبة لتقديم ملاحظات قانونية مدروسة.

نشير بهذا الصدد إلى أن حرمان مجلس الأمة من إبداء التعديلات يتناقض مع مبررات إيجاد هذه الغرفة في النظام الدستوري الجزائري، فإذا كان الهدف فعلا هو الإستفادة من الكفاءات والشخصيات الوطنية فمن الأولى منحهم حق إبداء التعديلات على المبادرات بالقوانين. يجب أن يقدم التعديل موقعا من قبل 10 نواب، ويودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، ثم خضوع هذا التعديل للسلطة التقديرية للمكتب الذي يرأسه رئيس المجلس، ومع قبول التعديل يبلغ إلى الحكومة وأصحابه وللجان المختصة⁽⁴⁾.

1- هذا التسلسل يسمح للحكومة بالتموقع في قلب العمل التشريعي من خلال أخذها فكرة عامة عن التعديلات المقدمة وبالتالي مراقبتها للاتجاه العام، راجع: معمري نصر الدين: "التشريع عن طريق المبادرة"، النائب العدد الرابع لسنة 2004، ص28.

2- الدستور الفرنسي يخول إمكانية المبادرة بإقتراح التعديلات للبرلمانيين بالغرفتين والحكومة، وذلك بمقتضى المادة 44-01 منه التي تنص على: « les membres du parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement »

3- راجع المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- إن إستعمال مصطلح ملاحظات بدل تعديلات أمر منطقي، لأنه إذا قلنا عكس ذلك فهذا يستلزم طبقا للقواعد العامة للنظام البرلماني إعادة النص المعدل إلى المجلس الشعبي الوطني ليبدلي برأيه، وكما هو معلوم أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بتقنية الذهاب والإياب (La navette).

4- راجع أحكام الفقرات 01 و02 و03 من المادة 614 من القانون 99-02، للتفصيل راجع: بوشعير سعيد: "مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، الفصل الثاني-المبادرة بالتشريع"، إدارة العدد الثاني 1992، ص57.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

ووفقا لأحكام الفقرة الخامسة من المادة 120 من الدستور، لا يجوز تقديم تعديلات بشأن النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة .

أما الشروط الموضوعية للتعديل، فتتمثل في حصر التعديلات البرلمانية على القوانين من مشاريع وإقتراحات دون الأوامر، ولا تقدم نصوص مضادة للقوانين قيد الدراسة، كما لا تخضع المعاهدات التي تعرض على موافقة البرلمان لإجراء التعديل. ورغم تحقق الشروط السابقة فقد لا يقبل التعديل الذي يتوقف على إرادة الحكومة التي يمكنها أن تعترض في أي وقت على التعديل، بل ويمكنها سحب المشاريع في أي وقت قبل التصويت عليها.⁽¹⁾

تعتبر مشاريع القوانين على قرينة من الدقة مما يجعلها بمنأى عن التعديل ، ومرد ذلك أن للحكومة جهاز إداري قادر على إعداد مشاريع القوانين بكفاءة فنية ومعلوماتية عالية ، ومن هذا المنطلق فإن المشروع الحكومي لا تتكرر عليه جدية مضمونه وعمق دراسته ودقة صياغة مواده ، وخاصة أن التطور الدستوري قد إنتهى إلى إنشاء هيئة قضائية إدارية وهي مجلس الدولة وذلك بمقتضى المادة 152 من الدستور للنظر في مدى تأسيس مشاريع القوانين⁽²⁾ ، ومع كل ذلك قيدت سلطة النواب، الموصوفة مبدئيا بالسيادة، بجملة من القيود. مقابل ذلك -ومع عدم التخصص الفني للنواب- أُطلقت سلطة الحكومة لتقديم ما تشاء من تعديلات لا سيما على الإقتراحات ، وإذا كان ذلك يتماشى مع السياق العام بحكم كفاءة وتخصص الحكومة فقد تحول تشريع السلطة التنفيذية إلى قاعدة وأصل بينما يشكل تدخل النواب الإستثناء ، وهو ما يشكل إنتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات ولثقة صاحب السيادة التي فوضها للبرلمان⁽³⁾.

1-راجع الفقرة التاسعة من المادة63من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني،والمادة22 من القانون العضوي99-02.

2--بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري،مرجع سابق ص142.

3-بين سباغ نورة:مجال القانون واللائحة في الدستور الجزائري لسنة 1989،مذكرة لنيل شهادة الماجستير،معهد العلوم القانونية والإدارية،جامعة تيزي وزو،جوان 1997 ص48.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

تُعد التعديلات من أهم الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التشريعية، بحيث يعد التعديل في حد ذاته إجراء جديد يضاف إلى مشروع القانون، ورغم محاولة إبراز الصورة الديمقراطية من خلال منح النواب حق إقتراح القوانين، إلا أن حريتهم في ذلك محدودة إن لم تكن منعدمة نظرا للخضوع لجملة من القيود، ولعل مرد ذلك، هو أن ممثلي الشعب في البرلمان لم يصلوا بعد إلى مستوى الإحاطة بتقنيات وخصوصيات العمل التشريعي. ولعل ما سبق يمكن إجماله في قول أحد البرلمانيين الأوربيين « Nous ne légiférons pas , nous ratifions »⁽¹⁾

ب- تدخل السلطة التنفيذية في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان

في الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين، أو ما يسمى بالنظم التشريعية البكاميرالية، تكون السلطة التشريعية أو عملية وضع القوانين والتصويت عليها من صنع هيئتين مختلفتين أو مجلسين، وفي الغالب تعطى لهما نفس الصلاحيات في المجال التشريعي، ودائما يتطلب من المجلسين التصويت والمصادقة على القانون بنفس الصيغة -أي بنفس العبارات ونفس المضمون، وعليه فإن المطلوب من البرلمان المتكون من مجلسين هو الوصول إلى التصويت على نص مماثل، فدراسة ومناقشة النص تكون بصفة متتالية من طرف الغرفتين وهذا بغرض الوصول إلى نص بنفس الصيغة⁽²⁾.

1- QUINTY (D) et GELLES (J) : « Le rôle des parlements européen et nationaux dans la fonction législative »...op cit ,p394.

2- لزهارى بوزيد : "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول -وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 120.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

لذا يطرح نظام الإزدواجية البرلمانية مشكلة الخلاف بين غرفتي البرلمان بشأن تبني النصوص القانونية، بحيث قد تختلف الغرفتان حول الصياغة، بل وقد تقدم إحدى الغرفتين تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى، ومن هنا ظهرت عدة طرق بشأن حل الخلاف بين الغرفتين ولعل أهمها نظام الذهاب والإياب بشكل مستمر إلى حين الوصول إلى حل، ونظرا لإمكانية عدم تحقق الغرض ظهر نظام الذهاب والإياب مع إعطاء أحد المجلسين سلطة الفصل في حالة إستمرار الخلاف، وهناك أنظمة تأخذ بنظام الذهاب والإياب مع إحالة النص في حالة الخلاف على لجنة خاصة.

أما في النظام الجزائري، رغم نص الدستور في المادة 120 على مصطلح " .. حتى تتم المصادقة.." والذي يفهم منه اعتماد نظام الذهاب والإياب، إلا انه أغلق هذا النظام، حيث جعل مهمة الفصل بين غرفتي البرلمان للجنة متساوية الأعضاء⁽¹⁾⁽²⁾ *commission paritaire*، مع إعطاء السلطة التنفيذية دور أساسي في إجراءات عملها. إن لمجلس الأمة الحق في الخلاف⁽³⁾ مع المجلس الشعبي الوطني من خلال عدم المصادقة بالأغلبية المطلوبة دستوريا على النص الذي صادق عليه هذا الأخير⁽⁴⁾، وفي هذه الحالة، ووفقا لأحكام الفقرة الرابعة من

1-راجع أحكام الفصل الرابع من القانون العضوي 99-02.

2- لا يوجد في القانون العضوي تصور لفشل اللجنة رغم أنها تتكون من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وهو ما تؤكد المادة 96-99/02 التي تتصور الفشل ليس أثناء عمل اللجنة وإنما بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحل على الغرفتين. 125"65"، لمزيد من التفصيل حول مركز ودور هذه اللجنة راجع كريس شريف: "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين"، مرجع سابق ص 61 إلى 96.

3-لعل أهم النصوص المختلف فيها هي: القانون الأساسي لعضو البرلمان 1998، القانون الأساسي للقضاء 1999، قانون التنظيم القضائي 1999، قانون الطاقة، قانون الإشهار، قانون الضمان الإجتماعي 1999، القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي 2003، القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء 2002، القانون المعدل والمتمم للقانون المتعلق بالالتزامات المكلفين في مجال الضمان الإجتماعي 2004.

4-الخلاف لا يمكن أن يقع إلا من مجلس الأمة

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

المادة 120 من الدستور، لا تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بطلب من الوزير الأول، والذي له سلطة تقديرية لتحديد نوع الخلاف وهو جوهرى أو بسيط وشكلي يتعلق بصياغة المواد وترتيبها (1).

زيادة لجعل مسألة إستدعاء اللجنة في يد السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير الأول (2)، فإنه لم يحدد لا الدستور ولا القانون 02/99 أجل معين (3) لهذا الاستدعاء، مما من شأنه إهمال الأمر أو التباطؤ في تقديم الإستدعاء لحين أن يصبح القانون بدون جدوى، لذا كان من المستحسن العمل بأحكام الفقرة الرابعة من المادة 44 من القانون العضوي 99-02 والخاصة بالخلاف بشأن قانون المالية، أين يكون إجتماع اللجنة بشكل تلقائي بمجرد تحقق الخلاف بينهما .

لا ينتهي دور السلطة التنفيذية بمجرد إستدعاء اللجنة للإجتماع بل منحها المادة 92 من القانون 99-02 حق المشاركة في عمل اللجنة، مما يضمن لها فرض إرادتها على النص محل الخلاف.

1- بحيث أن الفقرة تتكلم عن الخلاف بصفة مطلقة فهي لم تتطلب مثلا أن يكون جوهريا أو أساسيا أو يتعلق بالشكل أو المضمون، وعليه فمجلس الأمة له الحق في إثارة أي نوع من الخلاف والذي يراه ضروريا ولا يمكن أن يمارس عليه أي نوع من الرقابة في هذا المجال .

2- إن أحقية الحكومة في دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للإنعقاد تجد مبررها المنطقي بشكل عام في كون الحكومة هي الجهة الدستورية الأولى المعنية بتنفيذ القوانين تطبيقا للمادة 85 فقرة 02 من الدستور باعتبارها أداة قانونية لا بد منها لقيامها بمهام التسيير والإدارة وتسيير المرافق العمومية وما يحتاجه ذلك من أطر وإجراءات قانونية تتنوع وتتوزع بين النص التشريعي والتنظيمي، ولذلك فإن من حقها أن تكون الأحرص على سن القوانين ونشرها في ج ر، ومن ثم فإذا حدث ما يعطل وجود هذه الأدوات القانونية أو يحول دون سنها وصدورها في الوقت المناسب لإختلاف الرؤى ووجهتي النظر بين غرفتي البرلمان فإن لها الحق في العمل على حل هذا الخلاف وعدم التقاهم وتطابق المواقف حول النص المعروض على المناقشة والمصادقة عليه من قبل غرفتي البرلمان بدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء، خاصة إذا كان النص المعروض عبارة عن مشروع قانون. لكن أليس من المنطقي أيضا أن تمنح هذه السلطة للبرلمان باعتبار أن عملية صنع القانون تعتبر الوظيفة الأولى للبرلمان. راجع عزاوي عبد الرحمان: "تعليق على المادة 120 من الدستور"، مرجع سابق ص 24.

3- راجع بهذا الصدد: لويس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري، مرجع سابق ص 71.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

كما أضافت المادة 120 فقرة أخيرة من دستور 1996 إمتياز آخر للسلطة التنفيذية وهو ضرورة موافقتها على التعديلات التي يبيدها البرلمان⁽¹⁾ بشأن النص المقترح عليه من طرف اللجنة. ولعل اخطر إجراء بهذا الصدد هو قيام الحكومة بسحب النص⁽²⁾⁽³⁾ في حالة استمرار الخلاف البرلماني.

على الرغم من أن التشريع إختصاص أصيل للبرلمان وأن الخلاف هو خلاف برلماني وحتى اللجنة المكلفة بحل النزاع برلمانية كذلك، إلا أن السلطة التنفيذية تتجاوز كل ذلك لتفرض هيمنتها، إبتداء من إستدعاء اللجنة⁽⁴⁾ إلى إقتراح نص مرورا بضرورة موافقتها على التعديلات البرلمانية ووصولاً إلى سحب النص، وكل ذلك على حساب البرلمان صاحب السيادة التشريعية الدستورية، مما يشكل مساساً بالسيادة الشعبية التي فوضها للبرلمان⁽⁵⁾.

- 1- تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور، و المادة 95 فقرة أولى من القانون 99-02، وبالتالي فإن العرض يجب أن يكون أولاً أمام المجلس الشعبي الوطني ليعرض على مجلس الأمة في حالة موافقة المجلس الشعبي على إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء.
- 2- للتفصيل في ماهية حق السحب راجع: بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، الجزء الثاني، ديسمبر 1984، ص 318.
- إن سلطة السحب التي يتمتع بها النواب تعتبر سلطة لإعدام إقتراحاتهم، وذلك لعدم وجود سبيل آخر لإبرازها مجدداً سوى إنتظار مرور أجل 12 شهر للمبادرة به من جديد، في حين تعتبر هذه السلطة بالنسبة للحكومة آلية لمنح التفوق لمشاريعها ما دامت أنها تملك طريق آخر لإصدارها وهو سلطة التشريع بواسطة الأوامر.
- 3- وهذا خلافاً لنص المادة 45 فقرة رابعة من الدستور الفرنسي التي تنص على أنه في حالة إستمرار الخلاف فإن الأمر سيرد إلى الغرفة الأولى للبت في النص بصفة نهائية، ولا تسحب النص.
- "le gouvernement peut après une nouvelle lecture par l'assemblée nationale et le sénat, demander a l'assemblée nationale de statuer définitivement..."
- 4-وجب الإشارة إلى أن رفض مجلس الأمة النص بأكمله لا يعطل تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور، أي انه يمكن حتى في مثل هذه الحالة إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للنظر في الموضوع. راجع المادة 94 فقرة ثالثة من القانون 99-02.
- 5-بقالم مراد: نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته -دراسة مقارنة الجزائر مصر، مرجع سابق ص 255.

المبحث الثاني

هيمنة السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي البرلماني

رغم نص المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، إلا أن العمل التشريعي، يُفُلت في الحقيقة عبر جميع المراحل التي يمر بها من الإدارة البرلمانية، لتبرز بذلك هيمنة السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي، التي بالإضافة إلى تدخلها في تحضير العمل البرلماني (المطلب الأول)، فإنها ستشرف لاحقا على إعداد بل وإكمال القانون (المطلب الثاني). لقد جعل الدستور السلطة التنفيذية، بالنظر إلى الوسائل المخولة لها بهدف تمكينها من العمل التشريعي، بمثابة ولي على البرلمان.

المطلب الأول: تدخل الحكومة في تحضير العمل التشريعي البرلماني

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات خول لممثلي الشعب في البرلمان السلطة التشريعية، بهدف حماية مصالحه والدفاع عن حقوقه، وهو ما لن يتأتى إلا من خلال إعتقاد مجموعة من الآليات التي من شأنها تحقيق هذا المبتغى، من هنا منحت الأنظمة الدستورية الديمقراطية للبرلمانات نفسها سلطة تحديد جل الجوانب الإجرائية التي تخضع لها في إطار تحضير عملها البرلماني. ومع التجربة ظهرت إنحراف ممثل الشعب وتفضيلهم للمصالح الحزبية على المصلحة العامة، بذلك تدخلت السلطة التنفيذية في المسألة بهدف التوفيق بين المصلحة العامة ومبدأ الفصل بين السلطات.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

خلاف ذلك يواصل المؤسس الدستوري الجزائري إضعاف سلطة البرلمان، والتي لا تتضاءل فقط من خلال القيود الدستورية المفروضة على ممارسة العمل التشريعي، إنما يتأكد ذلك أساساً من خلال نفوذ السلطة التنفيذية في تحديد قواعد ممارسة العمل التشريعي نفسه، وهو الأمر الذي من شأنه جعل العمل البرلماني مستوحى لا من إرادة صاحب السيادة إنما من إرادة الحكومة (الفرع الأول).

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يقضي لأول وهلة بأن يعمل البرلمان مستقلاً عن السلطة التنفيذية بحيث يترك كل ما يتعلق بسير العمل البرلماني للمجالس نفسها، فإن حقائق الأمور مع التفحص الدقيق تبدو في صورة مغايرة، فالحقيقة أن الحكومة، تتحكم إلى حد كبير في سير العمل البرلماني، مما أتاح أمامها فرصة التدخل في أعمال البرلمان نفسها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنظيم الحكومي للعمل البرلماني:

تتأكد هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي للبرلمان من خلال مشاركتها في وضع و سن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (أ) ، وفي تحديد علاقاتها معه (ب).

أ- الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان

تقتضي النظم الديمقراطية إستقلال المجالس بتنظيم شؤونها الداخلية، لإعتبار الأنظمة الداخلية تشكل ضماناً أساسية، دون تأثير السلطة التنفيذية على تنظيم هذه المجالس. ينظر إلى الأنظمة الداخلية على أنها جزء متمم للدستور، فكليهما يرمي إلى المحافظة على التوازن والتعاون بين السلطات، عليه، لا يجوز أن يصدر النظام الداخلي بقانون بل يجب منح المجلس سلطة في وضعه بعيداً عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾. من هنا ترك الدستور للبرلمان حرية

1 - علي محمد الدباس: السلطة التشريعية و ضمانات إستقلالها، مرجع سابق ص 249.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

وضع نظامه الداخلي كدليل على ما لهذه الأنظمة من أهمية كبيرة لضمان استقلالية وحرية البرلمان في التشريع، وهذا ما أكدته الفقرة الأخيرة من المادة 115 من الدستور، عليه فمن ناحية الشكل لا يعد النظام الداخلي قانونا، بل هو قرار يصدر عن المجلس النيابي بحرية دون تدخل السلطة التنفيذية .

وإذا كان من المبادئ الديمقراطية، أن يكون لكل مجلس الحق في وضع نظامه الداخلي وتعديله بقرار يصدر بإرادته دون تدخل الحكومة، إلا أنه بسبب إحتواء هذه الأنظمة لقواعد وضعت تطبيقا وإتماما للدستور⁽¹⁾، فقد أخضعت المادة 165 فقرة ثالثة من الدستور، وكذا المادة 04 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري⁽²⁾ هذه الأنظمة للتصديق وللرقابة الوجوبية⁽³⁾ للمجلس الدستوري، وذلك لأهمية السلطة التشريعية مما يستوجب ألا يكون نظامها مخالف للدستور .

و قد حصرت هذه المادة مسألة الإخطار بشأن النظم الداخلية على رئيس الجمهورية، ومن هنا يظهر دور السلطة التنفيذية في وضع أحكام هذه الأنظمة الداخلية نظرا لخضوع المجلس الدستوري للسلطة التنفيذية⁽⁴⁾، مما يؤكد أنه لا يستطيع إلا أن يتمسك بوجهة نظر هذه الأخيرة،

1- من هذه القواعد الحصانة البرلمانية ، دورات البرلمان ، المبادرة بالقوانين الرقابة...
2- عدل النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 07-08-1989 عدة مرات: راجع الجرائد الرسمية رقم 28 - 15 /1991 - 20 /1997 - 08 /1997 - 15/1998 - 2000 .
3- « la saisine constitue un droit du fait de la faculté laissée par la constitution aux autorités définies par l'article 166.Elle transforme en une obligation lorsque l'objet de celle-ci est une loi organique ou le règlement intérieur de chacune des deux chambre du Parlement art 165 ». DJEBBAR-(A) : « Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel » -op,cit,p107.
-« Les règlements intérieurs des deux chambres du parlement sont obligatoirement renvoyés devant le conseil constitutionnel .Mais il constitue quant au fond une occasion régulièrement renouvelée pour l'exercice d'un contrôle rigoureux emportant reproches et critiques adressés au parlement, et c'est de cette façon qu'apparaît clairement le rôle du conseil constitutionnel qui s'apparente à un tuteur légal qui veillent sur la rectitude de son protégé » . DJEBBAR-(A). Idem,p105.

راجع أيضا:نبالي فطة:دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق،ص169.

4-راجع المادة 164 من دستور 1996 المحددة لكيفية تكوين المجلس الدستوري.مرجع سابق.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

وبالتالي سوف يعدل أو يحذف بعض مواد النظام إذا إرتأى عدم مطابقتها للدستور، وأهم مثال على ذلك يظهر في رغم إعطاء الدستور لمجلس الأمة بمقتضى المادة 120، حق التعديل إلا أن المجلس الدستوري قضى بعدم دستورية كل مواد النظام الداخلي لمجلس الأمة المنظمة لحق التعديل لا سيما المواد من 63 إلى 68⁽¹⁾.

فضلا عن ذلك، فإن الحكومة ستؤثر بطريقة أو بأخرى على إرادة الأغلبية البرلمانية التابعة لها ويتأتى ذلك أثناء اللقاءات التي تتم في نطاق إنعقاد الأيام البرلمانية، كما قد يحدث ذلك في كواليس البرلمان. إلى جانب ذلك توجه الحكومة الثلث المعين في مجلس الأمة على نحو ما تريد أن يكون عليه النظام الداخلي لتلك الغرفة، وهو ما يبرر وجود بعض المواد في كلا من النظامين لصالح الحكومة. وبهذا أضحت الأنظمة الداخلية - التي من المفروض أن تؤكد إستقلالية البرلمان، عن طريق تعيين مبادئ وإجراءات العمل البرلماني - وسيلة لإضعاف سلطة البرلمان بيد الهيئة التنفيذية والتي فرضت هذه المبادئ والإجراءات. إضافة لما سبق، فإن القانون العضوي 99-02 قد ذهب بعيدا، وهو مشروع مقدم من طرف الحكومة، ولم يترك في واقع الأمر شيئا للأنظمة الداخلية، الشيء الذي يجعل إستشارة الحكومة بخصوصها بدون معنى ولا جدوى.

1-راجع أدناه صفحة 37.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

ب- تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان: القانون العضوي 02/99

تعتبر القوانين العضوية⁽¹⁾ وفقا للمعيار الشكلي أعلى من القوانين العادية⁽²⁾. ونظرا لأهميتها- حيث تتمثل وظيفتها في تكملة وتفسير أحكام الدستور - أخضعها الدستور للرقابة الوجوبية المسبقة من طرف المجلس الدستوري⁽³⁾، عليه لا تنطبق أحكام الفقرة الأولى من المادة 161 من الدستور على القوانين العضوية والتي تنص: "...أو بقرار في الحالة العكسية". إن هذا الإجراء الأخير ينطبق فقط على القوانين العادية دون العضوية، بحيث تصبح القوانين العضوية خلافا للقوانين العادية بمجرد تصريح المجلس الدستوري بدستوريتها متمتعة بحصانة بحيث لا يمكن أن تكون موضوع رقابة لاحقة من طرف المجلس الدستوري إلا إذا تعرضت تلك القوانين إلى التعديل، وبالتالي يعرض ذلك التعديل وجوبا على المجلس الدستوري، على هذا فإن للقانون العضوي وظيفتين الأولى فنية تتمثل في تطبيق قواعد الدستور، والثانية وظيفة سياسية هدفها الحد من صلاحيات البرلمان.

1- بشأن تعارف القانون العضوي راجع: غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي مرجع سابق، ص15. هناك من النظم الدستورية ما يسمى هذا النوع من القوانين بالقوانين الأساسية، النظامية، راجع بهذا الصدد: غزلان سليمة، نفس المرجع، ص10.

2- نبالي فطة: "دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة"، مرجع سابق ص 138. -"منطقيا توجد القوانين العضوية في مركز وسط بين القواعد الدستورية والقواعد العادية، لكن لا توجد أية قاعدة قانونية تخول القانون العضوي أهمية خاصة، فلا يوجد أي نص يصرح أو يؤكد أن القانون العضوي أسمى من القانون العادي، بل كان كل من القانون العضوي والقانون العادي ينشآن نصوص تشريعية متباينة المجال. ففي جميع المجالات التي يتدخل فيها القانون العضوي، يعتبر إختصاص المشرع العضوي إختصاصا حصريا". سعيداني لونا سي ججيفة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص75.

"ومع سكوت الدستور عن معالجة وتحديد القيمة القانونية للقوانين العضوية ومكانتها في النظام القانوني الداخلي، يمكن القول بسمو القوانين العضوية على القوانين العادية آخذين بعين الإعتبار الميادين والمجالات التي تتدخل فيها القوانين العضوية، وبالنظر خاصة إلى الإجراءات المتبعة في إتخاذ هذه القوانين. وهذا ما إتجه إليه المجلس الدستوري في رأيه رقم 10/ر.ن.د/م د/لسنة 2000 المتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور والمؤرخ في 13 ماي 2000، بحيث جاء في إحدى حيثياته =====

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

أضحى القانون 02/99⁽¹⁾ وسيلة لتأكيد سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، وذلك بسبب عدة إعتبارات، منها كون مجال تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان طبقاً للمادة 115 من دستور 1996 من المجالات التي يتدخل فيها المشرع بقوانين عضوية، وخضوع تلك القوانين العضوية لرقابة وجوبية من طرف المجلس الدستوري⁽²⁾، حيث يُمثل ذلك وسيلة تتمكن من خلالها السلطة التنفيذية حسم الموضوع لصالحها، فمن جهة، فبالرغم من حصر المادة 165 من الدستور في فقرتها الثانية حق الإخطار في مجال القوانين العضوية على رئيس الجمهورية، وإن كان الإخطار في هذا الصدد ليس إختيارياً بل إجبارياً⁽³⁾، فإنه ليس آلياً، مما يمكن رئيس الجمهورية عدم إخطار المجلس، وبالتالي عدم صدور النص. ومن جهة أخرى يلاحظ أن الفقرة السابقة نفسها إستعملت مصطلح دستورية القوانين العضوية، والتي تعني عدم المخالفة أو الموافقة، في حين إستعملت الفقرة الرابعة من المادة 123 من الدستور، مصطلح المطابقة، بدوره نظام المجلس الدستوري ميز⁽⁴⁾ رقابة المطابقة *conformité*

==== "وإعتباراً أن التوزيع الدستوري لإختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعها لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في نظام القانون الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي يحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل أي منهما إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور، مما يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكماً أو أحكاماً من مجال القانون العادي لنفس لإجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي"، نفهم مما سبق أن المجلس الدستوري يأخذ بسمو القوانين العضوية على القوانين العادية". سعيداني لونساي ججيقة: "مكانة القوانين العضوية"، مرجع سابق ص 84.

3- راجع المادة الأولى من نظام المجلس الدستوري، والمادة 123 فقرة 03 من دستور 1996.

1- يبدو أن القانون العضوي 99-02 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أن الإشارة إلى الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان غير واردة تماماً فعند الإحالة إلى العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية يجري الحديث عن الحكومة بشكل عام، وهذا الأمر إن كان مقبولاً في السابق في غياب مثل هذه الوزارة فإنه اليوم من باب توضيح الصلاحيات يبدو من المهم أن تحال الكثير من المواد الواردة في هذه القوانين إلى الوزارة المعنية، للتفصيل في ماهية هذه الوزارة وصلاحياتها راجع: قلالة سليم: "علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 107-118.

2- للتفصيل راجع، نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص 154.

3- بشأن تفسير سبب إجبارية رقابة القوانين العضوية، راجع غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي، مرجع سابق، ص 145.

4- بصدد هذا التمييز راجع، نبالي فطة، مرجع أعلاه، ص 247.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

والرقابة الدستورية *constitutionnalité*، حيث كرس الفصل الأول من هذا النظام لرقابة المطابقة والمتعلقة بالقوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، في حين خص الفصل الثاني منه لرقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات⁽¹⁾، وعليه يستخلص بأن المؤسس الدستوري يكون قد أخطأ عند استخدامه في الفقرة الثانية من المادة 165 عبارة دستورية القوانين العضوية، وكان عليه مسايرة المادة 123 فقرة أربعة أين إستعمل مصطلح مطابقة القوانين العضوية للدستور⁽²⁾.

إن الغرض من إستعمال مصطلح المطابقة يعني الضبط بصرامة لأعمال البرلمان⁽³⁾، في حين يعني مصطلح رقابة الدستورية بشأن المعاهدات والتنظيمات التي هي من إختصاص السلطة التنفيذية، عدم المخالفة الصريحة فقط⁽⁴⁾.

نفس الأمر بالنسبة للقوانين العادية حيث يتعمد المجلس حرفية النصوص الدستورية، ويشترط إن تكون مصطلحات القانون مطابقة للدستور نصاً وروحاً، وأحسن مثال على ذلك قرار المجلس الدستوري رقم 04 الصادر في 13-07-1998 الخاص بالتعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، حيث مع تصديده للمواد 14 - 15 و 23 من هذا القانون، ألغى مصطلح التقاعد بحكم عدم النص عليه في المادة 115 فقرة ثانية من دستور 1996⁽⁵⁾.

1- للتفصيل: العام رشيدة: المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة 2006. ص 155.
2- جبار عبد المجيد: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات"، مرجع سابق، ص 80. /للتذكير فإن رقابة المطابقة وجوبية عكس رقابة الدستورية فهي إختيارية.

للإشارة فإن المطابقة حسب Charles (E). تعني *qu'il* , *c'est sa similitude à cet autre* , *la conformité d'un objet à un autre* , qui se trouve en lui, sur le modèle duquel il a été fait. »

-DJEJBAR-(A) : " Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel." , op.cit,p110.

3- La conformité est donc comprise par le conseil constitutionnel dans son sens *le plus strict* ; le texte contrôlé doit être une reproduction de la constitution. La conformité logique ou rationnelle est écartée lorsqu'il s'agit du règlement intérieur de chacune des deux chambre du parlement alors même qu'elle semble avoir été adoptée *subrepticement* par le conseil constitutionnel lors de son contrôle des deux lois organiques relatives au régime électoral et sur les partis politiques. -DJEJBAR-(A)." La situation de la constitution de 1989." , op.cit,p110.

4- إلياس جوادي:- رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 96.

5- إلياس جوادي:- المرجع ذاته، ص 93.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

كما يؤثر تكوين المجلس الدستوري على مركزه القانوني⁽¹⁾، وبالتالي على ما يُصدره من آراء وقرارات، بحيث يتدخل رئيس الجمهورية لتعيين ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس المتمتع بصوت مرجح في حالة تعادل الأصوات إن تحققت فعلا، ففي الواقع كيف يمكن لهؤلاء الأعضاء أن ينطقوا بحكم ضد نص إعتدته السلطة التنفيذية وكان موضع تمسك من قبل رئيس الجمهورية، أو أن ينطقوا بحكم إعتدته البرلمان وقد أثار رئيس السلطة التنفيذية دستوريته، بهذا يكون المجلس قد انشأ كأداة لضبط البرلمان.

إن الغاية من جعل القانون 02/99 المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان قانون عضوي هو الحد من صلاحية البرلمان لتنظيم علاقاته مع مؤسسات الدولة وعلى رأسها السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: التسيير الحكومي للعمل البرلماني:

تبرز هيمنة السلطة التنفيذية على تنظيم العمل التشريعي للبرلمان، في تحكّمها في إعداد وتحضير جدول أعمال البرلمان (أ)، مروراً بإمكانية إستدعائه لعقد دورة إستثنائية، وفي كل ذلك ولضمان إحترام توجهاتها، فإنها تحضر جلسات البرلمان نفسها (ب).

أ- التفوق الحكومي في إعداد جدول الأعمال⁽²⁾:

رغم أن كل الدساتير الجزائرية لم تمنح أي دور للحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان، إلا أن السلطة التنفيذية⁽³⁾ عملاً بالقانون العضوي 99-02 وكذا الأنظمة الداخلية للغرف

1- راجع المادة 164 من الدستور الحالي. وللتفصيل في تأثير تشكيلة المجلس على فعاليته، راجع، نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص 370.

2- جدول الأعمال هو برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسة البرلمان العامة، أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقاً لسير العمل التشريعي ابتداءً من المبادرة التشريعية إلى غاية المصادقة على القانون. راجع: ميلود محامي: "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، الفكر البرلماني، العدد السابع عشرة لسنة 2007، ص 65.

3- تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن ممثل الحكومة المعني في مسألة ضبط جدول الأعمال هو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان وذلك طبقاً للمادة 04 من المرسوم التنفيذي 98-04 المؤرخ في 17-01-1998 الذي يحدد صلاحيات هذا الوزير.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

البرلمانية⁽¹⁾ تتدخل في العمل البرلماني إلى حد كبير، حيث تشارك في إعداد جدول أعمال البرلمان⁽²⁾، كما تقوم بترتيب المواضيع حسب أولوياتها، ولعل سبب ذلك هو أن العمل البرلماني لا يمكن أن يسير بطريقة عادية إلا إذا تم في تناسق مع الحكومة .

Ÿ Ÿ KŮ ÖĤ ŪÖĤÖ ŸŸŪP1

تظهر أهمية أية مؤسسة من خلال استقلالها وحريتها بتنظيم أمورها الداخلية، وبالنتيجة، فإن ترتيب الأعمال المنوط بها لهيئة سياسية أخرى، لا يتحقق بأرض الواقع، إلا بتنظيم المسائل والمواضيع المطروحة حسب أولويتها⁽³⁾.

بهذا لا يمكن للبرلمان القيام بمهامه سيما التشريعية منها على أكمل وجه إلا من خلال جدول أعمال يحدد فيها النصوص التي سيتم دراستها خلال دورة محددة، غير أن هذا الإختصاص الذي كان معقودا للبرلمان، إستنادا لمبدأ الفصل بين السلطات، أضحي من الصلاحيات المشتركة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وهو ما نتج عن إعتقاد مبدأ التعاون والتكامل بين مؤسسات الدولة، وبهدف التنسيق مع برنامج الحكومة، فقد خولت المادة 16 من القانون 99-02 للسلطة التنفيذية حق المشاركة في تحديد جدول أعمال البرلمان إلى جانب مكنتي الغرفتين، عليه يمكن القول أن جدول الأعمال هو ذلك العمل الحكومي البرلماني الذي يحدد النشاط الرسمي للبرلمان خلال الدورة التشريعية⁽⁴⁾.

1- وبالنتيجة فإن البرلمانيون هم الذين أقرروا تفوق الحكومة في تنظيم برنامج عملهم وفق الأولويات التي تراها.
2- طبقا للمادة 16 من القانون العضوي 99-02، يضبط مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني. إن الاجتماع في هذا المكان أمر بديهي ومنطقي بحكم أن الإجراءات التشريعية تنطلق من هذه الغرفة وأن الغرفة الثانية لن تكون نقطة بداية لأية مرحلة.

3- بوقفة عبد الله: الدستور الجزائري نشأة-فقهها-تشريعا-القانون الدستوري للجمهورية، مرجع سابق ص 129.
4- بوشعير سعيد: "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد الأول لسنة 1988، ص 351.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

إن فتح المجال أمام الحكومة لوضع بصماتها على جدول أعمال البرلمان والذي كان تحت ستار التعاون والتكامل بين الهيئات العامة أدى إلى استحواذ وهيمنة الحكومة على اختصاص ضبط جدول الأعمال، حيث تتدخل الحكومة لفرض برنامج عملها وفق الأولوية التي تتطلبها سياستها المنتهجة.

من هنا يطرح جدول الأعمال جملة من المشاكل أهمها: مشكلة ترتيب المواضيع ويستتبع ذلك أن المبادرة بالمشاريع، ستكون ضمن الأولويات، ومن منظور أن الدورات التشريعية محددة بمدة زمنية، والمتمثلة في أربعة أشهر لكل دورة⁽¹⁾، سيفقد البرلمان عنصر حاسم في أداء مهامه وهو عنصر الوقت كعامل للسيطرة على العمل التشريعي، بحكم أن مشاريع القوانين قد تستغرق كل الدورة. لذا أضى البرلمان لا يتمتع بالوقت الكافي لدراسة إقتراحاته، مما يفقده السيطرة على العمل التشريعي ويفسح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية التي تملك إلى جانب القدرة على جعل الدورة التشريعية لصالحها وسائل عديدة ومنتوعة أخرى سندرسها لاحقاً⁽²⁾.

بهذا تحول جدول الأعمال من أداة من أدوات العمل البرلماني، إلى وسيلة في يد الحكومة تستعمله للسيطرة على صاحب السلطة الأصلية في التشريع عن طريق إدراج ما تشاء من مشاريع قوانين، مقابل ذلك جعل أي مبادرة برلمانية عملية مبتورة.

1-المادة 118 من دستور 1996.

2-أعلاه صفحة 188 وما بعدها.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

يعتبر جدول الأعمال عنصر ذا أهمية بالغة في سير العمل البرلماني، غير أن إشراك الحكومة في تحديده و إن كان بهدف التنسيق مع البرنامج العام للدولة ، له أثر حاسم لعمل البرلمان، فتحقيقا لذلك تقوم الهيئة التنفيذية بتوجيه الهيئة التشريعية لتتجاوب القوانين مع النشاط الحكومي، عليه كان من الأولى بقاء المجلس سيد جدول أعماله لإعتبار أن فرض جدول أعمال بالشكل السابق يشكل مساسا بالسيادة الشعبية المنصوص عليها في المادة السابعة من دستور 1996، وللتقّة الموضوعة في البرلمان. فتحت ستار، أن المشرع ليس على دراية بإعداد الإطار القانوني الذي تتوخاه السياسة الحكومية، عُدت المؤسسة التنفيذية هيئة مشرعة بآتم معنى الكلمة ، هذه الملاحظة تؤلف حكما قاطعا كونها تتفق مع حقيقة الممارسة العملية ، كونها تتدخل في تحديد أولوية المواضيع مما ساهم في تضيق دائرة السلطة التشريعية للبرلمان (1) .

2- تحديد أولوية المواضيع و طلب الأولوية

بإعتبار السلطة التنفيذية أجرد السلطات لتفهم حقيقة المشاكل بحكم كفاءتها وتغلغلها في الأوساط الشعبية، ستكون السلطة التي ستحسن التشريع وبالنتيجة وضع القواعد التي يحتاجها المجتمع . ونظرا لما في إقتراحات القوانين من ظاهرة الدعاية، التي لا تستهدف الصالح العام بقدر ما تهدف لتحقيق مصالح حزبية أو شخصية ضيقة، إلى جانب ما تتصف به الإقتراحات من طابع إقليمي جهوي، فضلا عن سوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها (2) فقد منحت

1- بوقفة عبد الله: السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى، الجزائر 2006. ص 27.

2- "يعد التعارض وعدم الإنسجام بين النصوص القانونية عاملا جوهريا في تعطيل النصوص القانونية لبعضها البعض وتكريس عدم فعليتها عوض تنفيذها في الميدان"، - كاييس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، مرجع سابق. ص 205.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

المادة 16 من القانون 02/99 الحكومة حق الأولوية⁽¹⁾، غير أنه إذا كان لهذه الأولوية ما يبررها، إلا أن لها انعكاسات سلبية⁽²⁾، حيث أن غالبية العمل التشريعي من أصل حكومي، مما أدى إلى فقدان البرلمان لسيادته التشريعية، من خلال تدخل الحكومة في تفاصيل العمل التشريعي وقبر الإقتراحات التي لا ترغب الحكومة فيها، أو إحالتها إلى دورات غير عادية وتميرها على جناح السرعة، كما يمكن للحكومة حق إدراج مواضيع جديدة غير واردة في جدول الأعمال من خلال الإلحاح على إستعمالها⁽³⁾ وذلك طبقا لأحكام المادة 17 من القانون 99-02، ولها أيضا أن تطلب بعد الموافقة الشكلية لغرفتي البرلمان إدراج قانون لم تعد اللجنة المختصة بشأنه تقرير لأكثر من شهرين طبقا للمادة 26 من نفس القانون، وهذا كإستثناء للقاعدة العامة الواردة في المادة 55 فقرة ثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. يسري نفس الأمر بالنسبة لجدول أعمال الجلسات التي يتم ضبطها من طرف مكتب كل غرفة بالتشاور مع الحكومة⁽⁴⁾ والتي ستحدد أولوياتها، وتطبيقا لذلك، نصت كل من المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، على أن يتضمن جدول أعمالها أو لا مشاريع القوانين التي أعد تقرير بشأنها بالأسبقية، ثم في الدرجة الثانية تأتي إقتراحات القوانين والتي أعد تقرير بشأنها وبعد موافقة الحكومة عليها⁽⁵⁾.

1- المادة 16 من القانون 99-02: "يضبط مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تيعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة." إن المساواة بين الشركاء في تحديد جدول الأعمال، تُزعزعه هذه الفقرة الأخيرة التي سطرناها.

2- «...ce pouvoir d'imposer une discussion prioritaire d'un texte, peut se transformer en une faculté de s'opposer à la discussion d'autre texte...» -BENABBOU-KIRANE (F) « Droit parlementaire ALGERIEN »; tome1, op cit..p72

3- تشكل هذه الصلاحية التي تتمتع بها الحكومة آلية هامة لتجاوز البرلمان، بحيث يترتب عليها إمكانية إستغراق مدة الدورة التشريعية، مما يؤدي إلى دراسة مشاريع الحكومة في عجلة وبالتالي إقرارها بكل سهولة.

4- بوشعير سعيد: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 29.

5- يبدو أن الهدف من عرض الإقتراحات على الحكومة، هو ضرورة توافق المبادرة البرلمانية لبرنامج الحكومة، راجع:

- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، مرجع سابق، ص 37.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

مقابل ما للحكومة من سلطة لفرض أولوياتها، يقتصر دور البرلمان على مجرد إقرار مشاريع القوانين بعد التأكد الشكلي لاستيفائها الشروط الدستورية، بل وحتى مسألة إقرار القوانين باتت خارجة عن إرادة البرلمان، نظرا للسيطرة الحزبية للحكومة على مقاعد البرلمان، وهكذا يقتصر دوره على التصويت في عجلة على مشاريع القوانين المعدة سلفا من طرف لجان فنية حكومية متخصصة دون أن يتمكن من خلال ذلك من فرض ما يراه مناسباً من إقتراحات القوانين.

لقد تم الإبتعاد عن مبدأ سيادة البرلمان، حيث أضحى من غير الممكن أن يضع برنامج عمله بمعزل عن السلطة التنفيذية، بل وأصبح مجبر على مسايرة سياسة الحكومة، لأن دون ذلك سيؤدي إلى الخلاف مع الحكومة وهو ما لا يخدم البرلمان، وهو ما أدى إلى تقليص النشاط التشريعي البرلماني ليُفتح الباب على مصراعيه أمام السلطة التنفيذية للتشريع. من خلال التدخل في أعمال البرلمان.

ب- تدخل الحكومة في أداء العمل البرلماني:

زيادة على الهيمنة التنفيذية على جدول أعمال السلطة التشريعية، فقد منح الدستور صراحة لرئيس الجمهورية، صلاحية إستدعاء البرلمان لعقد دورات إستثنائية، وبهدف عدم المساس بخيارات الحكومة أقر لها القانون حق حضور أعمال البرلمان.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

1- دعوة البرلمان للإنعقاد غير العادي

تنص المادة 118 من الدستور الجزائري لسنة 1996 وكذا المادة 04 من القانون 99-02 على أن البرلمان يعقد دورتين عاديتين في السنة، تدوم كل دورة 04 أشهر على الأقل و05 أشهر⁽¹⁾ على الأكثر⁽²⁾ ابتداء من تاريخ افتتاحها ،تسمى هاتين الدورتين الأولى دورة الربيع التي تبدأ من يوم العمل الثاني لشهر مارس، والثانية تسمى دورة الخريف والتي تبدأ بدورها من يوم العمل الثاني لشهر سبتمبر . وتختتم الدورات العادية للبرلمان بالتنسيق مع مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة .

عكس ذلك تمارس السلطة التنفيذية مهامها على الدوام، وبذلك يكون الدستور قد قيد البرلمان من حيث الزمان، مما يدل صراحة على ميل الكفة لصالح الهيئة التنفيذية، عليه يجب أن يظل البرلمان في حالة إنعقاد دائم ودون أن يمنع ذلك من التوقف عن ممارسة المهام من حين لآخر ،وبذلك يقطع دابر التشريع عن طريق الأوامر ويحافظ على وحدة الإنتاج التشريعي من قبل البرلمان.⁽³⁾

ومع إمكانية حدوث أمور مستجدة خلال الفترات التي لا يكون فيها البرلمان في حالة انعقاد وكانت هذه الأمور بقدر من الأهمية كأزمة سياسية خطيرة، فإن المصلحة العامة تتطلب إستدعاء البرلمان للإجتماع لمناقشة الوضع. على هذا منح الدستور وكذا القانون العضوي 99/02 في مادته الرابعة فقرة 02 للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية حق استدعاء البرلمان للإنعقاد غير العادي لبحث ودراسة مواضيع معينة مدتها وجدول أعمالها محددين في مرسوم الدعوة والذي يصدره رئيس الجمهورية.

1- إذا كان الحد الأدنى لمدة الدورة التشريعية محدد دستوريا بمقتضى المادة 118، وبالتالي فلا شأن للحكومة فيه، فإن الحد الأقصى يتم تحديده بالتشاور مع الحكومة، المادة 05 فقرة خمسة من القانون العضوي 99-02.
2- راجع المادة 04 من القانون العضوي 99-02. ونشير بهذا الصدد أن دستور 1963 لم يحدد مدة إنعقاد المجلس الوطني، أما دستور 1976 (م146) ودستور 1989 (م112) فقد حددها بدورتين وهو ما فعله الدستور الحالي.
3- بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق ص56.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

مقابل إطلاق صلاحية السلطة التنفيذية ومنحها سلطة تقديرية لإستدعاء البرلمان للإنعقاد غير العادي، وتحديد جدول أعمال الدورة وفضها، طبقاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 04 من القانون/99-02، فقد قُيدت سلطة البرلمان في دعوة نفسه للإنعقاد غير العادي من خلال منح هذا الحق للنواب، دون الأعضاء وفرض نصاب قانوني لطلبهم حدد بثلاثي النواب (2/3)⁽¹⁾. ثم إرجاع الأمر في حالة تحقق النصاب إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية والذي سيفصل في الطلب إيجاباً أو سلباً.

بهذا إذا كان من المتعارف عليه أن يجتمع البرلمان في دور إنعقاد غير عادي بهدف تدارك النقص الناتج عن الدوريتين العاديتين في المجال التشريعي، فمن هذا المنطلق، تقرر النظم الدستورية إمكانية إستدعاء البرلمان للإنعقاد في دور غير عادي، وإذا كان النظام الدستوري الجزائري قد تبنى هذه الآلية لكن ما يلاحظ في هذا المجال أن ما إنتهى إليه التطور الدستوري هو ربط الإنعقاد الإستثنائي بإرادة رئيس الجمهورية وذلك بصفة مطلقة، ودون أن يخضع في ذلك لأي ضابط قانوني بل ولم يتم تحديد حتى الحالات التي يجوز إستدعاء البرلمان لدورة غير عادية .

2- حضور جلسات البرلمان:

تتأكد هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان من خلال حضور أعضائها لجلسات البرلمان، سواء على مستوى اللجان الدائمة أو على مستوى الجمعية العامة، مما يمكنها من متابعة العمل التشريعي وتوجيهه وفقاً لسياستها.

1- المادة 118 فقرة 03 من دستور 1996، والمادة 04 فقرة 02 و 03 من القانون العضوي 99-02.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

منحت المادة 128 من دستور 1996 للرئيس الجمهورية حق توجيه خطاب للبرلمان le droit de message بإعتباره حق شخصي لا يجوز تفويضه⁽¹⁾، والذي غالبا ما يتضمن وجهة النظر المعتمدة من قبل الرئيس، ورغم عدم إستعمال الرئيس لهذا الحق في الغالب بهدف تحفظه على عدم التدخل في العمل التشريعي بشكل مكشوف⁽²⁾، إلا أن الملاحظ هو عدم تقييد الدستور لهذه الخطابات بشروط، مما قد يجعل منها عملا رئاسيا لتصبح بالتالي جزء من إمتيازات الرئيس في مواجهة البرلمان، وعلى ذلك سوف لن يوجد أي برلماني يرغب في مسائلة رئيس الجمهورية، وإنما على الجميع أن ينحنوا أمامه بالشكل المناسب، ومن هذا الموقع قد يستعمل الرئيس هذه الخطابات لتكون وسيلة يفرض بموجبها هيمنته على البرلمان وبالتالي توجيه العمل التشريعي. إن توجيه الخطابات بهذا الشكل تصلح أن تكون شاهدا على إن صاحب السيادة الفعلية في إعداد القانون ليس البرلمان، بعبارة أخرى إن الخطابات الرئاسية بالشكل الذي يفترضه دستور 1996 تبدو وسيلة لفرض الهيمنة الرئاسية على العمل التشريعي. كما يمكن لأعضاء الحكومة بدورهم حضور جلسات البرلمان، فعلى مستوى الجمعية العامة فإن الحكومة من خلال الوزراء لا تخضع للتدخل المشروط الذي يخضع له البرلمانين، حيث تعطى الكلمة لها بمجرد طلبها ودون التقيد لا بجدول التسجيل ولا بمدة زمنية⁽³⁾، وإذا كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قد ميز في منح الكلمة أولا لأصحاب المبادرة بالقانون⁽⁴⁾، فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة قد حسم في الموضوع بمنح الكلمة أولا للحكومة مهما كان مصدر المبادرة⁽⁵⁾.

1- للتفصيل في حق الخطاب وأهميته راجع: بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 84، ص 351.

2- عبد الرضا حسين الطعان: تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية، مرجع سابق ص 232.

3- راجع المادة 33 فقرة رابعة من القانون 02-99.

4- راجع المادة 33 فقرة واحد وإثنان من المادة 33 من القانون 02-99.

5- راجع المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

أما على مستوى اللجان الدائمة فكقاعدة عامة ، لا يحق للنواب المشاركة وحضور جلساتها، إلا إذا كانوا أعضاء فيها أو إذا طلبت منهم ذلك اللجنة المختصة، مقابل ذلك، يحق لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان دون تحديد لعددهم ، مع تمكينهم تقديم عرض الحكومة وكذا أخذ الكلمة بناء على طلب يوجه إلى رئيس الغرفة حسب الحالة⁽¹⁾.

مقابل الحضور القوي للسلطة التنفيذية ومتابعتها عن قرب للقوانين، فإنه لا توجد إجراءات تنظم تغيب البرلمانين، مما يؤدي في النهاية إلى المصادقة على قانون دون معرفة فحواه، حيث نصت المادة 12 من القانون 01/01⁽²⁾، المتعلق بعضو البرلمان "على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة وأشغال اللجان التي هو عضو فيها والمشاركة في التصويت..". ولكن دون تحديد الإجراءات اللازمة لتفعيل هذا الحضور.

بهذا فالإجراءات السابقة تسمح للحكومة بمتابعة المشاريع والإقتراحات عن قرب لتضمن بذلك عدم المساس بإختياراتها الجوهرية التي قررتها سلفا ، وبذلك يكون القانون هو ذلك التصرف الذي قررته الحكومة وصادق عليه البرلمان.

1-راجع الفقرة الثالثة من المادة 27 من القانون 02-99.

2-قانون رقم 01-01 مؤرخ في 31-01-2001 يتعلق بعضو البرلمان. ج ر عدد 09، مؤرخ في 04-02-2001.

المطلب الثاني: تفوق الحكومة من خلال أدوات التحكم المتاحة لها

يشارك رئيس الجمهورية على نحو فاعل ومؤثر لدرجة أنه غدا الموجه الرئيسي للعملية التشريعية، فمن ناحية يشارك في إعداد واكتمال القانون، ليمتد دوره إلى الموافقة أو الإعتراض على النص الذي صوت عليه البرلمان. إن وسائل التحكم، التي خولها الدستور للسلطة التنفيذية لهدف تمكينها من العمل التشريعي، جعلها بمثابة ولي على البرلمان، فمن جهة، إضافة لمنحها حق الإشراف على إعداد وإكتمال القانون (الفرع الأول) فإنها تملك حق التأديب ضد البرلمان، وذلك عن طريق الإعتراض على أي قانون لا ترغب فيها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإشراف الحكومي على إعداد وإكتمال القانون

المقرر دستورا وقانونا أن المبادرة بالتشريع قد تكون من طرف الحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين، حيث يودع الوزير الأول مشاريع القوانين بعد دراستها على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لتتحرك بقية المراحل والإجراءات المقررة في التعامل مع هذه المشاريع. غير أن المؤسس الدستوري لم يكتفي بمنح السلطة التنفيذية حرية وألوية في إيداء ما تراه يتماشى مع سياستها من مشاريع قوانين (أ)، بل مكنها من التحكم في مصير القانون (ب).

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

أ- تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين

إذا كانت مهمة التشريع إختصاص أصيل للبرلمان بوصفه ممثل السيادة الشعبية، فإن النظام الدستوري الجزائري على غرار بعض الأنظمة المقارنة، جعل المبادرة بالقوانين ليست وقفا على المجلس التشريعي بل تشاركه فيه الحكومة، بل وتهيمن في الواقع على حق المبادرة .

1- أهمية حق الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين: projets des lois

بوصف السلطة التنفيذية مسؤولة عن إدارة المرافق العامة، وكونها الساهرة على تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهي أجدر السلطات تفهما لحاجات المجتمع وما يوجد في القوانين من نقص وقصور، وذلك بحكم تغلغلها في كافة مناطق وأمر الدولة، مقابل ذلك نظرا لعدم كفاءة النواب ومراعاتهم في الغالب مصالح دوائهم الانتخابية، تعتبر السلطة التنفيذية الأقدر على معرفة ما يجب عرضه من مشاريع القوانين على البرلمان، كونها تملك الوسائل الفنية والتقنية اللازمة للقيام بهذه الوظيفة ومن هنا ظهرت الحاجة لمنحها حق المبادرة بالقوانين. تتمتع السلطة التنفيذية⁽¹⁾ ممثلة بالوزير الأول بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 119 الدستور، بحق المبادرة بمشاريع القوانين، وذلك في جميع المسائل التي تعود إلى مجال القانون دون استثناء⁽²⁾ ودون أية شروط فعلية⁽³⁾، وهذا بإستثناء بعض الشروط الشكلية⁽⁴⁾ المتمثلة في

1- كانت هذه السلطة في دستور 1976 من صلاحيات رئيس الجمهورية م 148.

2- بوقفة عبد الله: الدستور الجزائري نشأة-فقهها-تشريعا-القانون الدستوري للجمهورية، مرجع سابق ص 84.

3- للإطلاع على المراحل التي يمر بها مشروع القانون قبل عرضه على مكتب المجلس الشعبي الوطني راجع: لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري.. مرجع سابق ص 14

4- بصدد إجراءات عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء راجع:

-TALEB (T) « Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien »-Deuxième Partie-in RASJEP n° 04-1990 ,P 731.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

ضرورة عرضها على مجلس الوزراء⁽¹⁾ والذي يترأسه رئيس الجمهورية الذي هو أصلا صاحب المبادرة⁽²⁾، إضافة إلى ما ورد في المادة 20 من القانون 99-02 التي تتطلب أن يكون المشروع في شكل مواد مرفق بعرض الأسباب وألا يكون نظير قانون قيد الدراسة أو سبق رفضه في أقل من 12 شهر. ومع إستيفاء هذه الشروط، يودع الوزير الأول المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي لا يجوز له إطلاقا رفض مناقشة أو إدراج المشروع ضمن جدول أعماله⁽³⁾، إلا إذا تمسك بالمادة 20 السالفة الذكر، غير أن هذا الطرح غير وارد عمليا لإعتبار الهيئة التنفيذية بوسعها أن تعد مشروع القانون على قرينة من الدقة.

إذا كان منح السلطة التنفيذية حق المبادرة بالقوانين يتماشى مع المبادئ الليبرالية بإعتبار أنها مسئولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، فإن دستور 1996 يشجع حالة عدم المساواة. فيقدر ما يشجع تبني المشروعات والمعدة بصفة فنية دقيقة مما يجعلها بمنأى عن التعديل، فإنه مقابل ذلك بالإضافة إلى تقييد المبادرات البرلمانية بمجموعة صارمة من القيود، فإنه لم يتطلب أية شروط للترشح لعضوية البرلمان خاصة بالكفاءة العلمية، مما سيؤدي إلى إن تكون الإقتراحات مفرغة من الطابع الفني المتخصص، مما يبرر أن غالبية القوانين التي يناقشها البرلمان، تتم بناء على مبادرة حكومية، أما البرلمان فقد أصبح دوره يقتصر على مجرد إضفاء المشروعية على مشروعات القوانين. ومع إستقراء المادة 17 من القانون 99-02 والمادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تظهر أفضلية المشروع الحكومي حيث بإمكانها طلب الأولوية والإلحاح على استعجاليه القانون.

1-راجع بهذا الشأن: .-Première TALEB(T) « Du monoclisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien »-Partie-in RASJEP n° 03-1990 ,P455

2- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، مرجع سابق، ص38.

3-راجع المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لكن إذا كان الأمر كذلك فلماذا فرض إيداع مشروع القانون أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني وليس مباشرة أمام اللجنة المختصة أو الجمعية العامة؟ كل ما في الأمر أن المواد 38 و56 من نظام هذا المجلس تمنح صلاحية إخطار اللجنة المختصة لرئيس المجلس الشعبي الوطني، لتقوم هذه اللجنة بإعداد تقريرها قبل عرض النص على الجمعية العامة.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

وترتيباً على ما تقدم ، الظاهر أن ما تتوفر عليه الحكومة من إمكانيات مادية ومعرفية يمنح لها الأولوية على حساب البرلمان في هذا الخصوص ، وبالتالي فقدان ذلك في الوسط البرلماني أدى إلى التراجع الملحوظ للاقتراح البرلماني .

2- أولوية مشاريع القوانين

رغم عدم تنظيم الدستور لإمتياز الأولوية، حيث أن كل المبادرات بالقوانين من مشروعات وإقتراحات ترسل إلى اللجان البرلمانية المتخصصة ثم تأخذ طريقها الطبيعي إلى الإقرار أو عدمه، فقد قام كل من القانون 02/99 والأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية على تنظيم هذا الإمتياز⁽¹⁾، مما يدل صراحة أن السلطة التنفيذية هي التي فرضت هذه الأنظمة من خلال مشاركتها في إعداد وسن هذه القوانين. لا يملك البرلمان أية وسيلة لإعادة النظر في جدول أعماله، بل له فقط أن يوافق على ما قررت الحكومة إدراجه من مواضيع متجاهلة في ذلك إقتراحات النواب المقدمة بصفة خاصة من طرف المعارضة السياسية.

وإلى جانب السيطرة على تحديد جدول الأعمال فلها حق ترتيب المواضيع في الجلسات نفسها مستعملة في ذلك أسلوب الإستعجال، والمنظم بموجب المادة 17 من القانون العضوي 99-02، والذي من خلاله يمكن للحكومة إما قبحر الإقتراحات المبرمجة أو منحها الوقت الكافي لمراجعة مشاريعها.

1- راجع المادة 04 الفقرة الثالثة والمواد 16 و17 من القانون العضوي 99-02 مرجع سابق.، المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. مرجع سابق.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

مقابل ما للحكومة من أولوية في هذا المجال، فإن الإقتراحات إضافة إلى تحكم السلطة التنفيذية فيها فإنها لا تدرج في جدول الأعمال، إلا بموافقة هذه الأخيرة عليها، خلال مدة شهرين من إرسالها لها، لإبداء رأيها، والتي يمكنها من خلال هذه المدة إعداد مشروع مصاد للإقتراح⁽¹⁾.

أما في الدورات الإستثنائية تظهر أولوية الحكومة ليس فقط في ترتيب المواضيع، إنما تحديد موضوعها بواسطة مرسوم رئاسي دون أن يكون للبرلمان أية صلاحية بهذا الشأن⁽²⁾.

ب- سلطة التحكم في مصير القانون⁽³⁾

يوصل المؤسس الدستوري عرقلة السيادة البرلمانية من خلال منح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية للتحكم في مصير القانون ،ودون أن يخضع لأية مسؤولية عند ممارسته لهذه السلطة.

1- حق رئيس الجمهورية في إصدار القانون *la promulgation*

تقتضي المصلحة العامة منح رئيس الجمهورية صلاحية مراجعة البرلمان في قراره⁽⁴⁾، عليه رغم مصادقة البرلمان على القانون، فإنه سيبقى في حالة مشروع أو إقتراح قانون⁽⁵⁾، ولن يدخل حيز التنفيذ ما لم يحضى بموافقة رئيس الجمهورية.

يعتبر الإصدار عمل قانوني⁽⁶⁾ يقرر بموجبه رئيس الجمهورية ما إذا كان القانون المصادق عليه من طرف البرلمان قد استوفى الشروط الدستورية، لذا فالإصدار عمل قانوني يتضمن إعلان مولود قانون جديد ، وشهادة من رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد أقر القانون المراد

1-راجع المادة 25 من القانون العضوي 02-99. مرجع سابق.

2-راجع المادة 04 فقرة ثالثة من القانون العضوي 02-99. مرجع سابق.

3-سندرس سلطة رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين، أعلاه صفحة 175 وما يليها.

4-محمد الدباس: السلطة التشريعية و ضمانات إستقلالها، مرجع سابق ص 196.

5- BENABBOU-KIRANE (F) : « droit parlementaire ALGERIEN », tome2, op.cit.p54.

6- راجع: سعيان أحمد: الأنظمة السياسية مرجع سابق ص 495.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

إصداره وفقا وفي حدود الإجراءات التي أقرها الدستور، وبذلك يوضع القانون موضع التنفيذ بإعتباره تشريعا ملزما من تشريعات الدولة⁽¹⁾.

تلزم المادة 126 من دستور 1996 رئيس الجمهورية بإصدار القانون-وهو اختصاص شخصي لا يجوز تفويضه⁽²⁾- خلال ثلاثين (30) يوم⁽³⁾ من تسلمه إياه. تعلق هذه الفترة في حالة إثارة عدم دستورية القانون⁽⁴⁾. أو حالة طلب المداولة الثانية. إن عدم إتخاذ رئيس الجمهورية لموقف تجاه القانون إلى حين إنقضاء هذه المدة يعد رفضا ضمريا للنص التشريعي.

نستنتج مما سبق أن موافقة البرلمان بوصفه صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه لا تضيي الطابع الإلزامي على القانون، دون شهادة من رئيس الجمهورية مفادها إحترام ممثلي الشعب للدستور، بذلك تتمثل السلطة التشريعية العليا في رئيس الجمهورية، ولعل ما يجسد ذلك هو تصدر القوانين لعبارة إن رئيس الجمهورية بناء على.. يصدر. وفي ذلك تأكيدا على سمو مركز الرئيس .

1- « Généralement la promulgation est définie comme « l'acte juridique ayant pour objet de déclarer qu'un texte a la qualité de loi et que en conséquence en ordonne l'exécution ; la promulgation a pour objet de certifier que tous se sont effectivement prononcés selon les formes requises et sur un texte identique ,de garantir ,en somme, que toutes les condition d'existence juridique de la loi sont bien réunies »

GUIGNARD (D) : « La promulgation des loins :Une prérogative du chef de l'Etat en quête d'identité juridique ».in RRJ .n°04-2008.p2044.

2-راجع المادة 87 فقرة ثانية من دستور 1996 .

3- يُطبق هذا الأجل على كل القوانين ،الدستورية،الإستثنائية،العضوية ،والعادية.

- خلافا لذلك حدد الدستور الفرنسي في المادة 10-01 مدة الإصدار بـ15 يوم: "le président de le république promulgue les Lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée".

4- خلافا لإصدار القوانين أين يوقف إخطار المجلس الدستوري الميعاد، فإنه يفهم من المادة 44فقرة خامسة من القانون 99-02 "...لأي سبب كان..." أن إخطار أحد رئيسي الغرفتين للمجلس الدستوري لعدم دستورية مشروع قانون المالية أو لمجرد إبداء الرأي، لا يوقف مهلة الـ75 يوم المخصصة لدراسة المشروع . BENABBOU-KIRANE (F), idem, p123 .

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

إن بقاء النص المصادق عليه من البرلمان غير مؤهل لحين تدخل رئيس الجمهورية⁽¹⁾ من شأنه جعل إرادة البرلمان كإرادة القاصر، الذي تتوقف سريان تصرفاته على موافقة الولي المتمثل في رئيس الجمهورية بالنسبة للبرلمان. أكثر من ذلك، فإن القوانين التي يصوت عليها البرلمان ورغم التصديق قد لا تجد طريقها إلى التنفيذ، بسبب تأخر السلطة التنفيذية في إصدار مرسوم تنفيذي⁽²⁾، أكثر من ذلك، فإنه لا يعني إلزام الوزير الأول بالسهر على تنفيذ القوانين إصدار مراسيم مطابقة لروح القانون، فقد يكون العكس هو الغالب⁽³⁾.

وإذا كانت المادة الرابعة من القانون المدني قد نظمت مسألة بداية سريان القوانين، فإن المادة 85فقرة ثانية من دستور 1996، لم تحدد مدة زمنية لإصدار مرسوم التنفيذ، مما يعني أنه بالإمكان التعسف وان كان ذلك غير محتمل نظرا لهيمنة رئيس الجمهورية على الوزراء- في استعمال هذا الحق.

1- هناك خلاف فقه بشأن الطبيعة القانونية للإصدار هل هو يعد عملا تشريعيا، أو أنه مجرد عمل تنفيذي؟ غير أن الراجح هو أن القانون قبل الإصدار لا وجود له سوى في شكل نص تشريعي عليه يعتبر الإصدار من بين المراحل المهمة التي يمر بها العمل التشريعي. /للتفصيل أكثر راجع: لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص176. - بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص292. - BENABBOU-KIRANE (F) : « droit parlementaire ALGERIEN »; tome2, op cit.p56. --بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2003، ص95. وهناك من يعرف الإصدار من جانبه السلبي، حيث يعني تخلي رئيس الجمهورية عن سلطته في الإعتراض على القانون، راجع:

-TALEB (T): Le Président de la République secrétaire général du FLN, Thèse de doctorat d' Etat en droit, Université de Clermont I, 1985.P609.

2- راجع المادة 85فقرة 02 والمادة 125 فقرة ثانية من دستور 1996.

-إن تقاعس الحكومة عن وضع النصوص التنفيذية للقانون يكاد يكون أمرا عاديا، إذ نجد نصوص قانونية تشريعية، إستغرق وضع النصوص التنفيذية المجسدة لها ما يقارب 20 عاما(قانون البيئة الصادر في 1983)، بينما يُعد المدة المتراوحة بين سنتين وخمس سنوات، بمثابة سلوك عادي لدى الإدارة، ويمكن تفسير ذلك، بإعتبار كون مسؤولية الحكومة أمام البرلمان تكاد تكون صورية بسبب حيازتها على الأغلبية البرلمانية، راجع : كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية، مرجع سابق، ص168 و170.

3-في أسباب تجاوز ومخالفة الإدارة لأحكام القانون محل التنفيذ، راجع، كايس شريف، نفس المرجع، ص173 و199.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

وتساهم في ظاهرة التأخر في إصدار النصوص التنفيذية عدة أسباب منها أسباب تقنية مرتبطة أساساً بتوضيح القانون وتحديد وصياغته وهناك من القوانين التي تستدعي توقيع عدة وزراء، وهناك أسباب سياسية وهي الحالة التي ترى فيها الحكومة معارضة الرأي العام للقانون وبالتالي تأخر تنفيذه إلى ما بعد الانتخابات⁽¹⁾.

يؤدي غياب النص اللازم لتطبيق القانون أو تأخر إصداره إلى إضعاف دور البرلمان باعتباره هيئة نيابية منتخبة، مما يشكل إعتداء على السيادة الدستورية البرلمانية وبالتالي الشعبية.

2- عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن رفض إصدار القانون *Le refus de promulgation* يفهم من نص المادة 126 من دستور 1996، أن الإصدار إلزام دستوري، يجب على رئيس الجمهورية القيام به في غضون 30 يوماً من تاريخ ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، لكن سكت الدستور على تنظيم حالة عدم إصدار القانون خلال هذا الميعاد، بحيث لا نجد أي نص يفترض مسؤولية رئيس الجمهورية في هذه الحالة⁽²⁾، وبالتالي يفهم ضمناً أنه إذا تأخر أو تناسى واجب الإصدار فلا جناح عليه، لذا فما هو الحل؟.

1- للتفصيل راجع: عبد الرضا حسين الطعان: *تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية*، مرجع سابق ص 364.
2- إذا كانت المادة 120 فقرة ثامنة من الدستور تعاقب البرلمان في حالة تجاوزه لميعاد الـ 75 يوماً وذلك بإصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي فإن المادة 126 من دستور 1996 لم تضع أية مسؤولية على عاتق رئيس الجمهورية في حالة تجاوزه لميعاد إصدار القانون.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

حول دستور 1963 في المادة 51 إختصاص الإصدار إلى رئيس المجلس الوطني، عكس ذلك اعتبرت المادة 87 من دستور 1996 أن الإصدار إختصاص شخصي لرئيس الجمهورية والذي لا يجوز تفويضه. وبذلك يكون الدستور قد أتاح لرئيس الجمهورية إمكانية قهر القانون، من خلال الإمتناع عن إصداره في الميعاد دون أن يترتب عليه أي جزاء دستوري، ودون أن توجد أية وسيلة قانونية تمكن البرلمان من تجاوزه أو التغلب عليه.

يتعارض الإصدار بمفهومه السابق مع الديمقراطية التي تقوم على أساس السيادة الشعبية⁽¹⁾، إذ يستطيع رئيس الجمهورية رفض إرادة أعضاء البرلمان باعتبارهم ممثلو الشعب، وبهذا يصبح رأي صاحب السيادة في التشريع لا تغدو أن تكون إلا مجرد رأي استشاري.

إن المتأمل في نص المادة 158 من دستور 1996 يدرك بأنه يجوز مسائلة رئيس الجمهورية على مسألة محددة بالذات، أي على الخيانة، غير أن المؤسس الدستوري نظرا للصبغة السياسية لهذه الجريمة تفادى تفسير ماهية الخيانة العظمى⁽²⁾، كما لم يحدد الأفعال المشكلة لهذه الجريمة ولا حتى الجهة التي لها حق تحريك الدعوى، وترتبيا على ذلك فجريمة الخيانة العظمى ليس لها أي معنى ملموس، والسبب في ذلك هو عدم تحديد نطاق الجريمة .

1- خرباشي عقيلة: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق ص 64.

2- بهذا الصدد يعتبر الأستاذ جورج فيديل أن الخيانة العظمى هي إهمال شديد للإلتزامات الوظيفية وإنتهاك جسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، راجع: . GUIGNARD(D) : « La promulgation des lois...op.cit.p2054.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

تعتبر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية⁽¹⁾، خروجاً عن القاعدة العامة القائلة بأن السلطة تفترض المسؤولية⁽²⁾، غير أن عدم المسؤولية هذه يعود إلى صفة منصب رئيس الجمهورية كحامي للدستور، بالتالي فإن الأفعال التي يقوم بها تهدف حماية الدستور، هذا فضلاً عن أهمية وخطورة المهام الرئاسية في الحفاظ على التوازن المؤسساتي والسير العادي والفعال للمؤسسات الدستورية للدولة.⁽³⁾

الفرع الثاني: الإعتراض الرئاسي على القوانين la faculté d'empêcher

الأصل أن إقرار البرلمان للقانون كاف لإتمام عملية التشريع، لتقوم السلطة التنفيذية بإصداره⁽⁴⁾، غير أنه بهدف منع البرلمان من الإستبداد في ممارسة وظيفتها التشريعية، أقرت مختلف الأنظمة الدستورية للسلطة التنفيذية حق الاعتراض على القوانين لحماية السير العادي للمؤسسات الدستورية، وذلك إستثناء لمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك تحقيقاً لقاعدة السلطة تحد السلطة. فإذا كان الإعتراض في أصله يعد ضرورة دستورية هدفها تفادي التعسف البرلماني، إلا أنه يجب وضع معالم وحدود لهذا الإعتراض، لكي لا يحيد عن هدفه ويتحول إلى وسيلة من الوسائل التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية للضغط على البرلمان، مما يحقق رغبتها عندما تكون غير راضية على مضمون النص التشريعي الذي صوت عليه البرلمان.

- 1- عالج الدستور الجزائري لأول مرة في تاريخه السياسي إمكانية مسائلة رئيس الجمهورية في المادة 158 لكنها غامضة.
- 2- إبراهيم عبد العزيز شيحا: وضع السلطة التنفيذية-رئيس الدولة-الوزارة-في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية 2006. ص 14.
- 3- راجع بهذا الشأن: WALLAERT (S) « L'encadrement juridique du chef de l'Etat : mythe et réalités », in *RRJ*.n°04-2008.p2083.
- 4- حلمي محمد: المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص 104.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

أقر المشرع الجزائري بدوره هذا الاستثناء لصالح الهيئة التنفيذية، فبعد تصويت البرلمان على القانون يبلغ رئيس مجلس الأمة النص إلى رئيس الجمهورية في ظرف 10 أيام⁽¹⁾ من المصادقة عليه بغرض إصداره، وباعتبار رئيس الجمهورية حامي الدستور والساخر على مصالح الأمة فإن الاعتراض حق دستوري مخول لرئيس الجمهورية لرفض الموافقة على قانون اقره البرلمان .

لهذه الأسباب يمكن لرئيس الجمهورية إما تأخير تحول النص إلى قانون نهائي واجب التنفيذ إلى حين تحقق بعض الشروط الدستورية وهو ما يعبر عنه بالإعتراض الواقف على القانون(أ)، أو المنع النهائي للقانون والذي يترتب عليه قبح القانون دون أن توجد وسيلة قانونية تمكن من تجاوزه وهو ما يعرف بالإعتراض المطلق (ب).

أ - الإعتراض الواقف للقانون veto suspensif

أجاز الدستور الساري المفعول لرئيس الجمهورية الإعتراض على القوانين سواء تعلقت بمواضيع خاصة بالنفقات العمومية والمالية أو غيرها من المواضيع العامة. تنص المادة 127 من الدستور على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية⁽²⁾ أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي(3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

1- وهي نفس المدة المطبقة بعد الإنتهاء من التصويت على النص في المجلس الشعبي الوطني حيث يرسله رئيسه إلى رئيس مجلس الأمة والذي سيحيله إلى اللجنة المختصة.(المادة42من القانون99/02).

2- عندما يطلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية فإنه يتصرف طبقا للمادة 70 كحامي للدستور، للتفصيل راجع:

-TALEB (T): Le Président de la République secrétaire général du FLN, op cit.P405.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

كما نصت بدورها المادة 162 من الدستور على أن "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور".

1- طلب مداولة ثانية⁽¹⁾ من المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾

يُعتبر طلب مداولة ثانية سلطة بموجبها يمكن لرئيس الجمهورية إيقاف القانون، الذي أقره البرلمان، مؤقتاً، بحيث يمكن تجاوز هذا الاعتراض بإعادة النظر في القانون من جديد وفقاً لشروط دستورية محددة، ويتقيد رئيس الجمهورية في استعمال هذا الحق بمدة زمنية كما يلتزم بذكر أسباب إعتراضه لإمكان تقديرها والحكم عليها⁽³⁾.

لقد جاءت المادة 127 من دستور 1996 شبه خالية من شروط طلب المداولة الثانية، كضرورة عرض الأسباب، أو تحديد حالات وأوضاع الاعتراض، مما يعني أن الإمكانية مفتوحة أمام رئيس الجمهورية لإبداء ما يشاء من اعتراضات. فقط إشتربت المادة السابقة أن يتم طلب المداولة الثانية خلال 30 يوم⁽⁴⁾ الموالية لتاريخ إقرار القانون من البرلمان وإلا اعتبر ذلك رفضاً ضمناً للقانون.

1- لم تتناول الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان موضوع المداولة الثانية.

2- تختص الغرفة السفلى بالمداولة الثانية لسببين: أولاً لأن مجلس الأمة يصادق على النص الذي أقره المجلس الشعبي الوطني بـ 4/3 أعضاءه لذا فما الذي يمكن إضافته، ثانياً أن مجلس الأمة لا يملك حق تقديم تعديلات، راجع بهذا الصدد:

BENABBOU-KIRANE (F) : « droit parlementaire ALGERIEN », tome2, op cit.p83.

3- راجع بهذا الصدد. حسن. مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق ص 642.

4- وهي مدة طويلة خاصة إذا كان القانون من القوانين الإستعجالية حيث نجد دستور 1996 خلافاً لدستور 1963 (م 49) الذي منح المجلس الوطني حق طلب تخفيض الأجل المخصص للإصدار وبالتالي طلب المداولة الثانية.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

تعتبر المداولة الثانية وسيلة هامة لقبر القانون⁽¹⁾، ويظهر ذلك من خلال النصاب الدستوري الواجب تحققه لتجاوز الإعتراض، حيث أنه في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 2/3 النواب، وهو نصاب يستحيل تحقيقه كونه مخالف لإرادة رئيس الجمهورية، وذلك بحكم السيطرة الحزبية على المجلس الشعبي الوطني، هذا وحتى لو فرضنا تحقق النصاب، فإنه لا يوجد نص يلزم رئيس الجمهورية بإصدار النص الذي أقره المجلس الشعبي الوطني بعد المداولة الثانية⁽²⁾.

وبالنظر لموقف البرلمان الضعيف فلا يمكن له رفض طلب رئيس الجمهورية لإجراء مداولة ثانية⁽³⁾، وعلى هذا المستوى تتمتع السلطة التنفيذية برقابة مسبقة على التشريع البرلماني، لأن البادي والهدف من طلب مداولة ثانية هو حمل المجلس الشعبي على إعادة النظر فيما اعترض عليه. ونظرا لصعوبة تجاوز شروط المداولة الثانية للإعتبارات السابقة فهي تعد سبب للإعتراض المطلق.

1- بحيث تنص الفقرة الثانية من المادة 45 من القانون العضوي 99-02: "في حالة عدم المصادقة عليه-أي على القانون بعد المداولة الثانية- بأغلبية ثلثي النواب، يصبح القانون لاغيا."

2- المداولة الثانية لا تخص قوانين المالية والتي كانت موضوع إجراءات متسارعة (75 يوم)، وأصدرت بموجب مرسوم رئاسي، كما لا تخص القوانين العضوية بحكم أنها تخضع للرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري خاصة إذا علمنا أن آراء وقرارات هذا الأخير ملزمة لجميع السلطات العامة ومنها رئيس الجمهورية، راجع بهذا الصدد:

. BENABBOU-KIRANE(F) : « droit parlementaire ALGERIEN »; tome2, op cit.p83.

3- وهو ما أكدته صراحة الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة العاشرة فقرة 2. التي تنص على:

"il peut avant l'expiration de ce délai, demander au parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ces articles , cette nouvelle délibération ne peut être refusée » .

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

2- التحكم التنفيذي في الرقابة على دستورية القوانين (1)

كرس دستور 1996 بمقتضى المادة 164 فقرة أولى، تفوق السلطة التشريعية في التمثيل داخل المجلس الدستوري (2)، بحيث أصبح لغرفتي البرلمان الحق في تعيين 04 أعضاء. غير أنه من الواضح أن رئيس الجمهورية يتمتع بهيمنة بارزة على المجلس من خلال تعيينه لثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس، الذي يتمتع بدوره بسلطة تنظيمية في إدارة شؤون المجلس خصوصا صوته المرجح في حالة تعادل الأصوات، وكذا من خلال السيطرة على الأغلبية البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني والتي تقوم بتعيين عضوين، من جهة أخرى قد يكون الممثلين (02) عن مجلس الأمة من الثلث المعين وهو ما يرجح الطابع السياسي (3) للمجلس ومن ثم تأكيد الهيمنة الرئاسية.

1- لقد كرس دستور 1963 في المادتين 63 و64 مبدأ الرقابة على دستورية القوانين من خلال إنشاء مجلس دستوري مهمته الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، يتكون هذا المجلس من ثلاثة قضاة من المحكمة العليا (الرئيس الأول ورئيس الغرفة المدنية والإدارية) وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية، ويقتصر إخطار المجلس الدستوري على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني، إلا أنها لم تُطبق أحكام هذه المواد بسبب طبيعة نظام دستور 1963 وعدم تطبيقه.. والملاحظ أن فكرة المجلس الدستوري قد أُغفلت تماما في دستور 1976 بحيث نصت المادة 186 منه على إستئثار الأجهزة القيادية للحزب والدولة على الرقابة السياسية. ولم تبرز فكرة الرقابة الدستورية للوجود إلا في ديسمبر 1983 خلال مصادقة مؤتمر الحزب الخامس على اللائحة السياسية العامة إذ دعا المؤتمر فيها إلى إنشاء هيئة عليا تحت سلطة رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب، تكلف بالبت في دستورية القوانين من أجل ضمان إحترام الدستور وسموه على كافة النصوص التشريعية وبذلك جسد دستور 1989 لأول مرة منذ الإستقلال رقابة دستورية حقيقية، حيث قام رئيس الجمهورية في 08-03-1989 بتنصيب المجلس الدستوري وبعد ذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم 89-143 المؤرخ في 07-08-1989 يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه. ولقد عهدت المادة 153 من دستور 1989 إلى المجلس الدستوري مهمة السهر على إحترام الدستور. وقد تبنى دستور 1996 مبدأ الرقابة الدستورية بشكل واسع حيث خصص له بابا تحت عنوان الرقابة والمؤسسات الإستشارية، ونظرا لإعتناق المؤسس الدستوري نظام الإزدواجية البرلمانية بإستحداث غرفة ثانية وهي مجلس الأمة، وكذا الإزدواجية في النظام القضائي بإستحداث مجلس الدولة فإن تشكيلة المجلس الدستوري قد تأثرت بذلك/راجع بهذا الشأن كل من: لعشب محفوظ: التجربة الدستورية في الجزائر، مرجع سابق ص 142.

GRAËFFLY (R) « Le conseil constitutionnel algérien » in RDP-n°05-2005, p1384.

-وبخصوص تشكيلة ووظائف المجلس الدستوري الجزائري عبر مختلف الدساتير الجزائرية راجع: "شيهوب مسعود، المجلس الدستوري الجزائري"، النايب العدد الرابع لسنة 2004، ص ص 09-13.

2- للتفصيل راجع: BEN DOUROU (O) «Le conseil constitutionnel ALGERIEN » in RDP 1991, pp1617-1640.

3- تتجلى السمة السياسية بوضوح في مجموعة من الأسباب للإطلاع عليها راجع: .نوري مزرة جعفر: "المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية والتطبيق"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع لسنة 1990 ص 957.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

من الجانب الوظيفي فقد حصر الدستور سلطة⁽¹⁾ الإخطار⁽²⁾ على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، وهو ما يشكل قيد خطير على سلطة المجلس لإعتبار أن الأطراف المخول لها هذه الصلاحية من نفس اللون السياسي، حيث قد تبرز فرضية من فرضيات خرق الدستور وتجاوزه دون إمكانية تصحيح الوضع من قبل المجلس الذي يحمل رغم ذلك عملا بالمادة 163 من الدستور الحالي عنوان "المؤسسة الساهرة على إحترام الدستور"، عليه وجب توسيع هذا الحق إلى النواب كونهم أصحاب السيادة التشريعية⁽³⁾.

هذا ولم يشر الدستور ولا نظام المجلس الدستوري -الصادر في 1989/08/07 المعدل والمتمم- إلى ضرورة أن يكون أعضاءه من القانونيين، بل ترك حرية تعيينهم في يد سلطة التعيين، ورغم أن رئيس المجلس منذ إنشائه كان رجل قانون⁽⁴⁾ إلا أن عدم النص على هذا الشرط يمكن من تعيين أعضاء لا علاقة لهم بالقانون، مما من شأنه عدم فقه الأحكام القانونية.

1-الإخطار حق شخصي غير قابل للتفويض، راجع: /خالد دهينه: "أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية"، الفكر البرلماني، العدد الرابع عشرة لسنة 2006 ص 45.

2-لا يكون الإخطار صحيحا إلا بتوفر شروط شكلية وأخرى موضوعية أقرها المجلس الدستوري في نظامه الداخلي بموجب المداولة المؤرخة في 28-06-2000، وبالرجوع إلى الممارسة العملية للمجلس الدستوري الجزائري يلاحظ أن الإخطارات لم تحدد فيها الأسباب المبررة لعدم الدستورية، وللإشارة فإن هذا الشرط لم يذكر لا في الدستور ولا في نظام المجلس، وباعتبار أن أغلبية الإخطارات تأتي من السلطة التنفيذية لذا يثار التساؤل حول كيفية دفاع البرلمان عن القانون المثار عدم دستوريته. راجع: عمار عباس/ نفيسة بختة: "تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري"، الفكر البرلماني، العدد الواحد والعشرون لسنة 2008، ص 44.

3-تظهر أهمية توسيع نطاق الإخطار إلى النواب في التجربة الفرنسية بعد التعديل الدستوري لسنة 1992. للمزيد من المعلومات راجع:

4-ومن الشخصيات التي عينها رئيس الجمهورية بهذا الصدد عبد المالك بن حبيلس وزير عدل سابق، محمد بجاوي مُعترف بحنكته لدى الأجهزة القضائية الدولية، سعيد بوشعير دكتوراه في القانون.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

إن عدم تحديد الدستور ونظام المجلس لميعاد إخطار المجلس الدستوري يجعل القانون عرضة للإلغاء مهما طال الزمن ،وأهم مثال على ذلك قرار المجلس الدستوري رقم 20-2000 المؤرخ في 27/02/2000 المتعلق بعدم دستورية الأمر 97-15 الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى⁽¹⁾ حيث جاء الإخطار من طرف رئيس الجمهورية بعد أكثر من 03 سنوات من صدوره في الجريدة الرسمية، حيث قضى المجلس بعدم دستورية الأمر لمخالفته للمواد 15فقرة أولى و18فقرة ثانية و78فقرة تاسعة و المادة101فقرة ثانية من الدستور الحالي⁽²⁾.

إن رقابة المجلس الدستوري للقوانين لا تتوقف عند التفسير الضيق والحرفي لنصوص الدستور، بل تحول إلى سلطة إنشائية⁽³⁾ في تحديد المعاني التي أرادها المؤسس الدستوري، ويعد رأياً المجلس المؤرخان في 06 مارس 1997 المتعلق بقانوني 97/07 و 97/09⁽⁴⁾ من أكثر القوانين المصبوغة بالعبارات والنفحات السياسية، هكذا أصبح المجلس لا يتوقف في حدود ملاحظة مدى دستورية القانون، إنما يقوم بإعادة صياغة المواد وإلغاء ما لا يتطابق مع الدستور، عليه أصبح المجلس الدستوري مجلساً يعلو ويقوم أعمال البرلمان، أضف لذلك فإن معظم التدخلات كانت بصدد القوانين وليس التنظيمات⁽⁵⁾.

1- بصدد النظام القانوني لمحافظة الجزائر الكبرى راجع: لباد ناصر :القانون الإداري، الجزء الأول ، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر ،الجزائر 2005. ص 294.

2- راجع- إلياس جوادي: رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق ص 125.

3- بهذا الشأن راجع: لوناسي جبيقة :السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 168.

4- الأمر 97-07 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، مرجع سابق، الأمر 97-09 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية ،مرجع سابق.- للإطلاع أكثر على الرأيين راجع: جبار عبد المجيد: الرقابة الدستورية للقوانين العضوية.، مرجع سابق ص 75.

5- للتفصيل راجع: لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان، مرجع سابق ص 27.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

كما لم يتطرق كل من الدستور والنظام الداخلي للمجلس الدستوري لمسألة الإخطار التفسيري⁽¹⁾، لكن المجلس الدستوري قام في سنة 2000 بتفسير المادة 181 من دستور 1996 بشأن الأحكام الخاصة بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة المعينين بناء على إخطار رئيس الجمهورية، وقد تقبل المجلس الإخطار على أساس المادة 70 فقرة ثانية وذلك لإعتبار رئيس الجمهورية حامي الدستور هذا من جهة، ومن جهة أخرى رفض المجلس إخطار رئيس مجلس الأمة -بشير بومعزة- بشأن تفسير نفس المادة وذلك لانعدام نص يمنح رئيس مجلس الأمة حق الإخطار التفسيري مما يؤكد من جديد الهيمنة التنفيذية على العملية. وعملا بالمادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري فإن قرارات المجلس ملزمة لكل هيئات الدولة بما فيها السلطة التشريعية⁽²⁾، لذا فإن رفضه لأي نص قانوني يمنع من إعادته مجددا أمام المجلس. لكن المشكل هو أن المجلس مقيد بمهلة زمنية قصيرة للفصل في مسألة الدستورية وهي محددة بـ 20 يوم⁽³⁾ يضاف إلى ذلك قلة الإمكانيات التي يتيحها النظام الإجرائي⁽⁴⁾ للمجلس، فملف الطعن المحال عليه لا يحتوي سوى رسالة الإخطار والنص المرفق بها وكذا بعض الوثائق التي يجمعها المقرر، وكل هذا من شأنه جعل عملية الفصل في الدستورية تتأثر بتوجه صاحب الإخطار.

1- كذلك لم تناول مسألة الإخطار الذاتي إلا أن ذلك لم يمنع المجلس من إتخاذ موقف تجسد منه هذا الأمر وذلك من خلال إستعمال تقنية: أ- إثارة الإخطار: وذلك إثر إصدار الأمر المؤرخ في 19 يوليو 1995 المعدل والمتمم للقانون المؤرخ في 07-08-1989 المتضمن قانون الانتخابات، الذي تضمن إدراج شرط إضافي، يلزم المترشح لرئاسة الجمهورية بتقديم شهادة تثبت الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج، وقد أصدر المجلس الدستوري على إثر ذلك بيانا بتاريخ 25 يوليو 1995 يُذكر فيه بأنه سبق له وأن صرح بعدم مطابقة هذا الشرط للدستور في قراره الصادر في 20-08-1989 المتعلق بقانون الانتخابات، وأنه يتمسك بإجتهاده السابق حول هذا الموضوع.

ب- الإمكانية التي أقرها المجلس لنفسه- إثر إخطاره بالقانون الأساسي لعضو البرلمان- لدراسة الأحكام ذات الصلة بموضوع الإخطار والتي لم يخطر بشأنها، راجع: خالد دهبينه: "أساليب عمل المجلس الدستوري"، مرجع سابق ص 46.

ج- راجع أيضا، نبالي فطة: دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص 88.

2- راجع، نبالي فطة، الرجوع ذاته، ص 364.

3- راجع المادة 167 من دستور 1996.

4- راجع: عمار عباس/ نفيسة بختة: "تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري". مرجع سابق ص 248.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

رغم حرص الدستور ونظام المجلس الدستوري⁽¹⁾، على أن يضمننا لأعضاء المجلس، قدرا من الإستقلالية والحياد والحصانة، لأداء مهامهم الرفيعة والخطيرة، فإن الأمور السابقة تدل صراحة على أن المجلس يمارس وظيفة سياسية أكثر منها دستورية « Un arbitre de jeu politique ». وخلاصة القول إن القضاء الدستوري الذي يعتبر عنوان ورمز الدولة الحديثة، أضحى مرجعية دستورية يتحكم فيها وإيها الشأن السياسي⁽²⁾.

هكذا نصل إلى أن الإعتراض على القوانين حق دستوري وقانوني لرئيس الجمهورية والذي يمارسه في مواجهة السلطة التشريعية، إن كان الغرض منه هو لفت إنتباه النواب حول قانون صوتوا عليه، فإنه ينطوي على تحذير من رئيس الجمهورية مفاده الإنصياع لإرادته.

ب- الإعتراض المطلق على القانون veto qualifié

يؤدي هذا النوع من الإعتراض إلى القبر النهائي للقانون دون أن تكون هناك وسيلة تمكن من تجاوزه، ويتمثل هذا الإعتراض في رفض رئيس الجمهورية إصدار القانون⁽³⁾، وفي

سلطته التقديرية في حل⁽⁴⁾ المجلس الشعبي الوطني. La dissolution présidentielle.

1-وجوب الإشارة بهذا الصدد أنه خلافا للمبدأ العام الذي تم الأخذ به في الأنظمة الدستورية المقارنة والتي جعلت أمر تحديد وضع النظام الداخلي وقواعد عمل المجلس بموجب قانون عضوي تعده السلطة التشريعية ومثال ذلك المادة 63 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي تنص على : « Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du conseil constitutionnel ; la procédure qui est suivie devant lui est notamment les délais ouverts pour le saisir de contestation ». فإن الدستور الجزائري الحالي بموجب المادة 167 خول للمجلس الدستوري نفسه هذه الصلاحية، وهذا الأمر يوحي بأن الجهة المهيمنة على تعيين أعضاء المجلس سيكون لها شأن في الأمر، وبالتالي فإن المجلس رغم ثقل وخطورة الصلاحيات الممنوحة له كونه مكلف بالرقابة والحماية الدستورية للسيادة الشعبية التي يمارسها البرلمان، فإنه لا يخضع لأي نوع من آليات الرقابة البرلمانية.

2- غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي، مرجع سابق، ص 145 . راجع كذلك مراد، رأي المجلس الدستوري رقم 04/05 في 04 أفريل 1998، المراجع فر 13-07-1998.

3- ولقد سبق لنا دراسة سلطة الإصدار، أدناه صفحة 173 وما يليها. وللمزيد من المعلومات راجع:

- TALEB (T): Le Président de la République secrétaire général du FLN, op cit. p603.

4-ينبغي الإشارة إلى أن حل البرلمان يتم بطريقتين: الحل الآلي الوجوبي التلقائي المنصوص عليه في المادة 82 من الدستور، و الحل الإرادي الإمكاناني الجوازي المنصوص عليه بالمادة 129 من الدستور..

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

فإذا كان الأصل، أن مدة العهدة البرلمانية، هي خمس سنوات بالنسبة للنيابة في المجلس الشعبي الوطني، وست (06) سنوات بالنسبة للعضوية في مجلس الأمة، فإنه مع اعتماد نظام التعددية الحزبية قد تظهر خلافات بين البرلمان والسلطة التنفيذية من شأنها تهديد الاستقرار المؤسساتي في الدولة، ورغبة لتفادي هذه الوضعية، خول الدستور رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 129 من دستور 1996 حق حل المجلس الشعبي الوطني قبل نهاية العهدة الدستورية.

قبل التطرق لهذا الموضوع وجب الإشارة إلى أنه رغم أهمية حق الحل في النظام البرلماني بإعتباره أداة لتحقيق التوازن بين السلطتين، إلا أن تقرير هذا الحق لقي معارضة شديدة من قبل الفقه الدستوري، فقيل أن حق الحل يتضمن إعتداء صارخ على حقوق الأمة ويتعارض مع المبدأ المشهور مبدأ سيادة الأمة -أو الشعب- إذ تُنتخب المجالس النيابية لتباشر المهام الموكلة إليها لمدة محددة وهي الفصل التشريعي، ومن ثم لا يجوز منعها من جانب السلطة التنفيذية من القيام بما وكلت بشأنه من مهام طيلة مدة النيابة، كما قيل أيضا أن حق الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فهو إذ يعطي السلطة التنفيذية حق حل البرلمان يكون قد تضمن خرقا للمبدأ⁽¹⁾.

يعتبر الحل إجراء يتخذه رئيس الجمهورية لإعتباره مكلف بحماية الدستور لإنهاء ولاية المجلس الشعبي الوطني قبل النهاية الدستورية الطبيعية للفصل التشريعي⁽²⁾. يترتب عن هذا التعريف أن الحل هو إمتياز دستوري لرئيس الجمهورية في مواجهة المجلس الشعبي يمكن تقريره متى شاء⁽³⁾.

1- إبراهيم عبد العزيز شيحا: وضع السلطة التنفيذية-رئيس الدولة، مرجع سابق ص78.

2- تعريف وارد في كل من: الطماوي سليمان محمد: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية، مرجع سابق ص525.

3- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق ص315.

3- يُعتبر الحل الجوازي للمجلس الشعبي الوطني، سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، يمكن إعلانها في أي وقت، وهي تشكل وسيلة لتأييد السياسة الرئاسية في مواجهة الأغلبية المعارضة في المجلس الشعبي الوطني، بعض الكتاب يعتبرون هذا الإجراء وسيلة هامة متاحة لرئيس الجمهورية للهيمنة على السلطة التشريعية، راجع: بوقفة عبد الله: السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، مرجع سابق ص230. - مخالفين عباس: "الحصانة البرلمانية"، مرجع سابق ص64.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

ولا يعتبر هذا موازي لحق البرلمان في طرح مسؤولية الحكومة كون أن هذا الأخير لا يملك أية صلاحية تجاه رئيس الجمهورية⁽¹⁾. لكن ما الجدوى من الإبقاء على مجلس الأمة عندما يحل رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني، علما أنه لا يشرع إلا بصفة تبعية، بناء على النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني؟.

إن الهدف من إستثناء مجلس الأمة⁽²⁾ من هذا الإجراء هو الرغبة في الحفاظ على إستقرار المؤسسات الدستورية في الدولة⁽³⁾ سيما رئاسة الجمهورية بإعتبار رئيس مجلس الأمة مؤهل دستوريا لرئاسة الدولة بالنيابة .

لم تشترط المادة 129 من الدستور في إجراء الحل سوى مجموعة من الإستشارات الشكلية غير الملزمة في مضمونها ودون أن تحدد ماهية حالات الحل، كحالة الضرورة، كما لم تلزم بذكر الأسباب التي أدت إلى الحل لتمكين الرأي العام من الحكم على سلامة إجراء الحل ووزن ذلك عند إجراء إنتخابات جديدة⁽⁴⁾، بهذا منحت لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة، فالحل يؤدي إلى توقيف البرلمان عن أداء مهامه بمجرد صدور قرار الحل، في حين يستمر إلى حين تشكيل البرلمان الجديد في حالة الإعلان عن إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

1- فرئيس الجمهورية يحاسب المجلس وهو لا يحاسب، راجع بهذا الصدد بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 329.

2- حيث أن المادة 129 من الدستور صريحة بنصها على: "... يُقرر حل المجلس الشعبي الوطني...". هناك 19 دولة تأخذ بنظام الإزدواجية تجيز حل الغرفة الثانية، لكن غالبا ما يكون ذلك في إطار شروط قاسية، منها إيطاليا، إسبانيا، هولندا، اليابان، المغرب، تايلاندا، الأرغواي، النبال.

راجع: لمين شريط: "واقع البكاميرالية في العالم ومكانة الجزائر فيها"، مرجع سابق ص 35.
3- راجع المواد 135 و136 و137 من الدستور، والمواد 57 إلى 64 من القانون 99-02، حيث إستعملت هذه المواد مصطلح "النواب".

4- لو أراد المؤسس الدستوري جعل العلاقة متوازنة بين السلطة التنفيذية والتشريعية لأخضع على الأقل إجراء حل الغرفة الأولى لموافقة الغرفة الثانية وليس لمجرد إستشارة رئيسها.

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

يدخل الحل ضمن الاختصاص الشخصي لرئيس الجمهورية الذي لا يجوز تفويضه بنص دستوري صريح، يمكن تقريره متى شاء دفاعاً عن أراه وسياسته التي يعتقد أنها تتفق مع ميول الدولة ورغباتها، لكن نظراً لما ينطوي عليه الحل من مخاطر في حالة إعادة إنتخاب المجلس المحل، مما يدل على انحياز الأمة لصالح النواب، فإن رئيس الجمهورية لا يلجأ لهذا الإجراء إلا في حالة التيقن بتأييد الأمة لمعتقداته.

هذا ولا يجوز حل البرلمان في بعض الحالات كحالة الحرب التي يجتمع فيها البرلمان وجوباً، وكذا خلال مدة الـ 45 يوم التي يتولى فيها رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة حيث يجتمع البرلمان أيضاً وجوباً فضلاً على أن هذا لا يدخل في صلاحيات رئيس الدولة بالنيابة.

يعتبر حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني وسيلة ضغط مهمة تسلط على البرلمان بهدف تحديد توجهاته وضماناً للاستقرار الوزاري، فإذا ما تجرأ البرلمان وسحب الثقة من الحكومة لمرّة ثانية سيكون جزاءه الحل التلقائي، كما قد يستعمل هذا الحق كوسيلة ردع ضد ممثلي الشعب وصاحب السيادة الدستورية التشريعية، ليكتسب بذلك هذا الحق دلالة جديدة في تعزيز مركز رئيس الجمهورية في توجيه العمل التشريعي.

يؤدي الحل إلى قبر القانون نهائياً، دون أن توجد أية وسيلة قانونية -عكس الاعتراض الواقف- تُمكن البرلمان من تجاوزه، وهو ما يتعارض مع المبدأ الديمقراطي الذي جعل لممثلي الشعب في البرلمان الدور الأول في سن القوانين. إذا كان الإعتراض حسب مونتيسكيو وسيلة هدفها الحد من تجاوزات وتعسف السلطة التشريعية، فإنه بالشكل السابق يشكل أداة للتعسف في يد السلطة التنفيذية في مواجهة ممثلي الشعب. ، بهذا المعنى يكون حق الاعتراض متعارضاً مع الديمقراطية التي تقوم على أساس السيادة الشعبية ، حيث يمكن

الباب الثاني الفصل الأول ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

لرئيس الجمهورية رفض إرادة ممثلي الشعب وبمقتضى ذلك تصبح رأي البرلمان مجرد رأي استشاري مما يشكل انتهاكا للسيادة الشعبية⁽¹⁾.

إن سلطة رئيس الجمهورية في الإعتراض على القانون، تشكل بذاتها وظيفة تشريعية، لكن بعلامة سلبية أي بقواعد مضادة، والنتيجة أن الجهاز الذي له سلطة الإعتراض على القانون يكون بالنتيجة عضوا أساسيا في ممارسة الوظيفة التشريعية .

1--أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين، مرجع سابق ص205.

الفصل الثاني

تصاعد الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية

توزع الوظائف الأساسية في الدولة عادة على ثلاثة هيئات عامة، والمتمثلة في السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، كما أن المتداول هو أن هذه الهيئات أو السلطات العامة في الدولة، إما أن تقوم على مبدأ الفصل المطلق بينها وهي الصورة البدائية للمبدأ-، أو على أساس التوازن والتكامل و التعاون فيما بينها .

وإذا كان الفصل المطلق بين السلطات الذي يقوم على توزيع المهام الأساسية للدولة، وتقسيم وظائفها الرئيسية بين سلطاتها الثلاث، على أن تضطلع كل سلطة منها بالصلاحيات والإختصاصات الدستورية المنوط بها حصرا وتحديدا، أي دون أن تتجاوز مهامها أو تتدخل في شؤون غيرها، مع مراقبة بعضها البعض وتوقيف إحداها الأخرى إذا إقتضى الأمر ذلك، فإنه ومع عدم تحقق الهدف المنتظر من مبدأ الفصل بين السلطات، وبسبب التطورات التي عرفها دور الدولة الحديثة، وكون أن مظاهر الحياة تتميز بالطابع التقني والفني، أصبحت وظائف الدولة شائكة ومتداخلة، لا سيما بين الوظيفتين التنفيذية والتشريعية⁽¹⁾.

1- بودهان موسى: "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، النائب العدد الثاني لسنة 2003 ص34.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

فضلا عما سبق ونظرا لقصر التجربة الديمقراطية في الجزائر، فإن السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها، تشارك صاحب السيادة التشريعية في ممارسة الوظيفة التي وجد لأجلها البرلمان ، وذلك عبر جميع المراحل التي يمر بها النص القانوني . ولم يقتصر الدستور على تخويل السلطة التنفيذية وسائل عديدة للتأثير على العمل التشريعي للبرلمان ، بل جعل من رئيس الجمهورية عضوا أصيلا في ممارسة السلطة التشريعية، فمقابل حصر النطاق التشريعي لصاحب السيادة التشريعية الدستورية، وإخضاعه لمجموعة هامة من القيود، فقد أطلق مجال التشريع الرئاسي ، حيث يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية موازية للقانون وهي الأوامر (المبحث الأول).

وإلى جانب مشاركة رئيس الجمهورية البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية عن طريق الأوامر، فقد مُنح لرئيس الجمهورية عدة آليات قانونية تجعل من تشريعه الإستثنائي أصيلا وأسمى من التشريع البرلماني (المبحث الثاني) .

المبحث الأول

إطلاق مجال التشريع⁽¹⁾ الرئاسي

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث، وجود تعاون بين سلطات الدولة ، غير أنه بالإضافة إلى ما أصاب هذا التعاون من وهن وإختلال، فإن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، فقد يكون شاغرا ،ومع إمكانية الحاجة لتنظيم بعض الأمور المستجدة في ظل غيبة البرلمان، فقد منح دستور 1996 صراحة لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر في الظروف العادية.

وبسبب ما قد تتعرض له الدولة من ظروف إستثنائية⁽²⁾ ، ظهر عجز البرلمان عن مواجهة تلك الظروف،وذلك نظرا لما يتسم به العمل البرلماني من علانية وبطئ وتعقيد، خاصة إذا كانت التشريعات القائمة غير كافية. وإنطلاقا من هنا حُوّل للرئيس إمكانية التشريع بأوامر في حضرة البرلمان بهدف حماية السير العادي لمؤسسات الدولة⁽³⁾.

1-وقد حُصّ رئيس الجمهورية، أيضا بمقتضى المادة 125 من الدستور بسلطة تنظيمية هامة، إذ يتدخل كسلطة إنشائية للقواعد القانونية، عن طريق المراسيم الرئاسية،تظهر أهمية هذه الأخيرة ،على غرار التشريع ،من حيث تدخلها لوضع قواعد عامة ومجردة،فهي وإن كانت تُعتبر أعمال إدارية من حيث الشكل،لكن من حيث الموضوع تُعد أعمال تشريعية،بحيث تتسم بطابع العمومية والتجريد،تُعتبر المراسيم الرئاسية سلطة أصلية مستمدة من الدستور،وغير مشروطة،بقانون سابق،للتفصيل راجع:لوناسي ججيقة: **السلطة التشريعية في الدستور الجزائري**،مرجع سابق ص213 وما بعدها.

2-راجع المادة 124 من الدستور.

3-بدران مراد: "**الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية**". مرجع سابق ص10.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

بهذا يمارس رئيس الجمهورية دور تشريعي ملحوظ، له أثر بالغ في إختلال التوازن بين السلطتين، فالى جانب تدخله للتشريع بواسطة الأوامر في ظل غيبة البرلمان في الظروف العادية (المطلب الأول)، فهو يتمتع دستوريا بممارسة الوظيفة التشريعية بشكل واسع في الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني)، عليه بعدما كان التشريع بأوامر معلق على رخصة المجلس الوطني⁽¹⁾، أصبح في ظل دستور 1996 حق دستوري أصيل في الظروف العادية، والإستثنائية على حد سواء⁽²⁾⁽³⁾.

-
- 1-تنص المادة 58 من دستور 1963 على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تفوض له لمدة محدودة حق إتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة الجمعية العامة في أجل ثلاثة أشهر."
 - 2-يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في دستور 1996 في أربعة حالات:1-حالة شعور المجلس الشعبي الوطني، 2-بين دورتي البرلمان،3-في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 4،93-في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الميعاد المحدد دستوريا.
 - 3-يتوقف اللجوء إلى الأوامر، من الناحية العملية، على طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية، بحيث كلما كانت وحدة الأغلبية بينهما، تصرف رئيس الجمهورية بكل حرية. كإيس شريف، ظاهرة عدم فعالية القانونية في القانون الوضعي الجزائري، مرجع سابق، ص39.

المطلب الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية

كرس المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ التشريع عن طريق الأوامر في أول دستور شكلي للجمهورية الجزائرية المستقلة لسنة 1963، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 58 أن يطلب من الجمعية الوطنية، أن تفوض له لمدة محددة حق إتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية، تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على الجمعية للمصادقة عليها في أجل ثلاثة أشهر.

أصبحت الأوامر في ظل أمر 10 جويلية 1965 المصدر والأداة الوحيدة للتشريع في الجزائر⁽¹⁾، بحيث تصدر جميع التدابير التشريعية التي تتخذها الحكومة في شكل أوامر . بعد صدور دستور 1976 ورغم صراحة نص الفقرة الثانية من المادة 126: "للمجلس الشعبي الوطني، في نطاق إختصاصه سلطة التشريع بكامل السيادة"، إلا أن المجلس الشعبي الوطني ليس صاحب الإختصاص الحصري في التشريع، إنما يشاركه في ذلك رئيس الجمهورية عملا بالمادة 153 التي تنص على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع، فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة".

1-تنص المادة السادسة من أمر 05-07-1965 على: "التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية في شكل أوامر أو مراسيم."، للتفصيل راجع: لوناسي ججيفة: في مدى إزدواجية السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 102 وما بعدها.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

ومنذ التعديل الدستوري لسنة 1988 بدأ المؤسس الدستوري يتراجع عن إعطاء رئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة في التشريع عن طريق الأوامر، حيث علقت ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطة على شرط الإقتراح من رئيس الحكومة⁽¹⁾ - وهو شرط شكلي في ظل أحادية السلطة. مع صدور دستور 1989 والذي إعتنق مبدأ الفصل بين السلطات، إختفى نظام التشريع عن طريق الأوامر.

ونظرا لما تقتضيه طبيعة السلطة التشريعية من عدم الإنعقاد الدائم، ومع إمكانية ظهور مسائل أثناء هذه الغيبة تتطلب الإسراع في إتخاذ تدابير بشأنها، فقد منح دستور 1996⁽²⁾ لرئيس الجمهورية صلاحية مواجهة الموقف من خلال التشريع عن طريق أوامر لها قوة القانون.

إن إنتهاء التطور الدستوري إلى العودة إلى نظام الأوامر، يؤخذ عليه أن هذه الآلية التشريعية، إضافة إلى عدم خضوعها لقيود فعلية (الفرع الأول)، فإن الموافقة عليها هي مجرد موافقة شكلية، نظر لاكتسابها الصفة التشريعية بمجرد صدورها⁽³⁾ (الفرع الثاني).

1-تنص المادة 153 بعد تعديلها بموجب التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب إستفتاء 03-12-1988 على: "الرئيس الجمهورية، فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأوامر، بناء على إقتراح من رئيس الحكومة/وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها."

2-إن الأوامر الواردة في دستور 1996 تختلف عن تلك التي عرفتها الجزائر قبل صدور هذا الدستور، إذ لا توجد أية علاقة بين هذين النوعين من الأوامر. فالأوامر التي عرفتها الجزائر في الماضي هي أوامر صدرت في ظل إنعدام السلطة التشريعية المنتخبة، أو بالأحرى إنعدام مبدأ الفصل بين السلطات لذلك قامت بإصدارها سلطة أخرى غير منتخبة، وبما أن هذه السلطة غير منتخبة فكان يستحيل تسميتها بالقوانين أي تشريعات لذلك سميت بالأوامر أو المراسيم التشريعية. راجع: ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر 2005. ص 375.

3-وذلك بسبب ما جاء بنص المادة 124 الفقرة الأولى من دستور 1996.

الفرع الأول: أهمية سلطة التشريع عن طريق الأوامر

لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في جميع المجالات المخصصة للبرلمان (أ) ، على أن يكون إتخاذها في مجلس الوزراء، وفي حالة غيبة البرلمان (ب) .

أ- الإطلاق الصريح للمجال الموضوعي للأوامر

يقتضي المنطق والهدف من التشريع عن طريق الأوامر، أن يقتصر تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بواسطة هذه الآلية، على المسائل التي عجزت التشريعات العادية عن مواجهتها، نظرا للأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة، أو على المسائل التي لم تنظم أصلا بقانون برلماني، وبالنتيجة لا يجوز لصاحب سلطة التشريع بأوامر، التدخل في المسائل المنظمة بقانون، أو التي لم تعجز التشريعات العادية الموجودة عن مواجهتها، ذلك لأن التدخل بهذه الآلية في المجال المخصص للسلطة التشريعية ما هو إلا إستثناء وفقا للقواعد الديمقراطية، والإستثناء لا يقاس عليه ولا يفسر إلا تفسيرا ضيقا⁽¹⁾.

تغافتل المادة 124 من دستور 1996 شرطا هاما للجوء إلى الأوامر، وهو شرط حالة الضرورة، والذي يعتبر حجر الزاوية للأوامر، والذي مفاده أن الحالة الطارئة في غيبة البرلمان غير منظمة بقانون، أو أن القانون العادي غير مؤهل لمجابهتها⁽²⁾. كما لم تحدد هذه المادة الغاية والهدف المتوخى من إتخاذ هذه الأوامر، مثلا الحفاظ على النظام العام والأمن، أو درء خطر داهم، أو تأمين إنجاز الإلتزامات الدولية⁽³⁾.

1- بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية"، مرجع سابق ص 22.

2- لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 246.

3- للتفصيل راجع: مهند صالح الطراونة: العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية، مرجع سابق ص 175.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

بهذا يكون لرئيس الجمهورية، إضافة إلى كون التشريع بأوامر اختصاص شخصي لا يجوز تفويضه،⁽¹⁾ سلطة تقديرية واسعة، ودون أن يخضع في ذلك لأية رقابة لإتخاذ ما يراه لازماً من أوامر في مجال القانون⁽²⁾.

وتطبيقاً للأحكام الإنتقالية الواردة في المادة 179 من الدستور وكذا المادة 15 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم وسير المجلس الوطني الإنتقالي⁽³⁾، فقد صدرت ثلاث قوانين عضوية بموجب أوامر⁽⁴⁾.

ورغم أن المادة 123 من دستور 1996 صريحة بشأن الأغلبية الواجب تحققها بشأن هذه القوانين⁽⁵⁾، إلا أن المجلس الوطني الإنتقالي، أقر الأمرين وذلك عملاً بالمادة 34 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم وسير المجلس الوطني الإنتقالي⁽⁶⁾.

1-راجع المادة 87 من دستور 1996.

2-لقد أثارت مسألة إمكانية تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية خلافاً، لما تتطلبه القوانين العضوية من إجراءات دستورية، لا سيما الرقابة الوجوبية المسبقة من طرف المجلس الدستوري. راجع بهذا الصدد: لوناسي جحيقة، "إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية"، مقال غير منشور بعد.

3-الأمر 01-94 المؤرخ في 10-08-1994 يتضمن كيفية تنظيم وتسيير المجلس الوطني الإنتقالي، ج ر عدد 01 مؤرخ في 28-09-1994.

4-والتي تتعلق، بالأمر 07-97، مرجع سابق، والأمر 08-97، مرجع سابق، والأمر 09-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للمزيد من المعلومات راجع: لعشب محفوظ: التجربة الدستورية في الجزائر، مرجع سابق ص 85.

5-تنص الفقرة الثانية من المادة 123 من الدستور: "تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب...".

6- ولم يتردد رئيس هذا المجلس بالتصريح بما يلي: «Nous nous sommes tenus de nous référer au règlement intérieure du CNT parce que nous ne sommes pas un parlement élu.»

- MEKAMCHA –(G) "Le pouvoir législatif a la lumière de la révision constitutionnelle du 28-11-1996", in IDARA numéro 01/1997, p70.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

هذا ولا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية بعد أن إنقضت المرحلة الانتقالية، من التشريع بأوامر في المجال المخصص للقانون العضوي، حيث أن المادة 124 لم تقم أي تمييز بين مجال القانون العادي والعضوي، مما يعني أن الأوامر بإمكانها تعديل وإلغاء التشريعات القائمة⁽¹⁾.

لقد تم الإرتقاء بالإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية لتصبح سائبة وغير محددة وعمامة حيث يمكنه التشريع بأوامر في جميع المجالات المحفوظة للبرلمان.

بهذا أصبحت هذه الآلية التي كان هدفها خلق التوازن المؤسساتي وسيلة لإختلال هذا التوازن، نظرا للكّم الهائل للأوامر مقارنة بالتشريع البرلماني⁽²⁾، ضف إلى ذلك، أن جميع المجالات الحساسة والهامة، قد نظمت بأوامر⁽³⁾.

تظهر حرية السلطة التنفيذية في مجال التشريع عن طريق الأوامر إضافة إلى عدم تحديد الموضوعات، من خلال إتساع المجال الزمني الذي يجوز من خلاله التدخل بواسطة هذه الآلية.

1-راجع في هذا الموضوع: بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية"، مرجع سابق ص21.

-خرباشي عقيلة:العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق ص59.

-مهند صالح الطراونة: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مرجع سابق ص179.

-أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين، مرجع سابق ص224.

-...ونشير بهذا الصدد إلى أنه طبقا للمادة 124 من الدستور، تتدخل الأوامر في كل المجالات المخصصة للقانون وفقا للدستور ما عدا تلك المخصصة للقوانين العضوية، حيث أشار الدستور بصورة واضحة وحصرية إلى هذه المجالات والتي لا يمكن التشريع فيها بواسطة القوانين العادية بل بواسطة القوانين العضوية، رأي الأستاذ، كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، مرجع سابق، ص 130.

2-فمثلا خلال الفترة التشريعية الخامسة تم الفترة التشريعية الخامسة تم المصادقة على 35أمر مقابل 58 قانون والتي هي عبارة عن مشاريع في مجملها.

3-مثال ذلك في المجال الإقتصادي، نظمت المواضيع المتعلقة بالإصلاحات الإقتصادية كتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية والقوانين المتعلقة بالخصوصية ومجال الإستثمار بموجب أوامر.

راجع بهذا الشأن: كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، مرجع أعلاه ص47.

ب- التحديد الظاهري للمجال الزمني والمكاني للأوامر

قيد الدستور، مبدئياً، حرية رئيس الجمهورية في إتخاذ الأوامر بمجال زمني ومكاني حيث لا يجوز له التشريع بواسطة الأوامر إلا⁽¹⁾: خلال المدة الممتدة بين دورتي البرلمان وهي تساوي على الأكثر شهرين⁽²⁾، ووجب الإشارة هنا إلى أن تأجيل فترة انعقاد المجلس لا يعد بمثابة فترة واقعة بين دورات المجلس⁽³⁾، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية التدخل في هذا الإطار، وتفسير ذلك أن هذه الفترة إن كانت تقطع دورة انعقاد البرلمان، فإن هذا الأخير عندما يعود للإنعقاد سيستكمل الدورة نفسها ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد⁽⁴⁾.

يُعتبر الرأي، القائل بتمكين الهيئة التنفيذية، تحت ستار - مواجهة المسائل المستجدة التي يمكن أن تحدث ما بين دورتي البرلمان، رأي ليس له مبرر من حيث الواقع العملي، حيث أن البرلمان موجود، بمعنى أن المجلس الشعبي الوطني غير مُنحل، ومن ثم فلسطة التشريعية أن تجتمع في دورة غير عادية من أجل التشريع لتلك المستجدات.

1-تنص الفقرة الأولى المادة 124: "الرئيس الجمهورية أن يشرع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان". أما الفقرة الخامسة: "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

2-راجع المادة 118 من الدستور، والمادة 05 من القانون العضوي 99-02.

3- كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في ديسمبر 1998 عندما إعترض مجلس الأمة على القانون الأساسي للنائب والذي سبق للمجلس الوطني أن وافق عليه.

4-راجع بهذا الشأن:-بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية"، مرجع سابق ص15.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

كما يمكن لرئيس الجمهورية التدخل للتشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾ بسبب إنحلاله التلقائي، نتيجة عدم الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية⁽²⁾، أو بسبب حله من طرف رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 129 من الدستور، ولرئيس الجمهورية في هذه الحالة "حالة الشغور" مدة 03 أشهر على الأكثر للتشريع بأوامر، حيث ستجرى إنتخابات تشريعية بإنقضاء هذه المدة، ويترتب على التشريع بواسطة أوامر خارج هذه المدة عدم إحترام أحكام الدستور⁽³⁾.

وقد اشترطت الفقرة الخامسة من المادة 124 ضرورة إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، بهدف التشاور وإبداء الرأي، وهو شرط جاء في آخر المادة -أي- بعد الحديث عن الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية مما يعني ضرورة إتخاذ جميع الأوامر في مجلس الوزراء.

الحقيقة أن رئيس الجمهورية غير مقيد بمجال زمني، فبالإضافة إلى صلاحيته في حل المجلس الشعبي الوطني، له أن يعلن الحالة الإستثنائية -التي سندرستها لاحقا⁽⁴⁾- ومن ثم إمكانية التشريع في حضرة البرلمان، أكثر من كل ذلك فقد تدخل رئيس الجمهورية وأصدر الأمر 01/01 المتعلق بالنقد والقرض⁽⁵⁾ وذلك في ظل انعقاد البرلمان، والأمر المثير هو أنه

1-الإعتبار هو بغياب الغرفة الأولى، أما الغرفة الثانية فلا اعتبار بوجودها من غيبتها وهذا دليل قاطع على أن هذه الأخيرة لم توجد لممارسة العمل التشريعي. فمن المفترض وخاصة في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، أن تحل محله في ممارسة العمل التشريعي بدل رئيس الجمهورية (عن طريق الأوامر).

2-راجع المادة 82 من الدستور.

3- MEKAMCHA –(G) : "Le pouvoir législatif a la lumière de la."..., op.cit,p71.

4-أعلاه صفحة 205 وما يليها.

5-الأمر 01-01 المؤرخ في 27-02-2001، المعدل والمتمم للقانون 10-90 المؤرخ في 14-04-1990 يتضمن قانون النقد والقرض، ج ر عدد 27 مؤرخة في 28-02-2001، ملغى بالأمر 11-03 مؤرخ في 26-08-2003، المتعلق بقانون النقد والقرض، ج ر، عدد 52 مؤرخة في 27-08-2003.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

رغم عدم دستورية هذا الأمر فقد أقره البرلمان بأغلبية أعضائه⁽¹⁾، ويمكن للرئيس إصدار قانون المالية -باعتباره منبع جميع القوانين- بأمر بعد انقضاء مدة 75 يوم وذلك حتى ولو كان البرلمان منعقدا. يعتبر شرط إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء بدوره شرط شكلي لإعتبار أن رئيس الجمهورية هو رئيس هذا المجلس⁽²⁾ ومن ثم فإنه لن يتلقى أية معارضة في إستيفاء هذا الشرط.

الفرع الثاني: الموافقة الشكلية للبرلمان على الأوامر

لا تعدو الموافقة البرلمانية على الأوامر سوى إجراء شكلي، هدفه إضفاء الشرعية على عمل رئيس الجمهورية (ب)، وما يؤكد ذلك فضلا عن طبيعة هذه الموافقة هو الصفة التشريعية للأوامر بقوة الدستور (أ).

أ- الصفة التشريعية للأوامر بقوة الدستور

إن لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر أهمية خاصة، لمعرفة آثارها، وصاحب الحق في رقابتها، هل هو القضاء باعتبارها أعمال إدارية، أو المجلس الدستوري باعتبارها قانون. يوجد شبه إجماع فقهي، على أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناء غيبة البرلمان، رغم أن لها قوة القانون وقبل موافقة البرلمان عليها، أنها أعمال إدارية طبقا للمعيار العضوي، المعتمد للتمييز بين أعمال مختلف الهيئات العامة في الدولة، لذا يترتب على ذلك قابليتها للطعن أمام القضاء الإداري وتحديدًا أمام مجلس الدولة باعتبارها صادرة من هيئة

1-لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص242.

2-تنص الفقرة الرابعة من المادة 77 من الدستور: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

" 4-يرأس مجلس الوزراء."

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

إدارية مركزية، وعملا بأحكام المادة 165 من دستور 1996، يجوز أن تخضع لرقابة المجلس الدستوري لصفقتها التنظيمية، أما بعد موافقة البرلمان عليها، فهناك من الفقه من يرى أنه لا أثر لتصديق البرلمان على الصبغة الإدارية لهذه الأوامر ولا يكسبها ذلك صفة القانون، بل تضي عليها فقط قوة التشريع، وذلك لكون تصديق البرلمان لا يعدو أن يكون هنا سوى عمل رقابي على أعمال الحكومة، وبالتالي فهي قابلة للطعن أمام القضاء الإداري⁽¹⁾.

أما الفريق الثاني، يرى أن تصديق البرلمان، يضيف على الأوامر صبغة التشريع بصفة نهائية، لذا فهي تخرج من صلاحيات القضاء لتدخل في مجال إختصاص المجلس الدستوري، وما يبرر ذلك أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، في مجال القانون العضوي، تعد لإغيه إذا لم يصادق عليها صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع في أول دورة له⁽²⁾.
يترتب على إعتبار الأوامر أعمال إدارية أهمية خاصة، في الحفاظ على حقوق وحرريات الأفراد، من خلال إمكانية لجوئهم إلى القضاء، خلافا لإعتبارها قوانين، حيث لا يملكون صلاحية إثارة المجلس الدستوري، خاصة وأن مراقبة البرلمان، والذي كانت نشأته بهدف حماية الحقوق والحرريات للأوامر بإعتبارها قوانين، تأخذ طابع سياسي، وخير دليل على ذلك قانون النقد والقرض المنظم بواسطة أمر وذلك في حضرة البرلمان .

1--بدران مراد، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية"، مرجع سابق ص 22.

2-لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 251.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

لهذه الأسباب فإن الرأي الذي يصلح للتطبيق في الجزائر، في ظل غياب الرقابة القضائية على دستورية القوانين، هو إعتبار تلك الأوامر أعمال إدارية لتمكين الأفراد من حماية حقوقهم والتي عجز البرلمان عن حمايتها، حيث عادة ما تكون موافقة هذا الأخير عبارة عن تأييد سياسي، ولو كان ذلك على حساب اختصاصه التشريعي⁽¹⁾.

غير أن الفقرة الأولى من المادة 124، من الدستور الحالي التي تنص على: "الرئيس الجمهورية أن يُشرع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني"، تبدو صريحة بصدد هذا الموضوع من خلال العبارة المعتمدة "...يُشرع...". حيث تكتسب الأوامر قوة القانون بمجرد صدورها، وبهذا فإن موافقة البرلمان لا تضي على الأوامر الصفة التشريعية، وإنما يترتب على عدم الموافقة عليها إلغاء الأمر مع احتفاظه بصبغته التشريعية⁽²⁾، هذا وقد ذكر نظام الأوامر في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية مما يدل صراحة على نية المؤسس في إعتبارها كذلك، أضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية يستمد إختصاصه هذا من صلب الدستور، مما يدل على الصبغة التشريعية لها وفقا للمعيار المادي، لكل هذا فإن النص على ضرورة عرضها على البرلمان هو محاولة عدم إظهار بصفة مكشوفة السيطرة التنفيذية على العمل التشريعي.

1-بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية".، مرجع سابق ص25.
2-بوشعير سعيد: "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني"، مرجع سابق، ص341.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

ب- طبيعة موافقة البرلمان على الأوامر "بدون مناقشة، سياسية"

ألزمت المادة 124 فقرة ثانية من الدستور رئيس الجمهورية، بعرض الأوامر التي يتخذها أثناء غيبة البرلمان في ظل الظروف العادية على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، وإلا عدت لاغية، هذا الإلزام إن كان من شأنه أن يمنع أي تقصير أو إهمال من طرف رئيس الجمهورية، -حيث أن في حالة عدم إستيفاء هذا الشرط يكون رئيس الجمهورية قد خالف الدستور -، فإن المشكل يكمن في صاحب الجُرأة لإثارة عدم الدستورية. وعملا بالمادة 38 من القانون العضوي 99-02، فإن التصويت سيتم بدون مناقشة -وهذا خلافا للقاعدة القائلة بأن من يملك الكل يملك الجزء، والتي تخول البرلمان صلاحية الموافقة على بعض نصوص الأوامر دون البعض الآخر، وذلك لكون البرلمان عملا بمبدأ الفصل بين السلطات هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع، في حين أن التشريع بأوامر في أصله ما هو إلا إستثناء، فالهدف منها هو مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة -⁽¹⁾، عليه لا يجوز للبرلمان تقديم تعديلات أو الموافقة على جزء دون الآخر، لذا سينصب التصويت على جملة الأمر vote en bloc ⁽²⁾. بحيث لم تشترط المادة 124 من الدستور ضرورة إخضاع تلك النصوص لمناقشة البرلمانين، ومن هنا فإن أعضاء البرلمان يتصرفون إزاء الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية إما بقبولها أو برفضها، دون مناقشتها وتعديلها. ⁽³⁾

1- جبران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية"، مرجع سابق ص 16.

2- راجع: مهندس صالح الطراونة: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مرجع سابق ص 185.

3- راجع أيضا: بوقفة عبد الله: الدستور الجزائري نشأة-فقهها-تشريعا-القانون الدستوري للجمهورية، مرجع سابق ص 103.

3- نسيب محمد أرزقي: "بعض الملاحظات حول كيفية تصور العلاقة بين البرلمان والحكومة بغرفتيها مع السلطة التنفيذية بشقيها-رئيس الجمهورية والحكومة"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 87.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

بهذا إنتهى التطور الدستوري إلى صياغة أحكام قاعدة التصويت دون مناقشة، على نحو يفضي إلى منح الهيئة التنفيذية وسيلة فعالة للحد من التدخلات البرلمانية في المجال التشريعي، وبناء على هذه الأحكام إفترض المؤسس عدم المساس بأصل الأمر الرئاسي بصورة لا يصح معها إعادة البرلمان النظر في الأمر تفصيلا ، وكأن المؤسس الدستوري أراد أن لا يتخطى البرلمان رئيس الجمهورية ، حيث يبقى الأمر على صورته الأصلية التي صدر عليها ، ومن ثم على البرلمان أن يتحمل مسؤوليته في هذا الشأن -أي- الرفض أو الموافقة على الأمر الرئاسي حسب ما أتى عليه ودون أي تعديل .

أما بالنسبة للأغلبية المطلوبة لإقرار الأمر فهي تختلف حسب الموضوع المتدخل فيه ما إذا كان قانون عضوي أو عادي⁽¹⁾ .

يُصبح الأمر بعد الموافقة البرلمانية عليه قانون ملزم، أما في حالة الرفض فتعد هذه الأوامر لاغية بحكم الدستور ، وهذا يُثير مشكلة الحقوق المكتسبة، هنا تقضي القواعد العامة أن الإلغاء لا يؤثر على هذه الحقوق، المشكل الثاني هو حالة عدم عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له، بهذا الصدد لم ينص الدستور على أي جزاء ،سواء كان عدم العرض متعمدا أو غير متعمد ،غير أن هذا يشكل مخالفة للدستور وبالتالي يكون جزاء ذلك البطلان . تظهر شكلية الموافقة بوضوح في كونها سياسية أكثر منها دستورية⁽²⁾ ، فإذا كان من الناحية

1-للتفصيل راجع: بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية"،مرجع سابق ص18.

- خرباشي عقيلة:العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان،مرجع سابق ص56.

2-A l'exception du groupe parlementaire du RCD l'APN a adopté le 22-09-2010 par la majorité des députes cinq ordonnances. Il s'agit : de l'ordonnance n°10-02 du 26-08-2010 amendant et complétant l'ordonnance relative à la cour des comptes, et l'ordonnance n° 10-03 d'aout 2010 amendant et complétant l'ordonnance relative à la répression de l'infraction à la législation et à la réglementation de change et des mouvement des capitaux de et vers l'étranger.et l'ordonnance n°10-04 du 26-08-2010 amendant et complétant l'ordonnance relative à la monnaie et au crédit , et l'ordonnance n°10-05 du 26-08-2010 amendant et complétant l'ordonnance relative à la prévention et à la lutte contre la corruption , en fin l'ordonnance n° 10-10 du 26-08-2010 relative à la loi de finances complémentaire(LFC)2010./in.LIBERTE 22-09-2010. P07.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

الدستورية لا يوجد ما يمنع البرلمان من رفض الأوامر⁽¹⁾، إلا أن المشكل :

-أولا يطرح بشأن حرية البرلمان في إبداء الرفض، إن هذه الحالة تبدو مستبعدة إن لم تكن مستحيلة، وذلك بحكم السيطرة الحزبية للحكومة على البرلمان⁽²⁾ ولعل أهم مثال على ذلك هو موافقة البرلمان على الأمر 01/01 المتعلق بقانون النقد والقرض بأغلبية أعضائه رغم عدم دستوريته.

-ثانيا رغم منح الدستور لرئيسي غرفتي البرلمان حق إخطار المجلس الدستوري⁽³⁾، فإن ذلك أيضا مستبعد لنفس الأسباب السابقة، وحتى ولو فرضنا أنه تم إثارة عدم الدستورية فإنه سيصطدم بعدم موافقة المجلس الدستوري⁽⁴⁾، بهذا لا يمكن إعتبار البرلمان سلطة موازية للسلطة التنفيذية لتعرض وتعارض.

الحقيقة أن التشريع بأوامر أمر مفروض على السلطة التنفيذية، ولعل مبررات ذلك تتمحور في قلة الوقت البرلماني المحدد دستوريا، بالإضافة إلى تعقد نشاط الدولة وإتصافه بالتقنية، وكذا الحاجة إلى السرعة والسرية التي تتطلبها بعض الحالات، فضلا عن محاولة إيجاد المرونة القانونية، بحيث أنه من غير الممكن التنبؤ بكل المستجدات التي تتطلب اللجوء إلى البرلمان بصفة متكررة، والتي قد تتطلب إجراء بعض التعديلات البسيطة على القوانين، وهي أمور كلها لا يتوفر عليها صاحب السيادة التشريعية، لذا فإن العيب لا يكمن في الأوامر في حد ذاتها إنما في سوء استعمالها من دون ضوابط .

1- لا يمكن إعتبار الحق الممنوح للبرلمان في رفض الأوامر حق موازي لحق رئيس الجمهورية في رفض إصدار القانون وذلك بحكم أن هذا الأخير مطلق في حين أن الأول مقيد.

2- بوشعير سعيد: "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني"، مرجع سابق، ص339.

3- راجع المادة 166 من الدستور.

4- راجع أدناه صفحة 179 وما بعدها.

المطلب الثاني: غصب سلطة البرلمان في الظروف الاستثنائية⁽¹⁾

تتميز الظروف غير العادية بوجود إختلال واضح وشديد في الأمن العام، أو عوامل تحول دون سير المؤسسات الدستورية سيراً عادياً ومنتظماً، أو تهديد يوشك أن يصيب هذه المؤسسات أو أمن البلاد، و الدولة، وحرمة التراب الوطني⁽²⁾.

يمكن لرئيس الجمهورية، من الناحية الدستورية، وبحسب خطورة هذه الظروف، أن يقرر إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية، والواردة حصراً في الدستور، وهي حالة الطوارئ، أو حالة الحصار، أو الحالة الاستثنائية، أو حالة التعبئة العامة، أو حالة الحرب. تختلف هذه الحالات في ما بينها من حيث درجة خطورتها على عمل المؤسسات الدستورية، وتأثيرها على الحريات العامة، من جراء قيامها وطيلة مدة العمل بها، ومن حيث العناصر اللازمة لإعلانها.

يتمثل صاحب السلطة في تقرير هذه الحالات جميعاً هو رئيس الجمهورية، وهو ملزم بإحترام الشروط الدستورية المتعلقة بكل واحدة .

فإستناداً إلى فكرة الضرورة، والتي بمقتضاها يتم إضفاء المشروعية على عمل هو في الأصل غير مشروع، وذلك بهدف مواجهة ظروف خاصة، والتي لا يمكن مجابتهها بوسائل القانون العادي، وجب الإعتراف كخروج عن الأصل لرئيس الجمهورية، بإعتباره حامي مؤسسات الدولة، بصلاحيات إستثنائية .

ولعل أهم أثر يترتب على ذلك هو تركيز سلطة الدولة في يد هيئة واحدة (الفرع الأول)، ليصل في الأخير إلى إضمحلال الدور التشريعي للبرلمان (الفرع الثاني).

1-حول فكرة الظروف غير العادية، مفهومها وأسبابها وأبعادها، راجع: ديدان مولود:مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية...مرجع سابق ص 386.

2.-بلحاج صالح:المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم،ديوان المطبوعات الجامعية،2010. ص210.

الفرع الأول: تركيز السلطات لصالح رئيس الجمهورية

إذا كان من المنطقي أن تتركز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية، بإعتباره الساهر على حسن سير المؤسسات الدستورية للدولة، فضلا عما يتسم به العمل البرلماني من علانية وبطئ وتعقيد (أ)، فإنه من غير اللائق إخضاع أمر تقديرها لشخص واحد (ب).

أ- قصور وعجز البرلمان كمبرر للسلطات الإستثنائية

قد تعترض الدولة ظروف خاصة، تؤدي إلى قصور وعجز الإجراءات العادية عن حماية السير العادي لمؤسسات الدولة، ونظرا لما تتطلبه هذه الظروف من سرعة وسرية ومرونة، وهو ما يفتقر إليه العمل البرلماني المتمم بالبطء والعلانية، ورغبة في حماية النظام العام والأمن، فإن الهدف من تقرير هذه الأوضاع الإستثنائية، هو منح رئيس الجمهورية الوسائل الكفيلة لتجاوز ما قد يعترض الأمة من أزمات مختلفة مما يجعل من الهدف واجبا مقدسا⁽¹⁾.

وبهذا فإن منح رئيس الجمهورية سلطات إستثنائية، لا بد أن يكون على حساب الهيئات الأخرى وعلى رأسها البرلمان، مما يعبر على أن هذا الأخير بإعتباره الممثل الحقيقي للشعب وصاحب السيادة الدستورية في التشريع لا يستطيع إنقاذ الدولة إلا مقابل التضحية بثقة الناخبين، -أي- التنازل عن اختصاصه التشريعي لصالح رئيس السلطة التنفيذية⁽²⁾.

1- عبد الرضا حسين الطعان: تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية، مرجع سابق ص 254.

2- خرباشي عقيلة: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق ص 74.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

إن السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية في ظل هذه الظروف واسعة ولا حدود لها، حيث أطلقت المادة 93 من الدستور⁽¹⁾ الإختصاصات الإستثنائية، وإقتصرت على تحديد الهدف والغاية من وراءها، ولعل أهم اثر يترتب على ذلك هو تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية، مما يعطيه الحق في إتخاذ ما يراه ضروريا من إجراءات لمواجهة الوضع. وبمقتضى ذلك يمكن للرئيس ممارسة الوظيفة التشريعية بطريقة غير مباشرة، حيث يتعلق الأمر بموضوعات ذات طبيعة تشريعية، وذلك نيابة عن النواب في البرلمان، وهو ما يشكل إعتداء بإسم الدستور على إختصاصات هيئة أخرى، وهذا ما يسمى بالديكتاتورية الدستورية la dictature constitutionnelle⁽²⁾.

ب - سلطة رئيس الجمهورية في تقدير الظروف الإستثنائية

بالرجوع إلى المواد من 91 إلى 97 من دستور 1996 يتمتع رئيس الجمهورية بحرية واسعة للتدخل من عدمه، وإختيار الوقت المناسب للتدخل، ورغم التقييد الدستوري بضرورة تحقق بعض الشروط، إلا أن تقديرها يعود لرئيس الجمهورية نفسه، وهذا نظرا للمسؤولية الثقيلة التي تقع على عاتقه بإعتباره حامي الدستور، ومكلف بإنقاذ الدولة، وبالتالي كان من الأولى أن يكون الهيئة التي ستحسن تقدير هذه الظروف. لهذه الأسباب تم إزالة جميع العقوبات القانونية أمام رئيس الجمهورية، ليصبح بذلك مشرعا فعليا في مختلف المجالات، بما في ذلك المجال المحفوظ للبرلمان، ووسيلته في ذلك هي التشريع بأوامر في حضرة صاحب السيادة التشريعية⁽³⁾.

1- تنص المادة 93 من الدستور على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يأخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري. تُخول الحالة الإستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوبا. تنتهي الحالة الإستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها."

2- أيمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي، مرجع سابق ص 362.

3- عبد الرضا حسين الطعان: مركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية، مرجع سابق ص 258.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

يتخذ رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية ما يشاء من أوامر، دون أن يخضع في ذلك لأي قيد، ودون أن تعرض على البرلمان للمصادقة عليها لاحقاً⁽¹⁾، وهذا ما يظهر جلياً في الترتيب الوارد في المادة 124، حيث نصت على صلاحية رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية بعد النص على وجوبية عرض الأوامر المتخذة في الظروف العادية على موافقة البرلمان بغرفتيه، وهذا ما أكده المجلس الدستوري في رأيه رقم 08 والمتعلق بالقانون العضوي 99-02⁽²⁾.

وكل ما يشترط في هذه الأوامر، وفقاً للفقرة الثالثة من المادة 93 من الدستور، أن تكون في الإطار العام للحالة الاستثنائية، وهي فكرة مطاطة وواسعة وتخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

1- المادة 124 فقرة رابعة من الدستور: "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور". بل وأن هذه الفقرة جاءت بعد النص على شروط التشريع بأوامر مما يدل على عدم خضوع هذا النوع من الأوامر لهذه الشروط.

2- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99 مؤرخ في 21-02-1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر. عدد 15 مؤرخة في 08-03-1999. حيث جاء في النقطة الخامسة من هذا الرأي: "فيما يخص المادة 28 (الفقرة الأولى) من القانون العضوي، موضوع الإخطار، المحررة كالاتي: - يُطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور -- اعتباراً أن المشرع أقر بمقتضى المادة 38 (الفقرة الأولى) من هذا القانون تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور، بدون أن يحدد الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان للموافقة.

- واعتباراً أن المؤسس الدستوري رخص بمقتضى المادة 124 من الدستور لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان وفي الحالة الإستثنائية، على أن تتخذ تلك الأوامر في مجلس الوزراء.

- واعتباراً أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2، و3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك.

- اعتباراً بالنتيجة، أنه إذا كان قصد المشرع 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.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

ووفقا للفقرة الأخيرة من نفس المادة فإن إختفاء هذه السلطات الإستثنائية ، مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية فهو حر في أن يقرر ما إذا زالت الخطورة أو لا، وعلى ذلك فله إمكانية الإحتفاظ بها لمدة طويلة حتى ولو لم تصبح الأسباب التي دعت إليها تشكل أي تهديد، وخير مثال على ذلك، إعلان رئيس الجمهورية لحالة الحصار في 04-05-1991، ورُفعت هذه الحالة في 22-09-1991، ثم أعلن حالة الطوارئ في 09-02-1992⁽¹⁾ وكان من المفروض أن تنتهي مدة تطبيق حالة الطوارئ بعد مضي 12 شهر، لكن في 06-02-1993، تم تمديد حالة الطوارئ لمدة غير محددة⁽²⁾.

هكذا أصبحت الهيئة المجهزة بسلطات إستثنائية بهدف حماية الدولة، تشكل بذاتها خطر على اختصاصات الهيئات الدستورية الأخرى، وفي مقدمتها البرلمان، وبذلك فإن عودة البرلمان لممارسة مهامه التشريعية التي إستمدتها من صاحب السيادة، مرهون بالقرار الرئاسي، مما يؤكد من جديد هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي. وبسبب عجز البرلمان عن إتخاذ موقف سريع وحاسم ، حسب ما تقتضيه الظروف الإستثنائية ، يعتبر رئيس الجمهورية المشرع الفعلي في ظل هذه الظروف، وباعتبار أن هذه الأخيرة ليست على درجة واحدة من الخطورة، فإن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية، يختلف حسب درجة الخطورة، ليشمل شيئا فشيئا، ليتجمد في حالة الحرب.

1- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992، المتضمن إقرار حالة الطوارئ، ج.ر. عدد 10، المؤرخة في 09-02-1992.

2- المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06-02-1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج.ر. عدد 08 المؤرخة في 07-02-1993.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

الفرع الثاني : اضمحلال الدور التشريعي للبرلمان

يستبعد البرلمان من ممارسة مهامه نسبياً، حيث يتحدد نطاقه بالنظر إلى الضوابط والشروط الخاصة المتعلقة بتطبيق حالة الحصار والطوارئ (أ)، ليضمحل في حالة الحرب(ب) .

أ- حالة الحصار والطوارئ⁽¹⁾

تتمثل الشروط الموضوعية لقيام الحالتين في شرطي الضرورة الملحة، وتحديد المدة، لكن بسبب غياب ماهية الضرورة الملحة فهي تخضع لتفسير السلطة التنفيذية ، وبهذا يكون مفهوم الحالة سياسي أكثر منه قانوني⁽²⁾، وهذا ما تؤكد التجربة الدستورية الحالية، حيث أعلن رئيس الجمهورية حالة الحصار في جوان 1991، ثم رُفعت هذه الحالة، ليعلن عن حالة الطوارئ في فيفري 1992 .

أما شرط المدة فهو يعني عدم إمكانية تمديد الحالتين إلا بموافقة البرلمان ، وهذا الشرط قد تم تجاوزه بمقتضى المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 1993/02/06 المتضمن تمديد حالة الطوارئ لمدة غير محددة، فقد إستمر العمل بتطبيق حالة الطوارئ لسنين عديدة بعد صدور دستور 1996 ،دون أن يتدخل البرلمان وفقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 91 منه للموافقة على تمديدها.

1- أغفل المشرع الدستوري التمييز الكلاسيكي بين حالتي الحصار والطوارئ المعروف في بعض الأنظمة وخاصة النظام الفرنسي ، فجعل للحالتين نفس الأسباب. رغم أنهما تختلفان من حيث أسبابهما ومصدرهما ودرجة خطورتها، فحالة الطوارئ هي أول درجة في الظروف الإستثنائية من حيث الخطورة، أما حالة الحصار فهي أكثر وأشد خطورة ، ومن حيث الأسباب فإن حالة الطوارئ تعلن في حالة الخطر المهدد للنظام العام والناج عن الكوارث الطبيعية أو النكبات العامة كالفيضانات أو الزلازل ، أما حالة الحصار فهي ذات صلة بالأعمال المسلحة كحالة الحرب أو الأعمال التخريبية والتمردات العسكرية.

2-FUCHS (O) « La procédure législative d'urgence » in.R.D.P-n°03-2009.p763.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

لا تشكل الشروط الشكلية الواردة في الفقرة الأولى من المادة 91، قيوداً على رئيس الجمهورية، حيث تتمثل في إجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يترأسه رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وكذا إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الوزراء ورئيس المجلس الدستوري، فضلاً عن كون هذه الهيئات في خدمة رئيس الجمهورية، فإن آرائها غير ملزمة، وهذا ويعقد إختصاص إنهاء حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية. أخيراً وما دام أن الحالة لم تنظم لحد الآن بقانون عضوي كما نصت عليه المادة 92 من الدستور، فيفترض أن البرلمان قد تنازل عن إختصاصه هذا لصالح رئيس الجمهورية⁽²⁾. وهو ما سيؤدي إلى السيطرة الكلية على العمل التشريعي، وهو ما سيظهر جلياً في الحالة الإستثنائية، وبالخصوص في حالة الحرب⁽³⁾.

ب- سلطات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب

إذا كان للسلطات الاستثنائية ما يبررها من حفاظ على النظام العام والسير العادي لمؤسسات الدولة، مما يجعل الهدف واجباً مقدساً، ومنه تصبح التضحية بقوانينها أمراً مفروضاً، فإن المتفق عليه في جل الأنظمة الدستورية حفاظاً على حقوق وحرريات المواطنين، والسلطات المخولة للبرلمان، هو عدم إطلاق سلطة المؤسسة التنفيذية، من خلال وضع مجموعة من الشروط، وإن كانت تختلف من نظام لآخر ضيقاً وإتساعاً، فإنها يجب أن تمارس في إطار حدود معينة.

1- خص المادة 173 من الدستور: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني. يُحدد رئيس الجمهورية كيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

2- خرباشي عقيلة: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق ص 85.

3- La procédure législative d'urgence permet au gouvernement d'intervenir dans le processus législatif: Elle constitue une arme efficace de contrainte de ce processus. Toutefois ses effets sont préjudiciables à la bonne élaboration de la loi. Si de telle atteinte peuvent parfois être légitimes ; cela n'est pas le cas le gouvernement abuse de l'urgence.

le pouvoir législatif doit jouer le rôle de contre poids .il doit ériger ce contre pouvoir non en co-auteur de la déclaration d'urgence mais en gardien d'une utilisation censé de cette procédure.

- FUCHS (O) « La procédure législative d'urgence .. op.cit.p7.65

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

نصت المادة 93 من الدستور على شروط موضوعية تتمثل في وجود خطر جسيم وحال، يؤدي إلى المساس أو يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة، أما الشروط شكلية، وهي ضرورة الحصول على بعض الإستشارات التي فضلا عن تبعية الجهات المستشارة، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بمضمونها.⁽¹⁾

تستوجب الحالة الإستثنائية إستشارة المجلس الدستوري بكافة أعضائه، وذلك على خلاف حالة الحصار والطوارئ أين يستشار رئيس المجلس فقط، بحيث انه لو أراد المؤسس الدستوري ذلك، لذكر بصريح العبارة كما فعل بالنسبة لكل من رئيسي غرفتي البرلمان، وكما هو الحال أيضا بالنسبة لحالة الحصار والطوارئ.⁽²⁾

هذا ولم تحدد المادة 93 من الدستور المجال الزمني للحالة الإستثنائية، بل أخضعتة الفقرة الأخيرة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، مما قد يؤدي إلى تمديد العمل بتلك الإجراءات، وبالتالي التدخل بشكل واسع في المجال المحفوظ للبرلمان .

إضافة لعدم فعالية هذه القيود، فقد وسعت المادة السابقة بشكل كبير صلاحيات رئيس الجمهورية في هذه الظروف، عندما نصت على أن الحالة الاستثنائية تخول رئيس الجمهورية إتخاذ جميع الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية.

1- للتفصيل في ماهية هذه الشروط راجع: أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين ، مرجع سابق ص256.
2- تنص المادة 91 من الدستور: "...، وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري."، بدورها المادة 93 تنص على: "...لا بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري..."

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

وباعتبار أن إجتماع البرلمان بقوة الدستور هدفه هو مساعدة رئيس الجمهورية لا غير⁽¹⁾، فإن الشروط السابقة لا تشكل قيودا حقيقية لممارسة السلطات الإستثنائية، وفي ذلك بالغ الخطورة على صلاحيات البرلمان، فإذا أقر الدستور وفقا لأحكام الفقرة الرابعة من المادة 93 للبرلمان بحق الإجتماع خلال الحالة الإستثنائية، فإنه قد سكت بخصوص صلاحياته في هذا الإطار، لهذا ذهب بعض الفقه إلى القول بأنه لا يوجد ما يمنع البرلمان من ممارسة وظيفته التشريعية كاملة في أوقات الأزمات حتى ولو كان ذلك في المجالات التي عالجها رئيس الجمهورية بأوامر، ويستندون في ذلك إلى أن الغاية من تقرير السلطات الإستثنائية هو حماية السير العادي لمؤسسات الدولة بما فيها المؤسسة التشريعية، -وهذه هي الحكمة من عدم تقرير إمكانية حل البرلمان في ظل هذه الظروف⁽²⁾، -، وحثهم في ذلك هو خطاب الرئيس الفرنسي المؤرخ في 25-04-1961⁽³⁾، الذي يخول البرلمان حق ممارسة إختصاصاته التشريعية والرقابية عند تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي.

والواقع أن تضافر جهود السلطات العامة في الدولة من أجل مواجهة هذه الظروف، يستلزم إمتناع البرلمان عن إصدار أية تشريعات، أو تعديل الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة 93 من الدستور.

1- بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية"، مرجع سابق ص36.

2- بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق ص475.

3- والذي نصه: "Je considère que la mise en œuvre de l'article 16 ne saurait modifier les actes du parlement qui exerce du pouvoir législatif et contrôle. de ce fait les rapports du gouvernement et du parlement doivent fonctionner pour autant qu'il ne s'agisse pas de mesures prise ou a prendre en vertu de l'article 16".

راجع: بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع أعلاه ص475.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

تؤدي الحالة الإستثنائية إلى إنتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية، الذي يمارسها في تلك الفترة عن طريق التشريع بأوامر، بحيث يفهم من صياغة المادة 124 من الدستور المتعلقة بسلطة التشريع بأوامر، أن الأوامر المتخذة في فترة الحالة الإستثنائية غير خاضعة لشروط الموافقة من البرلمان تحت طائلة الإلغاء، كما هو بالنسبة إلى الأوامر المتخذة في حالة الشغور وفي ما بين دورات البرلمان . فالمادة المذكورة نصت على أن الأوامر تعرض على غرفتي البرلمان مباشرة بعد أن ذكرت الأوامر المتخذة في الحالتين المذكورتين، وبعد ذلك إنتقلت في آخر المادة إلى الأوامر التي يمكن أن تتخذ إبان الفترة الإستثنائية.

أما فيما يخص حالة الحرب، فرغم أن شروطها أكثر وضوحا بالمقارنة مع الحالة الاستثنائية، حيث يشترط وقوع عدوان فعلي أو وشيك الوقوع حسب المادة 03 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة ، بالإضافة لبعض الشروط الشكلية المتمثلة في بعض الإستشارات ، وكذا الإجتماع الوجوبي للبرلمان وتوجيه خطاب للأمة⁽¹⁾، فإنه سيتم تعليق الدستور وتتجمع كل السلطات بما في ذلك الوظيفة التشريعية بيد رئيس الجمهورية⁽²⁾، ويتم العودة إلى الأوضاع العادية مع توقيع رئيس الجمهورية على إتفاقية الهدنة⁽³⁾، غير أنه إذا إستنفذت المدة المحددة للعهد النيابية وهي خمسة سنوات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وست سنوات بالنسبة لأعضاء

1- تنص المادة 95 من الدستور على: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملانمة لميثاق هيئة الأمم المتحدة، يُعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. ويجتمع البرلمان وجوبا. ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

2- راجع المادة 96 من الدستور.

3- راجع المادة 97 من الدستور.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

مجلس الأمة خلال مدة الحرب، حُل البرلمان بقوة القانون ،وإذا إنتهت الحرب قبل إستئناف الفترة البرلمانية واستأنف العمل بالدستور يستكمل المجلس الشعبي الوطني المدة المتبقية لعهدته،بينما مهمة مجلس الأمة تبقى قائمة ومستمرة بحيث تجدد بالنسبة لنصف أعضاءه كل ثلاث سنوات⁽¹⁾.

ولعل سبب عدم إشتراط المؤسس مشاركة البرلمان للسلطة التنفيذية في تقرير حالة الحرب، هو إعتبار الجزائر دولة مُسالمة inoffensif،حيث يجب التمييز بين الحرب الدفاعية، التي لا تستوجب موافقة البرلمان نظرا لخطورتها ومساسها بالسيادة الوطنية، مما يتطلب إتخاذ إجراءات دفاعية على وجه السرعة وهو ما قد لا يوفره البرلمان ،وهي الحالة المعتمدة في النظام الدستوري الجزائري ، وحالة الحرب الهجومية،التي تفترض مشاركة البرلمان في تقريرها ،وهي الحالة التي تبناها الدستور الفرنسي في مادته 35⁽²⁾ ،وما يؤكد صحة هذا النظر على خلاف الدستور الجزائري ،إن هذه المادة الأخيرة لم تشر إلى ما هو وارد في ميثاق هيئة الأمم المتحدة (المادة 03) بشأن العدوان الواقع على الدولة .⁽³⁾

يتضح مما سبق إتساع سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية ،حيث يتم تركيز الوظيفة التشريعية والتنفيذية بيد هيئة واحدة، مما انعكس على تزايد دور السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ،فقد وجد رئيس الجمهورية في المادة 93 من الدستور، مجالا خصبا لممارسة العمل التشريعي والحلول محل البرلمان في ممارسة اختصاصه الأصيل. هذا ولم يكتف المؤسس الدستوري بمنح رئيس الجمهورية آلية للتشريع موازية للقانون البرلماني،إنما خول له آليات أخرى تسمو على تشريع صاحب السيادة الدستورية في التشريع.

1-راجع:فكاير نور الدين:" العضوية في البرلمان"،مرجع سابق ص28.

2-Article 35 : « la déclaration de guerre est autorisée par le parlement. ».

3-راجع:بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري،مرجع سابق ص491.

المبحث الثاني

سمو التشريع الرئاسي عن التشريع البرلماني

إتضح لنا مما سبق، توسع إطار تأثير السلطة التنفيذية من خلال رئيستها على السلطة التشريعية، وخاصة المجلس الشعبي الوطني كونه المعني أكثر من شقيقه مجلس الأمة بالعملية التشريعية، وذلك لما لها من وسائل وآليات دستورية والتي يتم بمقتضاها هذا التأثير. وعلى غرار آلية الاعتراض على القوانين التي يصوت عليها النواب، والمشاركة في إنتقاء أعضاء البرلمان وإستخدام حق الحل الدستوري تجاه المجلس الشعبي الوطني، والتشريع عن طريق الأوامر، يتمتع رئيس الجمهورية بالآليات هامة تسمو على القانون البرلماني الموصوف مبدئيا بالسيادة.

عليه إذا كان من الثابت والصحيح أن البرلمان هو الذي يمارس السلطة التشريعية وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، فإن الصحيح أيضا، هو أن ممارسة هذه السلطة لم تعد إختصاصا حصريا للبرلمان وحده دون سواه، بل أصبحت مهمة تساهم فيها بعض المؤسسات الأخرى⁽¹⁾، وعلى رأسها المؤسسة التنفيذية، التي لم تتوقف على حدود المشاركة في العملية إنما أضحت هي المشرع الفعلي.

1- منها المجلس الدستوري ومجلس الدولة. بالإضافة إلى لجان وطنية متخصصة. للإطلاع على الفاعلون في ممارسة العمل التشريعي راجع: ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع، مرجع سابق ص 50.

- كاييس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري. مرجع سابق. ص 48.

-ZOUAIMIA- (R):Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition HOUMA ,Alger 2005.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

يوصل المؤسس الدستوري إضعاف السلطة التشريعية من خلال تزويد رئيس الجمهورية بآليات تشريعية تسمو على القانون البرلماني، مما يترتب عليه آثار جد سلبية على ممارسة الوظيفة التشريعية، حيث يجوز للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة وبالتالي إمكانية تجاوز البرلمان بصدد أية قضية (المطلب الأول). كما يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة خصوصية للتشريع عن طريق المعاهدات، والتي تمتاز بمكانه هامة في الهرم القانوني الجزائري، أما البرلمان فيعرف بصدد هذه المسائل أوضح أوجه انحصاره (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حق اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة

إذا كان البرلمان هو صاحب السيادة التشريعية دستوريا، فإنه بإمكان رئيس الجمهورية تعطيل هذه السيادة من خلال لجوءه إلى تعديل الدستور (الفرع الأول)، أو إلى استفتاء صاحب السيادة في كل قضية يقدر أنها ذات أهمية وطنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحق في تعديل الدستور

كان يعتقد واضعي الدستور الفرنسي لعام 1791 أن الدستور يُمثل عمل مستقر، غير أن التجربة أثبتت عدم قدرة الدستور على تحدي كل المتغيرات، وان جموده يؤدي إلى تعطيل مبدأ سيادة الأمة وحققها في اختيار نظامها الدستوري، لذا فجمود الدستور إن كان يهدف لتحقيق إستقرار القواعد الدستورية، فإنه لا يجب أن يصل إلى درجة الثبات، عليه فإن الدستور الذي لا يسمح بإجراء تعديلات على أحكامه يكون قد حكم على نفسه بالسقوط عن طريق الثورة أو الانقلاب.⁽¹⁾

1- سعيان أحمد: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص 67.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

يُعتبر الدستور مجموعة من القواعد القانونية الأساسية الوضعية، وهي في الحقيقة تعبر عن الواقع أو انعكاس للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، ونظرا لأن دوام الحال من المحال، حيث أن هذه الظروف عرضة للتغير والتطور، وباعتبار أن العمل البشري عرضة للنقص والخلل، فلا بد أن تكون هذه القواعد قابلة لإجراء التعديلات اللازمة.

قامت الدولة الجزائرية بحركات دستورية رئيسية وجوهرية تجسدت في دساتير 1963، 1976، 1989، 1996⁽¹⁾. وقد جاءت كل عملية من هذه العمليات، إستجابة لعوامل وأوضاع سياسية وإجتماعية وإقتصادية جوهرية وجديدة، دمغت كل دستور بطبيعتها ودواعيها وأبعادها الخاصة فيما تضمنته من مبادئ وأسس وأحكام، فالتعديل هو حق الأجيال المتعاقبة في تجديد دساتيرها بما يتلاءم ويتكيف وتطلعاتها وظروفها الجديدة المختلفة وآفاق طموحاتها.

وهناك عدة طرق لتعديل الدستور أهمها وفقا للمبدأ الديمقراطي أن يتولى البرلمان مهمة تعديل الدستور (أ)، ونظرا لكفاءة السلطة التنفيذية وإحتكاكها بالواقع منح رئيس الجمهورية حق اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة (ب)⁽²⁾.

1-راجع بهذا الشأن: وزاني وسيلة: "الطريق البرلماني لتعديل الدستور"، الفكر البرلماني، العدد السابع عشرة 2007، ص56.
2-بشأن إجراءات تعديل الدستور راجع: نبالي فطة: دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات، مرجع سابق، ص223.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

أ- قيود المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور

مبدئياً، وخلافاً لدستور 1976 ودستور 1989، تبني دستور 1996 قاعدة المبادرة المشتركة بين رئيس الجمهورية والبرلمان لتعديل الدستور⁽¹⁾. لكن لكي تتم عملية التعديل البرلماني للدستور بصورة معقولة وموضوعية ومشروعة، فإن الدستور قيدها بمجموعة من الشروط الجوهرية، حتى تظل هذه العملية في حدودها، وفي دائرة التوازن بين الإستمرارية والإستقرار المؤسسي والمحافظة على دعائم مكونات الهوية الوطنية، وكافة التوازنات السياسية والإجتماعية للمجتمع والدولة⁽²⁾.

بمقابل إطلاق يد رئيس الجمهورية في هذا المجال، فقد أخضعت المادة 77 المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور لمجموعة من الشروط التي من شأنها جعل الدستور يتسم بالجمود في وجه ممثلي الشعب، ولعل أهم هذه الشروط، أولاً أن يتم الإقتراح بتعديل الدستور في دور إنعقاد عادي، وذلك من قبل ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معاً، وهو نصاب وإن كان سيشكل حضا أوفر للمصادقة لاحقاً، إلا أنه يعد قيد فعلي يغل حق البرلمان في المشاركة في العملية التأسيسية، خاصة إذا كان التعديل المراد اقتراحه يتعارض مع إرادة رئيس الجمهورية المسيطر سياسياً على البرلمان .

وحتى ولو تحققت هذه الأغلبية، فإن لرئيس الجمهورية سلطة كاملة في قبول المبادرة البرلمانية أو رفضها، حيث يمكن له إهمال الإقتراح وعدم عرضه على الإستفتاء الشعبي، وهو ما يفهم صراحة من نص المادة السابقة " ... يمكنه ... "، ودون أن يترتب عليه أي جزاء، ولا توجد وسيلة قانونية يمكن من خلالها تجاوز هذا الاعتراض.

1- تنص المادة 177 من الدستور على: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه". نحن الذين سطرنا.

2- وزاني وسيلة: "الطريق البرلماني لتعديل الدستور". مرجع سابق ص 60.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

إذا كان الدستور الساري المفعول، على خلاف الدساتير السابقة، قد منح البرلمان حق إقتراح تعديل الدستور، فمع إخضاعه هذا الحق للشروط السابقة من شأنه جعل الدستور جامد، مقابل ذلك يعتبر من⁽¹⁾ لصالح رئيس الجمهورية، الذي يملك حق تحريك وإقرار المبادرة، أما البرلمان فيقتصر دوره على التزكية وبذلك تنتفي سيادة البرلمان التشريعية. والملاحظ بصدد التعديل الدستوري أن عملية الإخطار مقتصرة على رئيس الجمهورية، حتى وإن كانت المبادرة برلمانية، وبذلك يمكن للرئيس صياغة قواعد تعلق حتى على القانون الأساسي للدولة *supra constitutionnel*⁽²⁾، ولعل مراد ذلك هو خطورة هذا الإجراء، حتى لا يكون سلاحاً في يد الأحزاب التي تملك الأغلبية البرلمانية، التي ليست في نفس الإتجاه السياسي مع الحكومة، بهذا عندما تطرح المسألة على المجلس الدستوري، فإنه يراقب التعديل مقارنة بالمبادئ العامة للمجتمع الجزائري، حقوق الإنسان والمواطن وحياته.

ب- هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور

على غرار الدساتير السابقة⁽³⁾ منح دستور 1996 في مادته 174 لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور، غير أن هذه المادة لم تقيد مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل الدستوري سوى بشرط شكلي وهو موافقة البرلمان على هذا التعديل حسب الإجراءات المطبقة على نص تشريعي، -مع العلم أن موضوع النصاب المشترك للموافقة البرلمانية على النص التشريعي فيه غموض، لعدم معالجة الدستور والقانون العضوي 99-02 لموضوع النصاب المطلوب للموافقة على نص تشريعي عادي⁽⁴⁾، -، وعليه فهو طرح غير مناسب لأن

1- للتفصيل في موضوع أنواع الدساتير راجع: د. محمد نصر مهنا: في النظام الدستوري والسياسي، مرجع سابق، ص 226.
2-DJEBBAR –(A) "Le conseil de la nation," op.cit,p113...

3- راجع المواد: 71 من دستور 1963-91/1976-163-1989.

4- للمزيد من المعلومات راجع: لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 83 و 84.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

التعديل يتعلق بتعديل القانون الأساسي للدولة ومن ثم وجب وضع إشتراطات تتماشى مع أهمية وخطورة النص محل التعديل.

بعد تصويت البرلمان يعرض التعديل على الإستفتاء الشعبي خلال 50 يوما الموالية لإقراره⁽¹⁾، مع الإشارة إلى أنه وفقا للمادة 176 من الدستور يمكن لرئيس الجمهورية تفادي هذا الإجراء -أي- عدم عرضه على الاستفتاء الشعبي، حيث يمكنه إصدار القانون المضمن التعديل الدستوري متى أحرز ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات غرفتي البرلمان مجتمعين، وذلك بعد أن يكون المجلس الدستوري قد أبدى رأيه الموافق على التعديل⁽²⁾. إن الشروط السابقة لا تشكل قيودا فعلية على رئيس الجمهورية بحكم السيطرة الحزبية على مقاعد البرلمان وتبعية المجلس الدستوري للسلطة التنفيذية. ولقد إستعمل رئيس الجمهورية حقه في تعديل الدستور عن طريق الإستفتاء بمقتضى المرسوم الرئاسي 348/96 المؤرخ في 14-10-1996 المتضمن إستدعاء الهيئة الناخبة للإستفتاء حول مشروع التعديل، كما إستعمل حقه هذا دون إستفتاء وذلك من خلال المجلس الدستوري في 01-04-2002، وكذا من خلال القانون 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008⁽³⁾، ومع العلم أن هذا التعديل يمس بالتوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية، فإنه لم يُعرض على الإستفتاء الشعبي.

تظهر أهمية المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية، في أنه لا يوجد ما يمنعه من اقتراح تعديلات من شأنها العمل على زيادة إخضاع البرلمان للسلطة التنفيذية.

1-المادة 174 من الدستور: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي. يعرض التعديل على إستفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره. يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب".

2-المادة 176: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

3- القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 63 ص 08، للتفصيل راجع: بلحاج صالح: المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 208.

الفرع الثاني: الإستفتاء الشعبي آلية فعالة لتجاوز البرلمان

لم يعد البرلمان الجهة الوحيدة المكلفة بسن القوانين، حيث توجد إلى جانب القوانين البرلمانية قوانين إستفتاءية، من خلالها، يمكن لرئيس الجمهورية الاتصال مباشرة مع صاحب السيادة، يتمثل الاستفتاء في اخذ رأي الشعب السياسي حول موضوع يهم الأمة. تتعدد صور الإستفتاء وتتعدد تقسيماته حسب الزاوية التي ينظر منها، فمن حيث الموضوع يختلف الإستفتاء باختلاف الموضوعات التي يتناولها، لذا قد يكون إستفتاء دستوري أو تشريعي أو سياسي، ومن حيث وقت إستعماله قد يكون سابقا أو لاحقا على القانون، ومن حيث وجوبه ينقسم إلى إستفتاء إجباري وإستفتاء إختياري، من حيث القوة الإلزامية ينقسم إلى إستفتاء ملزم وإستفتاء إستشاري- وإن كان لإرادة الشعب قيمة سياسية وأدبية كبيرة في الدول الديمقراطية-، من حيث طبيعته يميز بين الإستفتاء الشعبي referendum والإستفتاء الشخصي أو السياسي plébiscite⁽¹⁾.

ورغم أهمية الإستفتاء بإعتباره من وسائل الديمقراطية المباشرة، إلا أن السلطة التنفيذية غالبا ما تستغل هذا النظام لغير الغاية الديمقراطية التي وجد من أجلها، منتهكة في ذلك أصول الإستفتاء بهدف تكريس هيمنتها على باقي السلطات في الدولة.

ترجع مؤسسة الإستفتاء في الجزائر إلى ما قبل الإستقلال وبالتحديد إلى تاريخ 01 جويلية 1962 الذي تم فيه تقرير المصير، وبذلك يعتبر مكسبا من المكاسب الشعبية، وبعد ذلك عرفت الجزائر عدة استفتاءات كان آخرها قانون الوثام المدني⁽²⁾.

ولقد كرس دستور 1996 الإستفتاء بمقتضى المواد، 07 الفقرة الرابعة و 77 الفقرة العاشرة بإعتباره حق شخصي (أ)، ومطلق لرئيس الجمهورية (ب).

1- للتفصيل في صور الإستفتاء راجع: محمد عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الثانية، مرجع سابق، ص 228.

2- تتجلى التطبيقات التي مارستها الدولة الجزائرية في هذا المجال في الإستفتاءات التالية:

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

أ-الاستفتاء حق شخصي لرئيس الجمهورية

إستنادا للمادة 87 الفقرة الثانية من الدستور⁽¹⁾، يدخل الإستفتاء ضمن الاختصاصات الدستورية الشخصية المحفوظة لرئيس الجمهورية، والتي لا يجوز تفويضها، عليه إذا طرح القانون للإستفتاء بهذا الشكل فإنه يستهدف مباشرة شخص الرئيس، حيث عادة ما يعتقد الشعب أنه مدعو للتصويت ليس على نص قانوني إنما على السياسة الرئاسية، وهو ما يعرف بنظام الإستفتاء السياسي⁽²⁾، وخير دليل على ذلك قانون الوئام المدني، حيث فسرت النتائج الايجابية على أنها تأكيداً لشرعية الرئيس وتسليماً من الشعب بصحة السياسة الرئاسية.

ما يزيد الأمر تعقيدا وتقوية لمركز وشخصية رئيس الجمهورية، أن التصويت من قبل الشعب سيتم جملة VOTE EN BLOC، مع العلم أن غالبية الهيئة الناخبة لا تفقه الأمور القانونية، بالتالي سيكون التصويت لا على القانون إنما على شخص الرئيس vote de

Confiance

- إستفتاء 20-09-1962 المتعلق بإنشاء المجلس التأسيسي.
- إستفتاء 08-09-1963 المتعلق بإنشاء الدستور.
- إستفتاء 27-06-1976 المتعلق بإنشاء الميثاق الوطني.
- إستفتاء 19-11-1976 المتعلق بإنشاء الدستور.
- إستفتاء 16-01-1986 المتعلق بإنشاء الدستور.
- إستفتاء 03-11-1988 المتعلق بتعديل الدستور.
- إستفتاء 23-02-1989 المتعلق بتعديل الدستور.
- إستفتاء 28-11-1996 المتعلق بتعديل الدستور.
- إستفتاء 19-09-1999 المتعلق بقانون الوئام المدني.
- إستفتاء 29-09-2005 حول الميثاق من أجل السلم.

1-تنص الفقرة الثانية من المادة 87 من الدستور: "كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء،...".
2-للتفصيل في ماهية الإستفتاء السياسي راجع: د حلمى محمد: المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص 166.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

فأضحى الإستفتاء إمتياز يستعمله رئيس الجمهورية، ليضع خصومه في البرلمان في تعارض مع صاحب السيادة، ليحقق بذلك لنفسه النصر، وعادة ما يلجأ الرئيس لهذا الحق في حالة التيقن أن وجهة نظره ستحضى بالموافقة الشعبية.

إذا كان الإستفتاء هو أكثر الطرق الديمقراطية لممارسة السيادة الشعبية دون وساطة من طرف المواطنين، والتعبير عن الإرادة العامة للشعب إزاء قضايا وطنية، ونصوص قانونية هامة في تنظيم سلطة الدولة، أو إتخاذ موقف تحكيمي في بعض الحالات ، فإنه في الحقيقة- وفقا للأوضاع السابقة- يشكل وسيلة لإستبعاد الشعب ونوابه في البرلمان من اتخاذ القرار.

إن جعل الإستفتاء حق شخصي لرئيس الجمهورية، يجعل منه وسيلة لتجاوز البرلمان في التشريع، حيث لا يوجد أي ضمان دستوري لإحترام المجال المخصص للتشريع البرلماني، عليه يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل من خلال الإستفتاء في أي موضوع، ولو كان محفوظا للبرلمان، سواء كان ذلك في مجال القوانين العادية أو القوانين العضوية، بهذا أصبح الاستفتاء الذي كان وسيلة لممارسة السيادة، أداة فعالة للحد من هذه السيادة التي يمارسها الشعب من خلال نوابه في البرلمان⁽¹⁾.

1--لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص184.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

ب- الإستفتاء حق مطلق لرئيس الجمهورية

يذهب الإتجاه العالمي في ممارسة حق الإستفتاء إلى تحديد الموضوعات التي ستكون محلا للإستفتاء- وخارجها يكون لزاما الحصول على إذن - ، وذلك إما في صلب الدستور أو في قوانين مكملة من جهة ،ومن جهة أخرى إلى تحديد مجموعة من الضوابط الواجب تحققها قبل اللجوء إلى الاستفتاء⁽¹⁾ ، غير أنه يلاحظ على المواد 07 الفقرة الرابعة و77 الفقرة العاشرة من الدستور⁽²⁾ بالإضافة إلى عموميتهما،أنهما فسحتا المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية لتدعيم سمو مركزه على حساب البرلمان.

حيث لم تورد هذه المواد أي تحديد للظروف والشروط التي يتم من خلالها اللجوء إلى الاستفتاء،بل رسمت فقط الغاية المرجوة من ذلك⁽³⁾ ،وهذا خلافا للدستور الفرنسي الذي قيد الاستفتاء ببعض الشروط⁽⁴⁾ كماقترح الحكومة وموافقة المجلسين معا وذلك عملا بأحكام المادة 11 من دستور سنة 1958.⁽⁵⁾

-
- 1-راجع بهذا الصدد:الطماوي سليمان محمد: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية،مرجع سابق ص54.
 - 2-الفقرة الرابعة من المادة 07 من الدستور:"لرئيس الجمهورية أن يلتحأ إلى إرادة الشعب مباشرة".
 - الفقرة العاشرة من المادة77:"يضطلع رئيس الجمهورية،بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور،بالسلطات والصلاحيات الآتية:
" -يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء".
 - 3-بوقفة عبد الله :آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري،مرجع سابق.ص42.
 - 4-للتفصيل راجع:بن سباغ نورة:مجال القانون واللانحة في الدستور الجزائري لسنة 1989. ، مرجع سابق ص65.
 - 5-والتي تنص على:

«le Président de la République ,sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées , publiée au journal officiel , peut soumettre au referendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ,sur des reformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la constitution , aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le referendum est organisé sur proposition du gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le referendum a conclu a l'adoption du projet de loi, le président de la république promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

يُهيأ الإستفتاء بهذا الشكل المفتوح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاوز سلطة البرلمان، وذلك في كل الظروف الاستثنائية والعادية على حد سواء، ذلك لأن اللجوء إلى الإستفتاء يعد أمر متروك لسلطته التقديرية، فهو الذي سيقدر ما إذا كان مشروع القانون سيقدم للبرلمان للموافقة عليه أم سيتم تجاوزه عن طريق تقديمه مباشرة للشعب .

قد يتم اللجوء إلى الإستفتاء في حالة إحتمال رفض البرلمان للمشروع، أو حالة إمكانية حدوث انقسامات خطيرة بين أعضائه، كما قد يرد على القوانين بعد تصويت البرلمان عليها بالرفض⁽¹⁾.

إضافة لعدم وضع ضوابط وشروط للإستفتاء فقد جاء مجاله واسعاً، لذا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الإستفتاء في كل قضية ذات أهمية وطنية، ومع عدم تحديد ماهية⁽²⁾ هذه الأخيرة، فإنها متروكة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، مما يعني أنه من الإمكان أن ينصب موضوع الإستفتاء على مجال القانون.

ومن ثم غدا بإمكان السلطة التنفيذية معالجة ما تراه من مواضيع قد يصعب تمريرها عن طريق البرلمان، أو أن تهتمش هذا الأخير لسبب أو لآخر .

كما أن لهذه الوسيلة معنى آخر، حيث تمنح لرئيس الجمهورية إمكانية تجديد شرعيته عن طريق التصديق الشعبي على موضوع تحت ستار الأهمية الوطنية.

1- عبد الرضا حسين الطعان: تركّز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية، مرجع سابق ص 273.

2- من خلال تطبيقات القضاء الدستوري المقارنة يمكن رصد القضية ذات الأهمية الوطنية من خلال العناصر الآتية:

- أن يكون الموضوع يتعلق بقضايا أو مسائل تهم الشعب بأسره بصورة أساسية.

- إحترام قواعد الإختصاص الدستوري لسلطات الدولة، بحيث يكون الدستور لم يحدد أسلوب لمعالجة القضية المطروحة كأن يجعلها مثلاً من المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية-وزاني وسيلة: "الإستفتاء طرق الديمقراطية في الجزائر"، الفكر البرلماني، العدد الرابع عشرة-2006 ص 82.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

ما يزيد من أهمية الإستفتاء أنه قرار إداري يدخل ضمن أعمال السيادة التي تفلت من الرقابة القضائية⁽¹⁾، كما إقتصرت المادة 163 من دستور 1996 على النص على أن المجلس الدستوري يسهر على صحة عمليات الاستفتاء، إلا أن المادة 165، فضلا عن كون سلطات الإخطار⁽²⁾ من نفس اللون السياسي، لم تجعل الإستفتاء من المجالات التي يتدخل المجلس الدستوري للنظر في مدى دستوريته، وبهذا جعل المؤسس الدستوري هذه القوانين أعلى من القوانين التي يسنها صاحب الاختصاص الموصوف بالسيادة، والذي يترتب على ذلك هو تقليص دور البرلمان في مجال التشريع كلما عالج الإستفتاء موضوعا يندرج ضمن إطار القانون .

وتختلف القيمة القانونية للإستفتاء حسب المجال المتدخل فيه ما إذا كان دستورا أو معاهدة أو قانونا عضويا أو عاديا أو لائحة⁽³⁾.

صحيح أنه لا ديمقراطية دون شعب، وليس هناك تعبير أرقى من إرادة الشعب صاحب السيادة، غير أن عدم الضبط الشكلي والموضوعي للإستفتاء، بالشكل السابق سيؤدي إلى انتزاع السيادة التشريعية للبرلمان، مما يشكل مساسا بالسيادة الشعبية المفوضة للبرلمان⁽⁴⁾.
لهذه الأسباب هل يعتبر الاستفتاء بالصورة التي جاء عليها في الدستور جامعا لمظاهر الديمقراطية المباشرة وبالتالي السيادة الشعبية؟

- 1-لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص183.
2-بشأن محدودية سلطات الإخطار راجع،نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص249.
3- للتفصيل:لوناسي ججيقة: مرجع اعلاه ص184.
4-راجع: خرباشي عقيلة:العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.مرجع سابق ص170.
-عبد الرضا حسين الطعان: تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية.مرجع سابق ص284.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

يُعتبر الشعب صاحب السيادة ومصدر كل السلطات، على ذلك فصاحب الأمر يختص بمباشرة سلطته السيادية بذاته، ولكي تتأتى هذه الممارسة، يفترض أن يساهم جميع أعضاء المجتمع على قدم التساوي في ذلك ، غير أنه عمليا ليس بوسع الشعب أن يحكم نفسه بنفسه ومن ثم فهو يحتاج إلى نواب، والذين سيفوض لهم ممارسة سلطته ،وبالرجوع إلى أحكام المادة174من دستور 1996 نجده يقر لرئيس الجمهورية بإعتباره الناخب الكبير سلطة تحريك ممارسة الشعب لسيادته ،وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد ضرب قيدا على ممارسة الشعب لسيادته، لذا يستنتج من ذلك أن مدلول الإستفتاء على ضوء ما استقر عليه النظام الدستوري الجزائري يعد خروجاً على مقتضى السيادة الشعبية، ومراد ذلك ،أن تخويل الرئيس شخصيا هذه السلطة، يعني أن للهيئة التنفيذية وحدها أن تقرر متى وكيف سيمارس مصدر كل السلطات لسيادته ،والعلة في ذلك، هو تشكيك المؤسس في صرامة وكفاءة الهيئة التشريعية.(1)

1--بوقفة عبد الله :آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري..مرجع سابق.ص41.

المطلب الثاني: المعاهدة مجال خصوصي لرئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية عبر جميع الدساتير الجزائرية بسلطة هامة في ضبط السياسة الخارجية للدولة⁽¹⁾، فإذا كانت سلطة المبادرة بالقوانين سلطة مشتركة بين المؤسسة التشريعية والتنفيذية، فإن المبادرة بالتشريع على المستوى الدولي عن طريق إبرام المعاهدات والمصادقة عليها، مهمة محصورة على رئيس السلطة التنفيذية .

تعد المعاهدات الدولية، كسلطة دستورية يستحوذ عليها رئيس الجمهورية، آلية هامة للحد من صلاحيات البرلمان التشريعية كونها تسمو على القانون (الفرع الأول)، أما دور البرلمان في هذا المجال فهو شبه معدوم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مكانة المعاهدة الدولية في هرم القوانين

المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون (أ)، وبالتالي يجب على القوانين أن تحترم نص المعاهدة ولا تُخالفها (ب).

1-راجع المواد: 42 من دستور 1963/والمادة 111فقرة 01 و16 و17 من دستور 1976/والمادة 74فقرة-02 و03 و10 و11 من دستور 1989/المادة 122 والمادة 77فقرة 01 و02 و03 و11 والمادة 78فقرة 10 والمادة 97 والمادة 131 من دستور 1996.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

أ- المعاهدة تسمو على القانون

لا توجد قاعدة دولية تنص صراحة على سمو المعاهدات على القانون الداخلي، كون أن إيجاد قاعدة موحدة يتعارض مع مبدأ سيادة الدول، بإعتبارها أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون الدولي المعاصر، لذا إكتفت معاهدة فيينا لقانون المعاهدات⁽¹⁾ في المادة 27 منها بالنص على عدم جواز التمسك بالقانون الداخلي كسبب لعدم تنفيذ الالتزامات الدولية، لكن دون أن توضح مكانة المعاهدة الدولية في النظام القانوني الداخلي للدول⁽²⁾.

من مظاهر السيادة أن تحدد الدولة العلاقة بين ما تبرمه من معاهدات وبين قوانينها الداخلية، على هذا، إختلفت الدول في تحديد هذه المكانة، فالبعض من الدول جعلها أسمى من الدستور، والبعض الآخر جعلها في مرتبة أدنى⁽³⁾.

أما النظام الدستوري الجزائري، أعاد النظر في مكانة المعاهدة الدولية⁽⁴⁾ حيث نص صراحة في المادة 132 من دستور 1996 على أن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، ولعل مراد ذلك يعود إلى سمو السلطة المختصة بإبرامها والمصادقة عليها .

1-قواعد القانون الدولي الخاصة بإبرام،سريان ،صحة،آثار،تفسير،تعديل،إلغاء،نهاية المعاهدات الدولية ،منظمة بأحكام معاهدة فيينا لقانون المعاهدات،المبرمة عام 1969 بين 110 دولة،وذلك بناء على المشروع المعد من قبل لجنة القانون الدولي لجمعية الأمم المتحدة ،ويعد مداولة هذه الأخيرة ،وقد دخلت هذه المعاهدة حيز التنفيذ عام 1980 ،والتي صادقت عليها 35 دولة.

2-لمزيد من المعلومات:عبد الكريم بوزيد المسماري: دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدات الدولية، دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية 2009.ص66.

3- المرجع ذاته، ص49.

4-راجع المادة159 من دستور1976،وراجع أيضا في هذا الصدد:

KANOUN (N) et TALEB (T): "de la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie", in ELMOUHAMED ; numéro 03/2005,p19.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

ولا تسري قاعدة سمو على المعاهدات ذات الشكل المبسط، كذلك الخاصة بتسليم المجرمين، الجمارك، المالية، والاقتصاد، العلاقات الدبلوماسية، الطيران، البريد، الثقافة، الرعاية الإجتماعية، وقد يعود سبب ذلك، أنه لو إترف المشرع بقاعدة سمو الإتفاق ذات الشكل المبسط على القانون، لأصبح في مقدور السلطة التنفيذية تجاوز البرلمان كلما أرادت ذلك، عن طريق التكييف القانوني والسياسي للأداة المتدخل بها في إبرام العمل الدولي على أساس أنها إتفاق دولي، وبهذا سيفضح الأمر⁽¹⁾. يكمن الفرق بين المعاهدات التي عالجتها المادة 132 من الدستور والمعاهدات ذات الشكل المبسط، في طريقة عقد الإتفاق والدخول حيز التنفيذ، حيث تتطلب الأولى التصديق من الجهات المختصة ووفقا للأوضاع الدستورية، في حين تدخل الثانية حيز التنفيذ بمجرد التوقيع عليها ودون إتباع الإجراءات الشكلية لإبرام المعاهدات ولا يتدخل رئيس الجمهورية عادة في عقدها، بل تتم بواسطة وزراء الخارجية أو الممثلين الدبلوماسيين⁽²⁾، وفي هذا الصدد يرى جون جاك روسو أنه لا يوجد تدرج بين المعاهدة والإتفاق ذات الشكل المبسط رغم اختلافهما في الشكل، حيث يمكن تعديل وإنهاء معاهدة بمقتضى هذا الإتفاق، ولعل أخطر الأمور هي التي تعدل بالإتفاق⁽³⁾.

وإعتبارا أن الجزائر قد صادقت على معاهدة فيينا دون تحفظ على المادة 27 منها بمقتضى المرسوم 222/97⁽⁴⁾، يمكن القول أن دراسة مكانة المعاهدة في النظام القانوني الجزائري دون أهمية، لإعتبار أن الدولة لا يمكنها التمسك بقانونها الداخلي للنتصل من التزاماتها الدولية، وبمفهوم المخالفة فإن المعاهدة تسمو على القانون الداخلي .

1-يوغزالة محمد ناصر:التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون، جامعة الجزائر 1996.ص276.

2-عبد الكريم بوزيد المسماي: دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدات الدولية، مرجع سابق ص26.

3-يوغزالة محمد ناصر، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون.مرجع أعلاه ص277.

4-مرسوم 87-222 مؤرخ في 13 أكتوبر 1987 يتضمن الإنضمام مع تحفظ إلى إتفاقية فيينا المبرمة في 23 ماي 1996 ج ر رقم 42 لسنة 1987 .

ب- أثر تعارض المعاهدة مع القانون الداخلي

استقرت أحكام القضاء الدولي على ترجيح تطبيق أحكام المعاهدة الدولية عند تعارضها مع الدستور، بحيث أنه إذا كانت دولة طرف في معاهدة دولية وتضمنت تلك المعاهدة نصا مخالفا لدستورها فإنه لا يقبل منها الاحتجاج بأن دستورها يناقض المعاهدة التي صادقت عليها، مما يدل أن هذه الأخيرة أسمى من الدستور -في نظر القضاء الدولي- مما يتطلب من الدول تعديل دستورها قبل المصادقة على هذه المعاهدة⁽¹⁾.

إذا حدد المشرع الوطني مكانة المعاهدة داخل النظام القانوني الداخلي، فإن ذلك سيكون له اثر مباشر في ترجيح احدهما على الآخر في حالة التعارض، وقد حسم الدستور الجزائري مشكلة التعارض بين المعاهدة والقانون الداخلي من خلال النص صراحة على أن المعاهدة تسمو على القانون، سواء كانت سابقة أو لاحقة له.⁽²⁾ لكن لا تنسخ المعاهدة تلقائيا القانون الداخلي المتعارض معها، إلا إذا تضمنت نصا بذلك، فالفسخ لا يرجع عادة إلى المعاهدة -كونها قائمة على الرضائية- وإنما يرجع ذلك إلى المشرع الوطني، وكذا إلى الجهاز المكلف بالرقابة الدستورية إذا تم إخطاره بذلك، و هناك من يرى عكس ذلك بالقول أن المعاهدة تنسخ تلقائيا القانون الداخلي لإعتبارها بعد المصادقة عليها من التشريع الداخلي، وما دام أن الدستور قد حدد مكانة المعاهدة الدولية في هرم القوانين، فإن ذلك معناه الاعتراف صراحة بقاعدة تنافس القوانين والتي فحواها إبعاد القانون الأدنى المعارض للقانون الأعلى منه⁽³⁾.

1- KANOUN (N) et TALEB (T) : « De la place des traités internationaux . », op.cit,p21.

2- للتفصيل راجع عبد الكريم بوزيد المسماري: دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدات .، مرجع سابق ص215.

3- بوغزالة محمد ناصر:التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي.مرجع سابق،ص217.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

يترتب على سمو المعاهدة الدولية على القانون نتائج مهمة، أولها، عدم جواز التشريع بما يخالف المعاهدة، وثانياً، إلغاء جميع القوانين السارية المفعول والمخالفة للمعاهدة المصادق عليها، وبهذا تكون سلطة رئيس الجمهورية في التشريع أقوى، حيث بإمكانه تعطيل قانون أقره البرلمان أو قيد الدراسة، عن طريق الانضمام أو إبرام معاهدات مخالفة⁽¹⁾ لهذا القانون بإعتبارها ستكون الأولى بالتطبيق⁽²⁾.

وتطبيقاً للمادة 132 من دستور 1996، فإن المعاهدة تقيد التشريع البرلماني، وهو ما أكده المجلس الدستوري في قراره رقم 01 المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الإنتخابات بشأن المادة 06 منه، والمتضمنة شرط الجنسية الأصلية للزوجة بالنسبة للمرشح للانتخابات، حيث قضى بمخالفتها لإتفاقيات صادقت عليها الجزائر، والمتعلقة بمعاهدة الأمم المتحدة لسنة 1966 الموافق عليها بمقتضى القانون 08/89 المؤرخ في 25-04-1989، بالإضافة إلى الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المصادق عليها بالمرسوم 37/87 المؤرخ في 13-02-1987⁽³⁾.

1- بن سباغ نورة: مجال القانون واللائحة في الدستور الجزائري لسنة 1989، مرجع سابق ص 92.

2- عبد الكريم بوزيد المسماري: دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدات الدولية، مرجع سابق ص 60.

3- KANOUN (N) et TALEB (T): " « De la place des traités internationaux. » ,op.cit,p.24.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

الفرع الثاني: قصر دور البرلمان في المعاهدة الدولية

بالإضافة إلى حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان (أ)، يقتصر دور هذا الأخير على المصادقة على مشروع المعاهدة أو رفضه جملة مع التسبب أو تأجيل الموافقة (ب).

أ- حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان

باعتبار رئيس الجمهورية المسؤول الأول عن رسم السياسة الخارجية للدولة بمقتضى المادة 77 الفقرة الثالثة من دستور 1996، فقد منحه المادة 131 سلطة إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، كسلطة شخصية، لا يجوز تفويضها. مقابل ذلك، فقد حصرت نفس المادة صلاحية البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات دون غيرها⁽¹⁾، فلا يمكن دستوريا لرئيس الجمهورية المصادقة على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص وكذا التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عليها صراحة⁽²⁾.

تمر المعاهدات أمام البرلمان بنفس مراحل التصديق على أي قانون عادي، حيث تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليحيلها إلى لجنة الشؤون الخارجية، والتي ستقوم بتحضير تقرير خاص بشأنها، ليتم عرضه مع نص المعاهدة على الموافقة الصريحة للمجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، ليتم إصدارها ونشرها لاحقا⁽³⁾.

1- راجع المادة 131 من دستور 1996.

2- KANOUN (N) et TALEB (T): « De la place des traités internationaux », op.cit,p20..

3- راجع بهذا الصدد: لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 275.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

وحتى بصدد رقابة مدى دستورية المعاهدات، فمبدئياً إهتم المشرع بعدم تعارض المعاهدة مع الدستور، فطبقاً للمادة 168 من دستور 1996 والتي تنص على "إذا إرتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاق أو إتفاقية فلا يتم المصادقة عليها"، يُستنتج من هذه المادة بمفهوم المخالفة أن رئيس الجمهورية إذا أراد الإنضمام أو المصادقة على مثل هذه المعاهدة، فلا بد من تعديل الدستور، وإذا كان هناك إمكانية لإثارة عدم دستورية المعاهدات الواردة في المادة 131، فبغض النظر عن إستحالة تحقق الحالة، نظراً لصفة الجهات المخول لها حق الإخطار، فإنه لا يمكن إثارة هذا الأمر بالنسبة لإتفاقيات الهدنة والسلم الواردة في المادة 97، كونها تعرض بشكل تلقائي قبل المصادقة عليها على المجلس الدستوري وهو ما يفيد أننا أمام رقابة سابقة⁽¹⁾.

يُعد رئيس الجمهورية، مع تقييد تدخل البرلمان في رسم السياسة الخارجية للدولة، المشرع الوحيد في رسم هذه السياسة، وبذلك يكون الدستور قد زود رئيس الجمهورية بآلية لتقييد البرلمان وتجريده من اختصاصه التشريعي، وهو ما يظهر جلياً في زيادة ضيق سلطة البرلمان عندما يكون الموضوع معاهدة دولية .

ب- المصادقة بدون مناقشة

إن سمو المعاهدات على القانون، وفقاً للمبدأ الديمقراطي، لا بد أن يرتبط بالبرلمان حيث يوجد ممثلي الشعب، والذين سيمنحون المعاهدة تلك الخاصية، ولا يجوز لرئيس الجمهورية القيام بهذا الدور لأن البرلمان في إقراره لسمو للمعاهدات سيتخذ التدابير اللازمة لتحقيق هذا السمو.

1- راجع المادة 97 الفقرة الثانية من دستور 1996.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

إلا انه بالإضافة إلى حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان، فإن دور هذا الأخير⁽¹⁾ وفقا لأحكام المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل والمتمم، والمادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 والتي تنصان على أنه "لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات أو المعاهدات المقدمة إلى المجلس الشعبي الوطني محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل ، يقرر المجلس الشعبي الوطني /مجلس الأمة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله ،يجب تعليل الرفض أو التأجيل" . يقتصر المصادقة على مشروع المعاهدة أو رفضه جملة مع التسبب أو تأجيل الموافقة⁽²⁾ .

فليس بوسع البرلمان مناقشة المعاهدة مادة بمادة أو تعديل محتواها ،أو حتى تقديم توجيهات أو توصيات بل ودون حتى إمكانية رفض مشروع المعاهدة، وبغض النظر من الجانب السياسي الذي هو في صالح رئيس الجمهورية، فإنه يمكن لهذا الأخير تجاوز البرلمان وعرضها مباشرة على الاستفتاء الشعبي باعتبارها قضية ذات أهمية وطنية⁽³⁾ .

1-بل وأن المجلس الدستوري في رأيه رقم 10 المؤرخ في 13-05-2000 ،أخرج كل ما يتعلق بالمعاهدات الدولية من نظام المجلس الشعبي الوطني حيث نصت المادة 67 من النظام الداخلي موضوع الإخطار على انه : "طبقا لأحكام المادة 131 من الدستور نتعرض النصوص المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية بكاملها للتصويت بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة". وبحكم أن هذه المادة حسب رأي المجلس الدستوري تمس بصلاحيات سلطات أخرى -رئيس الجمهورية- يكون المجلس الشعبي الوطني قد أخل بالتوزيع الدستوري للإختصاصات مما يتوجب إخراج هذه المادة من نظامه الداخلي.

2- KANOUN (N) et TALEB (T): « De la place des traités internationaux. », .op.cit,p20..

3-راجع كل من :مصطفى صالح العماوي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري. مرجع سابق ص263.

-بوqqة عبد الله:الدستور الجزائري نشأة-فقهها-تشريعا-القانون الدستوري للجمهورية،مرجع سابق ص81.

- عبد الرضا حسين الطعان: تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية،.مرجع سابق ص469.

الباب الثاني الفصل الثاني تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

يحب الإشارة إلى إن النظام الداخلي لمجلس الأمة، لم يتناول كيفية الموافقة -أي- الأغلبية المطلوبة، على مشروع المعاهدة، وهذا لا يعني أن المجلس غير مختص بذلك، فالدستور واضح في تخويل هذه الصلاحية لكل من غرفتي البرلمان، وكل ما في الأمر هو تطبيق القواعد العامة للتصويت على القوانين على مستوى هذا المجلس⁽¹⁾.

خلاصة القول أن قيادة الشؤون الخارجية، أو بالأحرى صياغة قواعد القانون الدولي تتركز فعلا في يد رئيس الجمهورية، أما دور البرلمان فيقتصر على التدخل في بعض المعاهدات وذلك على سبيل المصادقة الشكلية، بل وحتى في حالة عدم الرجوع إلى البرلمان فإن المعاهدة ستنتج آثارها على المستوى الدولي وفقا للمادة 27 لإتفاقية فيينا، وسيكون لذلك أثر بالغ على القانون الداخلي.

1- KANOUN (N) et TALEB (T): « De la place des traités internationaux. », ... , op.cit,p20..

الخاتمة

من المتعارف عليه أن الوظائف الأساسية في الدولة عادة ما تتولاها ثلاثة هيئات عامة، والمتمثلة في السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، كما أن المتداول عليه في العصر الحديث، أن هذه السلطات تقوم على أساس الفصل المرن بينهما والقائم على فكرة التعاون والتوازن، بحيث تضطلع كل سلطة بصلاحياتها الدستورية مع مراقبة بعضها البعض، وتوقيف إحداها الأخرى إذا اقتضى الأمر ذلك عملاً بمبدأ السلطة تحد السلطة، قصد منع أي تجاوز أو تعسف أو استبداد محتمل.

حاول النظام الدستوري الجزائري، بحثاً عن صورة الدولة المتحضرة، المحترمة لحقوق وحرية الإنسان، مسايرة التطورات الحاصلة على مستوى الأنظمة السياسية، القائمة على الديمقراطية والتعددية الحزبية وحرية الرأي والتعبير والتداول على السلطة بطرق سلمية وحضارية، وبقي ظاهرياً متحفظاً بكافة الأسس القائمة على التعاون والتوازن بين السلطات، لا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك لأسباب موضوعية وأخرى عملية.

لم يعد بوسع ممثلي الشعب في البرلمان من الناحية العملية - بسبب عجز أعضائه عن فهم حقيقة المسائل المعقدة - ضمان إعداد القوانين بكل سيادة، وهو أمر فرضته حاجيات الدولة الحديثة والتي لم تعد تتوافق مع ضرورة أن تكون القوانين منبثقة من البرلمان.

بهذا فمن اليسر تحديد باعث السيطرة التنفيذية، كون أن ذلك ليس بالأمر العفوي أو محل صدفة، فضرورات هذا الزمان هي التي فرضتها كسلطة قوية ليس عليها من سلطان، لأن الدولة الحديثة عليها أن تتدخل أكثر فأكثر في الحياة الوطنية، ومن هنا فإن الجزائر بإعتبارها

من دول العالم الثالث تواجهها عدة مشاكل، سواء سياسية أو إقتصادية، وبالتالي لابد من وجود سلطة تنفيذية قوية لمواجهة الأزمات والتعامل معها⁽¹⁾، وقد ترسخ هذا الإعتقاد أكثر في الوقت الراهن، إذ يمكن القول أن العهد الذي كان فيه شعار الدولة "دعه يعمل دعه يمر" قد مضى ، وبالتالي ليس هناك من مكان لدولة ضعيفة في ظل العولمة والشمولية ، والتي تستدعي إتخاذ قرارات سريعة وعاجلة لا تحتمل النقاش البرلماني، بل أن مقتضيات التخطيط الإقتصادي تفرض تواجد إدارة متماسكة ومتلاحمة لمواجهة الأمور المستعجلة، ومن أجل هذا، فُرضت سيطرة الهيئة التنفيذية على المجال الداخلي والخارجي، وبالتالي بسطت يدها على المجال التشريعي⁽²⁾.

إن قيام الهيئة التنفيذية بسن القوانين على هذا المنوال، بعد إن أصبحت البرلمانات عاجزة عن ذلك ، أمر صائب، ولكنه غير كافي لإعتبار أن تدخل الهيئة التنفيذية لممارسة العمل التشريعي لا يمثل مجرد علاج للضعف البرلماني، إنما هو محكوم بوظيفة الدولة في المجتمعات الحديثة فبعدما إقتصرت دورها في ظل المذهب الفردي على حماية الأمن الداخلي والخارجي وإقامة القضاء بين الأفراد -وهو ما يسمى بنظام الدولة الحارسة- ، وبسبب إتسام مظاهر الحياة بطابع تقني فني متخصص تحول دور الدولة إلى تدخلية - وهو ما يسمى بدوره بنظام الدولة المتدخلة وذلك بالخصوص في الميدان الإقتصادي - ، لذا لم يعد دورها مقصور على حماية الحقوق والحريات بل تعدى الأمر إلى تنظيم الحياة بهدف توفير حياة أفضل للمواطنين⁽³⁾.

1- زعموم كمال-بوديار حسني: "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص105.
2- في أسباب فرض السلطة التنفيذية نفسها على المجتمعات المعاصرة راجع: كاييس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، مرجع سابق، ص182.
3- للتفصيل راجع: عبد الرضا حسين الطعان: تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية، مرجع سابق ص306 راجع كذلك: محمد نصر مهنا: في النظام الدستوري والسياسي، مرجع سابق، ص209.

كما ساهم في تعاضم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية المركز السامي الذي يحتله رئيس الجمهورية الناتج عن مصدر شرعيته، فباعتباره منتخب من قبل الشعب مباشرة فإنه يعتبر الممثل الفعلي للشعب والمعبر عن إرادته والقائم على رعاية مصالحه بخلاف البرلماني الذي لم ينتخب إلا من قبل دائرته، وبالتالي فإنه لن يمثل إلا مصالحها، لا مصالح الأمة جمعاء (1).

رغم إتيان دستور 1996 ببعض التعديلات المتعلقة بالسلطة التشريعية التي هدفها إعادة الاعتبار لهذه الهيئة كإنشاء غرفة ثانية، وتوسيع مجال القانون العادي، وظهور فكرة القوانين العضوية، إلا إن ذلك لم يشفع البرلمان في حماية مجال تدخله، بل على العكس، فقد ساهمت هذه التعديلات في تقوية السلطة التنفيذية خصوصا في مجال التشريع، وهو أمر لم يرد من باب الصدفة، بل أنه نتيجة لعدم إقتدار البرلمان على مواجهة تعقيدات القضايا المطروحة أمامه، لذا تجاوز دستور 1996 التقليد الليبرالي لتوزيع الصلاحيات، ليستجيب للتغيرات التي إقترنت مع تحول دور الدولة من حارسة إلى ضابطة لا سيما في المجال الاقتصادي، حيث وزع الاختصاص التشريعي بين السلطتين مع المساهمة الثقيلة للهيئة التنفيذية في جميع مراحل سن القانون.

ولعل سبب ذلك، هو محاولة البحث عن ضمان إستقرار السير العادي لمؤسسات الدولة، ومنع أي تجاوز أو انحراف محتمل في استعمال السلطات، بهذا خول الدستور صراحة السلطة التنفيذية مجموعة من الآليات تؤثر من خلالها على صاحب السيادة التشريعية، وذلك انطلاقا من تكوين البرلمان إلى حالة الظروف الاستثنائية.

1- بهذا الصدد راجع كل من: -محمد عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 251.-/أيمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي. مرجع سابق ص 467.

فرغم إنتهاج النظام السياسي الجزائري مبدأ الإقتراع العام السري والمباشر في إختيار نواب المجلس الشعبي الوطني، إلا أن ذلك لم يقضي نهائيا على الطرق السابقة في إتخاذ القرارات السياسية، ولا على أساليب الحكم لدستور 1989.

يظهر المركز الممتاز الذي تتمتع به المؤسسة التنفيذية في تسيير العملية الانتخابية ، واضحا في المكانة التي تتمتع بها في تكوين مجلس الأمة، بذلك لن تتمكن المؤسسة التشريعية من فرض وجودها، إلا بموافقة المؤسسة التنفيذية، وهو ما يتأكد من خلال تنظيم السلطة التنفيذية لجميع جوانب العملية بواسطة أوامر ومراسيم رئاسية، إضافة إلى تدخلها في تنظيم العمل الداخلي للبرلمان، الذي عليه أن يعمل وفقا لتوجيهات، وفي الإطار الذي رسمته له السلطة التنفيذية، وهذا نظرا لهشاشة الضمانات المقررة لإستقلالية البرلمان، حيث يخضع الفصل في صحة العضوية البرلمانية المجلس الدستوري التابع للسلطة التنفيذية ، ويلعب النظام الحزبي دور هام في تكريس الهيمنة التنفيذية، فضلا عن ذلك فإن ميزانية البرلمان تخضع لموافقة الحكومة ، ولقد أنسى الغلو في المنح المكافئات والإمتيازات البرلمانية البرلمانين سبب تواجدهم تحت قبة البرلمان ، ورغم تمتعهم بالحصانة إلا انه من اليسر على السلطة التنفيذية رفعها عنهم بحكم سيطرتها على الأغلبية المشكلة لغرفتي البرلمان .

تُمكن كل هذه الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية من إمتصاص جرأة وشجاعة أعضاء المؤسسة التشريعية ، لذلك لم تعد هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص الحصري في التشريع، أو التعبير عن الإرادة العامة⁽¹⁾، حيث إضافة لحصر نطاق التشريع البرلماني موضوعيا وشكليا، فضلا عن تهميشه في المجال المالي الذي هو سبب نشأة البرلمانات ، وخضوعه لمجموعة

1- في كون المشرع هو المعبر الفعلي عن الإرادة الشعبية، راجع : ROUSSEAU(JJ) : Du contrat social, op.cit.p31.

من القيود في ممارسة اختصاصه التشريعي، والتي من شأنها جعل النائب يفقد روح المبادرة والبحث والابتكار في مجال التشريع، فإن المؤسسة التنفيذية هي القائدة للعمل التشريعي البرلماني والذي يتجسد من خلال منحها حرية وألوية في المبادرة بالقوانين، وكذا في تحكمها في مصير القانون، حيث يملك رئيس الجمهورية صلاحية عدم إصدار النص الذي وافق عليه صاحب السيادة الدستورية في التشريع، دون أن يترتب عليه أي جزاء، ودون إن تكون هناك وسيلة قانونية تمكن من تجاوز هذا الرفض.

وقد واصل المؤسس الدستوري إضعاف المؤسسة التشريعية عن طريق منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين ولعل أخطر الوسائل المتاحة بهذا الصدد هي حل المجلس الشعبي الوطني.

هذا الإنغلاق في دور البرلمان، أدى إلى إنفتاح وتوسع الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية، وسموها، وهو ما تم تكريسه من خلال منح رئيس الجمهورية، سلطات للتشريع تسمو على القانون البرلماني، والمتمثلة في حق اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة ومصدر كل السلطات للاستفتاء، وكذا التشريع عن طريق الأوامر، في الظروف العادية والاستثنائية على حد سواء، وبصدد هذه الوسائل يبدو دور البرلمان شبه معدوم.

لهذه الأسباب تحولت المؤسسة التشريعية، بعدما كانت عصب الدولة، ومصدر قوة الدفع، والمعبر بصدق عن رأي الأمة، إلى مجرد جهاز تابع لتدعيم وتقديم المشورة وإضفاء الشرعية على ما تتخذه المؤسسة التنفيذية من تشريعات، مما يطرح التساؤل حول بقاء البرلمان وفيما ثقة الشعب⁽¹⁾.

1-راجع المادة 100 من الدستور.

ما من شك أن المشرع الجزائري بذل مجهودات معتبرة في سبيل تكريس مبدأ الفصل المرن بين السلطات، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية القائم على أساس التعاون، إلا انه مع إستعراض الآليات الدستورية والقانونية المتاحة للسلطة التنفيذية، تبين أن المؤسس الدستوري إرتأى أن سيادة البرلمان يجب ألا تستبعد إمتيازات السلطة التنفيذية، وذلك ضمانا لإستقرار الدولة ، وحسن سير هيئاتها العامة وخدمة المصالح العليا للأمة، عليه فإن محاولة إعادة تأهيل السلطة التشريعية كانت مجرد خيال أكثر مما هو حقيقة ، حيث أن ما جاء به دستور 1996 من تعديلات لصالح السلطة التشريعية، كان مشبع بالنفحات السياسية ومفرغ من الروح القانونية والدستورية .⁽¹⁾

إذا كانت هذه المبررات منطقية، فإنه من الضروري تحديد وتقييد هذه الوسائل، بطريقة لا تتال من سيادة البرلمان للقيام بوظيفته التشريعية، لكن عكس ذلك فقد حرص دستور 1996 على تقوية السلطة التنفيذية، من خلال منحها وسائل هامة وفعالة تمكنها من السيطرة على العمل التشريعي الذي هو اختصاص أصيل للبرلمان ،سواء بتوجيه النشاط العام للمجلس، أو بالتدخل في ممارسة العمل ذاته، وهو ما يؤكد أن التوازن المزعوم بين السلطات وكذا مبدأ الفصل بين السلطات لا أثر له من الناحية العملية.

1-DJEBBAR –(A) : "La loi et le règlement dans".....op.cit,p13...

بهذا إذا كان الهدف الأساسي من ظهور الدساتير ، هو توفير نظام متكامل من الضوابط القانونية، التي بإمكانها أن توقف كل أشكال الممارسة الإستبدادية أو التحكمية لأحدى السلطات ،حيث تكون وسيلته إلى ذلك هي تحديد الإجراءات والتدابير القانونية والسياسية، التي يمكن بواسطتها تنظيم السلطات في الدولة ،بهدف إرساء دعائم العلاقة بينها في إطار الشرعية القانونية، التي تحاسب عليها الدول ذات الأنظمة الديمقراطية ،فإن دستور 1996 بتحويله صلاحيات واسعة لرئيس السلطة التنفيذية ، يكون قد حدى عن هذا الهدف ،وبالتالي تشجيع ودسترة الممارسات الإستبدادية للسلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات وعلى رأسها السلطة التشريعية.

نختم البحث بما قاله الأصفهاني أنه: " لا يكتب أحد كتابا في يومه إلا قال في غده لو غير هذا لكان أحسن ،ولو زيد هذا لكان يستحسن ، ولو قدم هذا لكان أفضل ولو ترك هذا لكان أجمل ، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على إستيلاء النقص على جملة البشر ".⁽¹⁾

1.مصطفى البحري،الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية،مرجع سابق ص980.

قائمة المصادر والمراجع

أولا-باللغة العربية

1-الكتب والرسائل

أ-الكتب:

- 1-البحري حسن مصطفى ، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية،شركة ناس للطباعة، سوريا،2006.
- 2-الطعان عبد الرضا حسين: تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة،منشورات جامعة قار يونس -دار الكتاب الوطنية، بن غازي ليبيا 2001 .
- 3-الطماوي سليمان محمد: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي،دار الفكر العربي،الطبعة السادسة،القاهرة 1996.
- 4-العام رشيدة: المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة 2006.
- 5-العماموي مصطفى صالح: التنظيم السياسي والنظام الدستوري،دار الثقافة للنشر والتوزيع،الأردن 2009.
- 6-العيضا أويحيى:النظام الدستوري الجزائري،دون دار النشر ، 2002.
- 7- المسماري عبد الكريم بوزيد: دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدات الدولية، دار الفكر الجامعي،الإسكندرية 2009.
- 8-أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة -دراسة تحليلية،دار النهضة العربية، القاهرة 2005.

- 9- بقالم مراد: نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته -دراسة مقارنة الجزائر مصر، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009.
- 10- بلحاج صالح: المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 11- بوديار حسني: الوجيز في القانون الدستوري ،دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 12- بوشعير سعيد: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الطبعة الحادي عشرة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر السنة 2010.
- 13- بوقفة عبد الله: السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى، الجزائر 2006.
- 14- -----: الدستور الجزائري نشأة-فقهها-تشريعها-القانون الدستوري للجمهورية، الطبعة الثالثة، دار الهدى عين مليلة -الجزائر 2005.
- 15- -----: آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر 2003.
- 16- -----: أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دون دار النشر، ودون تاريخ النشر.
- 17- بوكرا إدريس: تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الجزائر 1994. (عبارة عن مجموعة قوانين، أخذت منه مثلا القانون الأساسي للنائب)
- 18- تورين آلان: ما هي الديمقراطية؟ ترجمة حسن قبسي، دار الساقبي، الطبعة الثانية، لبنان 2001.

- 19- جعفر محمد سعيد: مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية الحق، دار هومة، الجزائر 2004.
- 20- جوادي إلياس: رقابة دستورية القوانين-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان 2009.
- 21- حلمي محمد: المبادئ الدستورية العامة، الطبعة السادسة، دون دار النشر، مصر، 1983.
- 22- خرباشي عقيلة: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 23- ديدان مولود: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- 24- ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواجية الهيئة التشريعية نظام المجلسين، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1992.
- 25- زغود علي: نظام الأحزاب السياسية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، الجزائر.
- 26- سعيفان أحمد: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ،دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008.
- 27- شريط لمين: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر 1998.
- 28- شيحا إبراهيم عبد العزيز: وضع السلطة التنفيذية-رئيس الدولة-الوزارة-في الأنظمة السياسية المعاصرة ،منشأة المعارف، الإسكندرية 2006.
- 29- طبيب مولود: أحكام السلطة السياسية، دار الخلدونية، الجزائر 2006.

- 30- علوان عبد الكريم:النظم السياسية والقانون الدستوري،دار الثقافة للنشر والتوزيع،الأردن 2009.
- 31- علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية-دراسة مقارنة،وزارة الثقافة،الأردن 2008.
- 32- عبدو سعد-علي مقلد-نعمة إسماعيل:النظم الإنتخابية،منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2005.
- 33- لباد ناصر: القانون الإداري،الجزء الأول،التنظيم الإداري،الطبعة الثالثة،لباد للنشر،الجزائر 2005.
- 34- لعشب محفوظ:التجربة الدستورية في الجزائر،المطبعة الحديثة للفنون المطبعية،الجزائر 2000.
- 35- محمد الخطيب سعدى:العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية-دراسة مقارنة،منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008.
- 36- محمد عاطف البنا :الوسيط في النظم السياسية،الطبعة الثانية ،دارالفكر العربي ،القاهرة 1994.
- 37- محمد نصر مهنا:في النظام الدستوري والسياسي ،المكتب الجامعي الحديث،الإسكندرية 2005.
- 38- مهند صالح الطراونة: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني،مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن 2009.

ب- الرسائل والمذكرات الجامعية

1- الرسائل الجامعية

- 1- بوالشعير سعيد: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، الجزء الثاني، ديسمبر 1984.
- 2- بوغزالة محمد ناصر: التنارع بيم المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون، جامعة الجزائر 1996.
- 3- كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون، جامعة تيزي وزو، 2006.
- 4- لوناسي ججيقة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق - جامعة تيزي وزو 2007.
- 5- نبالي فظة: دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو. 2001.

2- المذكرات الجامعية

- 1- بن سباغ نورة: مجال القانون واللائحة في الدستور الجزائري لسنة 1998، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، جوان 1997.
- 2- ثامري عمر: سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006.

- 3- خلاصي محمد: تحضير الميزانية العامة في الجزائر ،بحث لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الإدارة والمالية،جامعة الجزائر 1998.
- 4- غزلان سليمة:فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996،بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام -فرع الإدارة والمالية ،كلية الحقوق والعلوم الإدارية بابن عكنون،2001-2002.
- 5- لوناسي ججيقة:في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لـ1989،بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية،جامعة تيزي وزو - جانفي 1996.
- 6- لونيس بوجمعة:الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997 ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق -فرع الدولة والمؤسسات العمومية،كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر 2005-2006.

3-المقالات:

- 1- الخياط محمد حسين : "الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب"،الفكر البرلماني العدد الحادي عشرة لسنة 2006،ص ص 151-163.
- 2- الطاهر خضير : "تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين الحقيقة والتمثيل النسبي وضرورة التوازن" ،الفكر البرلماني العدد الحادي عشرة لسنة 2006،ص ص62-78.
- 3- العقون وليد: "الحصانة البرلمانية" ،النائب العدد الرابع لسنة 2004 ص ص 39-41.

- 4- إنغبرغ شوارز: "الحصانة البرلمانية"، الفكر البرلماني، العدد الحادي عشرة لسنة 2006، ص ص 225-232.
- 5- بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 120 من الدستور، النظام القانوني للأوامر"، إدارة العدد الثاني لسنة 2002، ص ص 09-46.
- 6- بن مالك بشير: "علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول -وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 108-118.
- 7- بودهان موسى: "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، النائب العدد الثاني لسنة 2003 ص ص 33-42.
- 8- بوديار محمد: "مجلس الأمة كرمز للثنائية البرلمانية الواعدة"، الفكر البرلماني العدد الحادي عشرة لسنة 2006، ص ص 56-61.
- 9- بوسلطان محمد: "نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 71-78.
- 10- -----: "علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 119-127.
- 12- بوشعير سعيد: "مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس"، الفصل الثاني - المبادرة بالتشريع، إدارة العدد الثاني لسنة 1992، ص ص 31-62.

- 13- -----: "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد الأول لسنة 1988، ص ص 330-353.
- 14- بوكرا إدريس: "المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير"، إدارة، العدد الأول لسنة 1998
- 15- بولحية إبراهيم: "العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية (في ظل دستور 1996، القانون العضوي 99-02 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان)"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 58-85.
- 16- -----: "النظام البرلماني المزدوج في بلدان إتحاد المغرب العربي" ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة- الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني - وزارة العلاقات مع البرلمان ، دار هومة، ص ص 77-84.
- 17- جبار عبد المجيد: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والإنتخابات"، إدارة العدد الثاني لسنة 2000، ص ص 45-86.
- 18- خالد دهينه: "أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية"، الفكر البرلماني، العدد الرابع عشرة لسنة 2006 ص ص 42-54.

- 19- خريف عبد الوهاب: "تماذج عن الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة- الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 57-65.
- 20- دشيثة عثمان: "الحصانة البرلمانية"، النائب، العدد الثالث لسنة 2004، ص ص 32-44.
- 21- زعموم كمال-بوديار حسني: "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 99-106.
- 22- سعيداني لوناسي ججيقة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول لسنة 2007، ص ص 61-87.
- 23- شحط العربي عبد القادر-أ. عدة جلول محمد: "دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 11-28.
- 24- شريط لمين: "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، الفكر البرلماني، العدد الرابع لسنة 2003، ص ص 109-118.
- 25- -----: "واقع البكاميرالية في العالم ومكانة الجزائر فيها"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 21-36.

- 26- -----: "علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 18-40.
- 27- شيتور جلول: "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة- الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 51-58.
- 28- شيهوب مسعود: "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، النائب العدد الثاني-2003 ص ص 08-15.
- 29- -----: "نظام الغرفتين"، النائب العدد الأول لسنة 2003، ص ص 33-38.
- 30- -----: "نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية -النشأة والتطور"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة- الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 27-49.
- 31- -----: "المجلس الدستوري الجزائري (تشكيلته ووظائفه)"، النائب العدد الرابع لسنة 2004، ص ص 09-13.
- 32- صدوق عمر: "دراسة قانونية تحليلية للمادة 120 من الدستور"، ملتقى المؤسسات، العدد الأول لسنة 2006 وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 73-80.

33- ---- "تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية"، وزارة العلاقات مع البرلمان، الكتاب السابع، الأوراسي 24 نوفمبر 2002، ص 27-36.

34- صويلح بوجمعة: "مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والإستقرار"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان ،دار هومة، ص 130-135.

35- عاشوري-ع / إبراهيمي-ي: "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الإستقلال"، النائب، العدد الأول لسنة 2003، ص 13-22.

36- عاشوري العيد: "كيفية إقرار قانوني الإنتخابات والدوائر الإنتخابية في المجلس الوطني الإنتقالي"، النائب العدد الرابع لسنة 2004، ص 18-21.

37- عبد الإله لحكيم بناني: "الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانيين العرب - دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية"، الفكر البرلماني، العدد الحادي عشرة لسنة 2006، ص 164-181.

38- عبد المجيد لطيف: "التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 45-65.

39- عزاوي عبد الرحمان "تعليق على المادة 120 من الدستور"، ملتقى المؤسسات ، العدد الأول لسنة 2006 وزارة العلاقات مع البرلمان ، ص 11-35.

- 40- عمار عباس/نفيسة بختة: "تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري"، الفكر البرلماني، العدد الواحد والعشرون لسنة 2008، ص ص 42-62.
- 41- فكاير نور الدين: "العضوية في البرلمان"، النائب العدد الأول لسنة 2003، ص ص 23-31.
- 42- -----: "المنظومة الإنتخابية الجزائرية وحياد الإدارة"، النائب العدد الرابع لسنة 2004، ص ص 14-17.
- 43- قلالة سليم: "علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و 4 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 107-118.
- 44- كايس شريف: "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة- الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الأول-وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 61-69.
- 45- كايس شريف: "الإنتخابات بالأغلبية بين العدالة الإنتخابية والإستقرار السياسي"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد الثالث لسنة 1991.
- 46- لزهاري بوزيد: "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، ملتقى المؤسسات، العدد الأول لسنة 2006 وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 39-70.

- 47- ----- : "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان ،دار هومة،ص ص120-128.
- 48- محامي ميلود: "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، الفكر البرلماني، العدد السابع عشرة لسنة 2007، ص ص63-75.
- 49- مخاليف عباس: "الحصانة البرلمانية"، النائب، العدد الثاني لسنة 2003، ص ص44 وما بعدها.
- 50- مزود أحسن: "الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، Systeme Bica méral ,et Systeme Unica méral"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني - وزارة العلاقات مع البرلمان ،دار هومة،ص ص29-44.
- 51- -----: "الفصل بين السلطات في دستور 1996"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان ،ص ص42-56.
- 52- معمري نصرالدين: "التشريع عن طريق المبادرة"، النائب العدد الرابع لسنة 2004، ص ص22-38.
- 53- مقدم سعيد: "قراءة في صلاحيات مجلس الأمة"، النائب، العدد الأول لسنة 2003، ص ص39-44.

- 54-----: "قراءة في المادة 98 من الدستور"، وزارة العلاقات مع البرلمان، الكتاب السابع، الأوراسي 24 نوفمبر 2002، صص 15-26.
- 55-----: "التجربة الثنائية البرلمانية في، أقطار إتحاد المغرب العربي -دراسة مقارنة بالإستئناس مع التجربة الفرنسية"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، صص 81-104.
- 56- نبالي فطة: "دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني لسنة 2008، صص 124-174.
- 57- نسيب محمد أرزقي: "بعض الملاحظات حول كيفية تصور العلاقة بين البرلمان والحكومة بغرفتيها مع السلطة التنفيذية بشقيها-رئيس الجمهورية والحكومة"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، صص 86-97.
- 58-نوري مزرة جعفر: "المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية والتطبيق"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع لسنة 1990 صص 943-960.
- 59-وزاني وسيلة: "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد"، الفكر البرلماني، العدد الواحد والعشرون لسنة 2008-11، صص 17-40.
- 60-----: "الطريق البرلماني لتعديل الدستور"، الفكر البرلماني، العدد السابع عشرة لسنة 2007، صص 55-62.

61-----: "الإستفتاء طرق الديمقراطية في الجزائر"، الفكر البرلماني، العدد الرابع عشرة لسنة 2006 ص ص 77-88.

62-- يلس شاوش بشير: "إشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996" ملتقى المؤسسات ، العدد الأول لسنة 2006 وزارة العلاقات مع البرلمان ، ص ص 83-93.

4- النصوص القانونية (أشير فقط إلى بعض النصوص القانونية الأساسية)

أ- الدساتير

1- دستور 1963 ،الإعلان المتضمن نشر نص دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 64 مؤرخة في لـ 10 سبتمبر 1963.

2- دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، عدل دستور 1976 ب: القانون 79-06 مؤرخ في 07-جويلية 1979، الجريدة الرسمية عدد 28 مؤرخة في 10 جويلية 1979، والقانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1980، جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 15 جانفي 1980، كما عدل بمقتضى إستفتاء 03 نوفمبر 1988، جريدة رسمية عدد 45 مؤرخة في 05 نوفمبر 1988.

3- دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1989.

4-دستور 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 18 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996، ولقد عدل دستور 1996 بمقتضى: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية عدد 25 مؤرخة في 14 أبريل 2002، وبموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية رقم 63. مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

5-دستور الجمهورية الفرنسية المؤرخ في 04 أكتوبر 1958، المنشور بالجريدة الرسمية المؤرخة في 05 أكتوبر 1985، والذي تعرض لعدة تعديلات.

ب- المعاهدات الدولية

- إتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات، المبرمة يوم 23 ماي 1969.

ج- النصوص التشريعية

* القوانين العضوية

1- أمر 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 06 مارس 1997. المعدل والمتمم بـ: القانون العضوي 04-01 مؤرخ في 07 فيفري 2004، الجريدة الرسمية رقم 09 مؤرخة في 11 فيفري 2004، وبالقانون العضوي 07-08 مؤرخ في 28 جويلية 2007، الجريدة الرسمية رقم 48 مؤرخة في 29 جويلية 2007.

2- أمر 97-08 مؤرخ في 06 مارس 1997 يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 06 مارس 1997، معدل بالأمر رقم 02-04 مؤرخ في 25 فيفري 2002، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 28 فيفري 2002.

3- أمر 97-09 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 06 مارس 1997.

4- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998.

5- قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 03 جوان 1998 يتعلّق باختصاصات محكمة التّنازع وتنظيمها، جريدة رسمية 39 عدد مؤرخ في 07 جوان 1998.

6- قانون عضوي 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 09 مارس 1999.

* القوانين العادية

1- أمر رقم 75-59 مؤرخ في 15 سبتمبر 1975، معدل ومتمم، يتضمن التقنين المدني الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 78 مؤرخة في 30 سبتمبر 1975.

2- قانون 84-71 مؤرخ في 07 جانفي 1984، معدل ومتمم يتضمن القانون الإطار لقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 02 مؤرخة في 10 جانفي 1984.

3- مرسوم 87-222 مؤرخ في 13 اكتوبر 1987 يتضمن الإنضمام مع تحفظ إلى إتفاقية فيينا المبرمة في 13 ماي 1969 جريدة رسمية رقم 42 لسنة 1987.

- 4- قانون رقم 89-14 مؤرخ في 08 أوت 1989 يتضمن القانون الأساسي للنائب، جريدة رسمية عدد 33 مؤرخة في 09 أوت 1989، معدل ومتم.
- 5- مرسوم تشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 06 فيفري 1993 يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 08 مؤرخة في 07 فيفري 1993.
- 6- الأمر 94-01 المؤرخ في 10-08-1994 يتضمن كيفية تنظيم وتسيير المجلس الوطني الإنتقالي، جريدة رسمية عدد 01 مؤرخ في 28-09-1994.
- 7- أمر رقم 97-15 مؤرخ في 13 ماي 1997 يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 38 مؤرخة في 04 جوان 1997 (ملغى).
- 8- قانون 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 37 مؤرخة في 01 جوان 1998.
- 9- أمر 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001، يعدل ويتم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 10 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 14 مؤرخة في 280 فيفري 2001 (ملغى).
- 10- أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 52 مؤرخة في 27 أوت 2003.
- 11- القانون 01-01 مؤرخ في 31 جانفي 2001 يتعلق بعضو البرلمان، جريدة رسمية عدد 09 مؤرخة في 04 جانفي 2001.
- 12- الأمر رقم 08-03 مؤرخ في 01 سبتمبر 2008 يتضمن تعديل قانون عضو البرلمان، جريدة رسمية عدد 49 مؤرخة في 03 سبتمبر 2008.

د- النصوص التنظيمية

1- مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن إقرار حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 29 مؤرخة في 12 جوان 1991، الذي ألغي بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 91-331 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991 الجريدة الرسمية عدد 44 مؤرخة في 25 سبتمبر 1991.

2- مرسوم رئاسي رقم 92 - 01 مؤرخ في 04 جانفي 1992 يتضمن حلّ المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد 02 مؤرخ في 05 جانفي 1992.

3- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إقرار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10 مؤرخة في 09 فيفري 1992.

4- مرسوم رئاسي رقم 97-58 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق باللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات التشريعية، الجريدة الرسمية عدد 12 مؤرخة في 06 مارس 1997..

5- مرسوم تنفيذي رقم 98 - 04 مؤرخ في 17 جانفي 1998 يحدّد صلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، جريدة رسمية عدد 04 مؤرخ في 28 جانفي 1998.

ه- الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية، والنظام المحدد لعمل المجلس الدستوري

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة الرسمية عدد 53 مؤرخ في 13 أوت 1997، مُعدّل ومُتمّم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية عدد 46، مؤرخ في 30-07-2000.

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في جريدة رسمية عدد 08، مؤرخ في 18 فيفري 1998، مُعدّل ومُتمّم بالنظام الداخلي الصادر في جريدة رسمية عدد 84 مؤرخ في 28 نوفمبر 1999، مُعدّل ومُتمّم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية عدد 77 مؤرخ في 17 ديسمبر 2000.

3-النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مؤرخ في 28 جوان 2000، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخ في 06 أوت 2000، معدّل و متمم بالمدولة المؤرخة في 14 جانفي 2009، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخ في 18 جانفي 2009.

و - آراء وقرارات المجلس الدستوري

1- رأي رقم 01/ر.أ.ق.ع/م.د/97 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلّق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بالأحزاب السياسية للدستور، جريدة رسمية عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997.

2- رأي رقم 02/ر.أ.ق.ع/م.د/97 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلّق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات للدستور، جريدة رسمية عدد 12 مؤرخ في 06-03-1997.

3- رأي رقم 08/ر.ق.ع.د.م/99 مؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة واعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 09 مارس 1999.

4- رأي رقم 09/ر.ن.د.م.د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتم لمجلس الأمة للدستور، جريدة رسمية عدد 84 مؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

5- رأي رقم 10/ر.ن.د.م.د/2000 مؤرخ في 13 ماي 2000 يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، جريدة رسمية عدد 46 مؤرخة في 30 جويلية 2000.

6- رأي رقم 12/ر.ق.م.د/01 مؤرخ في 13 جانفي 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001، والمتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، جريدة رسمية عدد 09 مؤرخة في 04 فيفري 2001.

7- رأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/05 المؤرخ في 17 يوليو 2005، يتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، الجريدة الرسمية العدد 51 المؤرخة في 20 يوليو 2005.

5- وثائق أخرى

1- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، التقرير العام للعهد التشريعية 1997-2002، أبريل 2002.

2- حصيلة العمل السنوية للمجلس الشعبي الوطني، 07-2007-07-2008، المجلس الشعبي الوطني، 07-2008.

ثانياً باللغة الفرنسية:

1-OUVRAGES :

- 1-BENABBOU-KIRANE Fatiha : Droit parlementaire ALGERIEN, tome1, office des publications universitaires, Alger 09-2009.
- 2-BENABBOU-KIRANE Fatiha : Droit parlementaire ALGERIEN, tome2, office des publications universitaires, Alger 09-2009.
- 3- ROUSSEAU Jean Jaques: Du contrat social, Edition office national des travaux éducatifs ,Alger 1991.
- 4-MONTESQUIEU Charles : L'esprit des lois 1748 ,livre XI, chapitre IV, Librairie Larousse, Paris, 1971.
- 5-ZOUAIMIA Rachid :Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition HOUMA ,Alger 2005.

2-THESE :

- 1-TALEB Tahar: Le Président de la République secrétaire général du FLN, Thèse de doctorat d' Etat en droit, Université de Clermont I, 1985.

3-ARTICLES :

- 1--ALLOUACHE –(A) et LAGGOUNE-(W) : « La révision constitutionnelle du 28-02-1989 » ,in R.A.S.J.E.P n° 04-1990 , p753.
- 2-BEN DOURO(O)«Le conseil constitutionnel ALGERIEN»,inRDP1991,pp1617-1640.
- 3-BOUSSOUMAH –(M) : «La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995 »in,IDARA numéro 02/2000,pp75-104 .
- 4-De SOTO (J) : « La loi et le règlement dans la constitution du 04 octobre 1958 », RDP, 1959, p 240 et s.

- 5-DJEBBAR 5-(A) : « Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel –A-propos de l’avis du conseil constitutionnel du 10-02-1998 in, IDARA numéro 02/2000, p p105-124.
- 6----- : »La loi et le règlement dans la constitution du 28-11-1996 in, IDARA numéro 01/1997, p p 07-13.
- 7-FUCHS(O) « La procédure législative d’urgence » in RDP-n°03-2009. pp 761-785.
- 8-GRAËFFLY (R) « **Le conseil constitutionnel algérien** » in RDP - n°05-2005, p p1381-1404.
- 9-GUIGNARD (D) : « La promulgation des loins : Une prérogative du chef de l’Etat en quête d’identité juridique ». in RRJ.n°04-2008. pp2043-2061.
- 10-JEAN (P): "**L’accès au juge constitutionnel français : modalités et procédures**", in RDP, N° 2, 2001, p. 448 et s.
- 11-KALFAT- (C): « La difficile mise en œuvre de la constitutionnalisation du principe de la séparation des organes de l’exécutif et de législatif » , وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الأوراسي يومي 23 و24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 02-43.
- 12- KANOUN (N) et TALEB (T): « de la place des traités internationaux dans l’ordonnancement juridique national en Algérie », in, ELMOUHAMET numéro 03/2005, pp 05-35.
- 13-LAKROUF (S) : « Le droit d’amendement » in, RDP , 1991 , pp437-479.
- 14-LEMESTRE (R) : « La souveraineté du parlement britannique : de l’omnipotence à la limitation des compétences » in R.R.J, n°04-2008. pp2295-2322.
- 15-MEKAMCHA –(G) : « Le pouvoir législatif a la lumière de la révision constitutionnelle du 28-11-1996 » , in IDARA numéro 01/1997, p p67-72.
- 16-PIROU (X) « L’incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : vers une séparation atténuée des pouvoirs ? » in RDP-n°03-2009. pp853.875.

- 17- QUINTY (D) et GELLES (J) : « Le rôle des parlements européens et nationaux dans la fonction législative » in RDP , 1991 ,pp 393-435.
- 18--TALEB (T) « Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien »-Première Partie-in R.A.S.J.E.P n° 03-1990 ,pp427- 470.
- 19- -----« Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien »-Deuxième Partie- in R.A.S.J.E.P n° 04-1990 ,pp705-752.
- 20--WALLAERT (S) « L'encadrement juridique du chef de l'Etat :mythe et réalités », in RRJ .n°04-2008.pp2063-2134.

ملحق حول أهم الأحداث والنصوص الخاصة بالمؤسسة التشريعية في الجزائر

- 1962/07/03 إعلان السيد بن خده عن إجراء إنتخابات المجلس الوطني التأسيسي يوم 12-08-1962.
- 1962/07/16 إصدار الهيئة التنفيذية المؤقتة أمرين:62-10 يحدد طرق إنتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي، والأمر 62-11 يتعلق بمهام المجلس .
- 1962/09/20 إنتخاب المجلس الوطني التأسيسي والذي عقد أول إجتماع له يوم 25/09/1962.
- 1963/08/13 إستقالة فرحات عباس من رئاسة المجلس الوطني التأسيسي.
- 1964/09/20 إنتخاب المجلس الوطني والذي حل محل المجلس الوطني التأسيسي.
- 1965/06/19 إنشاء مجلس الثورة بإعتباره صاحب السلطة المطلقة والإعتماد على فكرة اللوائح.
- 1976/12/29 صدور التعليمية الرئاسية الخاصة بشروط وإجراءات الترشيح للمجلس الشعبي الوطني.
- 1977/02/25 إنتخاب أول مجلس شعبي وطني وبداية الفترة التشريعية الأولى (1977-1982).
- 1977/08/15 صدور القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (قانون 01/77).
- 1979/01/09 صدور القانون الأساسي للنائب (قانون 01/79).
- 1979/08/04 صدور القانون 08/79 يتضمن تعديل القانون 01/79.
- 1980/10/25 صدور القانون 08/80 يتضمن قانون الإنتخابات.
- 1981/07/13 صدور القانون 06/81 المعدل للقانون 08/80.
- 1982/03/05 التجديد الأول للمجلس الشعبي الوطني.
- 1984/03/30 إنتخابات جزئية للمجلس الشعبي الوطني.

ملحق حول أهم الأحداث والنصوص الخاصة بالمؤسسة التشريعية في الجزائر

- 1986/10/28 صدور المرسوم رقم 265/86 يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الوطني.
- 1987/02/26 التجديد الثاني للمجلس الشعبي الوطني وبداية الفترة التشريعية الثانية.
- 1989/02/23 إستفتاء على دستور 1989 الذي ألغى نظام الأحادية وأسس التعددية الحزبية.
- 1989/07/05 صدور القانون 11/89 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي.
- 1989/08/02 أول دورة إستثنائية للمجلس الشعبي الوطني لمناقشة قانون الإنتخابات، القانون الأساسي للنائب، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 1989/08/07 صدور القانون 13/89 الملغي للقانون 08/80 المتعلق بقانون الإنتخابات.
- 1989/08/08 صدور القانون 14/89 المتضمن القانون الأساسي للنائب.
- 1989/08/22 صدور القانون الجديد 15/89 المحدد للدوائر الإنتخابية .
- 1989/12/11 صدور القانون 16/89 المتضمن كيفية سير المجلس الشعبي الوطني.
- 1990/03/27 صدور القانون 16/90 المعدل لقانون الإنتخابات المؤرخ في 1989/08/07.
- 1991/04/02 تعديل ثاني لقانون الإنتخابات.
- 1991/10/15 تعديل القانون 16/90.
- 1991/10/15 صدور القانون 18/91 المحدد للدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد لكل دائرة إنتخابية.
- 1991/10/16 صدور المرسوم 86/91 المتضمن إستدعاء الهيئة الناخبة لإجراء الإنتخابات التشريعية.

ملحق حول أهم الأحداث والنصوص الخاصة بالمؤسسة التشريعية في الجزائر

- 1991/12/04 صدور القانون 22/91 المعدل للقانون 14/89 المتضمن القانون الأساسي للنائب.
- 1991/12/26 أولى إنتخابات تشريعية تعددية فازت بها الجبهة الإسلامية للإنقاذ.
- 1992/01/04 إعلان رئيس الحكومة السيد أحمد غزالي عن عدم نزاهة الإنتخابات.
- 1992/01/04 إعلان رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد عن حل البرلمان .
- 1992/01/11 إستقالة رئيس الجمهورية من منصبه. وظهر حالة الفراغ الدستوري.
- 1992/01/12 إلغاء الدور الثاني من الإنتخابات التشريعية من قبل المجلس الأعلى للأمن.
- 1992/01/14 إنشاء المجلس الأعلى للدولة (لإتخاذ التدابير اللازمة لضمان إستمرارية الدولة).
- 1992/03/23 تنصيب المجلس الوطني الإستشاري.
- 1992/02/09 صدور المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.
- 1994/05/17 إنهاء مهام المجلس الوطني الإستشاري بموجب المرسوم الرئاسي 130/94.
- 1994/05/18 تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي.
- 1996/11/28 إستفتاء لتعديل دستور 1989.
- 1997/03/06 صدور الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، وكذا الأمر 08/97 المحدد للدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخابات البرلمان، وأخيرا الأمر 09/97 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.
- 1997/03/06 صدور المرسوم الرئاسي 57/97 يتضمن إستدعاء هيئة الناخبين لإنتخاب المجلس الشعبي الوطني.

ملحق حول أهم الأحداث والنصوص الخاصة بالمؤسسة التشريعية في الجزائر

- 18/05/1997 حل المجلس الوطني الإنتقالي.
- 05/06/1997 استئناف مسار الإنتخابات التشريعية وفوز التجمع الوطني الديمقراطي بأغلبية الأصوات.
- 22/07/1997 إقرار المجلس الشعبي الوطني لنظامه الداخلي.
- 25/12/1997 إنتخاب 3/2 أعضاء مجلس الأمة.
- 27/12/1997 تعيين الثلث المتبقي من قبل رئيس الجمهورية.
- 04/01/1998 التنصيب الرسمي لمجلس الأمة.
- 22/01/1998 مجلس الأمة يقر نظامه الداخلي.
- 08/03/1999 صدور القانون العضوي رقم 02/99 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ،وعملهما،وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 28/12/1999 مجلس الأمة يعدل ويتمم نظامه الداخلي.
- 30/07/2000 المجلس الشعبي الوطني يعدل ويتمم نظامه الداخلي.
- 30/12/2000 تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
- 31/01/2001 صدور القانون رقم 01/01 يتعلق بعضو البرلمان.
- 25/02/2002 صدور الأمر رقم 04/02 المعدل للأمر 08/97.
- 30/05/2002 تجديد إنتخاب المجلس الشعبي الوطني أين فاز حزب جبهة التحرير الوطني بأغلبية الأصوات.
- 29/12/2003 تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
- 07/02/2004 صدور القانون العضوي 01/04 المعدل والمتمم للقانون 07/97.
- 29/12/2006 تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

ملحق حول أهم الأحداث والنصوص الخاصة بالمؤسسة التشريعية في الجزائر

-2007/05/17 تجديد إنتخاب المجلس الشعبي الوطني.

-2007/07/28 صدور القانون العضوي 08/07 المعدل والمتمم للقانون 07/97

-2009/12/29 تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

فهرس الموضوعات

مقدمة.....01

الباب الأول

السيادة البرلمانية في المجال التشريعي-تدعيم تكوين البرلمان ومركز البرلمانيين

الفصل الأول

نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في التشريع

- المبحث الأول:المبررات الأساسية لنظام الغرفتين..... 19
- المطلب الأول:أسباب إعتناق نظام الغرفتين في النظم السياسية المقارنة.....20
- الفرع الأول:الأسباب الموضوعية لنظام الغرفتين وأثر التطورات الحديثة عليه....20
- أ-ظروف وأسباب نشأة الإزدواج التشريعي في الدولة الفدرالية.....21
- ب-أثر تطورات الدولة الفدرالية على مبدأ الإزدواجية البرلمانية.....23
- الفرع الثاني: الأسباب التاريخية لنظام الغرفتين وأثر التطورات الحديثة عليه.....25
- أ- ظروف وأسباب نشأة الإزدواج التشريعي في الدولة الموحدة.....26
- ب-أثر المبادئ الديمقراطية على مبدأ الإزدواجية البرلمانية29
- المطلب الثاني:أسباب إعتناق المؤسس الجزائري لنظام الغرفتين.....32
- الفرع الأول:الأسس القانونية للأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر.....33
- أ-مجلس الأمة وسيلة لتحقيق إستقرار المؤسسات الدستورية.....34
- ب-مجلس الأمة وسيلة لترشيد العمل التشريعي.....36

- 37.....الفرع الثاني: الأسس السياسية للأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر
- 38.....أ- مجلس الأمة وسيلة لتحقيق توازن المؤسسات الدستورية
- 39.....ب- مجلس الأمة وسيلة لضمان الوحدة الوطنية
- 43.....المبحث الثاني: أثر نظام البكاميرالية على السيادة البرلمانية في التشريع
- 44.....المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الشعبي الوطني
- 44.....الفرع الأول: التكوين الديمقراطي للمجلس الشعبي الوطني
- 45.....أ- إعتقاد المؤسس الدستوري الجزائري للمبادئ العامة للإنتخابات
- 46.....2- أهم ضمانات العملية الإنتخابية
- 50.....الفرع الثاني: تحكُّم السلطة التنفيذية في العملية الإنتخابية
- 50.....أ- تنظيم قانون الإنتخابات بواسطة أمر
- 53.....ب- دور السلطة التنفيذية في الإجراءات التمهيدية للعملية الإنتخابية
- 58.....المطلب الثاني: إنتقاء أعضاء مجلس الأمة وأثره على العمل التشريعي
- 58.....الفرع الأول: كيفية تكوين مجلس الأمة
- 59.....أ- الأعضاء المنتخبون
- 61.....ب- الأعضاء المعينون
- 62.....الفرع الثاني: أثر طريقة تكوين مجلس الأمة على ممارسة العمل التشريعي
- 63.....أ- الحصر الظاهري لإختصاصات مجلس الأمة
- 67.....ب- دور التُّلث الرئاسي في العملية التشريعية

الفصل الثاني

ضُعب الضمانات الخاصة بإستقلال أعضاء البرلمان

- 72.....المبحث الأول:هشاشة الاستقلال الإداري والمالي للبرلمان
- 73.....المطلب الأول:الاستقلال الإداري لعضو البرلمان
- 73.....الفرع الأول:الخضوع لنظام التنافي
- 74.....أ-عدم جواز جمع عضوية البرلمانى بالوظائف الأخرى
- 77.....ب-النظام الحزبى وأثره على زيادة نفوذ السلطة التنفيذية
- 82.....الفرع الثانى:الفصل فى صحة العضوية البرلمانية
- 82.....أ-إقتصار دور البرلمان على إثبات وإسقاط العضوية
- 84.....ب-أثر إختصاص المجلس الدستورى بالفصل فى صحة العضوية البرلمانية
- 86.....المطلب الثانى:مدى فعلىة الاستقلال المالى للبرلمان
- 87.....الفرع الأول:صورية حرية البرلمان فى إقرار ميزانيته
- 87.....أ-تصويت البرلمان على ميزانيته
- 89.....ب-إرسال ميزانية البرلمان للحكومة
- 90.....الفرع الثانى :التعويضات البرلمانية
- 90.....أ-السلطة التى تتدخل فى تحديد التعويضات
- 92.....ب-أثر المنح البرلمانية على حياد البرلمانى
- 95.....المبحث الثانى:عجاف الحصانة البرلمانية
- 99.....المطلب الأول:الحصانة الموضوعية
- 100.....الفرع الأول:نطاق الحصانة الموضوعية
- 101.....أ-من حيث الأفعال والأشخاص
- 103.....ب-من حيث المكان والزمان

- 104.....الفرع الثاني:أثار الحصانة الموضوعية.
- 104.....أ-عدم المسائلة الجزائية والمدنية.
- 105.....ب-إمكانية المسائلة الأدبية.
- 106.....المطلب الثاني:الحصانة الإجرائية.
- 108.....الفرع الأول:نطاق الحصانة الإجرائية.
- 108.....أ-من حيث الأفعال والأشخاص.
- 108.....ب-من حيث الزمان والمكان.
- 110.....الفرع الثاني:أثار الحصانة الإجرائية.
- 110.....أ-عدم إنتفاء الصفة الإجرامية.
- 111.....ب- شرط المتابعة الجزائية.

الباب الثاني

صورية السيادة البرلمانية في التشريع - توسع نفوذ رئيس الجمهورية في التشريع

الفصل الأول

ضعف سلطة البرلمان في سن وإعداد القانون

- المبحث الأول: تقييد سلطة البرلمان التشريعية 121
- المطلب الأول: حصر نطاق التشريع البرلماني 122
- الفرع الأول: حصر مجال تشريع البرلمان 123
- أ- الحصر الموضوعي للمجال التشريعي "قوانين عضوية، عادية" 123
- ب- الحصر الشكلي للمجال التشريعي "قواعد، مبادئ" 127
- الفرع الثاني: تهميش البرلمان بشأن المجال المالي 129
- أ- الإعداد والمتابعة الحكومية لمشروع قانون المالية 129
- ب- تقنية قانون المالية التكميلي وتحويل الإعتمادات 132
- المطلب الثاني: التدخل المقيد للبرلمان في عملية التشريع 136
- الفرع الأول: دور البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه 136
- أ- القيود الواردة على إقتراحات النواب 136
- ب- حدود المناقشة والتصويت 139
- الفرع الثاني: حدود دور البرلمان في تعديل القانون 142
- أ- تقييد المبادرة بالتعديل البرلماني للقانون 142
- ب- تدخل السلطة التنفيذية في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان 145

- المبحث الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي للبرلمان.....149
- المطلب الأول: تدخل الحكومة في تحضير العمل التشريعي البرلماني.....149
- الفرع الأول: التنظيم الحكومي للعمل البرلماني.....150
- أ- الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.....150
- ب- تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان- القانون العضوي 02/99.....153
- الفرع الثاني: التسيير الحكومي للعمل البرلماني.....156
- أ- التفرق الحكومي في إعداد جدول الأعمال.....156
- ب- تدخل الحكومة في أداء العمل البرلماني.....161
- المطلب الثاني: تفوق الحكومة من خلال أدوات التحكم المتاحة لها.....166
- الفرع الأول: الإشراف الحكومي على إعداد وإكمال القانون.....166
- أ- تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين.....167
- ب- سلطة التحكم في مصير القانون.....170
- الفرع الثاني: الاعتراض الرئاسي على القوانين.....175
- أ- الاعتراض الواقف على القانون.....176
- ب- الاعتراض المطلق على للقانون.....281

الفصل الثاني

تصاعد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

- المبحث الأول: إطلاق مجال التشريع الرئاسي.....190
- المطلب الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية.....192
- الفرع الأول: أهمية سلطة التشريع عن طريق الأوامر.....194
- أ- الإطلاق الصريح للمجال الموضوعي للأوامر.....194
- ب- التحديد الظاهري للمجال الزمني والمكاني.....197

- 199.....الفرع الثاني: الموافقة الشكلية للبرلمان على الأوامر للأوامر
- 199.....أ-الصفة التشريعية للأوامر بقوة الدستور
- 202.....ب-طبيعة موافقة البرلمان على الأوامر
- 205.....المطلب الثاني:غصب سلطة البرلمان في الظروف الاستثنائية
- 206.....الفرع الأول:تركز السلطات لصالح رئيس الجمهورية
- 206.....أ-قصور وعجز البرلمان كمبرر للسلطات الاستثنائية
- 207.....ب-سلطة رئيس الجمهورية في تقدير الظروف الاستثنائية
- 210.....الفرع الثاني:إضمحلال الدور التشريعي للبرلمان
- 210.....أ-في حالة الحصار والطوارئ
- 211.....ب-سلطات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب
- 216.....المبحث الثاني: سمو التشريع الرئاسي عن التشريع البرلماني
- 216.....المطلب الأول:حق اللجوء المباشر إلى صاحب السيادة
- 217.....الفرع الأول:الحق في تعديل الدستور
- 219.....أ-قيود المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور
- 220.....ب-هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور
- 222.....الفرع الثاني:الاستفتاء الشعبي آلية فعالة لتجاوز البرلمان
- 223.....أ-الاستفتاء حق شخصي لرئيس الجمهورية "لا يجوز تفويضه"
- 225.....ب-الاستفتاء حق مطلق "غموض ماهية الأهمية الوطنية"
- 229.....المطلب الثاني:المعاهدة الدولية مجال خصوصي لرئيس الجمهورية
- 229.....الفرع الأول:مكانة المعاهدة الدولية في هرم القوانين
- 230.....أ-المعاهدة تسمو على القانون
- 232.....ب-أثر تعارض المعاهدة مع القانون الداخلي

234.....	الفرع الثاني: قصر دور البرلمان في المعاهدة الدولية.....
234.....	أ-حصر المعاهدات الخاضعة للرقابة البرلمانية.....
235.....	ب-المصادقة دون المناقشة.....
238.....	خاتمة.....
245.....	قائمة المراجع والمصادر.....
269.....	ملحق حول أهم الأحداث والنصوص الخاصة بالمؤسسة التشريعية في الجزائر.....
274.....	فهرس الموضوعات.....

البكاميرالية، نظام تشريعي، أين يتكون البرلمان من غرفتين، تمارسان السلطة التشريعية على قدم المساواة، بحيث يجب أن تكون كل المبادرات بالقانون خاضعة لمصادقة الغرفتين قبل إقرارها.

في هذا النظام يتم التمييز بين، الغرفة السفلى، المنتخبة كقاعدة عامة عن طريق الإقتراع العام السري والمباشر، والتي تمثل المواطنين في مجموعهم، والغرفة العليا، أين يكون أعضائها معينون على أسس معينة.

هناك نوعان من البكاميرالية، بكاميرالية تقنية، تسمح للدول المكونة للإتحاد الفدرالي بالمشاركة في صنع، وإتخاذ القرارات على المستوى المركزي، وبكاميرالية سياسية، إجتماعية هدفها المحافظة على مصالح طبقات إجتماعية محددة. في الأنظمة الديمقراطية الحديثة، تُعد المحافظة على مثل هذه المصالح، خرقاً لمبدأ العدالة والمساواة، غير بقاء هذه الغرفة في الدول الديمقراطية، سيما الموحدة منها، بُرر على أساس المحافظة على التوازن والإستقرار المؤسسي.

إعتنق النظام الدستور الدستوري الجزائري، لأول مرة في تاريخه، نظام الإزدواجية المجلسية، في دستور 1996، حيث يتكون البرلمان الجزائري من غرفتين هما، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، الذي يُنتخب ثلثا أعضائه عن طريق الإقتراع غير المباشر، ويعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي.

مع قراءة أولية للخطوط العريضة لدستور 1996، خاصة المادة 98، تبدو محاولة تدعيم السلطة التشريعية، من خلال، إنشاء الغرفة الثانية للبرلمان، وكذا من توسيع مجال تدخل القانون، وإيجاد آلية التشريع عن طريق القوانين العضوية.

غير أنه مع الدراسة التحليلية العميقة، للوظيفة التشريعية للبرلمان، يظهر أنه، تحول دون ممارسة هذه السلطة، عدة قيود، مقارنة بالسلطة التشريعية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، الذي يعد الأمر الفعلي، ومُفجر السلطة التشريعية، والنتيجة إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان.

Le bicamérisme, ou le bicaméralisme système législatif dans lequel le parlement est composé de deux chambres, il prévoit la répartition du pouvoir législatif entre deux chambres, ainsi, toute proposition de loi doit être approuvée par l'une et l'autre chambre, avant d'être adoptée.

On distingue d'une part, une chambre basse, généralement élue au suffrage universel et représentant l'ensemble des citoyens, et d'autre part une chambre dont les membres sont désignés sur des bases spécifiques.

Il existe deux types de bicamérisme, l'un purement technique, grâce au quel les diverses composantes d'un Etat fédéré peuvent participer aux décisions prises au niveau fédéral, l'autre, plus politique, apparaît davantage comme une survivance des privilèges d'une partie de la population. Dans les régimes démocratiques ou le maintien de ces privilèges n'a plus de raison d'être, l'existence des chambres hautes est justifiée par le rôle pondérateur de ces chambres.

La notion de pouvoir législatif découle de la séparation des pouvoirs, qui implique une stricte distinction entre le parlement détenteur de l'initiative en matière législative, le pouvoir législatif est détenu par une ou deux chambres, et l'exécutif responsable devant les assemblées parlementaires.

En ALGERIE, et pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle, le constituant de 1996 a adopté le système bicaméral, à côté de l'assemblée nationale on trouve un conseil de la nation dont les deux tiers de ses membres sont élus au suffrage indirecte et un tiers est nommé par le président de la république.

A la lecture des grandes lignes de la constitution, notamment l'article 98, on croit à un renforcement du pouvoir législatif soit par l'institution d'une deuxième chambre ou par l'élargissement du domaine de la loi et la législation par lois organiques.

Une analyse profonde de la fonction législative parlementaire nous démontre que cette dernière a subi de diverses restrictions notamment par rapport au pouvoir législatif que détient le président de la république qui est le véritable ordonnateur et détenteur du pouvoir législatif et par conséquent le déclin de la souveraineté du parlement.