

Université Mohamed Boudiaf - M'sila

Faculté de Droit et des Sciences Politiques

Département de droit



جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

سيادة البرلمان على ضوء نص المادة 89 من الدستور 1996 الجزائري

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إعداد الطالب:

بن عبد الله يوسف

لجنة المناقشة:

الدكتور: ذبيح الميلود.....مشرفا

الأستاذ: ميمون جمال الدين.....رئيسا

الأستاذ: عجابي إلياس.....مناقشا

تاريخ المناقشة: 2016/09/20



جامعة محمد بوضياف المسيلة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

سيادة البرلمان على ضوء نص المادة 98 من دستور 1996 الجزائري

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالب :

الدكتور ذبيح مولود

بن عبد الله يوسف

لجنة المناقشة:

مشرفا

ذبيح مولود

رئيسا

ميمون جمال الدين

مناقشا

عجابي إلياس

تاريخ المناقشة: 2016/09/20

شكر وتقدير

قال تعالى بسم الله الرحمن الرحيم "ولئن شكرتم لأزيدنكم"

الآية 9/سورة ابراهيم.

وقال صلى الله عليه وسلم "من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

ليس هنالك تعبير قوي ومؤثر أكثر من كلمة شكر تقولها اعترافا بالجميل لأستاذي

الفاضل الدكتور ذبيح مولود والذي تكرم بالإشراف على هذا العمل وصبر معي في

تقديم النصائح والتوجيهات و الآراء النيرة طوال فترة إعداد هذه المذكرة .

كما لا أنسى أن أشكر كل أساتذتي لموافقتهم لمناقشة هذا البحث المتواضع.

وكذلك كافة أساتذة كلية الحقوق الذين غدوا أذهاننا و أناروا عقولنا و أحسنوا إلينا

بعلمهم .

إلى كل من كان له الفضل في مساعدتي من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل .

مقدمة :

لقد عمدت مختلف الدول في العصر الحديث إلى انتهاج الأنظمة الديمقراطية والتي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من أهم المبادئ لتجسيد الديمقراطية في الدولة و المؤسسات الدستورية وقد جاء هذا المبدأ على أنقاض الحكم المطلق و ضد فكرة أن السلطة ملك لمن يملكها ، بحيث يقوم المبدأ على توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها على الأخرى في مباشرة وظائفها بحيث تتحقق داخل الدولة سلطة تشريعية تضع القوانين و سلطة تنفيذية تسهر على تنفيذها و سلطة قضائية تسهر على احترام هاته القوانين.

أما الدول المعاصرة فقد أخذت بهذا المبدأ بمفهوم الفصل المرن القائم على أساس التعاون و ليس الفصل المطلق و ذلك حفاظا وحدة السلطة في الدولة ، ويبقى تطبيق هذا المبدأ مختلفا من دولة إلى أخرى تبعا لظروف كل واحدة منها و تبعا كذلك لمستوى الوعي السياسي و القانوني فيها وكذا حسب درجة سعي الإرادة السياسية لترسيخ دولة القانون و تكريس الديمقراطية.

أما بالنسبة للجزائر و باعتبارها دولة حديثة الاستقلال تحاول مسايرة التطورات و مقتضيات الدولة الحديثة اعتنقت مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث بعدما كانت تعاني منذ أمد طويل من تركيز السلطة و وحدتها أي مرحلة الحزب الواحد إلى غاية 1989 حيث نشئت سلطة تشريعية مستقلة و تم وضعها في إطار منظم يتضمن الاستقلالية و الديمقراطية.

لكن هذا لم يدم طويلا نظرا للتقلبات الاقتصادية و الاجتماعية فضلا عن الأزمة السياسية التي مرت بها الجزائر مطلع التسعينات و ما نتج عنها من فوضى و فراغ مؤسساتي داخل الدولة و قد عمل المؤسس الدستوري لمعالجة هذه الحالة من خلال إدخال تعديلات جوهرية في دستور 1996، من خلال تبني غرفة ثانية في البرلمان التي من شأنها تحسين و ترقية العمل التشريعي من جهة ومن جهة أخرى تجسيد سيادة البرلمان في المجال التشريعي من خلال نص المادة 98 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"¹.

وهذا نفس ما نصت عليه المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، ولقد جسد المؤسس الدستوري هذا المبدأ باعتبار أن البرلمان يتكون من ممثلي الشعب الذي يعتبر هو صاحب السيادة و بالتالي يمتلك البرلمان كامل السيادة في التشريع، بالإضافة إلى الدور الرقابي الممنوح للبرلمان من طرف المؤسس الدستوري من أجل خلق التوازن بين مختلف سلطات الدولة، ولهذه الاعتبارات يحتل البرلمان مكانة مرموقة في النظام الدستوري الجزائري.

ولكن التطورات السريعة و التحولات السياسية و تعقد وظائف الدولة حال دون مواكبة البرلمان لهذه التطورات نظرا لآليات البرلمان القائمة على أساس الدراسة والنقاش، بالإضافة إلى أن البرلمان الجزائري لم يصل إلى درجة معتبرة من النضج بسبب قصر التجربة البرلمانية و نقص في تكوين

¹ التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم رقم 438-96 المؤرخ في 07/12/1996، الجريدة الرسمية رقم 76، الصادرة في 08/12/1996.

² التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب قانون 01/16، المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري ج ر، العدد 14، الصادرة بتاريخ: 07/03/2016.

أعضائه ،كل هذا أدى إلى عدم تمكنه من ممارسة كامل سلطاته في المجال التشريعي .

وهذا ما أدى بدوره إلى فسح المجال إلى سلطة أخرى ألا وهي السلطة التنفيذية سواء عن طريق الحكومة أو عن طريق رئيسها المتمثل في رئيس الجمهورية وهذا الانحراف غير المباشر عن مبدأ الفصل بين السلطات ،و التغير الواضح في صلاحيات التشريع الممنوحة للبرلمان يؤدي بنا إلى طرح الإشكالية التالية :

- مدى قدرة وفعالية القواعد الدستورية في تجسيد السيادة البرلمانية ؟

ويمكن بلورة هذه الإشكالية في التساؤلات الفرعية التالية:

- مدى نجاعة الغرفة الثانية في تجسيد سيادة البرلمان؟.

• لأي مدى استطاع مؤسس الدستوري إيجاد آليات من شأنها خلق نوع من التوازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ؟

• مدى فعالية الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان في مواجهة الحكومة؟

• هل ساهم التعديل الدستوري لسنة 2016 في تجسيد سيادة البرلمان في المجال التشريعي والرقابي ؟

ونظرا لهذه الإشكاليات و الأهمية البالغة للموضوع في الوسط القانوني ارتأينا أن نبحت فيه إضافة إلى أسباب أخرى منها ما هو موضوعي ومنها ما هو ذاتي فمن الأسباب الموضوعية:

- معرفة مدى استقلالية السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية .
- معرفة مدى قدرة النصوص القانونية في تنظيم العلاقة بين السلطتين.

أما الأسباب الذاتية:

- إن هذا الموضوع يدخل في اختصاص دراستنا.
- إن البرلمان يشغل الرأي العام الجزائري نظرا لاعتباره وسيلة للمشاركة الشعب في الحياة السياسية عن طريق ممثليه، والعمل التشريعي الصادر عنه أو عن الحكومة هو الذي ينظم المحيط الذي نعيش فيه.

أما فيما يخص المنهج المعتمد ونظرا لطبيعة الموضوع قررنا اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لدراسة السلطات الممنوحة للبرلمان ومحاولة تحليل النصوص القانونية لاسيما المعدلة منها بالإضافة إلى الاعتماد على الاستنتاج النقدي بالنسبة لتدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي.

وفي دراستنا لهذا الموضوع ارتأينا أن نقسم بحثنا إلى فصلين :

الفصل الأول: سيادة البرلمان في المجال التشريعي و الرقابي.

الذي بدوره ينقسم إلى ثلاث مباحث سنتناول في المبحث الأول: خصوصية الثنائية البرلمانية في الجزائر ومدى نجاعتها وفي المبحث الثاني: الدور التشريعي الممنوح للبرلمان وفي المبحث الثالث: الدور الرقابي للبرلمان الجزائري .

أما الفصل الثاني: حدود سيادة البرلمان في ضل تزايد نفوذ السلطة التنفيذية الذي سنتناول فيه أيضا ثلاث مباحث الأول يتضمن تعزيز جرد الحكومة في العمل التشريعي وبالنسبة للمبحث الثاني يتطرق إلى هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي و بالنسبة للمبحث الثالث تناولنا فيه الرقابة البرلمانية في المجال المالي ومجال السياسة الخارجية.

الفصل الأول: سيادة البرلمان في المجال التشريعي و الرقابي.

تنص المادة 98 من دستور 1996 على : "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، كما تنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على نفس مضمون المادة 98 من دستور 1996 ،حيث تعتبر السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة ،فهي الإطار المعبر عن الإرادة الشعبية ،بحيث يعتبر اكتساب البرلمان لوظيفة التشريع وليد تطورات تاريخية مكنته من أن يصبح مشرع باسم و لحساب الشعب ،الذي فوض البرلمان لهذه الوظيفة بهدف الدفاع عن مصالحه.

ولهذه الأسباب و لأجل تحقيق الهدف من وجود البرلمان ،أحاطت مختلف الأنظمة السياسية هذه المؤسسة بعناية خاصة حيث منحتها مختلف الدساتير العالمية مكانة هامة في إطار نظامها الدستوري ،حيث اعتمدت غالبية النظم السياسية المبادئ الديمقراطية في تكوين البرلمان ،أين يتم اختيار أعضائه كقاعدة عامة عن طريق الانتخاب العام السري و المباشر و ذلك بهدف حسن سير العمل البرلماني ¹.

وبالنظر إلى النظام الدستوري الجزائري نجد أنه تبنى جملة من المبادئ الديمقراطية في تكوين البرلمان و ذلك من خلال إقراره لنظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في المجال التشريعي (المبحث الأول) ،بالإضافة إلى منحه الدور التشريعي كاختصاص أصيل (المبحث الثاني) وزيادة عن الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان حاول المؤسس الدستور الجزائر بتجسيد سيادة البرلمان من خلال منحه دور الرقابة على أعمال الحكومة الذي يهدف الى تحريك و انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة (المبحث الثالث).

¹ لونس مزياي ،إنتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ،مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام -جامعة تيزي وزو -كلية الحقوق-سنة 2011 ص13 .

المبحث الأول: نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في العمل التشريعي

يعتبر البرلمان وفقا للمبدأ الديمقراطي عضو التشريع الأصل ،وقد اختلفت الأنظمة السياسية بشأن تكوينه ،فالبعض يأخذ بنظام المجلس الواحد ،والبعض الآخر يأخذ بنظام المجلسين ،ولا يرجع ذلك إلى أسس نظرية إنما إلى تقاليد كل دولة و سوابقها الدستورية، لهذا لا ترتبط الثنائية البرلمانية بأي نموذج للنظام السياسي وبالتالي فليس هناك ثنائية برلمانية واحدة بل هناك عدة أشكال ،أهمها الغرفة الديمقراطية وهي الصورة الحديثة للغرفة الثانية ،والتي تنظر إليها على أنها مكملة للغرفة الأولى تدعيما للديمقراطية و توسيعا للتمثيل الشعبي .

لذا فالبرلمان هو مؤسسة سياسية متكونة من مجلس واحد أو عدة مجالس يتمتع سلطة المناقشة و الإقرار ،ويتشكل من أعضاء منتخبين وفي بعض الأحيان من أعضاء معينين يطلق عليهم اسم البرلمانين يتوزعون على غرف تختلف تسميتها من نظام لآخر ،ولقد اعتمدت العديد من الأنظمة السياسية مبدأ الازدواجية التشريعية ،إلا أن لكل نظام أسباب و ظروف خاصة به،كرس النظام الجزائري ابتداء من دستور 1996 "نظام المجلسين حيث يتكون البرلمان من غرفتين الأولى تسمى المجلس الشعبي الوطني و الثانية تسمى مجلس الأمة ¹ .

وهذا ما أكدته و أقره التعديل الدستوري لسنة 2016 ² . ولكن التساؤل المطروح ما هي الأسباب التي أدت إلى ظهور الازدواجية التشريعية ،وكذا مدى فعاليتها (المطلب الأول).
بالإضافة إلى تشكيلة البرلمان الجزائري وفقا لهذه الازدواجية (المطلب الثاني).

¹ لونس مزياي ،مرجع سابق ،ص15-16.

² راجع المادة 112 من التعديل الدستور 2016.

المطلب الأول: ظهور الازدواجية التشريعية في الجزائر ومدى ملائمتها .

قرر المؤسس الدستور في دستور 1996 ،وعلى إثر الأزمة الصعبة التي عرفتھا الجزائر من كل النواحي تقريبا مع بداية سنوات التسعينات ،ولأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية ،الأخذ بالازدواجية التشريعية و ذلك بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني¹، مع الإشارة إلى أن الاعتماد هذا النظام لم يكن وليد الصدفة ،بل كانت له ظروف و أسباب خاصة أدت إلى ظهوره (الفرع الأول) ،بالإضافة إلى تقييم الغرفة الثانية ومدى ملائمتها في النظام الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسباب اعتناق المشرع الجزائري لنظام الغرفتين.

إن ظروف تبني نظام الغرفتين في البرلمان ،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 يعتبر تدارك أسباب إنشاء الغرفة الثانية في الجزائر أمرا صعبا لعدم وضوح الأسباب الرئيسية التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري لإنشائها حيث يعتبر مبدأ الازدواجية التشريعية من أهم التعديلات التي جاء بها دستور 1996 حيث أنشأ مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب الغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني².

وهذا ما أكدده و أقره التعديل الدستوري لسنة 2016 ،كما أن أسباب اعتناق المؤسس الجزائر لهذه الغرفة يتركز على أسس قانونية (أولا) ،و أخرى سياسية (ثانيا).

¹ حميد ميزاني ،عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية الحقوق ،جامعة تيزي وزو ،الجزائر ،سنة 2011 ،ص26 .

² لونس ميزاني ،مرجع سابق ،ص32.

أولا - الأسس القانونية للأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر:

تركز الأسباب القانونية في تبني الغرفة الثانية في الجزائر على ضمان الاستقرار و الاستمرارية للمؤسسات الدستورية ونظرا لعدم اشتراط شروط خاصة بالعلم والكفاءة لتولي مهام النيابة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فإن مجلس الأمة بحكم تركيبة البشرية، وما يضمنه من كفاءات و شخصيات وطنية هذا ما يؤدي إلى رفع مستوى كفاءة البرلمان في إعداد النصوص القانونية و التصويت عليها .

1- مجلس الأمة وسيلة لتحقيق استقرار المؤسسات الدستورية:

إن تبني دستور 1989 لمبدأ التعددية الحزبية أدى إلى اندفاع نحو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة في 1991/12/26 وقد أثرت النتائج¹، على أغلبية استحوذت على السلطة التشريعية، لكن قبل إجراء دور ثاني، أعلن عن حل المجلس الشعبي الوطني²، ابتداء من 1992/01/04 وذلك استناد إلى أحكام المادتين 74 و 120 من دستور 1989³، وبعدها مباشرة انتقل رئيس الجمهورية في 1992/01/11 و بذلك دخلت الجزائر عهدا جديد يتميز بغياب المؤسسات الدستورية المنتخبة نظرا لعدم إمكان تولي رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة بالنيابة⁴ بحيث تناولت المادة 84 من دستور 1989 حالة حدوث المانع أو الوفاة أو الاستقالة لرئيس الجمهورية وذلك أثناء انعقاد البرلمان أن يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة بالنيابة، أما بخصوص حالة اقتران شعور رئاسة الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل الرئاسي لم تنظم فقد نظم

¹ أسفرت النتائج عن انهزام الحزب الحاكم و ظهور قوى سياسية جديدة، حيث فازت الجبهة الإسلامية للإنقاذ 188 و بقيت 109 مقاعد للتنافس عليها في الدور الثاني الذي كان من المقرر إجراءه في 1992/01/15 .

² تم حل المجلس الشعبي الوطني بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 1992/01/04. يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني: جريدة رسمية، عدد 02، مؤرخ في 1992/01/05.

³ دستور 1989/02/23، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89/18 المؤرخ في 1989/02/28، ج. ر. رقم 09 المؤرخة في: 1983/03/01، ص 130 وما يعادلها.

المؤسس الدستوري فقط حالة وفاة رئيس الجمهورية مباشرة بعد الحل أين يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة ،لكن المؤسس الدستوري لم يتناول حالة الاستقالة بعد الحل لأن الحالة غير منطقية من الناحية السياسية و المنطقية.

فقد يكون الدافع لتبني نظام الغرفتين في البرلمان الجزائري ،سد الفراغ المؤسسات ،الناتج عن اقتران حالة حل المجلس الشعبي الوطني باستقالة رئيس الجمهورية ،خاصة و إن مجلس الأمة غير قابل للحل و بالتالي تفادي أي فراغ دستوري ومنه ضمان استقرار و استمرارية المؤسسات الدستورية ،وهكذا نلاحظ أن الهدف الأساسي من تبني نظام الغرفتين في الجزائر هو معالجة حالة الشغور التي قد تحدث في قمة الهرم الإداري ،عن طريق تحويل رئيس هذه الغرفة ،صلاحية رئاسة الدولة بالنيابة في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية ،وبالتالي الانتقال الهادئ للسلطة في حالة الشغور ،إذ أن مجلس الأمة ولد من رحم أزمة سياسية خطيرة هددت لاستقرار المؤسسات للدولة¹.

2-مجلس الأمة وسيلة لترشيد العمل التشريعي:

يشترط الدستور و لا قانون الانتخابات و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الكفاءة والخبرة للترشح لنيابة المجلس الشعبي الوطني بينما يؤدي إلى فوز مترشحين لا يفقهون في العمل التشريعي شيئا .وبالنتيجة سوء صياغة القوانين و منه فساد التعبير عن الإرادة الشعبية.

لذا قد تكون الدافع من تبني نظام الغرفتين محاولة تدارك النقص في الكفاءات على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، بحيث جعل دستور 1996 في مادته 2/101 حق الترشح و التصويت لاختيار ثلثي أعضاء المجلس المنتخبين ، في يد طبقة

¹ لونس مزياي ،مرجع سابق ،ص33-34.

مسؤولة و أكثر فهما للأمور بل و اشترطت نفس المادة على رئيس الجمهورية أن يتم إختيار الثلث المتبقي من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية¹.

دون أن ننسى التعديل الدستوري 2016 الذي مس نص المادة 101 فترة 02 من دستور 1996 حيث أصبحت المادة 02/118 : "ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر (السري بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و أعضاء المجالس الشعبية الولائية " وهذا لزيادة وتوسيع التمثيل في مجلس الأمة ، بالرغم من أننا كنا نأمل أن يتطرق التعديل الدستوري 2016 إلى الفترة الأولى لوضع شروط و معايير للترشح للمجلس الشعبي الوطني².

ثانيا : الأسس السياسية للأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر:

بالنظر إلى الاختصاصات الدستورية و القانونية المخولة للغرفة الثانية فهي تعد وسيلة فعالة لتحقيق التوازن المؤسساتي ، عن طريق منع الإصطدام بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، كما يعتبر مجلس الأمة أحسن مكان للتمثيل الجهوي باعتباره وسيلة لضمان الوحدة الوطنية .

1-مجلس الأمة وسيلة لتحقيق توازن المؤسسات الدستورية :

يعمل نظام الغرفتين على منع الإصطدام السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية و يسمح بخلق نوع من التسوية فلو نشأ نزاع بين ممثلي الحكومة من جهة و ممثلي إحدى الغرفتين من جهة فإن الغرفة الأخرى تدوم بدور التقليل من حدة النزاع.

¹لوناس مزياي ،مرجع سابق،ص35.

² تنص المادة 02/118 من تعديل 2016 ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس لأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري ،بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و أعضاء المجالس الشعبية الولائية وتعيين رئيس الجمهورية الثلث الآخر بين أعضاء مجلس الأمة من تعيين الشخصيات و الكفاءات الوطنية.

فنظام الغرفتين يساعد على إيجاد نوع من التوازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية أين يلعب مجلس الأمة دورا هاما عندما تكون المؤسسات الدستورية من اتجاهات حزبية مختلفة.

ففي هذا السياق يمكن لمجلس الأمة أن يشكل أداة لصالح الحكومة بحيث قد يؤدي نظام التعددية الحزبية المعتمد إلى إفراز أغلبية برلمانية معارضة لسياسة الحكومة ، قد تسبب في تجاوزات و تعسفات تهدد استقرار المؤسسات الدستورية هذا و إن 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 ، بهذا الشكل يمكن للحكومة مزودة بغرفة ثانية 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 التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني هذا من جهة و من جهة أخرى قد يؤدي نزاع حاد بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني برئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني و بالتالي إمكانية تهديد استقرار الدولة، على هذا ، فإن رئيس مجلس الأمة يقدم إستشارة لرئيس الجمهورية بحيث يمكن أن تقضي تلك الاستشارة إلى العدول عن فكرة الحل .وبهذا يكون الدافع الأساسي لتبين نظام الغرفتين هو خلق بعض التوازنات داخل السلطة السياسية¹.

2-مجلس الأمة وسيلة لضمان الوحدة الوطنية:

إذا كان المجلس الشعبي يعبر عن البعد الديمغرافي فإن الغرفة الثانية بانتخاب أعضائها بصفة غير مباشرة ،والأهمية الخاصة التي توليها لتمثيل الفئات الاجتماعية و الثنائية المكونة للمجتمع ،تشكل قفزة نوعية في ترشيح الاستقرار .

¹لؤناس مزياي ،مرجع سابق ،ص37-38

وبهذا يظهر أن مبرر إنشاء مجلس الأمة هو الرغبة في تقرير مبدأ الوحدة الوطنية و تحقيق اعدل و تحسين التمثيل الإقليمي لكل الولايات مهما كان عدد سكانها ،ذلك أن المجلس الشعبي الوطني يعكس النزعة الاستقلالية للأحزاب بمختلف توجهاتها و انتشارها داخل التراب الوطني إذ منها ماله امتداد وطني ومنها ما يقتصر على بعض الولايات و يتجه لهذا القصور يأتي التمثيل على قدم المساواة ليغطي كل الولايات بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها أو إمكانياتها الاقتصادية¹.

الفرع الثاني :مدى ملائمة تأسيس مجلس الأمة.

لا يزال التغير المؤسساتي باستحداث مجلس الأمة محل نقاش كبير بين العديد من أساتذة القانون إذ نجد أن البعض قد انحاز إلى تأييد وجرده وبالتالي دعمه لنظام الثنائية البرلمانية (أولا) و البعض الآخر حاول التمسك بنظام وحدة البرلمان و إثبات عدم ملائمته (ثانيا).

أولا-مبررات الرأي المؤيد لمجلس الأمة:

اتجه هذا الرأي إلى ضرورة تأسيس مجلس الأمة و ذلك لاعتبارات التالية :

-الحقيقة أن نظام الازدواجية التشريعية هو النظام الأمثل و يفسر ذلك كونه الأصلح في المجتمع لتعميق الديمقراطية التعددية وهو الأكثر نجاعة و فعالية في ترسيخ دولة القانون و ترقية حقوق الإنسان و المواطن .

تظهر أهمية مجلس الأمة الجزائري في كونه الوسيلة المثلى لترسيخ العديد من الأهداف و القيم الوطنية الدستورية و السياسية على الخصوص عصرنة و تحديث النظام السياسي و توسيع و تعميق تمثيل جميع فئات و شرائح المجتمع في ظل التعددية السياسية و تفعيل العمل البرلماني و بصورة فعالة في ممارسة مهام التشريع و الرقابة على أعمال الحكومة.

¹ لونس مزياي ،مرجع سابق،ص38-33 .

يلعب مجلس الأمة الجزائري دور هيئة تفكير على مستوى إعداد القانون و ذلك من خلال تحسين صياغة النصوص القانونية و تطويرها بالنظر إلى تركيبته البشرية التي تظم كفاءات وطنية و أشخاص ذوي خبرة كافية فما تمت فيه المداولة في مجلسين نيابيين أفضل مما تمت فيه المداولة من طرف مجلس نيابة واحد.

يعد مجلس الأمة الوسيلة الفعالة لمعالجة حالة الشغور و سد الفراغات التي تحدث في السلطة و خاصة الفراغ المؤسساتي لرئيس الجمهورية.

ويلعب مجلس الأمة دورا هاما في المجال الخارجي من خلال العمل الدبلوماسي من خلال تثمين علاقاته مع مختلف المجالس المشاركة في لقاءات الهيئات الدولية والإقليمية.

باعتبار أن مجلس الأمة يمثل الشعب ، فإنه يجسد هذا التمثيل في إطار إقليمي عن طريق الجماعات المحلية المنتخبة من طرف الشعب، وهذا ما يعزز من النظام اللامركزي.

إن حادثة التعددية السياسية في بلادنا قد يؤدي إلى فوز أقلية حزبية ساحقة تؤدي إلى تهديد الدولة بعينها في طبيعتها و مقوماتها خاصة عندما تكون هذه الحزبية غير منظمة في إطار نظام حزبي مستقر وثابت ومن ثم لا بد من وجود هذه الغرفة الثانية لكبح هذا النوع من الجموح أو الحكم المطلق¹.

ثانيا: مبررات الرأي المعارض لوجود مجلس الأمة.

يستند أصحاب هذا الاتجاه إلى الحجج التالية:

يظهر عدم جدوى مجلس الأمة و ضرورة إلغائه لأسباب اقتصادية تقتضيها الظروف الراهنة التي تتطلب توفير أموال ضخمة تتفق في غير موضعها و بالتالي ما

¹ حميد مزياي، مرجع سابق، ص 32-33

ينفق على هذا المجلس يمكن توجيهه للعمل على تحسين هذه الظروف الاقتصادية بدلا من أن يثقل ميزانية الدولة و يزيد من أعبائها و تكاليفها.

-إن وجود مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني لم تغير كثيرا من الوتيرة التي درجت عليها السلطة التشريعية قبل صدور دستور 1996 بل على عكس فالبرلمان يشهد تدخلا متزايد من طرف السلطة التنفيذية ،خاصة بعد تعيينها لثلاث أعضاء مجلس الأمة مباشرة من طرف رئيس الجمهورية ،وهذا إحباط لفكرة (ديمقراطية المجلس).

-إن النص القانوني المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة ¹ ، بالأغلبية الحاضرة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية حسب دستور 2016 ² ، علما أن هذا المجلس مشكل من أعضاء منتخبين و آخرين معينين.فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة له سيصعب على المجلس ممارسة الوظيفة التشريعية ،فالثالث الرئاسي قد يلعب دورا تحكيميا بين هذه الكتل ،كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو في رفضه وهذا ما يعرقل مسار اكتمال العمل التشريعي ³.

خلاصة القول أن الغرفة الثانية لا تعد ضرورية فقط بل على العكس بل تعد حتمية لإنجاب برلمان قوي قائم على أساس التعاون و التشاور و الوفاق بين الغرفتين بالإضافة إلى تدعيم اختصاصات مجلس الأمة من خلال منحه حق المبادرة بالقوانين و مناقشتها و تعديلها بصفة مستقلة عن الغرفة الأولى وهذا ما تفتن اليه المؤسس الدستوري في المادة 02/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

¹ حميد مزياي ،مرجع سابق ،ص34-35 .

² تنص المادة 138 من دستور 2016 بصوت مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أ بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

³ حميد مزياي ،مرجع نفسه ،ص36.

المطلب الثاني:تشكيل البرلمان الجزائري (هيكلية الغرفتين)

ظهر نظام الغرفتين لأول مرة بموجب التعديل الدستوري الحاصل في 1996 و أصبح البرلمان الجزائري يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وهذا ما أقره التعديل الدستوري لسنة 2016 ،لذا تناول تشكيلة المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول) وتشكيلة مجلس الأمة (الفرع الثاني) ،بالإضافة إلى المركز القانوني لأعضاء البرلمان باعتبارهم جزءا لا يتجزأ من تشكيلة البرلمان (الفرع الثالث).

الفرع الأول:تشكيل المجلس الشعبي الوطني.

يضم المجلس الشعبي الوطني 462 مقعد حاليا ،توزع المقاعد لكل دائرة انتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية ،يحدد عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية على أساس تخصيص مقعد واحد لكل حصة تتضمن ثمانين ألف (80.000) نسمة على ان يخصص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل أبعين (40) الف نسمة ،غير انه يخصص مقعد إضافي للدوائر الانتخابية التي لا تتوفر إلا على أربعة (4) مقاعد ،ويمثل الجالية الوطنية بالخارج ثمانية (8) أعضاء منتخبين بالمجلس الشعبي الوطني¹.

وسنتطرق إلى انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني (أولا) ثم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني (ثانيا).

أولا-انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري لفترة مدتها خمسة (5) سنوات²،وفقا للاقتراع النسبي على القائمة ،وتعد الدائرة

¹ أنظر المواد من 02 الى 05 من الأمر رقم 12-01 المؤرخ في 2012/02/13 يحدد الدوائر الانتخابية و عدد المقاعد

المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان المؤرخ في :2012/02/13 ،الجريدة الرسمية ،العدد 08 ،المؤرخة في 2013/02/13.

² راجع المواد 118 فقرة 01 و 119 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016 .

الانتخابية بالنسبة للانتخابات المجلس الشعبي الوطني بالحدود الإقليمية للولاية باعتبارها الدائرة الانتخابية¹.

وبعد فرز الأصوات و تحديد القوائم الفائزة بأكبر نسبة من الأصوات يتم حساب عدد الأصوات المطلوبة لشغل مقعد وبعدها يتم تحديد الأسماء الحاصلة على مقاعد ضمن كل قائمة وفقا لنمط الاقتراع النسبي أو الأغلبية النسبية لتبدأ فيما بعد إجراءات إثبات العضوية².

ثانيا :انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني.

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 03 من قانون النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص على أن الرئيس المجلس الشعبي الوطني ينتخب بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب.

وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ إلى دور ثاني يتم فيه التنافس بين المترشحين (الأول و الثاني) و يعلن فوز المترشح الحاصل على أغلبية ،في حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا .أما في حالة المترشح الوحيد تتكون الانتخابات عن طريق التزكية (رفع الأيدي) ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات³.

¹ راجع المواد 84-85-86 من القانون العضوي 12-01 مؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات المؤرخ في 2012/01/02 ،الجريدة الرسمية عدد 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.

² حاتم ذبيح ،محاضرات في مقياس القانون البرلماني ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،قسم الحقوق جامعة محمد بوضياف ،المسيلة ،السنة الجامعية 2014/2015 ،ص 16.

³ حاتم ذبيح ، مرجع نفسه،ص16.

الفرع الثاني: تشكيلة مجلس الأمة.

إن تشكيلة مجلس الأمة تختلف اختلافا تاما عن تشكيلة المجلس الشعبي الوطني و السبب في ذلك كون تشكيلة مجلس الأمة لا تركز على الأعضاء المنتخبين فقط بل تتكون أيضا من أعضاء معينين من طرف رئيس الجمهورية.

يتكون مجلس الأمة من 144 عضو، ستة و تسعون (96) عضو يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع غير المباشر السري ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية وتحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية وتحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية و يحدد عدد المقاعد لكل دائرة انتخابية بمقعدين اثنين (02)¹

لذا سنتناول انتخاب و تعيين أعضاء مجلس الأمة (أولا) وانتخاب رئيس مجلس الأمة (ثانيا).

أولا :انتخاب و تعيين أعضاء مجلس الأمة.

ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و أعضاء المجالس الشعبية الولائية و يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية.²

ينتخب أعضاء مجلس الأمة لمنتخبون لمدة ستة (06) سنوات و يجدد نصف الأعضاء مجلس الأمة المنتخبين كل ثلاث (03) سنوات.

¹ راجع المادة 06 من الأمر 01-12.

² راجع المادة 118 من التعديل الدستوري، 2016.

وينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الولائي، أعضاء المجالس الشعبية للولاية و يكون التصويت إجباريا ماعدا في حالة مانع قاهر.¹

أما بالنسبة للأعضاء المنتخبين ستة وتسعون (96) عضوا فإن انتخابهم لا يخضع لنسبة الكثافة السكانية و إنما هو تمثيل إقليمي لـ(48) ولاية .

والملاحظ أن الدستور لم يقيد رئيس الجمهورية في اختيار الأعضاء المشكلين للثالث إذ لم ينص على توزيع هذه الكفاءات بأي نسبة مما يترك المجال واسعا للرئيس و حرية مطلقة في اختيار هؤلاء²، كما يرتقب زيادة أعضاء مجلس الأمة و ذلك نظرا لاختصاصات الجديدة التي منحه إياه التعديل الدستور الجديد في مجال التشريع.

ثانيا: انتخاب رئيس مجلس الأمة.

ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تحديد جزئي لتشكيلة المجلس³ وذلك عن طريق الاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة و في حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ في أجل أقصاه 24 ساعة إلى إجراء دور ثاني يتم التنافس فيه بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات ،وفي حالة تعادل الأصوات من جديد يعد فائز المترشح الأكبر سنا ،وفي حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب إما بالانتخاب السري ،أو يرفع اليد ويعلن فوزه بأغلبية الأصوات⁴.

¹ راجع المادة 105 من القانون العضوي 12-01.

² حاتم ذبيح ،مرجع سابق،ص17.

³ أنظر المادة 131 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ حاتم ذبيح ،مرجع نفسه ،ص17 .

الفرع الثالث :المركز القانوني لأعضاء البرلمان و القواعد الخاصة بممارسة النيابة.

هناك مجموعة من القواعد القانونية و الدستورية التي تحدد المركز القانوني لأعضاء البرلمان و ترمي عموما إلى هدفين أساسيين هما الحيلولة دون وصول أشخاص لا تتوفر فيهم الشروط اللازمة لأداء مهامهم بحرية بعيد عن الضغوطات¹، بالإضافة إلى القواعد الخاصة بممارسة النيابة و انتهائها ،وذلك من خلال (أولا) قابلية الانتخاب و موانع الترشح (ثانيا) حالات التنافي (ثالثا) القواعد الخاصة بممارسة النيابة.

أولا :قابلية الانتخاب وموانع الترشح.

وتتمثل في الشروط الموضوعية العامة و تشترط ان يكون المرشح متمتعاً بحقوقه المدنية و السياسية بالغا من العمر 25 سنة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و 35 سنة بالنسبة لمجلس الأمة ،وان يكون ذا جنسية جزائرية ،و أن يكون المترشح في وضعية قانونية إزاء الخدمة الوطنية (أن يثبت أداءه لها أو إعفائه منها)،وفيما يخص المترشح للمجلس الشعبي الوطني يشترط أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها أما بالنسبة للمترشح للانتخابات مجلس الأمة يشترط ان يكون عضوا منتخبا في إحدى المجالس الشعبية البلدية أو الولائية².

بالإضافة إلى هاته الشروط العامة الموضوعية لقابلية الترشح هناك موانع للترشح وتنقسم إلى نوعين:

01-الموانع المطلقة:

وهي أحكام مشتركة لجميع العمليات الانتخابية ،وهي الأحكام المنصوص عليها في المادة 05 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات .

¹حاتم ذبيح ،مرجع سابق ،ص17 .

² انظر المواد 108/90/03 من القانون العضوي 01-12.

لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من سلك سلوكا أثناء الثورة مضاد لمصالح الوطن ،و أن لا يكون قد حكم عليه في جناية و لم يرد اعتباره أو حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 09 و 09 مكرر والمادة 14 من قانون العقوبات ،أشهر إفلاسه و لم يرد اعتباره المحجوز والمحجوز عليه¹.

02-الموانع النسبية:

وهذه الفئة منصوص عليها في المادة 89 من القانون العضوي 01/12 يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم وهم الولاية ،الأمناء العامون للولايات ،أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ،القضاة أفراد الجيش الوطني الشعبي ،موظفوا أسلاك الأمن ،محاسبوا أموال الولاية².

إلا انه بإمكان الفئات المذكورة سابقا الترشح في الدوائر الأخرى غير التي يمارسون بها مهامهم بعد مضي سنة من انتهاء مهامهم ،و الغرض من هذه الموانع الحيلولة دون استغلال هؤلاء لوظائفهم و نفوذهم لأغراض انتخابية³.

ثانيا:حالات التنافي.

تم تعديلها بموجب القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 2012/01/12 و المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية و نذكرها باختصار.

تنافي العهدة البرلمانية مع وظيفة عضو الحكومة العضوية في المجلس الدستوري ،عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب ،وظيفة أو منصب في الهيئات أو الإدارات العمومية و الجماعات الإقليمية ،وظيفة أو منصب في مؤسسة

¹ أنظر المادة 09 من القانون العضوي 01/12.

² أنظر المادة 89 من القانون العضوي 01/12.

³ حاتم ذبيح ، مرجع سابق،ص18

أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاحى ،ممارسة نشاط تجاري مهنة حرة شخصية أو باسمه،مهنة القضاء ،وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية ،رئاسة الأندية الاحترافية و الرياضية¹.

ثالثا:القواعد الخاصة بممارسة النيابة.

وتتمثل في :

أولا- الحصانة البرلمانية .

ثانيا - التعويضات المالية.

01- الحصانة البرلمانية:

تنص المادة 126 من التعديل الدستور 2016 أن الحصانة البرلمانية ضمانات معترف بها للنواب و أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة نيابتهم و مهمتهم البرلمانية بحيث لا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا ،وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو تلفظوا به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية.

كما تنص المادة 127 من تعديل 2016 "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.

وتعمل الحصانة البرلمانية كضمانة لأعضاء البرلمان حتى يتمكنوا من ممارسة مهامهم بكل حرية و بدون أية ضغوط تفرضها عليهم ممارساتهم البرلمانية أو مواقفهم السياسية.

¹ حاتم ذبيح ، مرجع سابق،ص 18-19 .

02-التعويضات المالية:

ترمي التعويضات المالية إلى تمكين أعضاء البرلمان من سد حاجياتهم باستقلال تام عن جميع الجهات ،أما فيما يخص البرلمان الجزائري تتميز الوضعية بتساهل كبير من جانب المشرع الجزائري إذ أن السلطة التشريعية تتميز بحرية تامة و مطلقة فيما يتعلق بأجور أعضائها و علاواتهم فالتصويت على ميزانية تسير المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و مداخل الأعضاء يتم على مستوى المكتب.¹

رابعا-إنهاء النيابة والاستخلاف:

لقد نظم الدستور حالات انتهاء النيابة و الاستخلاف بمجموعة من القواعد وهذا لفرض النظام داخل البرلمان والحيلولة دونا وقوع الفوضى بسبب تجاوزات أعضاء و نواب البرلمان أو بسبب شغور المقاعد.

01-إنهاء النيابة:

تنتهي النيابة لعدة أسباب منها ما ذكرته المادة 125 (الاستقالة)"يحدد قانون العضوي الحالات التي يقبل فيه البرلمان استقالة أحد أعضائه" القانون العضوي 02/12 المتعلق بحالات التنافي و بينما ما ذكرته المادة 122 من الدستور "مهمة النائب و عضو المجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد و لا يمكن الجمع بينهما و بيم مهام أو وظائف أخرى"بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة 123 من الدستور "كل نائب أو عضو مجلس امة لا يستوفي شوط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية ، و يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة هذا السقوط بأغلبية أعضائها "وهنا تقصد إسقاط الصفة النيابية عنه".²

كما هناك ما يسمى الإقصاء كعقوبة للعضو على ما يقوم به من أفعال تخل بشرف مهمته أمام زملائه الذين يمكنهم إقصاءه من المجلس و يختص المجلس

¹ حاتم ذبيح ، مرجع سابق ،ص13.

² راجع المواد 122-123-125 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

بالفصل في الإقصاء عن طريق التصويت بالأغلبية ،وتنتهي النيابة أيضا في حالة الوفاة و بانتهاء الفترة التشريعية¹.

02-استخلاف الأعضاء في حالة شغور مقاعدهم:

وهنا نميز بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة:

أ-**المجلس الشعبي الوطني:** يستخلف النائب بعد شغور مقعده بسبب الوفاة او الاستقالة أو حدوث مانع قانوني له أو الإقصاء أو بسبب قبوله وظيفة عضو في الحكومة أو عضوية في المجلس الدستوري بالمرشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة الذي يخلفه خلال الفترة الانتخابية النيابية المتبقية ،يصرح مكتب المجلس الشعبي الوطني بشغور مقعد النائب ويبلغ هذا التصريح بالشغور وفقا للأشكال و الشروط المحددة في الإجراءات المنصوص عليها في هذا الميدان². ويستثنى من قاعدة الاستخلاف الشغور الذي يحدث في السنة الأخيرة من الفترة التشريعية في هذه الحالة يضل المقعد شاغرا و لا يعوض صاحبه.³

ب-**مجلس الأمة:** في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة هناك طريقة واحدة لاستخلافه وهي إجراء انتخابات جزئية مهما كان سبب هذا الشغور وتنتهي مدة العضو الجديد بانتهاء عهدة العضو المستخلف المادة 129 و 130 من قانون الانتخابات 01/12 ويعلن عن حالة الشغور من قبل مكتب المجلس و يبلغ التصريح فورا.⁴

صحيح أن المؤسس الدستور حاول إعطاء ضمانات لأعضاء البرلمان من خلال وضع مجموعة من القواعد الدستورية و القانونية لكنها بمنظور آخر غير كافية لذا كان لابد من توفير مجموعة من الضمانات خاصة فيما يتعلق بتحضير العملية

¹ حاتم ذبيح . مرجع سابق ،ص20.

² أنظر المواد 102 -103 من القانون العضوي 01/12

³ حاتم ذبيح ،مرجع نفسه ،ص20.

⁴ انظر المواد 129-130-131 من القانون العضوي 01/12

الانتخابية ،و اشتراط مواصفات خاصة في المترشحين وصولا إلى الاستقلال المالي و الإداري ،لأن الحقيقة أن البرلمان غير مستقل ماليا فبعد تصويت كل غرفة على ميزانيتها يتم تبليغها إلى الحكومة قصد إدماجها في قانون المالية وذلك بعد دراستها ضف إلى ذلك قد أخضعت المادة 104 من القانون العضوي 99-02 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة التسيير المالي في كل من غرفتي البرلمان لمراقبة مجلس المحاسبة بالإضافة إلى أن البرلمان أسندت إليه مهمة إثبات عضوية نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة لكن هذا متوقف على إعلان المجلس الدستوري فيصبح البرلمان دوره يقتصر على إثبات و إسقاط العضوية،فالمجلس الدستوري هو الذي يفصل في صحة العضوية البرلمانية.

دون أن ننسى قصور الحصانة البرلمان عن طريق إمكانية المسائلة الأدبية المدة 127 من تعديل 2016 حيث يتم إسقاط العضوية بأغلبية أعضاء المجلس كما سبق وذكرنا وهذه الأغلبية يمكن استغلالها لصالح السلطة التنفيذية بحكم سيطرتها على الأغلبية البرلمانية ،وعوضا عن ذلك يجب تحديد ماهية الفعل المخل بشرف المهنة حتى لا يفسح المجال ،أما التفسير بشكل واسع مما يجعل أعضاء البرلمان عرضة للعزل لآتفه الأسباب.

المبحث الثاني: الدور التشريعي الممنوح للبرلمان.

يعتبر البرلمان في إطار الديمقراطية التمثيلية، الهيئة التمثيلية التي يعبر الشعب من خلالها عن سيادته، ولا اعتبار أن البرلمان يجسد هذه السيادة فإنه يتمتع بشكل حصري بممارسة الوظيفة التشريعية، وعملاً بمبدأ سيادة القانون فبإمكانه التشريع في أي مادة، عليه فغن سلطة التشريع هي مبرر لوجود البرلمان ومنها استمد تسميته "السلطة التشريعية" وكل الدساتير تقرر له هذه السلطة بغض النظر عن تطبيق هذا الحكم في الواقع أو كونه كما هو الحال في الأنظمة غير الديمقراطية مجرد أحكام دستورية لا تجسّد لها في الممارسة العملية¹.

لذا نتطرق إلى البرلمان الجزائري كهيئة سياسية في التشريع (المطلب الأول) الذي يحيلنا إلى العملية التشريعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: البرلمان الجزائري هيئة أساسية في التشريع.

لقد أسند المؤسس الدستور الجزائري سلطة التشريع للبرلمان بغرفتيه بحيث يمارس البرلمان صلاحياته التشريعية بموجب الدستور.

حيث يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه".

يمارس البرلمان الجزائري صلاحياته التشريعية في المجالات أخرى عن طريق التشريع بقوانين عادية، وكذا المجالات التي نظمها المادة 141 عن طريق التشريع لقوانين عضوية إضافة إلى ميادين أخرى خصصتها له أحكام عديدة من الدستور.²

¹ لونس مزياي، مرجع سابق، ص 121 .

² راجع المواد 112-140-141 من التعديل الدستوري 2016.

يقتصر الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان في إطار هذه المجالات على وضع القواعد و المبادئ العامة فقط دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات وهذا من شأنه أن يفسح مجالا واسعا أمام السلطة التنفيذية كما سنرى لاحقا.¹

فإذا كانت الوظيفة الأساسية للبرلمان الجزائري بغرفتيه هي التشريع بقوانين عادية و قوانين عضوية كاختصاص أصيل في المجالات التي حددها له الدستور (الفرع الأول) فإن أهم الفروق التي تفصل بين هاتين الطائفتين من القوانين تكمن أساسا في الشروط و الإجراءات الخاصة لكل قانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان.

تنص المادة 140 من دستور 2016 أن البرلمان يشرع في المجالات التي يخصصها له الدستور بالإضافة إلى 29 مجالا آخر، فالملاحظ هنا أن دستور 2016 أدخل تعديلات على المادة 122 من دستور 1996 ومنها أنه انقص مجالا وهو المجال المتعلق على المصادقة على المخطط الوطني.

و أنقص القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي من المجال السادس و أدخل في المجال الثامن القواعد العامة للإجراءات الإدارية بعدما كان يشتمل على الإجراءات المدنية فقط.

كما تنص المادة 141 من دستور 2016 فبالإضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في 06 مجالات، والملاحظ هنا أن المؤسس الدستور أنقص مجالا وهو المجال المتعلق بالأمن الوطني، كما عدل طريقة المصادقة على القوانين العضوية فبعدما كانت المصادقة تتم بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة في دستور 1996 أصبحت المصادقة على القوانين العضوية تتم بالأغلبية

¹ حميد مزياي، المرجع السابق، ص38.

المطلقة للنواب و أعضاء مجلس الأمة في تعديل 2016 وهذا ربما تفادي الانتقادات الموجهة للثلاث المعيين من طرف رئيس الجمهورية و تأثيره على القوانين العضوية¹.

كما يظهر نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان بموجب أحكام تعديل 2016 من ناحية المحافظة على توسيع و تنوع مجالات القانون العادي ،حتى و إن انقص مجالا و ادخل بعض التعديلات الطفيفة (أولا) و احتفاظه لحق البرلمان بالتشريع في القوانين العضوية (ثانيا).

أولا -توسيع تعداد مجالات القانون العادي:

لقد حافظ المؤسس الدستور في تعديل 2016 على توسيع مجالات القانون العادي الذي كان الفضل في توسيعها لدستور 1996 مع حفظه على نفس الطريقة المعتمدة في دستور 1989 و دستور 1996 في تحديد مجال القانون على سبيل المثال و ليس على سبيل الحصر.

كما انه و في غياب نص دستور يحضر صراحة مجالا معيناً للتشريع فيه من طرف البرلمان بقوانين عادية فهذا من شأنه توسيع دائرة الاختصاص التشريعي إلى مجالات أخرى شرط أن ترخص بذلك نصوص من الدستور.

فاستنادا إلى نص المادة 140 من 2016 نجد أن المشرع حافظ على التوسيع في مجالات القانون العادي الذي جاء به دستور 1996 بإستثناء المجال المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني و بعض التعديلات الطفيفة في المجال السادس و الثامن ،فأصبحت 29 مجالا:

-حقوق الأشخاص واجباتهم الأساسية ،لاسيما نظام الحريات العمومية ،وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.

¹ راجع المواد 140-141 من التعديل الدستوري 2016 .

- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة لاسيما الزواج و الطلاق ،والبنوة و الأهلية و التركات.
- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.
- القواعد العامة لقانون العقوبات و الإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجناح والعقوبات المختلفة المطابقة لها ،والعفو الشامل ،وتسليم المجرمين ،ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية و الإدارية وطرق التنفيذ.
- نظام الالتزامات المدنية و التجارية ،ونظام الملكية.
- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- التصويت على ميزانية الدولة.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم و الحقوق المختلفة ،وتحديد أساسها و نسبها .
- النظام الجمركي.
- نظام إصدار النقود ،ونظام البنوك و القرض و التأمينات.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- القواعد العامة بالصحة العمومية و السكان.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل ،والضمان الاجتماعي ،وممارسة الحق النقابي.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و إطار المعيشة ،والتهيئة العمرانية.

- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية.
- حماية التراث الثقافي و التاريخي ،والمحافظة عليه.
- النظام العام للغابات و الراضي الرعوية.
- النظام العام للمياه.
- النظام العام للمناجم و المحروقات.
- النظام العقاري.
- الضمانات الأساسية للموظفين ،والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطة المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.
- إنشاء أو سمة الدولة و نياشينها و ألقابها التشريفية.¹

ثانيا :إدخال طائفة القوانين العضوية.

لقد حافظ المؤسس الدستور لسنة 2016 على طائفة القوانين العضوية ضمن المجالات التي يشرع فيها البرلمان ،والتي تحتل مكانة متميزة ضمن تدرج القوانين حيث أنها توجد في مرتبة أدنى من الدستور و اعلي من القانون العادي ،والملاحظ هنا أن المؤسس انقص مجالا من قائمة القوانين العضوية فأصبحت ستة مجالات بدلا من سبعة مجالات كانت منصوص عليها في دستور 1996 والذي كان له الفضل في إدخال هذه الطائفة من القوانين .

¹ راجع المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 .

-وقد حددت المادة 141 ستة مجالات مخصصة للقوانين العضوية وهي:

-تنظيم السلطة العمومية ،وعمله.

-نظام الانتخابات.

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

-القانون المتعلق بالإعلام.

-القانون الأساسي للقضاء ،والتنظيم القضائي.

-القانون المتعلق بقوانين المالية.

-أما المجال الذي لم يذكر في دستور 2016 يتعلق بالقانون المتعلق بالامن الوطني على خلاف دستور 1996 الذي ذكره.

-زيادة الى هذه المجالات المخولة للبرلمان نجد أن هناك أحكام أخرى و عديدة من الدستور نفسه قد منحت للبرلمان إمكانية التشريع بقوانين عضوية.¹

¹المجالات و الميادين الأخرى التي للبرلمان للتشريع بالقوانين العضوية قد تضمنتها احكام المواد التالية:103-106-120-177-129-125.

الفرع الثاني: إجراءات وضع القوانين العضوية و مكانتها القانونية.

إن أهم الميزات التي تفصل بين القوانين العضوية و القوانين العادية تكمن أساسا في الشروط الخاصة الواجب توفرها لوضع القوانين العضوية بالإضافة إلى المكانة التي تحتلها القوانين العضوية مقارنة بالقوانين العادية.¹

أولا-الشروط الخاصة لسن القوانين العضوية:

إن القوانين العضوية تستوجب شروط خاصة و استثنائية تميزها عن شروط سن القوانين العادية و التي يمكن أن تستخلصها في ثلاث إجراءات:

يجب أن يحصل القانون العضوي حسب نص المادة 141 فقرة 02 من تعديل 2016 على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة.²

-إبداء المجلس الدستوري لرأيه وجوبا وفقا لما نصت عليه المادة 141 فقرة 03 والمادة 186 فقرة 02 من الدستور و ذلك في ظرف 30 يوما من تاريخ إخطاره وفي حالة وجود طارئ يطلب من رئيس الجمهورية، بخفض هذا الأجل لـ 10 أيام حسب نص المادة 189 من دستور 2016.³

-كذلك و بالرجوع إلى النظام المحدد لقواعد و إجراءات العمل للمجلس الدستوري الصادر بتاريخ 2000/06/28 نجد أنه قد نص في فصله الأول على رقابة مطابقة

¹ تتميز القوانين العضوية عن العادية من خلال شكلها و طبيعة المواضيع التي تنظمها و التي حددها المؤسس على سبيل الحصر ،حيث أنها تتعلق بمسائل جوهرية و أساسية كما أنها تخضع لرقابة الدستورية .

² تنص المادة 141 فقرة 02 وفقرة 03 "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و أعضاء مجلس الأمة".، يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره .

³ تنص المادة 186 فقرة 02 "ييدي المجلس الدستوري بعد ان يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كل من القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور،¹ لذا في حالة ما إذا وجد حكم في القانون العضوي غير مطابق للدستور فإنه وفقا لأحكام المادتين الثانية والثالثة من هذا النظام فإننا نميز بين حالتين:

الحالة الأولى:

إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه يحتوي على حكم غير مطابق للدستور بتسجيل فصله عن باقي أحكام القانون، فلا يتم إصداره إطلاقا .

الحالة الثانية:

إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه، يحتوي على حكم غير مطابق للدستور يمكن فصله عن باقي أحكام القانون العضوي، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون بإسناد الحكم المخالف للدستور مع حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء المداولة الثانية قبل إصداره.²

وبالمقارنة بين نص المادة 141 فقرة 03 و 186 من دستور 2016 نجد ان الأولى قد نصت على رقابة المطابقة وهي الخاص، أما الثانية فقد نصت على الرقابة الدستورية وهي بمثابة العام.

يشير خضوع القوانين العضوية للرقابة الوجوبية من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها إلى جانب الأغلبية المطلقة للمصادقة عليه الاجراء ان اللذان يميزان هذه القوانين عن القوانين العادية رغم أن القانون العضوي 02/99 لم يشر إلى أي فرق

¹ النظام المحدد لقواعد و إجراءات عمل المجلس الدستوري مؤرخ في 28 /06/ 2000 ج ر عدد48 مؤرخ في 06 أوت 2000 معدل و متمم بموجب المداولة مؤرخة في 14/07/2009 ج ر عدد 15 مؤرخ 18/01/2009.

² فطة نبالي -دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق و الحريات ،مجال ممدود وحول محدود - رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم -تخصص قانون -كلية الحقوق -جامعة مولود تيزي وزو -2010،ص193.

في الإجراءات المتبعة لسن كل القانونيين بل اكتفى فقط بلفظ "مشاريع القوانين" و "اقتراحات القوانين".¹

ثانيا-تحديد القيمة القانونية للقوانين العضوية:

إن مسألة القيمة القانونية للقوانين العضوية لا يتناقض مع الدستور باعتبار أن الدستور قد أكد على سموه في ديباجته التي جسدت فكرة التوفيق و التعايش بين السلطة و الحرية من خلال تحديدها لقواعد ممارسة هذه السلطة و تخصيصها لمجال ممارسة الأفراد لحياتهم وحقوقهم ،إذ جاء ضمن الفقرة العاشرة منها: "الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية" وهذا ما أكدته رأي المجلس الدستوري رقم 97/02 الخاصة بمراقبة الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور حيث جاء فيه:

- "اعتبار أن كل قانون لا سيما العضوي منه :يجب أن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حيث لا تتعارض مع روح الدستور ذاته".²

-كما جاء أيضا ضمن محتوى رأي المجلس الدستوري رقم 98/02 الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله للدستور على أن :يبقى القانون العضوي خاضعا للدستور من حيث الإنشاء داخل سلم النظام القانوني للدولة ،كما يجب أيضا أن يتقيد بنصوص الدستور.³

¹ تعني رقابة المطابقة أن البرلمان ليس مجبرا فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور بل يجب أن تكون هذه القواعد مطابقة للدستور نصا و روحا ،أما الرقابة الدستورية فهي علاقة تبعية القانون للدستور أي منع البرلمان من وضع قواعد تخالف الدستور حميد مزياي ،مرجع سابق ،ص46-47 .

² انظر الرأي رقم 02/ ر .ق .ع / م .د / مؤرخ في 06/03/1997 ،يتعلق بمراقبة الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي بنظام الانتخابات للدستور . ج. ر عدد 12 مؤرخ في 06/03/1997 .

³ أنظر الرأي رقم 02 / ر.ق.ع/ مؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور ج.ر عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998 .

يتبين لنا من تحديد القيمة القانونية للقوانين العضوية في النظام الجزائري أن هذه الطائفة من القوانين تتولى وظيفتين أساسيتين وظيفة فنية ووظيفة سياسية.

01-الوظيفة الفنية للقوانين العضوية:

تتمثل الوظيفة الفنية للقوانين العضوية في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية لذا فإن القانون العضوي يوجد في رتبة أسمى من القانون العادي رغم أن كلاهما يصدر من نفس الهيئة التشريعية (البرلمان) ،ويرجع هذا السمو إلى الطبيعة القانونية للمواضيع التي يتناولها القانون العضوي وكذا الإجراءات الخاصة و اللازمة لإعداده وسنه.

02-الوظيفة السياسية للقوانين العضوية:

تهدف الوظيفة السياسية للقوانين العضوية إلى الحد من صلاحيات البرلمان و تقيد نشاطه عمدا ، فبعد ضبط المؤسس لمدة وعدد الدورات البرلمانية و بعد حصره لمجالات التشريع المخولة للبرلمان ، ووضع المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين الصادر منه ،وضع المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين الصادر منه ، وضع له حاجزا آخر من خلال تبنيه أسلوب و آلية التشريع بالقوانين العضوية باعتبار ان هذه الأخيرة تتعلق بالمجالات الحساسة و الإستراتيجية في الدولة.¹

¹ حميد مزياي ،مرجع سابق،ص48-49 .

المطلب الثاني :المسار التشريعي للبرلمان الجزائري.

لقد تبنت الجزائر نظام المجلسين بمقتضى دستور 1996 وكان من سنده أهدافه تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ،وكذلك تحسين وترقية العمل التشريعي عن طريق إشراك الكفاءات العلمية والفنية بمقتضى التركيبة العضوية المختلطة لمجلس الأمة¹، وهذا نفس ما جسده التعديل الدستوري 2016 ،حيث يمر العمل التشريعي (النص) التشريعي بعدة مراحل حددتها مجموعة القواعد الدستورية و القانونية و قد يصطدم المسار التشريعي أحيانا ببعض المعوقات التي من شأنها أن تؤثر في مسار النص القانوني كحالة الخلاف بين غرفتين البرلمان لذا سنتطرق في هذا المطلب عملية إعداد النص التشريعي و إقراره (الفرع الأول) ،و إصدار النص التشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول :عملية إعداد النص التشريعي و إقراره.

تتم العملية التشريعية بين غرفتين البرلمان و نميز في هذه المرحلة ما إذا كان إقتراح قانون أو مشروع قانوني من طرف الحكومة و الذي يتخذ في مجلس الوزراء ثم يمر على مجلس الدولة ليبيدي فيه رأيه حيث الصياغة اللغوية و التقنية ،إجبارية الاستشارية و عدم إلزامية الأخذ بالرأي²،ليتم إرسال نص المشروع لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب نص المادة 137 فقرة 03 باستثناء المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تودع لدى مكتب مجلس الأمة ،كما سنتطرق إليه لاحقا و سنتطرق لهذه المراحل على النحو التالي المبادرة بالتشريع (أولا)دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان (ثانيا) دراسة الأحكام محل الخلاف (ثانيا).

¹ احسن رابحي ،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري-رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون -معهد الحقوق و العلوم الادارية -بن عكنون -جامعة الجزائر -ص277 .

² حاتم ذبيح ، مرجع سابق ،ص21.

أولاً-المبادرة بالتشريع:

يقصد بالمبادرة أول إجراء يستهدف تحديد أسس التشريع الجديد، وحتى تصبح المبادرة لأبد أن يدرج موضوعها ضمن إطار السلطة التنظيمية المخولة للسلطة التنفيذية كما يشترط أن يكون صاحب المبادرة ضمن يخول لهم الدستور ممارسة هذا الاختصاص.¹

كما تنص المادة 136 من التعديل الدستور ل 2016 "لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائباً أو عشرون عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 37.

والملاحظ في هذه المادة المعدلة أن المؤسس الدستور اتخذ قفزة نوعية فيما يخص مجال المبادرة بالتشريع، بحيث أن المبادرة بالقوانين أصبحت أيضاً من اختصاص مجلس الأمة، بعد كان يقتصر هذا الاختصاص على الوزير الأول و النواب في المادة 19 من دستور 96، وهذا محاولة من المؤسس تفادي النقص والتنفيذ المنطوق بنص المادة 119 من دستور 1996، باعتبار أن له الحق بالمبادرة بالقوانين لما يضمنه من خبرات وكفاءات وطنية².

ثانياً-دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان:

عند دراستنا لإجراءات دراسة النص التشريعي ومناقشته تبرز إشكالية أن التعديل الدستوري قام بتعديل بعض المواد و جاء بمواد جديدة فيما يخص إيداع مشاريع القوانين ومناقشتها و طريقة التصويت عليها.

¹ أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 277.

² راجع المادة 119، من دستور 1996.

وهذه الإجراءات الجديدة لا تتماشى مع بعض أحكام قانون العضوي 02/09 المتعلق بتنظيم عمل غرفتي البرلمان وعلاقتها مع الحكومة¹. وهذا ما يحتم علينا التطرق إلى المواد المعدلة المتعلقة بدراسة النص التشريعي و محاولة التعليق عليها ،لان تعديل القانون العضوي 02/09 لا يزال قيد المناقشة ،وهذا ما يعاب على المؤسسة التشريعية إذا كان من المفروض أن يتزامن بالتعديل للدستوري 2016 مع تعديل القانون العضوي 02/99.

01-النصوص القانونية:

-م 136 فقرة 03"تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء يعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"،و الملاحظ هنا أن مشاريع القوانين تعرض على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ،و قبل هذا التعديل كانت تعرض على مكتب المجلس الشعبي الوطني فقط.

-م 137 من التعديل الدستور ل 2016 "تودع المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم مكتب المجلس الشعبي الوطني .

-وباستثناء الحالة المبنية في الفقرة ،تودع كل مشاريع الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

-والملاحظ في هذه المادة أن المشرع ذكر الحالات التي تودع فيها المشاريع القوانين لدى مكتب مجلس الأمة على سبيل الحصر وما يخرج عن هذه الحالات تودع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

¹ قانون عضوي رقم 02/99 ،يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملها وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة ،مؤرخ 05 مارس 1999 الجريدة الرسمية عدد 15،الصادرة بتاريخ: 09 مارس 1999.

-كما تنص المادة 138: "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

-تتصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137، تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية¹.

والملاحظ في هذه المادة أنه يجب أن يناقش كل مشروع أو اقتراح قانون من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حتى تتم المصادقة عليه فالمجلس الشعبي الوطني يناقش النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو يناقش النص الذي صادق عليه مجلس الأمة إذا كان مشروع القانون قد عرض على مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 137 .

فإذا كانت الحكومة عرضه على المجلس الأمة لمناقشة و المصادقة عليه و نفس الشئ في الحالة العكسية.

بالإضافة إلى مجلس الأمة في كل الحالات يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة للمشاريع القوانين العضوية ولكن الإشكالية في عملية المصادقة فالمؤسس تكلم عن المصادقة على مشاريع القوانين فقط ولم يتكلم

¹ التعديل الدستوري لسنة 2016 .

عن المصادقة على اقتراحات القوانين نحن نعلم مدى القصور في هذه المواد القانونية بحيث هناك غموض حقيقي لا يمكن معالجته إلا بعد تعديل القانون العضوي المنظم لعمل غرفتي البرلمان وعلاقتها مع الحكومة من طرف مجلس الأمة و قد تضمن نص المشروع 107 مادة¹، وقد جاء هذا المشروع لسد الثغرات القانونية آملين إصداره في أقرب وقت حتى تتمكن من فهم واضح و دقيق لسير العملية التشريعية و العلاقة الوثيقة بين غرفتين البرلمان و الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016.

02-دراسة ومناقشة النص التشريعي في دستور 1996 والقانون العضوي 02/99:

أ-انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني:

طبقا لأحكام المادة 116 ف 1 من الدستور والمادة 21 من القانون العضوي الناظم لغرفتين البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة فإن مشاريع و اقتراحات القوانين تفيد بمكتب المجلس الشعبي الوطني فإن كنا بصدد مشروع قانون يقدم من طرف ممثل الحكومة أما إذا كنا بصدد اقتراح قانون فيجب أن يقدم من مندوب 20 نائبا فأكثر².

و للملاحظة فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 خرج على هذه القاعدة بحيث أعطى حتى اقتراح القوانين لمجلس الأمة³.

إن النصوص التي تعرضها الحكومة على المجلس الشعبي الوطني ما هي إلا ترجمة لبرامجها و يعكف هذا الأخير على دراسة البرنامج و مناقشته مع الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات و الاقتراحات التي تكييف الحكومة برنامجها على ضوءها ليصوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

¹ الشروع في مناقشة القانون العضوي المنظم لعمل غرفتي البرلمان و علاقتها بالحكومة، الإذاعة الجزائرية، 21 شارع الشهداء، يوم 2016/07/14.

² حاتم ذبيح، مرجع سابق، ص 21.

³ راجع المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

وللملاحظة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 بالنسبة لمشاريع القوانين فقد تعرض على مجلس الأمة حسب الحالات المنصوص عليها في المادة 137 كما سبق و أن ذكرنا.

ويتخذ المسار التشريعي إجراءات و مراحل إذ تتم دراسة مشروع قانون في المجلس الحكومة ثم مجلس الوزراء ثم يعرض على مجلس الدولة و جوبا لإبداء الرأي فيه ثم يودع الأمين العام للحكومة المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

أما بالخصوص اقتراحات القوانين فيستودعها 20 نائبا ، و تشير هنا إلى أن اقتراحات القوانين تعد على الأصابع أي تعد قليلة بالمقارنة مع مشاريع القوانين ،وتبدأ الإجراءات التشريعية بدراسة النص على مستوى اللجنة المختصة و التي تلعب دور المخبر التشريعي ،وبعد الدراسة المعمقة و المناقشة المستفيضة ،وقبل عرض النص للتصويت في الجلسة العامة ،تستدعى اللجنة المتخصصة من قبل رئيسها و تستمع إلى ممثل الحكومة المعني و تتوج مناقشتها بتقرير تمهيدي يقدمه مقررها في الجلسة العامة لتتخذ في مرحلة لاحقة لدراسة التعديلات والاقتراحات التي تثار في الجلسة العامة ،ثم يتم إعداد تقرير تكميلي يعرضه المقرر في الجلسة العامة المختصة للتصويت على القانون ،وبانتهاء المناقشات على مستوى اللجنة يحرر التقرير ويطبوع و يوزع قصد إحالته على المناقشة في الجلسة العامة ،لذا يتعين تسجيله و إدراجه في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة بقرار من مكتب المجلس بعد الاستشارة والاتفاق مع الحكومة التي يمكنها الاعتراض على التسجيل بالنسبة لاقتراحات القوانين التي لا ترتضيها.¹

لتأتي بعدها مرحلة المناقشة العامة حول النص و التي تتم مادة بمادة و يكون الحوار الرئيس بين الوزير المعني بالقطاع و النواب ليحال النص من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه ،ثم يتم التصويت عليه في جلسة علنية وفق أغلبية بسيطة (أغلبية الحضور) وتجدر الإشارة إلى أنه تصويت المجلس الشعبي الوطني على

¹حاتم زبيح ،مرجع سابق ،ص22.

القوانين العضوية يكون بأغلبية المطلقة للنواب ،وبعد التصويت على النص بحال مباشرة على الغرفة الثانية (مجلس الأمة) للتصويت عليه و الذي إما يوافق عليه أو يرفضه.¹

ب-دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة:

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني يتولى رئيسه إرسال النص إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام على الأكثر مع إشعار رئيس الحكومة لهذا الإرسال ، حيث يتولى مجلس الأمة مناقشة النص والمصادقة عليه طبقا للمادة 120 من الدستور.

يحيل رئيس المجلس النص للجنة المختصة ،لإعداد تقرير حوله دون أن يكون لها الحق في تعديل أحكامه أو الدعوة إلى تعديلها ،وحيثما يتولى دراسته مع الاستماع إلى صاحب المبادرة في عرض شامل للنص ،ثم مناقشة جميع جوانبه قبل إعداد تقريرها النهائي حوله.

بعد توزيع التقرير التمهيدي للجنة على أعضاء المجلس تعقد جلسة عامة بالتشاور مع الحكومة تخصص لمناقشة مجمل النص بالاستماع من جديد إلى ممثل الحكومة ثم إلى مقرر اللجنة المختصة ثم الى المتدخلين حسب تركيبة تسجيلهم المسبق ،وعلى إثر انتهاء المناقشات تتوج اللجنة المختصة إعداد تقريرها التكميلي يراعي فيه رأي الحكومة و أعضاء المجلس ومرفق اللجنة ،بالإضافة إلى توصياتها إن وجدت .²

¹حاتم ذبيح ،مرجع سابق ،ص22.

² احسن رابحي ،مرجع سابق ،ص987.

وعلى هذا المستوى إذا لم تحرز مادة من مواد النص المعروض أمام مجلس الأمة على أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) وهي الأغلبية المطلوبة للمصادقة تعتبر هذه المادة متحفظة عليها و تصبح محل خلاف¹، كما سنوضح لاحقاً.

والملاحظ هنا أن التعديل الدستور لسنة 2016 اشترط التصويت في مجلس الأمة بأغلبية البسيطة للحاضرين فيما يخص مشاريع القوانين العادية و الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، ولم يتكلم عن اقتراحات القوانين²، وقام بتغيير النسبة المطلوبة في التصويت بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة حيث اشترط الأغلبية المطلقة في التصويت على القوانين العضوية بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة بعدما كان يشترط نسبة أغلبية ثلاثة أرباع (4/3)، ولعل ذلك راجع على الانتقادات التي وجهت للمؤسس الدستوري فيما يتعلق بالثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية و تأثير في عملية التصويت.

ثالثاً-دراسة الأحكام محل الخلاف على مستوى اللجنة متساوية الأعضاء:

نقصد بالخلاف تباين وجهات النظر القانونية، الإيديولوجية، السياسية بين أعضاء كل من الغرفتين إذ ينصب إما على الصياغة القانونية اللفظية أو على مضمون النص (الغرض الذي سن من أجله النص) أو طبيعة الموضوع الذي يتناوله النص، ونجد أن الخلاف أمر طبيعي بين الغرفتين من خلال اختلاف وجهات النظر و الخلاف قد يكون حتى بين أعضاء الغرفة الواحدة و قد تنبأ المؤسس الدستوري يمثل هذه الحالة³.

وعالجهما في الدستور المادة 138 من التعديل الدستوري بانتظار تعديل القانون العضوي 02/99 حتى يتمشى و التعديلات الدستورية، و سنحاول دراسة أهم ما تطرق إليه هذا التعديل الدستوري لسنة 2016 مع محاولة تقييم هذه التعديلات.

¹ راجع المادة 40 من القانون العضوي رقم 02/99 .

² راجع المادة 04/138 من التعديل الدستور 2016 .

³ حاتم ذبيح، مرجع سابق، ص23.

ويستثنى من حالة الخلاف قانون المالية الذي أحاطه المؤسس الدستور بعناية خاصة نظرا لأهميته لأن حالة الخلاف بالنسبة لقانون المالية تأخذ عادة مدة طويلة و تؤثر على الغرض من قانون المالية.

حيث تنص المادة 138 فقرة 07 و فقرة 08 "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ،يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

01-أسباب و بواعث الخلاف بين الغرفتين:

-اختلاف أنظمة التصويت على النصوص في كل من الغرفتين.

-تقنيات و صياغة و تحرير النصوص القانونية.

-تأثير الكتل البرلمانية ونظام الأغلبية الكتل البرلمانية تتشكل من أحزاب فائزة في الانتخابات ،نظام أغلبية الأصوات المشكلة المجالس أو تكتلات الأحزاب فيما بينهما¹.

02-آليات حل الخلاف بين غرفتي البرلمان:

تنص المادة 138 ف 05 من التعديل الدستور 2016 . "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ،يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوما لاقتراح نص يتعلق بأحكام محل الخلاف و تنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما ،كما تعرض الحكومة هذا النص (محل الخلاف) على الغرفتين للمصادقة عليه ،ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة .

¹حاتم ذبيح ،المرجع نفسه ،ص23.

تلاحظ أن المؤسس الدستوري حدد أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لاجتماع اللجنة بطلب من الوزير الأول لاقتراح نص يتعلق بأحكام محل الخلاف بالإضافة إلى اجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لإنهاء اللجنة نقاشاتها ،وهذا بخلاف نص المادة 120 فقرة 04 من دستور 1996 الذي لم يحدد الأجل.

وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا ،وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.¹

والملاحظ هنا التعديل الجوهري و المستحسن الذي تفتن إليه المؤسس الدستوري عدم سحب النص في حالة استمرار حالة الخلاف و أعطى الحق في الفصل نهائيا إلى المجلس الشعبي الوطني باعتباره هيئة منتخبة تمثل إرادة الشعب ،ولا يكون سحب النص إلى في حالة لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني ،إذا طلبت منه الفصل نهائيا وذلك على خلاف ما تضمنته المادة 120 فقرة 06 التي تنص على أنه في حالة استمرار حالة الخلاف يسحب النص.

03-تشكيل اللجنة متساوية الأعضاء:

رغم التعديل الدستوري لسنة 2016 وعدم تعديل القانون العضوي 02/99 إلى حد الآن و بالرغم من ان القانون العضوي هو الذي ينظم هذه اللجنة إلا أن القانون العضوي 02/99 لا يزال ساري المفعول ،و أحكامه التي تتعلق بهذه اللجنة لا تتعارض مع محتوى التعديلات الدستورية فيما يخص حالة الخلاف إلا في حالة استدعائها من طرف الوزير الأول و الآجال المحددة ،لذلك لا ترى ضيرا من دراستها.

لم ينص الدستور على تنظيم اللجنة المتساوية الأعضاء و لكنه أحالها القانون العضوي 02/99 إذ تشكل اللجنة من 10 أعضاء من كلتا الغرفتين أي (20) عضوا مع الأخذ بعين الاعتبار تمثيل هؤلاء الأعضاء.

¹ أنظر المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 .

-تمثيل اللجنة المختصة.

-تمثيل الكتل البرلمانية.

-تمثيل الكفاءات.

-تنتخب اللجنة متساوية الأعضاء مكتباً لها من حيث أعضائها تتكون من الرئيس و مقررين إثنين.

تجتمع بالتناوب أما بمقر المجلس الشعب الوطني أو بمقر مجلس الأمة .

وينتخب رئيس اللجنة من ضمن أعضاء الغرفة التي تتعقد اللجنة في مقرها و لا يتم استدعاء اللجنة إلا بناء على طلب الوزير الأول .

وتجتمع اللجنة بعد استدعائها وجوبا خلال 15 يوما كأقصى اجل حسب نص المادة 138 فقرة 05¹.

04-عمل اللجنة متساوية الأعضاء:

تعتبر المهمة الرئيسية للجنة البحث عن الحلول التوفيقية حول الحكام محل الخلاف خاصة ما إذا كان الحلاف قائماً حول أجزاء فقط من النص المعروض على اللجنة لهذا تقوم اللجنة بإعداد تقرير حول هذه الأحكام يتضمن اقتراحاتها وملاحظاتها، حيث تقوم اللجنة بصياغة المواد محل الخلاف و الإبقاء على البعض الآخر، كما صوت عليه المجلس الشعبي الوطني كحل توفيقى لكن بعد موافقة الحكومة، ولا يمكن للجنة التطرق لأحكام أخرى التي ليست محل الخلاف، تقوم اللجنة بعد إعداد النص الجديد بتبليغ الوزير الأول من طرف رئيس الغرفة التي انعقدت بها الجلسة.

¹ حاتم ذبيح، مرجع سابق، ص 24-25.

يدخل عرض النص الجديد (التوفيقي) المتوصل إليه بعد اجتماع اللجنة ضمن مهام الوزير الأول على الغرفتين للتصويت عليه ،وفي حالة التصويت عليه تزول حالة الخلاف .¹

وفي حالة استمرار الخلاف يمكن لحكومة ان تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا ولا بسحب النص إلا في حالة عدم أخطار الحكومة للمجلس الشعبي الوطني وهذا حسب المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016،² وهذا بخلاف ما نصت عليه المادة 120 فقرة 06 من دستور 1996 .³

وفي الأخير تستطيع القول أن المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري 2016 وفق إلى حد كبير و ذلك من خلال معالجة حالة الخلاف الذي تنبأ بها و ذلك من خلال إدخال بعض التعديلات فيما يخص آجال انعقاد اللجنة و مناقشتها ودراستها للنص محل الخلاف و الأهم من ذلك انه وجد آلية تحدد مصير النص التشريعي بدلا من سحبه (إعدامه) ،بانتظار تعديل القانون العضوي 02/99 من أجل ترقية عمل اللجنة و التقليل من تدخل الحكومة في إجراءات عملها.

الفرع الثاني: إصدار النص التشريعي.

لقد أعطي المؤسس الدستوري الحق لرئيس الجمهورية في إصدار النص المصوت عليه كما أعطاه الحق في طلب مداولة ثانية و هذا يعتبر امتياز لصالح السلطة التنفيذية كما سنرى لاحقا:

01-حق رئيس الجمهورية في إصدار النص التشريعي:إن الرئيس الجمهورية يصدر القانون المصوت عليه في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ تسليمه إياه⁴ ،وهذا في حالة العادية ،غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص في المادة 187 وهي

¹حاتم ذبيح ،مرجع سابق ،ص24-25.

²راجع المادة 138 من التعديل الدستوري ل 2016 .

³راجع المادة 120 فقرة 06 من دستور 1996.

⁴ راجع المادة 144 من التعديل الدستوري 2016 ،مرجع السابق ،ص19.

رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول أو عشرون (20) نائبا أو ثلاثين (30) عضو من مجلس الأمة ،المجلس الدستوري¹ ،قبل صدور القانون ،يوقف الأجل الإصدار ،حيث يتداول المجلس الدستوري في جلسة متعلقة ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف 30 يوما من تاريخ الإخطار ،و في حالة و جود طارئ ،و بطلب من رئيس الجمهورية ،بحفظ هذا الأجل إلى 10 أيام.²

والملاحظ في هذا التعديل الجديد الحفاظ على نفس إجراءات إصدار النص التشريعي، ما عدا الزيادة في إعطاء سلطة الإخطار ،بالإضافة إلى تخفيض الأجل الذي يعطي فيه المجلس الدستوري رأيه إلى عشرة (10) أيام في حالة وجود طارئ و بطلب من رئيس الجمهورية وذلك تماشيا من الظروف و الأوضاع التي تحدث في الدولة ،وهذا ما يحسب كنقطة ايجابية للمؤسس الدستوري في هذا التعديل الجديد.

ولكن ما يعاب على هذا التعديل و أيضا على الدساتير السابقة للجزائر انه لم يعالج مسألة امتناع رئيس الجمهورية عن الإصدار خلال الأجل المحدد وهذا ما تقطن إليه دستور 1963 ،حيث اسند الأمر إلى رئيس المجلس الوطني طبقا للمادة 91 ،ومن ثم لا يوجد أي جزاءات دستورية يمكن أن يتعرض لها رئيس الجمهورية نتيجة لأحد التزاماته الأساسية.³

02-حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية:يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية (قراءة ثانية) في قانون قد تم التصويت عليه ،في غضون الثلاثين (30)يوما الموالية لتاريخ إقراره، و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة⁴.

¹ راجع المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 ،مرجع نفسه ،ص23.

² راجع المادة 189 من التعديل الدستوري 2016 ،مرجع نفسه ،ص23

³ أحسن رابحي ،مرجع سابق،ص292.

⁴ راجع المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

في الواقع يظهر هذا الإجراء كتقنية قانونية ذات و جهين متميزين من جهة يظهر كوسيلة يستعملها رئيس الجمهورية من أجل لفت نظر النواب إلى ما ورد في النص المصادق عليه من ثغرات و نقائص في محتواه أو بسبب تكيفه للصعوبات التي يمكن أن تنجم عن النص والتي قد تعيق تطبيقه بالصورة التي ترسمها البرلمان طالما انه المسؤول التنفيذي فهو أعلم بقدرات و إمكانيات الدولة في هذا المجال أو بسبب مخالفة النص للقوانين و الدستور مع أن هذه الحالة الأخيرة اقل احتمالاً من الناحية العملية ، طالما انه يمتلك طريق آخر لتوقيف النص و ذلك عن طريق إخطار المجلس الدستوري.¹

أما عن تأثير هذا الحق (طلب مداولة ثانية) في مسار النص التشريعي و معارضة لإرادة البرلمان الذي يمثل إرادة الشعب سوف نتطرق إليه لاحقاً من خلال دراستنا للفصل الثاني.

غير أن الملاحظة على هذا التعديل الدستوري 2016 فيما يخص المادة 145 فقرة 02 .

إن النص الذي طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية عليه لا يتم إقراره إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة بحيث أضاف في هذه المادة أعضاء مجلس الأمة لإقرار النص وهذا بخلاف دستور 1996 المادة 127 .²

¹ أحسن رابحي ،مرجع سابق ص 292 .

² راجع المادة 127 من دستور 1996 .

المبحث الثالث: الدور الرقابي للبرلمان الجزائري.

بالإضافة إلى الدور التشريعي للبرلمان فإن لهذه الأخير دورا رقابيا يرتبط بطريقة غير مباشرة بوظيفته التشريعية ،وهذا ما يطلق عليه الرقابة البرلمانية .

والرقابة البرلمانية هي رقابة تمارسها مؤسسة دستورية سياسية و سيادية هي البرلمان على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات ،و رسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف و تقود أعمال الإدارة العامة في الدولة .¹

ولعل الهدف الرئيسي من هذه الرقابة هو مجرد الحصول على المعلومات التي ربما تسمح للبرلمان اللجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص و الانحرافات المسجلة أو استهداف إسقاط الحكومة باللجوء إلى استعمال وسائل الرقابة التي تسمح بذلك.²

ويمارس البرلمان سلطة الرقابة بمجموعة متنوعة من الآليات و الإجراءات الدستورية تختلف من حيث شدتها و آثارها³، وتنقسم إلى آليات مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة (المطلب الأول) و آليات لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة (المطلب الثاني).

¹ عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان -دار الخلدونية -الجزائر. 2007.

² عباس عمار ،الرقابة على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري -دار الخلدونية -الجزائر ،سنة 2006 ،ص21.

³ حاتم ذبيح ،مرجع السابق ،ص28.

المطلب الأول: الآليات الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.

لقد خص المؤسس الدستوري هذه الآليات بمجموعة من القواعد و القوانين تصل إلى درجة الصرامة نظرا لخطورة هذه الآليات و ما يترتب عنها من إسقاط للحكومة وحل المجلس الشعبي الوطني، وتناول هذه الآليات على النحو الآتي الموافقة على مخطط عمل الحكومة (الفرع الأول)، بيان السياسة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الموافقة على مخطط عمل الحكومة.

يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، و يجري المجلس الوطني لهذا العرض مناقشة عامة . ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

ومما سبق نجد أن المجلس الشعبي الوطني يقوم بمناقشة عامة عن مخطط عمل الحكومة و يصدره لائحة، و لا يوج في الدستور ما ينص على جزاء عن هذه اللائحة لكن أهميتها قد تظهر إذا عبرت هذه اللائحة عن دعمها لمخطط عمل الحكومة.

وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة تستقيل الحكومة و يعين رئيس الجمهورية وزيرا جديدا حسب الكيفيات نفسها¹.

و إذا تم عرض مخطط عمل الحكومة الجديد و لم يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني مرة ثانية ينحل المجلس وجوبا، وتستمر الحكومة القائمة في سير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب بالمجلس الشعبي الوطني في اجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.²

¹ راجع المادة 94 فقرة 01 من التعديل الدستور 2016.

² راجع المادة 95 فقرة 01 من التعديل الدستور 2016.

والملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري قد وضع قيد عن هذه الآلية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني، إذ أنه و في حالة عدم الموافقة عن مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية ينحل (وجوباً) وذلك نظراً لخطورة هذه الآلية.

كما يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلها وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، بحيث يمكن لمجلس الأمة إصدار لائحة، وفي هذه الحالة إصدار اللائحة من طرف مجلس الأمة اختياري بحيث لا يمكنه إسقاط الحكومة و لعل السبب في ذلك أنه غير قابل للحل¹.

وذلك حسب نص المادة 96 التي خصت حالة الحل للمجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: بيان السياسة العامة.

تتضمن المادة 98 من التعديل الدستوري 2016.

"يجب على الحكومة أن تقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة. تعقباً بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

والملاحظ في هذا التعديل أن الحكومة تقدم بيان السياسة العامة (وجوباً) إذ تقدم الحكومة كل سنة ابتداءً من تاريخ المصادقة على برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن سياسة العامة.²

¹ راجع المادة 96 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016.

² راجع المادة 94 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2016.

ويمكن أن تنتهي مناقشة بيان السياسة العامة بإحدى الحالات :

الحالة الأولى: لا يحدث شئ بعد المناقشة (رضى النواب من أداء عمل الحكومة).

الحالة الثانية: إنتهاء المناقشة بلائحة من طرف النواب إذ يتقدم النواب بمشاريع لوائح وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المواد 51 إلى 55 من القانون العضوي 02/99 إذ تنص على انه لا بد أن تقدم اقتراحات اللوائح في اجل لا يتعدى 72 ساعة بعد اختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة و أن يودع لدى مكتب المجلس اقتراح لائحة موقع من قبل 20 نائبا على الأقل إنتهاء مناقشة البيان بالمصادقة على اللائحة لا يرتب أي جزاء دستوري فالدستور لم ينص على أي أثر اللائحة و بالتالي لا تؤدي إلى إسقاط الحكومة.¹

الحالة الثالثة: إيداع ملتمس الرقابة ،حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة²، ولا يقبل هذا الملمس إلا إذا وقع سابع (7/1) عدد النواب على الأقل ،كما تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية أكثر (3/2)النواب و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة و في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة ،يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية ،لذا يعتبر هذه الآلية خطيرة جدا لذا خصها المؤسس الدستور بمجموعة من القواعد الصارمة من حيث التصويت و الموافقة و المصادقة على ملتمس الرقابة.³

¹حاتم ذبيح ،مرجع السابق ،ص29.

² راجع المادة 98 من التعديل الدستور 2016 .

³ راجع المواد 153-154-155 من التعديل الدستوري 2016.

الحالة الرابعة: قيام الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 147.

والملاحظ هنا أن هناك فرق بين بيان السياسة العامة و طلب التصويت بالثقة ففي الإجراء الأول تكون المبادرة من طرف المجلس الشعبي الوطني، أما في الإجراء الثاني فتكون المبادرة من طرف الوزير الأول حتى يثبت أنه يتمتع بثقة الغالبية، كما أن هذا الإجراء (التصويت بالثقة) مقيّد وذلك من خلال لجوء رئيس الجمهورية إلى أحكام المادة 147 من الدستور في حالة عدم التصويت بالثقة و تقديم الوزير الأول استقالة الحكومة، كما إن الأغلبية البسيطة على عكس إجراء ملتزم الرقابة الذي يتطلب أن يكون التصويت بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.¹

مما سبق يتبين لنا أن هذه الآليات الرقابية بين اختصاص المجلس الشعبي الوطني و أما مجلس الأمة فهو غير معني بها، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن الدستور أعلى إلى حكومة إمكانية أن تقدم بيان عن السياسة العامة لمجلس الأمة كما أن لا يوجد إجراءات دستورية متعلقة بمجلس الأمة في هذه الوضعية.²

¹ راجع المادة 64 من القانون العضوي 02/99.

² حاتم ذبيح، مرجع سابق، ص30.

المطلب الثاني: آليات الرقابة التي لا ترتب مسؤولية الحكومة

إن الهدف الأساسي من استخدام هذه الفئة من الآليات الحصول على المعلومات فهي آليات بسيطة لا تشكل خطرا عن الحكومة إلا أنه لا يمكن القول بعدم فعاليتها أو فائدتها، وهذا النوع من الرقابة مشترك بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و تتضمن الآليات التالية¹ الاستجواب (الفرع الأول) الأسئلة (الفرع الثاني)، لجان التحقيق البرلمانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاستجواب.

"يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون 30 يوما. يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة."

إن الاستجواب إجراء رقابي يتمثل في قيام مجموعة من أعضاء مجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة بطلب توضيحات من الحكومة حول إحدى قضايا الساعة.²

أما فيما يخص إجراءات الاستجواب تنص على أن يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة خلال ثمانين و أربعين (48) الساعة الموالية لإيداعه، ويحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة الجلسة التي يجب أن يدرس لاستجواب فيها خلال 15 يوما من تاريخ الإيداع و الملاحظ في التعديل الدستوري 2016 أن أحكام المادة 151 من التعديل لا تتوافق مع أحكام القانون العضوي 02/99 خاصة فيما

¹حاتم ذبيح، مرجع سابق، ص30.

² راجع المادة 151 من التعديل الدستوري 2016.

يتعلق بتبليغ نص الجواب بالتعديل الدستوري 2016 ينص على أن تبلغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول و ليس لرئيس الحكومة ،كما ينص عليه قانون 02/99 ،بالإضافة إلى أن التعديل الجديد نص على الأجل المخصص للرد على الجواب وهو ثلاثون (30) يوما كأقصى حد والقانون العضوي 02/99 لم ينص على هذا الجبل ،بانتظار تعديل هذا القانون ليتوافق بشكل تام مع التعديل الدستوري لسنة 2016 .

الفرع الثاني :الأسئلة.

وهو إجراء الرقابي يقوم بموجبه نائب أو عضو بتوجيه سؤال إلى عضو من أعضاء الحكومة حول قضية تهم القطاع الذي يتولاه الوزير ومن هنا تهيئت الفرق بين الاستجواب و الأسئلة ،فالأول ينصب حول قضايا الساعة ،أما الثاني فيتعلق بالقطاع وهناك نوعين من الأسئلة ¹ ،الأسئلة الكتابية (أولا) ،الأسئلة الشفوية (ثانيا)

أولا-الأسئلة الكتابية :

"يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون 30 يوما ² ،يقوم صاحب السؤال الكتابي بإيداعه لدى مكتب المجلس (حسب الحالة) و يرسل رئيس المجلس السؤال الكتابي كتابيا في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما ،يوجه الجواب الكتابي إلى مكتب المجلس المعني و يبلغ ذلك إلى صاحب السؤال ³ وتنتشر الأسئلة و الأجوبة طبقا للشروط التي تخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.⁴

¹حاتم ذبيح ،مرجع سابق ،ص30.

² راجع المادة 152 من التعديل الدستوري 2016.

³ حاتم ذبيح ،مرجع نفسه ،ص30.

⁴ راجع المادة 152 الفقرة الخيرة من التعديل الدستوري 2016.

ثانيا -الأسئلة الشفوية:

يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي إلى أي عضو في الحكومة و يكون الجواب على السؤال الشفوي في اجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

ويفقد كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب و أعضاء مجلس الأمة .

و إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وتشير الأسئلة و الأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان¹ .

والملاحظ في هذا التعديل انه يتعارض مع بعض أحكام القانون العضوي 02/99 خاصة فيما يتعلق بعدد الجلسات إضافة إلى ذلك أن التعديل الجديد حدد مدة الرد على الجواب المقدرة بثلاثون 30 يوما ،وهذا بخلاف القانون العضوي 02/99 المنتظر تعديله².

كما يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة عشرة (10) أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض،ويرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا إلى رئيس الحكومة³،والملاحظ هنا كلما رئيس الحكومة التي من مفترض أن تكون (الوزير الأول).

¹ راجع المادة 152 من التعديل الدستوري 2016.

² راجع المادة 70 فقرة 01 من القانون العضوي 02/99 .

³ راجع المادة 69 فقرة 01 من القانون العضوي 02/99 .

يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكثبي غرفتي البرلمان و بالاتفاق مع الحكومة ،و لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة ثم يتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالاتفاق مع مكتب كل غرفة والحكومة أو يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله يمكن لصاحب السؤال إثر جواب عضو الحكومة أن يتناول الكلمة من جديد كما يمكن لعضو الحكومة الرد عليه و الملاحظ هنا أن إجراءات السؤال الشفوي أكثر تعقيد من إجراءات السؤال الكتابي و نشر الأسئلة الشفوية في الجريدة الرسمية للمداولات ¹.

ثالثا -لجان التحقيق البرلمانية :

"يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة .لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي ².

والملاحظ في هذا التعديل إضافته للفقرة الثانية من المادة 180 من الدستور وهذه الفقرة لم يناولها دستور 1996 في المادة 161 إلى أن الحالة المذكورة في الفقرة الثانية من المادة 180 من الدستور تناولها القانون العضوي 02/99 في المادة 97 ³.

وتعتبر لجان التحقيق البرلمانية وسيلة رقابية ذات فعالية في الأنظمة الرائدة ديمقراطيا ،وتتم أعمال الآلية في أحد المجلس باقتراح لائحة تتضمن إنشاء لجنة تحقيق يوقعها 20 عضوا من أعضاء الغرفة المعنية يتم التصويت على اللائحة و تنشأ اللجنة إذا حاز التصويت على الأغلبية ،تقوم الغرفة المعنية بتعيين لجنة تحقيق طبقا للنظام الداخلي لكل غرفة ،يستبعد من العضوية في اللجنة النواب أو الأعضاء

¹ راجع المادة 70-71 من القانون العضوي 02/99.

² راجع المادة 180 من التعديل الدستوري 2016.

³ راجع المادة 97 من القانون العضوي 02/99.

الموقعين على اقتراح إنشائها ،وتنتهي مهمة اللجنة بمجرد إيداع تقريرها وبعد ستة (06) أشهر من إنشائها مع إمكانية تحديد هذه المدن.

تعد لجنة التحقيق تقريرها عن تحرياتهما و استنتاجاتها و يسلم التقرير إلى رئيس الغرفة المعنية و يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول و يوزع حسب الحالة على أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة ،أما فيما يتعلق نشر التقرير كليا أو جزئيا يمكن لأحد المجلسين أن يقوم بذلك بناءا على اقتراح يقدمه مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية إذ لا يوجد ما يلزم المجلس بنشر التقرير و درجة التجربة على عدم نشر نتائج التحقيق.¹

وفي الأخير ومن خلال نظرة عامة للنصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية تكشف عن ضعفها بسبب أن غرفتي البرلمان لا تمارسان إجراءات الرقابة على قدم المساواة فالمجلس الشعبي الوطني يحصر بيده أهم الآليات الرقابية ،وبالتالي يعد المراقب الحقيقي للحكومة في حين أن مجلس الأمة تجرده النصوص القانونية من حق استعمال هذه الآليات و السبب في ذلك قد يعود لكون مجلس الأمة غير قابل للحل بالإضافة إلى التأثير السلبي لنظام الأغلبية البرلمانية الذي شكك في حياد الرقابة البرلمانية بسبب تغليب الحسابات والمصالح الحسبية الضيقة على المصالح العامة ،فإذا نقص الوعي و الثقافة الرقابية ،و افتقار الأقلية المعارضة للضمانات حمايتها من احتواء الأغلبية لما أدى إلى عجز أسلوب المناقشة في إثارة مسؤولية الحكومة² . وفي هذا الصدد يمكننا القول أن المؤسس الدستوري في تعديل 2016 حاول إعطاء المعارضة البرلمانية جملة من الحقوق المنصوص عليها في المادة 114 من التعديل الدستوري 2016 و أعطاهم الحق في المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة ،ونحن مع انتظار محاولة تجسيدها في الأرض الواقع .

¹حاتم ذبيح ،مرجع سابق ،ص31.

² د.عقيلة -خرباشي ،مرجع سابق ،ص102.

ومن خلال التطرق لسلطة الرقابية البرلمانية وجدنا أن الآليات التي تشكل خطورة على الحكومة و التي تتسم بالفعالية و النجاعة قد حد المؤسس الدستوري من فعاليتها و ذلك عن طريق إحاطة أعمالها أو تفعيلها بجملة من القيود الثقيلة تضع نواب المجلس الشعبي الوطني في موقف حرج يفرض عليهم إما القيام بواجبهم على أكمل وجه مع التضحية بعهدتهم و بالتالي مناصبهم و امتيازاتهم الإحجام عن تفعيل هذه الآليات و بالتالي بقاء الاختلال في النشاط الحكومي دون معالجته .

أما بالنسبة لآليات البسيطة فهي معدومة الأثر إذ يطلق عليها الفقهاء تسمية الآليات الاستعلامية أي تنحصر وظيفتها في طلب المعلومات¹، دون أن يترتب جزاء قانوني يؤدي إلى إثارة المسؤولية المباشرة للحكومة.²

¹ حاتم ذبيح، مرجع سابق، ص32.

² عقيلة -خرياشي، مرجع سابق، ص102

الفصل الثاني :حدود سيادة البرلمان في ظل تزايد نفوذ السلطة التنفيذية.

بسبب ما ترتب عن نظام تركيز السلطة من انتهاك للحقوق و الحريات ،ظهر مبدأ الفصل بين السلطات بهدف توزيع السلطة بين هيئات مختلفة ،على أن تخصص كل وظيفة محددة.

لقد أكد التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات ،استحالة 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 و التوازن، ومع التقدم التكنولوجي والفني الهائل ،ونظرا لما يتسم به العمل البرلماني من علانية و بطئ و تعقيد،فضلا عن عدم كفاءة النواب في أغلب الحالات وعدم تمكنهم من المسائل التقنية مقابل ذلك تملك الحكومة إمكانيات فنية و تقنية وخبرة ميدانية و دراية بحقيقة مشاكل المواطنين لاتصالها المباشر بهم على نحو جعلها أجدر السلطات لمجابهتها ،فقد اختل التعاون المنشود لصالح الهيئة التنفيذية الذي تعاضم دورها التشريعي على حساب البرلمان.¹

فبعدما كان يضمن و لوقت طويل ،إن السلطة التشريعية المنتخبة هي المعبر الحقيقي عن رغبة الشعب و بالتالي تعود لها شرعية السهر على الشؤون العامة ،لكن ذلك لم يتعد الجانب النظري .² حيث لم تتوقف السلطة التنفيذية في حدود ممارسة وظيفتها التقليدية باعتبارها هيئة تنفيذية في حدود ممارسة وظيفتها التقليدية باعتبارها هيئة تنفيذية و ذلك بشكل واسع و مباشر في ممارسة الوظيفة التشريعية ،حيث خول لها سلطة إنشاء قواعد قانونية وذلك بموجب قواعد دستورية وقانونية ،وهذا ما عزز من وجود الحكومة في العمل التشريعي (المبحث الأول) و أكثر من ذلك ما يتمتع به رئيس السلطة التنفيذية من صلاحيات في المجال التشريعي أوكلت

¹ أيمن محمد شريف ،الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة -دراسة تحليلية-دار النهضة العربية -القاهرة-2005 ،ص200.

² محمد بوسلطان ،علاقة الحكومة بالبرلمان،وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ،نزل الأوراسي ،يومي 23و24 أكتوبر 2000 ،الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،ص122.

إليه بموجب الدستور (المبحث الثاني) ،وهذا كله في ظل عدم فعالية البرلمان في المجال الرقابة خاصة يتعلق بالرقابة المالية و الرقابة على السياسة الخارجية (المبحث الثالث).

المبحث الأول :تعزيز وجود الحكومة في المجال التشريعي.

"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ،وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه "¹، إلا أن العمل التشريعي في حقيقة الأمر يفلت عبر جميع المراحل التي يمر بها من الإدارة البرلمانية ،وذلك من خلال هيمنة السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي و تفوقها فيه (المطلب الأول)، بالإضافة إلى تدخلها في تحضير العمل البرلمان (الإجراءات التشريعية)(المطلب الثاني).

المطلب الأول :تفوق الحكومة في المجال التشريعي

ويظهر ذلك من خلال اتساع المجال التنظيمي بشكل كبير جدا على حساب المجال التشريعي الممنوح للبرلمان و ذلك راجع بالدرجة الأولى إلى ضعف اقتراحات القوانين و قلتها هذا إن لم نقل أنها شبه منعدمة مقارنة بالتفوق الواضح للسلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين (الفرع الأول) وتدخل الحكومة في المجال التشريعي لا يتوقف هنا بل يمتد إلى دراسة و مناقشة القانون و تحكمها في حل حالة الخلاف إن وقعت (الفرع الثاني).

الفرع الأول :تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين.

إذا كانت مهمة التشريع اختصاص أصيل للبرلمان فإن النظام الدستوري الجزائري نص على أن المبادرة بالقوانين ليست حكرا على البرلمان وفقا لهذا النظام بحيث لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"²

وما ينبغي تبيانه من خلال عملية الموازنة بين المبادرة بالقوانين ذات الأصل الحكومي ،و الأخرى ذات الأصل البرلماني هو أن مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة (الوزير الأول)

¹ أنظر المادة 112 من التعديل الدستوري 2016 .

² انظر المادة 136 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016 .

تحظى بامتيازات عديدة تجعلها في وضع المنافس القوي لاقتراحات القوانين الضعيفة، سواء الأسباب داخلية تخص البرلمان أو لأسباب خارجية تكمن في جملة القيود لازم توافرها فيها و إلا تعرضت لعدم القابلية.¹

أولاً- أهمية حق الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين:

بوصف السلطة التنفيذية مسؤولة عن إدارة المرافق العامة، وكونها الساهرة على تنفيذ السياسة العامة للدولة فهي أجدر السلطات تفهما للمجتمع وما يوجد في القوانين من نقص و قصور، وذلك بحكم تغلغلها في كافة مناطق و أمور الدولة، مقابل ذلك نظرا لعدم كفاءة النواب و مراعاتهم في الغالب مصالح دوائهم الانتخابية تعتبر السلطة التنفيذية الأقدر على معرفة ما يجب عرضه من مشاريع القوانين على البرلمان كونها تمتلك الوسائل الفنية و التقنية اللازمة للقيام بهذه الوظيفة ومن هنا ظهرت الحاجة لمنحها حق المبادرة بالقوانين.²

ثانيا - حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين:

إن ممارسة الحكومة حق المبادرة بالقانون لا تصطدم بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون أي عناء و تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه، ليعرض بعدها على مجلس الحكومة و قبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله، فوفقا لنص المادة الرابعة(04) من القانون العضوي 01/98 والمادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 261/98 يتم إرسال مشروع القانون و جميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة الذي يبدي رأيه بشأنها وهنا نميز بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا لم يكون مشروع القانون استعجاليا، فإن مجلس الدولة يداول في شكل جمعية عامة يترأسها رئيس مجلس الدولة وتضم نائب الرئيس محافظ الدولة ورؤساء الغرفة و خمسة

¹ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 25.

² لونس مزياي، مرجع سابق، ص 166.

(05) من مستشاري الدولة ،مع إمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو تعيين من يمثلهم في الجلسات للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم ولا يصح الفصل إلى بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل.

الحالة الثانية: هي الحالات التي ينيه رئيس الحكومة (الوزير الأول) على استعجالها ،فيحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة المشكلة من رئيس برتبة رئيس غرفة و أربعة (04) مستشارين من مجلس الدولة على الأقل ،يحضر محافظ الدولة أو احد مساعديه الجلسات و المداولات و يقدم مذكراته وفقا لنص المادة 38 من القانون العضوي 01/98 وتتخذ مداولات اللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الحاضرين و بدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة¹ ، مع الذكر أن الأخذ برأي مجلس الدولة إجراء إجباري تخلفه يؤدي إلى عدم قبول القانون مع عدم إلزامية أخذ بالرأي من طرف الحكومة (رأي مجلس الدولة).

وحسب المادة 20 من القانون العضوي 02/99 فإنه يشترط في كل مشروع قانون أن يرفق بعرض الأسباب و أن يحرر نصه في شكل مواد ليتم إيداع من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني² أو مجلس الأمة حسب الحالة.³

ولن يقبل مشروع القانوني إذا كان موضوعه نظير مشروع و اقتراح قانوني هو بصدد الدراسة في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا .

أما فيما يخص حق سحب مشروع القانون ،وحسب نص المادة 22 من القانون العضوي 02/99 فيمكن للحكومة سحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يتم التصويت عليها و خارج الشروط الشكلية المبنية أعلاه فالحكومة وبما انها مكلفة بتجسيد النيابة العامة للدولة

¹ عقيلة خرياشي ،مرجع سابق ،ص 25.

² عقيلة خرياشي ، مرجع نفسه ،ص 28.

³ راجع المادة 136 فقرة 03 ،من التعديل الدستوري 2016 .

و تحرز إمكانيات مادية وبشرية هائلة تعد شريكا مهما إن لم نقل الأهم في المجال التشريعي و استحالة مطلقة أن يمارس البرلمان الاختصاص التشريعي بمعزل عنها.¹

ثالثا - ضعف اقتراحات القوانين:

من الملاحظ من التعديل الدستور لسنة 2016 خاصة بالنسبة للمادة 136 فقرة واحد أن اقتراحات القوانين ليست حكرا على نواب المجلس الشعبي الوطني بل أصبحت أيضا من اختصاص أعضاء مجلس الأمة ،وفي هذا الصدد لا تستطيع دراسة اقتراحات القوانين و شروطها حيث أن القانون العضوي 02/99 لم يتناول هذه الحالة ،لذا سنتكلم عن اقتراحات القوانين المتعلقة بنواب المجلس الشعبي الوطني بانتظار تعديل القانون العضوي 02/99 .

و اقتراحات القوانين من طرف 20 نائبا على الأقل تعرف ضعفا ملحوظا و الأسباب في ذلك متنوعة و متعددة منها ما يتصل بالشروط الشكلية و الموضوعية التي فرضتها النصوص القانونية لممارسة هذا ومنها ما يعود إلى درجة و تكوين النواب من جهة و لمستوى الانضباط حزبي لدى الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان من جهة أخرى.²

01-الشروط الشكلية و الموضوعية اللازمة في اقتراح القانون :

بالنسبة للشروط الشكلية و بالرجوع لأحكام القانون العضوي 02/99 فإنه يشترط في كل اقتراح قانون و إضافة إلى ضرورة توقيع عشرين نائبا عليه على الأقل أن يرفق بعرض أسباب و أن يحرز نصه في شكل مواد ،و ألا يكون نظير لمشروع و اقتراح تجرى دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ اثنتي عشرة شهرا (12)،كما يجب تبليغ اقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة ليبيدي رأيها فيه خلال أجل لا يتجاوز الشهرين انقضاءه يؤدي إلى إحالة اقتراح القانون من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني بل اللجنة المختصة لدراسته.

¹ عقيلة خرياشي ، مرجع سابق ،ص 28.

² عقيلة خرياشي ، مرجع نفسه ،ص 28.

أما فيما يخص الشروط الموضوعية و بالإضافة إلى ضرورة ورود اقتراح القانون ضمن المجال الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان¹ فالمادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تضع قيد موضوعيا لازما مقتضاه أن لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته زيادة الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها وهذا القيد من شأنه إزاحة البرلمان من نطاق المجال التشريعي في الجانب المالي، وهذا ما سنتطرق إليه لاحقا .

ومن المجالات التي تعرف تدخلا ضيقا لبرلمان مجال الدفاع ومجال الخارجية فبالنسبة لميدان الدفاع فالبرلمان يشرع في مجال القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة²، إلا انه و لكون قطاع الدفاع من القطاعات السيادية، فإن مسألة تنظيمها عموما تعود لمن له سلطة قيادة السياسية العامة للدولة و توجيهها وقت السلم والحرب أي رئيس الجمهورية فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة ومن يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.³

أما فيما يخص ميدان الخارجية نجد ان التعديل الدستور لسنة 2016 حاول التصدي لإستئثار رئيس الجمهورية بمجال السياسة الخارجية و ذلك من خلال تعديل المادة 131 من تعديل 1996 ذلك من خلال زيادة عدد المعاهدات التي يصدق عليها الجمهورية و يوافق عليها البرلمان بغرفتيه و ذلك من خلال المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، لكن رغم هذه المحاولة تجد أن البرلمان لا يزال يعاني من التهميش في مجال السياسة الخارجية وهذا ما سنتطرق إليه لاحقا .

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 28-29

² راجع المادة 140 فقرة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

³ عقيلة خرباشي ، مرجع نفسه، ص 30

02-تأثير عامل تكوين النواب على المبادرة بالقوانين:

في زمن التخصص يصعب التكهن بنتائج مرضية في أي مجال ممن يفتقرون لتكوين الدقيق المؤسس على قواعد مضبوطة.

ويعد عامل التكوين الذي يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم أمرا مهما جدا في الميدان التشريعي لان مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة، وتنظيم كل الشؤون في الدولة مسألة دقيقة جدا، وتحتاج إلى مختصين أكثر منها إلى رجال يحوزون ثقة ناخب دائرتهم الانتخابية و فقط.¹

وكنا نأمل من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 أن يتقطن المؤسس الدستوري لهذه النقطة المهمة من خلال مثلا اشتراط مستوى معين بالنسبة للمترشحين لانتخابات التشريعية.

03-عامل الانضباط الحزبي على المبادرة بالقانون:

إن واقع التعددية الحزبية في الجزائر يؤكد أن الأحزاب السياسية بدلا من أن تعمل على تكوين ثقافة سياسة لدى الأفراد و تمكينهم من المشاركة في الحياة العامة و الحكم على الأمور بصفة اقرب للصواب، فهي تتجه أكثر نحو الجمود، أي صب الحياة السياسية في قالب آلي، والعمل على ترويض أعضائها على الخضوع لأوامر الحزب و إن لم يقتنعوا بها و افتقار الأحزاب السياسية إلى بدائل جدية و العمل بصدق أثر بشكل واضح على نمط اختيار المترشحين الممثلين للشعب إذ أصبح الاهتمام منصبا على المترشح الذي يجلب أكبر عدد من الأصوات على حساب الكفاءة و القدرة و الفعالية.²

رابعا-إمكانية تعديل النص القانوني.

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص صراحة على إمكانية تعديل مشروع أو اقتراح القانون، لكن نجد أن القانون العضوي 02/99 قد منح حق اقتراح التعديلات على

¹ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 31.

² عقيلة خرياشي، مرجع نفسه، ص 32.

مشروع أو اقتراح قانون للجنة المختصة لدراسته لكل من اللجنة المختصة و لنواب المجلس الشعبي الوطني و للحكومة¹، والملاحظ هنا عدم ذكر مجلس الأمة الذي ثار خلاف كبير حول إمكانية التعديل بالنسبة لهذا الأخير وهذا بشئ بديهي باعتبار أن القانون العضوي مازال قيد التعديل ،ومن المنتظر ان يرد في القانون العضوي الجديد إمكانية التعديل من طرف مجلس للتعديل الدستوري لسنة 2016 حيث أعطى الحق في المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة و ألزم الحكومة بإيداع طائفة معينة من مشاريع القوانين لدى مكتب مجلس الأمة.²

الفرع الثاني : تواجد الحكومة في دراسة و مناقشة القانون.

يتمتع بالبرلمان بصلاحيات نسبية و ليست مطلقة في دراسة و مناقشة القانون إذ تشترك معه الحكومة و بشكل ملحوظ جدا في دراسة القانون على مستوى اللجان البرلمانية المختصة ،وحتى داخل جلسات المناقشة سواء بالتدخل لإبداء رأيها أو إمكانية مناقشة النص بشكل محدود (أولا).

والى جانب هذا فهي تلعب دورا رئيسيا في حل الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان نتيجة انعقاد صلاحية استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء بيد رئيس الحكومة (الوزير الأول)³ (ثانيا).

أولا-مساهمة الحكومة في دراسة و مناقشة القانون:

تتواجد الحكومة في جميع مراحل العمل التشريعي و بشكل خاص في المرحلة دراسة النص القانوني على مستوى اللجنة الدائمة المختصة مرور الى المناقشة التي تنتهي بالتصويت.

¹ راجع المادة 28 من القانون العضوي 02/99.

² راجع المادة 136-137 من التعديل لسنة 2016 .

³ عقيلة خرياشي ، مرجع سابق ، ص 43.

01-مساهمة الحكومة في دراسة القانون:

تدخل مهمة دراسة القانون في صلب نشاط اللجان المتخصصة الدائمة لغرفتي البرلمان و ذلك باعتبارها الأجهزة البرلمانية الأكثر تخصصا في هذه المسائل و الأكثر اطلاعا بالعمل التشريعي ،إذ تتداول في إطار مجال اختصاصها حول مشاريع و اقتراحات القوانين المحالة إليها و حول كل المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها و بذلك تلعب هذه اللجان المختصة دور المخابر التشريعية.¹

تظهر مشاركة الحكومة في دراسة و مناقشة مشروع القانون أو اقتراح القانون من خلال تواجدها في جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 27 فقرة 03 من القانون العضوي رقم 99-02 التي حولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغالها و الاستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس المجلس الوطني أولا ثم إلى رئيس مجلس الأمة في حالة موافقة الغرفة الأولى على المشروع الحكومي أو الاقتراح القانوني .

وهذا دون أن توضح إذا ما كان بإمكان المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة رفض طلب حضور أعضاء الحكومة ،خصوصا على مستوى مجلس الأمة باعتبار أن جلساته سرية.²

والملاحظ في نص المادة 27 فقرة 03 من القانون 02/99 أنها لا تتماشى و التعديل الدستوري لسنة 2016 من حيث الطلب التي توجهه الحكومة للتواجد في جلسات اللجان الدائمة لأن مجلس الأمة أصبحت تودع لديه مشاريع القوانين وله اختصاص في المبادرة بالقوانين فتصبح ربما حالة عكسية إذ تستطيع القول أن الحكومة تتقدم بالطلب للغرفة الثانية (مجلس) إذ كان مشروع القانون مودع لديها أو في حالة ما كانت هذه الأخيرة صاحبة اقتراح القانون.

غير انه و إسنادا لنص المادة 27 فقرة 01 من القانون العضوي 02/99 يمكن للجان الدائمة في إطار صلاحياتها أن تستمتع إلى كل من ممثل الحكومة و أعضاء الحكومة بناء

¹ مسعود شيهوب ،المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ،النائب،عدد02،سنة 2003 .

² حميد مزياني ،مرجع سابق ،ص101-102.

على طلب يقدمه رئيس مجلس الشعبي الوطني للحكومة ،كما لها أيضا أن تدعو أشخاصا مختصين ذوي الخبرة الاستعانة بهم¹ وان تطلب من مكتب المجلس على لجنة أخرى¹.

وهذا الطلب يمكن أن يكون من طرف مجلس الأمة باعتبار أن مجلس الأمة له صلاحية المبادرة بالقوانين و تودع لديه مشاريع القوانين لكن القانون العضوي 02/99 لم ينص على ذلك باعتبار هذه الحالة سابقة قانونية.

02-مساهمة الحكومة في مناقشة القانون:

تبدأ المناقشات على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالاستماع إلى ممثل الحكومة في حالة "مشروع القانون" ا والى مندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة اقتراح قانون ويتم الشروع في المناقشة العامة حول النص كلي ثم مواده ،وذلك في شكل ملاحظات واقتراحات بحضور ممثل الحكومة دائما و الذي يمكنه أن يرد عليها بناء على طلبه عقب اختتام المناقشة ،كما يمكن كذلك لرئيس ومقرر اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون تناول الكلمة .² بعد ذلك بحال النص من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه على ضوء التدخلات المقدمة وعلى إثر ذلك يتم التصويت عليه في جلسة علنية.

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص القانوني ،سواء بالأغلبية المطلقة في القوانين العادية أو بأغلبية الأعضاء الحاضرين في القوانين العادية ،يباشر مجلس الأمة مناقشة هذا النص طبقا للمادة 39 من القانون العضوي رقم 02/99 بالاستماع إلى ممثل الحكومة كمقرر اللجنة ثم المتدخلين مع حق ممثل الحكومة او مقرر اللجنة اخذ الكلمة عند طلبها ،غير أنه يمكن الخروج عن هذه القاعدة بتقرير التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.³

¹ حميد مزباني ،مرجع سابق ،ص101-102.

² انظر : "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان الجزائري" الفكر البرلماني عدد 03،سنة 2003 ،ص68-70.

³ طبقا لنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98 -04 مؤرخ في 17/01/1998 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ج ر عدد 04 مؤرخ في 28/01/1998 .

وتجدر الإشارة أن القانون العضوي 02/99 في حالة التصويت على النص القانوني لم يتناول حالة اقتراح القانون من طرف مجلس الأمة أو إيداع مشروع القانون لدى مجلس الأمة بحسب نص التعديل الدستوري لسنة 2016 و هذا أمر عادي فالقانون العضوي 02/99 لم يسبق له معالجة هذه الحالة وهذا بحكم أن دستور 1996 الذي يتم تعديله أما بالنسبة للقانون العضوي 02/99 ما زال قيد المناقشة لذا نرى أنه في حالة كانت المبادرة باقتراح القانون من طرف مجلس الأمة أو أن مشروع القانون أودع لدى مكتب مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في الدستور فإنه من الممكن إعمال الحالة العكسية أي أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على النص الذي وافق عليه مجلس الأمة بنفس الطريقة بأغلبية الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية.¹

ثانيا -تحكم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتين البرلمان.

في الواقع أن حالة الخلاف ننشئ في النظم الدستورية التي تبني نظام الغرفتين لأنه ليس من المنطقي أن تنشأ حالة خلاف في مؤسسة تشريعية تعتمد نظام الغرفة الواحدة ،وقد تتبأ المؤسس الدستوري بحدوث حالة الخلاف و قد عالجه في نص المادة 138 فقرة 05 والملاحظ أن المؤسس الدستوري في تعديل 2016 انه لا زال يعتمد على آلية اللجنة متساوية الأعضاء و لكن تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري ورغم اعتماده على اللجنة متساوية الأعضاء في حل حالة الخلاف إلا أننا بالرجوع إلى أحكام المادة 138 فقرة 07 نرى كان المؤسس الدستور اعتمد على آلية الذهاب و الإياب و ذلك من خلال تمكين الحكومة طلب الفصل نهائيا من طرف المجلس الشعبي الوطني باعتباره الممثل الشرعي للشعب لكن قيده بإمكانية الحكومة في طلب ذلك و إلا سحب النص ومن هنا نستشف نية الإبقاء على هيمنة السلطة التنفيذية على المسار التشريعي بالإضافة إلى اللجنة متساوية الأعضاء لا تجتمع إلى بطلب من الوزير

شريط أمين: علاقة الحكومة بالبرلمان الندوة الوطنية يومي 23 و 24 أكتوبر سنة 2000 نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان نزل الجزائر دار هومة للطباعة و النشر، دون سنة نشر ،ص32-35 .

¹ راجع المواد 136 و137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

الأول، ضف إلى ذلك أن قبول التعديلات على النص محل الخلاف لا تكون إلا بموافقة الحكومة وهذا ما يؤخذ على التعديل الدستوري لسنة 2016.

أما بالنسبة للحالات التي تنبثق من محاولة حل الخلاف يستحيل الحديث عليها في ظل تعديل 2016 بسبب تعارضها مع أحكام المادة 136 و 137 من التعديل الدستور لسنة 2016 لان الحالات التي سبق و إن رأيناها كان تقوم على أساس ان النص سواء كان مشروع قانون أو اقتراح قانون يبدأ من الغرفة الأولى وهي المجلس الشعبي الوطني و لم تشهد انطلاقة من مجلس الأمة وهذا كله بانتظار تعديل القانون العضوي 02/99 ليتماشى و أحكام التعديل الدستوري الجديد.¹

ونستنتج مما سبق فيما يخص مساهمة الحكومة في دراسة القانون يتضح أن الأساس التي تقوم عليه المجموعات البرلمانية هو حزبي خالص و عليه فالحزب صاحب الأغلبية البرلمانية سيكون له اكبر عدد ممكن من أعضاء البرلمان في مجموعته البرلمانية ومنه أكبر عدد من أعضاء اللجان الدائمة ومن جهة أخرى سيكون له أكبر عدد من الحقائق الوزارية وبهذا أن تقوم الحكومة بان تقوم الحكومة بعملية إقناع متواصلة لأعضاء البرلمان بمشاريعها عن طريق الاحتكاك والتحاور مع المجموعات البرلمانية التي توجه أعضائها في عملية التصويت .

أما فيما يخص طلب الحكومة التصويت مع المناقشة المحدودة يعد مساسا باستقلالية البرلمان خاصة ،وان النصوص القانونية لم تحدد الحالات التي يمكن فيها للحكومة طلب مثل هذا الإجراء مع العلم أن جلسة التصويت مع المناقشة المحدودة لا يتدخل فيها إلا ممثل الحكومة و رئيس اللجنة المختصة أو مقررها بالنسبة لمجلس الأمة مع إضافة مندوب أصحاب اقتراح القانون ومندوب أصحاب التعديلات.²

¹ راجع المواد 138-05-138-07 ، 136 ، 137 من التعديل الدستوري سنة 2016.

² عقيلة خرياشي ، مرجع سابق ، ص 46-47-48.

المطلب الثاني: أولوية الحكومة على البرلمان في الإجراءات التشريعية.

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات أعطي للبرلمان سلطة التشريع بهدف حماية مصالح الشعب و الدفاع عنها وهذا لا يتجسد إلا من خلال اعتماد مجموعة من الآليات من شأنها تحقيق هذا الهدف ،من هنا منحت الأنظمة الدستورية الديمقراطية للبرلمان سلطة تحديد مختلف الجوانب الإجرائية التي تخضع لها في إطار تحضير عملها البرلماني ،وبخلاف ذلك يواصل المؤسس الدستوري الجزائري من خلال القيود الدستورية المفروضة على ممارسة العمل التشريعي و يتأكد ذلك من خلال تعزيز دور السلطة التنفيذية في تحديد قواعد ممارسة العمل التشريعي (الفرع الأول) بالإضافة إلى تواجد إلى جانب البرلمان بشكل أساسي في كل المراحل التي يمر بها التي من بينها إعداد جدول الأعمال وضبطه وفق الترتيب الذي تراه مناسبا (الفرع الثاني).

الفرع الأول :التنظيم الحكومي للنشاط البرلماني.

تتجسد هيمنة السلطة التنفيذية على النشاط البرلماني من خلال مشاركتها في وضع و سن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (أولا) و في تحديد علاقاتها معه .

01-الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان:

تقتضي النظم الديمقراطية استقلال المجالس بتنظيم شؤونها الداخلية لاعتبار الأنظمة الداخلية تشكل ضمانا أساسية ،دون تأثير السلطة التنفيذية على تنظيم هذه المجالس .

ينظر إلى الأنظمة الداخلية على أنها جزء متمم للدستور ،فكليهما يرمي إلى المحافظة على التوازن عليه لا يجوز أن يصدر النظام الداخلي بقانون بل يجب منح المجلس سلطة وضعه بعيد عن السلطة التنفيذية .¹

من هنا ترك الدستور للبرلمان حرية وضع نظامه الداخلي و ذلك من خلال نص المادة 132 من تعديل سنة 2016 وعليه من ناحية الشكل لا يعد النظام الداخلي قانونا بل هو قرار

¹ علي محمد الدباس -السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية -دراسة مقارنة -وزارة الثقافة ،الأردن ،2008،ص102.

يصدر عن البرلمان بكل حرية دون تدخل السلطة التنفيذية و إذا كان من المبادئ الديمقراطية أن يكون لكل مجلس .

الحق في وضع نظامه الداخلي و تعديله بقرار يصدر عن أرادته دون تدخل الحكومة إلا أنه بسبب احتواء هذه الأنظمة لقواعد وضعت تطبيقا و إتماما للدستور.¹

فقد أخضعت المادة 186 فقرة 03 من الدستور وكذا المادة 04 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري² هذه الأنظمة للتصديق و الرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري و ذلك لأهمية السلطة التشريعية مما يستوجب أن لا يكون نظامها مخالفا للدستور ،وقد حصرت هذه المادة مسألة الإخطار بشأن الأنظمة الداخلية على رئيس الجمهورية ،ومن هنا يظهر دور السلطة التنفيذية في وضع أحكام هذه الأنظمة الداخلية نظرا لخضوع المجلس الدستوري للسلطة التنفيذية مما يؤكد أنه لا يستطيع إلا أن يتمسك بوجهة نظر هذه الأخيرة و بالتالي يعدل او بحذف بعض مواد النظام إذا ارتأى عدم مطابقتها للدستور فضلا عن ذلك فإن الحكومة ستؤثر بطريقة أو أخرى على إرادة الأغلبية البرلمانية التابعة لها و يتأتى ذلك أثناء اللقاءات التي تتم في نطاق انعقاد الأيام البرلمانية ،بالإضافة إلى 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 و بهذا أصبحت الأنظمة الداخلية التي من المفروض أن تؤكد استقلالية البرلمان وسيلة لإضعاف سلطة البرلمان بيد الهيئة التنفيذية والتي فرضت هذه المبادئ و الإجراءات إضافة لما سبق فإن القانون العضوي 02/99 قد ذهب بعيدا ،وهو مشروع مقدم من طرف الحكومة ولم يترك في الواقع شيئا للأنظمة الداخلية.³

02-تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان:

أضحى القانون العضوي 02/99 وسيلة لتأكيد سيطرة السلطة التنفيذية على النشاط التشريعي و ذلك بسبب عدة اعتبارات منها كون مجال تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان من

¹ لونس مزياي ،مرجع سابق ،ص151.

² راجع المادة 186 ف03 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ لونس مزياي ،مرجع نفسه ،ص151 .

المجالات التي يتدخل فيها المشرع بقوانين عضوية و خضوع تلك القوانين لرقابة وجوبية من طرف المجلس الدستوري حيث يمثل ذلك وسيلة تتمكن من خلالها السلطة التنفيذية حسم الموضوع لصالحها ،فبالرغم من حصر الدستور حق الإخطار في مجال القوانين العضوية على رئيس الجمهورية ،وإن كان الإخطار في هذا الصدد ليس اختياريًا بل إجباريًا فإنه ليس آليًا مما يمكن رئيس الجمهورية عدم إخطار المجلس و بالتالي عدم صدور النص.¹

ونفس الأمر بالنسبة القوانين العادية حيث يعتمد المجلس حرفية النصوص الدستورية و يشترط أن تكون مصطلحات القانون مطابقة للدستور نصا و روحا و أحسن مثال على ذلك قرار المجلس الدستوري رقم 04 الصادر في 13/07/1998 الخاص بالتعويضات و التقاعد لعضو البرلمان حيث مع تصديده للمواد 15/14 و 23 من هذا القانون الغي مصطلح التقاعد في المادة 115 فقرة ثانية من دستور 1996 .²

كما يؤثر تكوين المجلس الدستوري على مركزه القانوني و بالتالي على ما يصدره من آراء و قرارات بحيث يتدخل رئيس الجمهورية في عملية تعيين أعضائه من بينهم رئيس المجلس المتمتع بصوت مرجح في حالة تعادل الأصوات إن تحققت فعلا ففي الواقع كيف لهؤلاء الأعضاء أن ينطقوا بحكم ضد نص اعتمدته السلطة التنفيذية و كان موضوع تمسك من قبل رئيس الجمهورية ،أو أن ينطقوا بحكم و قد أثار رئيس السلطة التنفيذية دستوريته ،هكذا يكون المجلس قد أنشأ 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 و على رأسها السلطة التنفيذية .³

¹ لؤناس مزياني ،مرجع سابق ،ص154،153،152.

² الياس جوادي ،رقابة دستورية القوانين ،دراسة مقارنة ،منشورات الحلبي الحقوقية ،لبنان، 2009 ،ص96.

³ لؤناس مزياني ،مرجع نفسه ،ص154-155.

الفرع الثاني: الدور الثانوي للبرلمان في ضبط جدول الأعمال.

أولاً- التفوق الحكومي في إعداد جدول الأعمال :

وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى أحكام القانون العضوي 02/99 رغم أن كل الدساتير الجزائرية لم تمنح أي دور للحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان إلا أن السلطة التنفيذية عملاً بالقانون العضوي 02/99 وكذا الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية تتدخل في العمل البرلماني إلى حد كبير ،حيث تشارك في إعداد جدول أعمال البرلمان كما تقوم بترتيب المواضيع حسب أولويتها و لعل السبب في ذلك هو أن العمل البرلماني لا يمكن أن يتسم بطريقة عادية إلا إذ تم في تناسق مع الحكومة.¹

تظهر أهمية أية مؤسسة من خلال استقلالها و حريتها بتنظيم أمورها الداخلية،وبالنتيجة فإن ترتيب الأعمال المنوط بها لهيئة سياسية أخرى ،لا يتحقق بأرض الواقع إلا بتنظيم المسائل و المواضيع المطروحة حسب أولويتها .²

بهذا لا يمكن للبرلمان القيام بمهامه لاسيما التشريعية منها على أكمل وجه الا من خلال جدول أعمال يحدد فيها النصوص التي سيتم دراستها خلال دورة محددة ،غير أن هذا الاختصاص الذي كان معقودا للبرلمان ،أضحى من الصلاحية المشتركة بين البرلمان و السلطة التنفيذية وهو ما نتج عن اعتماد مبدأ التعاون و التكامل بين مؤسسات الدولة و بهدف التنسيق مع برنامج الحكومة ،فقد خولت المادة 16 من القانون العضوي 02/99 للسلطة التنفيذية حق المشاركة في تحديد جدول الأعمال للبرلمان إلى جانب مكثبي الغرفتين ،عليه يمكن القول أن جدول العمال هو ذلك العمل الحكومي البرلماني الذي يحدد النشاط الرسمي للبرلمان خلال الدورة التشريعية .³

¹ لونس مزياي، مرجع سابق، ص155-156.

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، فقها، تشريعا، القانون الدستور للجمهورية، الطبعة الثالثة، دار الهدى عين ميله، الجزائر، 2005،

³ سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المحلية الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد الأول، لسنة 1988، ص351.

وزيادة عن ذلك فالحكومة لها حق تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجاليتها ومن ثمة إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية، أو بناء على طلبها وموافقة مكتب الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين ،وهذه الحالة تعد استثناء على القاعدة العامة التي تضمنتها المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تقتضي بعدم إمكانية تسجيل مشاريع و اقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني ما لم يتم توزيع تقرير اللجنة المختصة قبل ثلاثة أيام عمل الأقل من تاريخ الجلسة المعينة دون تطبيق هذه الشروط على قانون المالية.

أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة فيتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة لكن بإستشارة الحكومة حسب ما أكدته المادة 18 ما القانون العضوي 02/99 و باستقراء نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يكون تحديد جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني قبل 7 أيام على الأقل من تاريخ الجلسة على اعتبار أن تبليغ تاريخ الجلسة و جدول أعمالها إلى نواب و الحكومة يتم 07 أيام على الأقل قبل الجلسة المعينة ،و فيما يخص مجلس الأمة ووفقاً لنص المادة 53 من نظامه الداخلي فتحدد جدول أعمال جلساته يتم قبل 15 على الأقل من تاريخ الجلسة على اعتبار ان تبليغ تاريخ الجلسة و جدول أعمالها إلى أعضاء مجلس الأمة و الحكومة يكون 15 يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة المعينة.

وبالإضافة لحق الحكومة الواسع في ترتيب جدول العمال سواء بالنسبة للدورة أو للجلسات فإنه ،يمكنها طلب دورة غير عادية سواء بطلب من رئيس الجمهورية مباشرة أو بطلب من رئيس الحكومة (الوزير الأول) يوجه إلى رئيس الجمهورية و حسب المادة 03/4 من القانون العضوي 02/99 فإن المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية يحدد جدول أعمال الدورة التي تختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال المنتدى من أجله.¹

¹ عقيلة خرياشي ، مرجع سابق ،ص 39-40.

ثانيا :الانعكاسات الناجمة عن أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال .

إذا كان منح حق الأولوية للحكومة في ترتيب جدول أعمال البرلمان يحتل نسبة 99 % من العمل التشريعي ذو الأصل الحكومي ،وكذا التزام كل من الحكومة وحتى البرلمان بتنفيذ التعهدات المدرجة في البرنامج المصادق عليه من طرف البرلمان .

إلا أن هذه الأولوية ينجم عنها انعكاسات سلبية وحتى وإن كانت جانبية ،إلا أنها تزيد من فارق الهوية بين الحكومة و البرلمان ومن بين هذه الانعكاسات نذكر مايلي :

-تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة يكشف أن تدخل الحكومة يمتد حتى إلى أدق التفاصيل العمل البرلماني ،وكما نصب الأستاذ قوشار أن الحكومة من خلال هذا الحق تؤثت البرلمان على طريقتهما و البرلمان يفقد الكثير من الحرية في ممارسة سيادته.

-أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي لاستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدراجها ضمن جدول العمال ،أو حتى تأجيلها وهذا يشكل سلبا للسلطة التقديرية التي يجب أن يتمتع بها ممثلي الشعب.

-وضع جدول الأعمال بهذه الصيغة من شأنه خلق الامتعاض لدى البرلمانيين و الأساس بعدم الجدوى من الحضور ولا من المناقشة ،وربما هذا ما تؤكد مقاعد الشاغرة أثناء الجلسات او حتى الحضور و الاكتفاء بمطالعة الجرائد .

كما أن إحساس النواب بعدم قدرتهم على الدفاع على اقتراحات القوانين التي يقدمونها.على الأقل حتى تصل إلى قاعات للمناقشة يقتل روح المبادرة لديهم و يجعلهم أكثر سلبية ففاقد الشئ لا يعطيه وفي هذا تأثير على مستوى ومردود النقاش و بالتالي على نجاعة النصوص القانونية و أهليتها للدخول حيز التنفيذ بجدارة.

نظرا لان دورات البرلمان محدودة و على اعتبار انه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول أعمال تجنبنا للفوضى و عدم اضطراب جلسات البرلمان فهذا الأخير

يكون مضطرا لمسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسطرها طالما لا يوجد مخرج آخر.

وعليه فترتيب جدول أعمال البرلمان ليس مجرد إجراء شكلي بل رئيسي تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهدات السياسة العامة للدولة و لكنه في نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيد الحكومة تستعمله لإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها، وعلى هذا يجب التخفيف من حدة التفوق الحكومي على العمل البرلماني، ومنح هذا الأخير فرصة لإبراز ذاتيته، ولا بأس ان يتحقق هذا بما كرسه المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 3/48 من دستور 04 أكتوبر 1958، إذ تتمتع كل غرفة من البرلمان بجلسة كل شهر تدرس فيها المسائل المحددة من قبل جدول أعمال تكميلي يمثل متفقا للعمل البرلماني الخالص، او على حد تعبير الأستاذين افريل و جيكل و إن لم يكن باستطاعة البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية و فرض إرادته على الحكومة، فإن الجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال التكميلي تعد دعما لتطوير المبادرة البرلمانية.¹

¹ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 41.42.

المبحث الثاني :هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي.

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث وجود تعاون بين السلطات الدولة غير أنه بالإضافة إلى ما أصاب هذا التعاون من وهن واختلال فإن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة ،ومع إمكانية الحاجة لتنظيم بعض الأمور المستجدة في ظل غيبة البرلمان قد منح الدستور صراحة "لرئيس الجمهورية" حق التشريع بأوامر في الظروف العادية (المطلب الأول) ونظرا لعجز البرلمان عن مواجهة ما قد يتعرض له الدولة من ظروف استثنائية ،نظرا لما يتسم به العمل البرلماني من علانية و بطئ و تعقيد خول الدستور لرئيس الجمهورية إمكانية ممارسة الوظيفة التشريعية في ظروف الاستثنائية (المطلب الثاني) ليوصلنا هذا الدعم الدستوري لرئيس الجمهورية إلى درجة سمو وأولوية التشريع الرئاسي عن التشريع البرلماني (المطلب الثالث).

المطلب الأول :الصلاحية التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

يستمد رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر في الظروف العادية بموجب الدستور ،وهذا ما يعد مساسا حقيقيا على الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان ،ويستمد رئيس الجمهورية هذا الحق باعتبار أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة و عدم إمكانية من مواجهة الأمور المستجدة لذا يلجأ رئيس الجمهورية في هذه الحالة إلى التشريع عن طريق الأوامر (الفرع الأول) كما أن الموافقة على الأوامر الرئاسية من طرف البرلمان مجرد موافقة شكلية نظرا لاكتسابها الصفة التشريعية بمجرد صدورها (الفرع الثالث)

الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر

يمكن لرئيس الجمهورية بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان¹

والملاحظ في هذا التعديل الجديد انه نص على أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في مسائل عاجلة وهذا شيء بديهي لأنه لوم لم تكن هناك حالة استعجالية لما تم التشريع بأوامر، ولتم انتظار انتهاء عطلة البرلمان أو انتهاء حالة الشغور و تم معالجة المسألة.

أما الملاحظة الثانية تتعلق بوجوبية الأخذ برأي مجلس الدولة، لكنه لم ينص على إلزامية الأخذ برأيه.

أولاً-الشروط الدستورية للتشريع بواسطة الأوامر:

تخضع صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية طبقاً لنص المادة 122 من تعديل الدستوري 2016 إن الهدف من دراسة الضوابط القانونية لممارسة هذه الصلاحية يتمحور حول مدى تأثيرها على السلطة التشريعية للبرلمان وتتمثل هذه الضوابط في :

01- القيد بالمدة القانونية :

بالنسبة لشغور المجلس الشعبي الوطني والذي قد يكون نتيجة لحله بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل أو

¹ المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة فالتشريع بالأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة (03) أشهر وهو الأجل الذي تجرى فيه الانتخابات¹.

أما بالنسبة لحالة التشريع بالأوامر في العطل البرلمانية فالراجع أن المجال الزمني محدد بانتهاء العطلة البرلمانية و هذا على خلاف تعديل 1996 الذي كان ينص على التشريع بأوامر بين دورتين البرلمان و كان المجال الزمن محدد شهرين على الأكثر و هو الأجل الفاصل بين الدورة الأولى والثانية لأن التعديل الجديد نص على دورة واحدة فقط.²

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

إسناد إلى أحكام المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 نجد أنها تلزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية على غرفتي البرلمان للتصويت عليها دون مناقشة أو تعديل و بالتالي فالأوامر لا تحوز على موافقة البرلمان تعد لاغية.³

03-وجوبية عرض الأوامر على مجلس الدولة :

صحيح أن الدستور نص على وجوبية عرض الأوامر على مجلس الدولة قبل عرضها على البرلمان ليأخذ رأيه لكنه لم ينص على إلزامية الأخذ بالرأي مع العلم أن مجلس الدولة هيئة تابعة للسلطة التنفيذية لكن التساؤل الذي يطرح نفسه فيما يخص التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أين مكانة مجلس الأمة و خاصة أنه أصبح هيئة تشريعية تقوم بالمبادرة بالقوانين و تودع لديها مشاريع القوانين و هذا ما يعاب على نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

¹ راجع المواد 96-147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

² راجع المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

³ راجع المادة 142 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

ثانيا- الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر:

تحديد الطبيعة القانونية للأوامر له أهمية كبيرة خاصة من حيث الرقابة المفروضة عليها.¹

كانت القيمة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العادية محل النقاش كبير بالنظر إلى المعيار المستند عليه في تحديد طبيعتها هل هو معيار العضوي باعتبارها أعمال إدارية أم المعيار الوظيفي باعتبارها أعمال تشريعية.²

أما بالنسبة النظام الدستوري الجزائري، فإن هذه الأوامر الرئاسية تعتبر أعمالا تشريعية منذ تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية و يرجع ذلك لاعتبارات التالية :

- شكليا هذه الأوامر تشريعية لأن الدستور أوردها في الفصل الثاني المتعلق و الخاص بالسلطة التشريعية .
- يستمد رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر من الدستور و ليس عن طريق تفويض من البرلمان ،مما يجعل منه شرعا أصليا ووحيد في هذه الحالات وهذا ما تؤكدته عبارة "يشرع" الواردة في الدستور .
- عدم وجود قيود بالنسبة لمجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر الرئاسية حيث يمكنه أن يتدخل في مجال القانون العادي و القانون العضوي .
- انعدام موقف دستوري صريح يبين طبيعة الأوامر الرئاسية المتخذة بموجب الدستور .
- تجريد البرلمان من حق مراقبة الأوامر الرئاسية حيث يقوم إما بالموافقة عليها دون أي مناقشة أو تعديل أو برفضها .
- يتضح مما سبق أن الدستور قد أعطى لرئيس الجمهورية سلطة تقدير مدى ملائمة اختيار التشريع بأوامر ،و الذي غالبا ما يبرره عنصر الاستعجال و ضرورات الحال إذ

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 57 .

² مصطفى ابو زيد الفهمي، الوجيز في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 589.

يعد التشريع بأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة بما يمكن أن يستغرقه مسار إنشاء القانون¹.

- إن غياب قيود صارمة تحد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر يجعله صاحب اختصاص تشريعي أصيل وهذا ما أدى بالبعض إلى القول بان السلطة التشريعية في بلادنا مكونة من ثلاث غرف بعد رئيس الجمهورية بمثابة الغرفة الثالثة في البرلمان الى جانب كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة².

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في المجال المالي .

يعتد قانون المالية من المجالات الحسابية و الإستراتيجية في الدولة و ذلك من خلال تمكينها من تنفيذ مخططاتها و برامجها على أرض الواقع سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي و نظرا لأهمية هذا المجال و تأثيره على سير مختلف القطاعات في الدولة غالبا ما يصدر على شكل مشروع قانون نظرا لمعرفة السلطة التنفيذية لاحتياجاتها و نظرا لهذه الأهمية فالحكومة تتحكم في عملية إعداد قانون المالية (أولا) بالإضافة إلى تهميش دور البرلمان في المناقشة و التصويت في إعداد قانون المالية (ثانيا).

أولا-تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية :

لقد أدرج دستور 1996 في المادة 23 منه و المعدلة بالمادة 141 في التعديل الدستوري لسنة 2016 تمكين البرلمان التشريع بقوانين عضوية على سبيل الحصر منها المجال المتعلق بقانون المالية إلا انه بعد مرور 20 سنة تقريرا من هذا الدستور لم يبادر البرلمان بإصدار قانون عضوي متعلق بقانون المالية.

تاركا المجال للحكومة لان مبادرة البرلمان في المجال المالي من شأنه تقوية دور البرلمان في المراقبة أعمال الحكومة في المجال المالي مثلما فعل المشرع الفرنسي في القانون

¹ حميد مزياي، مرجع سابق، ص 77-78 .

² مایسة لطرش -العهدة الرئاسية و الدساتير الجزائرية -مذكرة لنيل شهادة الماجستير -كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر .2000، ص 60. 62

العضوي رقم 692/2001 المؤرخ في 2001/08/01 المتعلق بقوانين المالية الذي جاء في شكل مبادرة¹.

وقد عرفت المادة 03 من قانون 17/84 قانون المالية "يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الموارد الدولة و أعبائها ،وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية ،كما يقرر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذا النفقات بالرأسمال².

وقد أتى المشرع الجزائري بسبب وحيد للتشريع بأوامر في المجال المالي هو عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما حسب الفقرة 08 من المادة 120 من دستور 96 المعدلة بالمادة 138 من تعديل 2016 الفقرة العاشرة يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر.

فعندما تقوم الحكومة بتحضير قانون المالية و الوقوف على جميع حيثياته المالية و التقنية تقوم الحكومة بأخذ رأي مجلس الدولة قبل عرض القانون على مجلس الوزراء ليبيدي رأيه ليتم بعد ذلك إيداع مشروع القانون إلى المجلس الشعبي الوطني³.

ثانيا -تهميش دور البرلمان في المناقشة و التصويت على قانون المالية :

بعد إيداع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني تبدأ المرحلة الثانية من المراحل التي تمر بها قانون المالية ،حيث أعطى المشرع للبرلمان مدة 75 يوما للمصادقة عليه بعد مناقشته و إلا سيصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر و يمارس هذا الحق وفق ما قرره

¹ بوسالم دنيا ،الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ،فرع قانون إداري و مؤسسات دستورية جامعة عنابة ،2006-2007،ص136-137 .

² قانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 - ج ر - العدد 28 الصادرة في 1992/04/28 ،المعدل و المتمم بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 ، ج ر ،العدد 02 الصادرة في :1988/01/13 ،المعدل و المتمم بالقانون 24/89 المؤرخ في 1989/12/31 ، ج ر ،العدد 01 الصادرة في 1989/01/03.

³ بوسالم دنيا ،مرجع نفسه،ص136.

الدستور ،كما أن رئيس الجمهورية لا يملك السلطة التقديرية في إصدار مشروع قانون المالية إذ لم يصادق عليه في مدة 75 يوما .¹

وبعد دراسة المشروع من طرف اللجنة المختصة طبقا لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للنص ثم مواده في شكل ملاحظات و اقتراحات و بعد إيداع التعديلات ودراستها يتم التصويت عليه في مدة أقصاها 47 يوما من تاريخ إيداعه يحال فورا دون تأخير إلى مجلس الأمة ليقوم بدراسته و مناقشته ثم المصادقة عليه في حدود 20 يوما .

وبعد مضي 75 يوما على إيداع مشروع قانون المالية لدى البرلمان و لم يصادق عليه يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية بموجب أمر الذي يختلف بدوره على الأوامر المتخذة في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في كون الأوامر لاغية تعرض على البرلمان في أول دورة له و كذلك لا تعتبر هذه الأوامر لاغية بالنسبة لقانون المالية في حالة عدم الموافقة عليها و كذلك تتخذ هذه الأوامر في انعقاد البرلمان عكس الأوامر الأخرى التي تتخذ في غيبة البرلمان .²

ونشير في الأخير إن اقتراحات النواب فيما يخص الجانب المالي شبه منعدمة ولعل ذلك يرجع إلى القيد الوارد في المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

¹ أحمد بركات،الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة ماجستير في القانون العام،جامعة بوبكر بلقايد ،تلمسان ،2007-2008،ص14-15.

² براهيم بن زطة ،السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ،مذكرة لنيل شهادة الماستر ،جامعة المسيلة ،قسم الحقوق ،2015-2016 ،ص30-34 .

المطلب الثاني :استثنائ رئيس الجمهورية بسلطة التشريع في الظروف الغير العادية.

تتميز الظروف الغير العادية بوجود اختلال واضح و شديد في الأمن العام أو عوامل تحول دون سير المؤسسات الدستورية سيرا عاديا و منظما ،او تهديد يوشك أن يصيب هذه المؤسسات أو أمن البلاد و الدولة و حرمة التراب الوطني¹.

يمكن لرئيس الجمهورية من الناحية الدستورية و بحسب خطورة هذه الظروف أن يقرر إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية و الواردة حصرا في الدستور و هي حالة الطوارئ أو حالة الحصار أو الحالة الإستثنائية أو حالة التعبئة العامة أو حالة الحرب.

يتمثل صاحب السلطة في تقرير هذه الحالات جميعا في رئيس الجمهورية،وهو ملزم باحترام الشروط الدستورية المتعلقة بكل حالة و لعل أهم² ،أثر يترتب على ذلك هو تركيز سلطة الدولة في يد هيئة واحدة (الفرع الأول) ليترتب عليه غياب الدور التشريعي للبرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول:تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية .

تتركز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور وهو الذي يسهر على حسن سير المؤسسات الدستورية للدولة ،لذا من المنطقي معرفة مبررات التي تقوم عليها هذه السلطات(أولا) وهل من اللائق إخضاع تقديرها لشخص واحد والمتمثل في رئيس الجمهورية (ثانيا).

¹ صالح بلحاج ،المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ،ديوان المطبوعات الجامعية ،2010،ص210،

² لونس مزياني ،مرجع سابق،ص 204.

أولا -مبررات السلطات الاستثنائية.

اختلف الفقهاء حول مبررات السلطات الاستثنائية فمنهم أسسها على سند القيام بالواجبات العامة وخاصة الحفاظ على النظام العام و السير العادي للمؤسسات الدولة ومنهم من استند إلى عنصر الاستعجال و الإسراع في مواجهة الظروف الغير عادية.

أما الراجح في الفقه فقد أسندها لفكرة الضرورة التي تتيح للحكومة اتخاذ لكل إجراءات التي تعد في الأوقات العادية محظورة وفقا لما تؤكدده القاعدة الأصولية الضرورات تبيح المحظورات.

وتقاسم الفكرة نظريتان :نظرية الضرورة القانونية أو المشروعية الاستثنائية و نظرية الضرورة السياسية .¹

01-نظرية الضرورة القانونية (المشروعية الاستثنائية)

يقوم فكر هذه النظرية على أساس أن الدولة أعلى و أسمى من الأشخاص القانونية و القانون هو التعبير عن إرادتها وهو وسيلة لتحقيق الجماعة وليس غاية في حد ذاته ومنه تصبح حماية الدولة و التضحية بكل القوانين التي تعرف هذا الهدف واجبا مقدسا وحقا مطلقا ،ولكننا نقول أن النظرية على هذا الحال تشجع على إطلاق سراح سلطات الحكام و إنشاء حق لهم التصرف دون قيود ولهذا تم استحداث مجموعة من الشروط التي تشكل ضوابطاً على السلطات الاستثنائية الواسعة الواسعة وهي :

-أن يكون الطرف طارئ يتمثل في واقعة غير مألوفة تشكل خطرا على الدولة (الحرب)

-عدم القدرة على مواجهة الطرف الطارئ بالوسائل العادية وهذا الشرط يشير إلى درجة الخطورة.

-ملائمة الإجراء الاستثنائي مع الخطر أو مع طبيعة الطارئ.

¹ عقيلة خرياشي ،مرجع سابق ،ص75 .

-تحقيق مصلحة عامة ،وعادة ما تتمثل في المحافظة على سلامة الدولة و مواطنيها .

-أن تكون السلطات الاستثنائية مؤقتة (تزول بمجرد زوال الحالة).¹

02-نظرية الضرورة السياسية:

تركز هذه النظرية على أن السلطة التنفيذية لا تملك حقوقا بل تمارس اختصاصات مقيدة تستمدّها من الدستور ،و إن كانت هذه الظروف تجيز للحكومة اتخاذ إجراءات تخالف القانون ،فهذه الإجراءات ليست قانونية بل واقعية و يجب على الحكومة التقدم للبرلمان لإعفائها من المسؤولية.

وانتقدت هذه النظرية على أساس أن القول بعدم المشروعية الإجراءات الاستثنائية بجردها من قوتها ،كما أن الحكم بعدم المشروعية يجعل الحكومة في موقف ضعيف لا يمكنها من المطالبة بتنفيذ التدابير غير المشروعة.

وتؤكد التجربة الدستورية الجزائرية اعتمادها نظرية الضرورة القانونية و التي يميزها عدم تحديد المشرع الجزائري لاختصاصات السلطة التنفيذية في هذه الأوضاع فكل الدساتير الجزائرية أخذت بنفس الفكرة ،وحتى دستور 89 في المواد 86 الى 91 يبدو أنه حصر كل المؤسسات الدولة في الظروف الاستثنائية في يد شخص رئيس الجمهورية ،وبالنظر للمواد 91 إلى 97 يعني التعديل الدستوري لعام 1996 إلا ما تعلن منها ببعض الشروط الشكلية نتيجة إحداث مؤسسات جديدة كاشتراك مجلس الأمة في الاستشارة² ،وهذا نقص فيما نصت عليه المواد 105 إلى 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016.³

وسيطرت رئيس الجمهورية على السلطات في الحالات الاستثنائية يؤدي بنا إلى التساؤل حول حدود هذه السلطة.

¹ عقيلة خرباشي ،مرجع سابق ،ص75-76.

² عقيلة خرباشي ،مرجع نفسه ،ص76-77.

³ انظر المواد من 105-111 من التعديل الدستوري 2016 .

ثانيا - صورية قيود السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية:

بالرجوع إلى المواد 91 إلى 97 من دستور 1996 وما يقابلها من المواد من 105 إلى 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية واسعة للتدخل من عدمه، و اختيار الوقت المناسب للتدخل، و رغم التقيد الدستوري بضرورة تحقق بعض الشروط إلا أن تقديرها يعود لرئيس الجمهورية نفسه وهذا نظرا للمسؤولية الثقيلة التي تقع على عاتقه باعتباره حامي الدستور و المكلف بإنقاذ الدولة، لهذه الأسباب تم إزالة جميع العقوبات القانونية أما رئيس الجمهورية ليصبح بذلك مشرعا فعليا في مختلف المجالات بما في ذلك المجال المحفوظ للبرلمان ووسيلته هي التشريع بأوامر في حضرة صاحب السيادة التشريعية.¹

يتخذ رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ما يشاء من أوامر دون أن يخضع في ذلك لأي قيد ودون أن يعرض على البرلمان للمصادقة عليها لاحقا، وهذا ما يظهر جليا في الترتيب الوارد في المادة 124 من التعديل لسنة 1996، حيث نصت على صلاحية رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في الحالة العادية و النص على وجوبية عرض الأوامر المتخذة في الظروف العادية و النص على وجوبية عرض الأوامر المتخذة في الظروف العادية على موافقة البرلمان بغرفتيه وهذا ما أكدته المجلس الدستوري في رأيه رقم 08 والمتعلق بالقانون العضوي 02/99.

وكل ما يشترط وفقا للفقرة الثانية من المادة 93 من تعديل 1996 و ما يقابلها في المادة 107 من تعديل 2016 أن تكون في الإطار العام للحالة الاستثنائية .

وهي فكرة مطاطة وواسعة تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.² بالرغم من أن حدد الدستور الحالة الاستثنائية بالخطر الداهم الذي يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، تبقى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية واسعة للحالة الاستثنائية

¹ عبد الرضا حسين الطعان، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، منشورا جامعة قار
يونس -دار الكتاب الوطنية، بن عازي ليبيا، 2001، ص258 .

² راجع المادة 142 من تعديل 2016، مرجع سابق.

،وبالرغم من إلزام رئيس الجمهورية بطلب رأي بعض المؤسسات الدستورية كالبرلمان المجلس الدستوري المجلس العلى للأمن إلا أن آراءها لا تغدوا أن تكون استشارية و غير ملزمة ¹.

ووفقا للفقرة الأخيرة من نفس المادة فإن اختفاء هذه السلطات الاستثنائية مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية فهو حر في أن يقرر ما إذا زالت الخطورة أولا و على ذلك فله إمكانية الاحتفاظ بها لمدة طويلة حتى ولو تصبح الأسباب التي دعت إليها تشكل أي تهديد و خير مثال على ذلك إعلان رئيس الجمهورية لحالة الحصار في 1991/05/04 ورفعت هذه الحالة في 1991/09/22 ثم أعلن حالة الطوارئ 1992/02/09 وكان من المفروض أن تنتهي وكان من المفروض أن تنتهي مدة تطبيق حالة الطوارئ بعد مضي 12 شهرا لكن في 1993/02/06 تم تمديد حالة الطوارئ لمدة غير محددة .

هكذا أصبحت الهيئة المجهزة بسلطات استثنائية بهدف حماية الدولة تشكل بذاتها خطر على اختصاصات الهيئات الدستورية الأخرى و في مقدمتها البرلمان لممارسة مهامه التشريعية و بعجز البرلمان عن اتخاذ موقف سريع و حاسم حسب ما تقتضيه الظروف الاستثنائية ، يعتبر رئيس الجمهورية المشرع الفعلي في ظل هذه الظروف و باعتبار أن هذه الأخيرة ليست على درجة الخطورة ليضمحل شيئا فشيئا ليتجمد في حالة الحرب ².

وتجدر الإشارة أن الشعب الجزائري مازال يعاني من مخلفات إعلان حالة الطوارئ المعلنة في 1993/02/06 و ذلك من خلال الحواجز المنية في الطرقات التي أصبحت ذريعة تتحجج بها السلطة لفرض الأمن في الطرقات والتي خرجت عن محتواها الحقيقي.

¹ راجع المادة 107 من تعديل 2016 .

² لونا مزياني ،مرجع سابق،ص 208.

الفرع الثاني :غياب الدور التشريعي للبرلمان في الحالات الاستثنائية .

يستبعد البرلمان من ممارسة مهامه نسبيا حيث يتحدد نطاقه بالنظر إلى الضوابط و الشروط المتعلقة بتطبيق حالة الحصار و الطوارئ (أولا) ليتجمد تدريجيا في حالة الحرب(ثانيا).

أولا- حالة الحصار والطوارئ:

تتمثل الشروط الموضوعية لقيام الحالتين في شرطي الضرورة الملحة و تحديد المدة لكن بسبب غياب ماهية الضرورة الملحة فهي تخضع لتفسير السلطة التنفيذية و بهذه يكون مفهوم الحالة سياسي أكثر منه قانوني وهذا ما تؤكدته التجربة الدستورية الحالية حيث أعلن رئيس الجمهورية حالة الحصار في جوان 1991 ثم رفعت هذه الحالة ليعلن عن حالة الطوارئ في فيفري 1992 أما شرط المدة فهو يعني عدم تمديد الحالتين إلا بموافقة البرلمان.

وهذا قد تم تجاوزه بمقتضى المرسوم التشريعي 02/93 المؤرخ في 1993/02/26 المتضمن تمديد حالة الطوارئ لسنتين عديدة بعد صدور دستور 1996 دون أن يتدخل البرلمان وفقا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 91 منه للموافقة على تمديدتها¹،وهذا نفسه ما ذهب إليه التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 105 الفقرة الأخيرة.

وتجدر الإشارة أن المؤسس الدستور أهمل التقسيم الكلاسيكي بين حالتي الحصار و الطوارئ بحيث أن حالة الحصار أشد وطأة من حالة الطوارئ إذ أنها لأن حالة الحصار تتعلق غالبا بالأعمال المسلحة و التمردات العسكرية، أما حالة الطوارئ تتعلق بالكوارث و الفيضانات التي تهدد النظام العام.²

لا تشكل الشروط الشكلية الواردة في الفقرة الأولى من المادة 91 من تعديل 1996 قيда على رئيس الجمهورية حيث تتمثل في اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يترأسه رئيس الجمهورية وكذا استشارة غرفتي البرلمان و رئيس الوزراء ،ورئيس المجلس الدستوري ،فضلا عن كون هذه الهيئات في خدمة رئيس الجمهورية فإن آرائها غير ملزمة ،هذا و يعقد اختصاص

¹لؤناس مزياي ،مرجع سابق،ص 209.

² انظر الصفحة 81- 82 ،عقيلة خرياشي (مرجع سابق).

إنهاء حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية ، و مادام أن الحالة مادامت لم تنظم لحد الآن بقانون عضوي كما نصت عليه المادة 92 من الدستور 1996 فيفترض أن البرلمان قد تنازل عن اختصاصه هذا لرئيس الجمهورية وهو ما يؤدي الى السيطرة الكلية على العمل التشريعي وهو ما سيظهر جليا في الحالة الاستثنائية و بالخصوص في حالة الحرب ¹.

وتجدر الإشارة أن التعديل الدستور لسنة 2016 لم يغير من واقع المر شيئا بحيث حافظ وكرس سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال.

ثانيا -سلطات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية و حالة الحرب:

تكشف كل من الشروط اللازمة لتطبيق الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وكذا السلطات الاستثنائية الممارسة في إطار هما الوضع الساكن و الجامد الذي يوجد به البرلمان في هاتين الحالتين:

01/ شروط تطبيق الحالة الاستثنائية :

شروط الحالة الاستثنائية تنقسم إلى قسمين شروط موضوعية و أخرى شكلية:

أ- أما بالنسبة للشروط الموضوعية تتمثل في :

- أن تكون البلاد مهددة بالخطر .
- أن يكون الخطر داهما وشيك الوقوع.
- أن يصيب الخطر المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها.²

فيما يخص الشرط الموضوع الأول و طالما لم تحدد المادة 93 وما يقابلها في المادة 107 من التعديل الدستوري سنة 2016 فيرى أن يكون داخلية أو خارجيا.

أما عبارة الخطر الداهم فهي عبارة فضفاضة تقتقر للدقة مثل كلمة (الضرورة الملحة) وهذا ما يترك الأمر خاضعا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لتحديد درجة الخطر و رئيس الجمهورية

¹لوناسي مزياني ،مرجع سابق،ص 201.

² راجع المادة 107 فقرة 01 من التعديل الدستوري سنة 2016 .

غير مقيد بتحديد مدة الحالة الاستثنائية على خلاف ما هو عليه الوضع في حالتي الطوارئ و الحرب.¹

ب-الشروط الشكلية:

وتتمثل في جملة الاستشارات المنصوص عليها في الدستور، استشارة المجلس الدستوري و رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، وتنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات التي أوجبت إعلانها.²

ورغم أن الاستشارات المتعددة اللازم طلبها تتعارض مع مقتضيات السرعة و الحزم التي تتطلبها الحالة الاستثنائية إلا أنها تلعب دور مهما في ترشيد قرار رئيس الجمهورية، وغل يده على الانفراد بشكل متسلط في الإعلان للجوء للحالة الاستثنائية خاصة أن الشروط الموضوعية المتعلقة بها تنقصها الدقة والوضوح³، دون أن ننسى أن هاته الهيئات الاستشارية في غالبها تخضع لرئيس الجمهورية و أتت لتضفي الشرعية على عمل رئيس الجمهورية.

2-شروط تطبيق حالات الحرب:

والتي نصت عليها المادة 09-110 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

فبالنسبة لحالة الحرب رغم أن شروطها أكثر وضوحا بالمقارنة مع الحالة الاستثنائية حيث يشترط وقوع عدوان فعلي أو وشيك الوقوع حسب المادة 03 من ميثاق الأمم المتحدة، بالإضافة بعض الشروط الشكلية المتمثلة في بعض الاستشارات و كذا الاجتماع الوجوبي للبرلمان و توجيه خطاب للأمة، فغنه سيتم تعليق الدستور و تتجمع كل السلطات بما في ذلك الوظيفة التشريعية بيد رئيس الجمهورية، ويتم العودة إلى الأوضاع العادية مع توقيع رئيس الجمهورية على اتفاقية الهدنة غير انه إذا استنفذت المدة المحددة للعهد السياسية للبرلمان خلال مدة الحرب حل البرلمان بقوة القانون و إذا انتهت الحرب قبل استنفاد الفترة البرلمانية و

¹ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص88 .

² راجع المادة 107 فقرة 02 من تعديل 2016 ..

³ عقيلة خرياشي، مرجع نفسه، ص90..

أستأنف العمل بالدستور يكتمل المجلس الشعبي الوطني المدة المتبقية لعهدته ،بينما مهمة مجلس الأمة تبقى قائمة بحيث تحدد بالنسبة لنصف عدد أعضائه كل ثلاث سنوات.¹

ولعل عدم اشتراط المؤسس مشاركة البرلمان للسلطة التنفيذية في تقرير حالة الحرب هو اعتبار الدولة الجزائرية دولة مسالمة حيث يجلب التمييز بين الحرب الدفاعية التي لا تستوجب موافقة البرلمان نظرا لخطورتها و مساسها بالسيادة الوطنية مما يتطلب اتخاذ إجراءات الدفاعية.

على وجه السرعة وهو ما قد يوفره البرلمان وهي الحالة المعتمدة في النظام الدستوري الجزائري ،الحالة الهجومية ،التي تفترض مشاركة البرلمان في تقريرها ،وهي الحالة التي تتبناها الدستور الفرنسي في مادته 35 .²

وما يؤكد صحة هذا النظر على خلاف الدستور الجزائري إن هذه المادة الأخيرة لم تشير إلى ما هو وارد في ميثاق هيئة الأمم المتحدة (المادة 03) بشأن العدوان الواقع على الدولة.

ومما سبق نجد أن رئيس الجمهورية قد وجد مجالا خصبا من خلال المادة 93 من تعديل 96 وما يقابلها في نص المادة 107 من تعديل 2016 لممارسة العمل التشريعي و الحلول محل البرلمان في ممارسة الاختصاص الأصيل ولم يكتف المؤسس الدستوري بمنح رئيس الجمهورية آلية تشريع موازية للقانون البرلماني ،إنما خوله آليات أخرى تسموا على تشريع صاحب السيادة التشريعية في الدستور.³

¹ لونس مزياي ،مرجع سابق ،ص213-2014 .

² عبد الله بوقفة ،أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري ،دون دار نشر و دون تاريخ نشر،ص475.

³ لونس مزياي ،مرجع نفسه،ص214 .

المطلب الثالث: سمو التشريع الرئاسي عن التشريع البرلماني.

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 لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة وبالتالي إمكانية تجاوز البرلمان (الفرع الأول) بالإضافة إلى حقه في تعديل الدستور (الفرع الثاني).

إذا كان البرلمان هو صاحب السيادة التشريعية دستورياً، فإنه بإمكان رئيس الجمهورية تجاوز هذه السيادة من خلال استفتاء صاحب هذه السيادة (الفرع الأول) أو من خلال لجوء إلى تعديل الدستور (ثانياً).

الفرع الأول: الاستفتاء كآلية لتجاوز البرلمان.

لم يعد البرلمان الجهة الوحيدة المكلفة سن القوانين بحيث توجد إلى جانب القوانين البرلمانية قوانين استفتاءية من خلالها يمكن لرئيس الجمهورية الاتصال مباشرة مع صاحب السيادة، يتمثل الاستفتاء فيأخذ رأي الشعب السياسي حول موضوع يهم الأمة.

تتعدد صور الاستفتاء وتعدد تقسيماته حزب الزاوية التي ينظر منها فمن حيث المضمون يختلف الاستفتاء باختلاف الموضوعات التي يتناولها لذا قد يكون استفتاء دستوري أو تشريعي أو سياسي ومن حيث وقت استعماله قد يكون سابقاً أو لاحقاً للقانون، ومن حيث وجوبه ينقسم إلى استفتاء اختياري و استفتاء إجباري، من حيث القوة الإلزامية ينقسم إلى استفتاء ملزم و استفتاء استشاري.¹

ولقد كرس دستور 1996 الاستفتاء بمقتضى المواد 04/7 والمادة 10/77 وما يقابلها في التعديل الدستوري 2016 بمقتضى المواد 04/8 والمادة 08/91 باعتباره حق شخصي (أولاً) أو حق مطلق (ثانياً).

¹ محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994، ص 228.

أولاً-الاستفتاء حق شخصي.

استناد للمادة 87 الفقرة الثانية من دستور 1996 والمادة 02/101 من التعديل الدستوري 2016، يدخل الاستفتاء يدخل ضمن الاختصاصات الدستورية الشخصية المحفوظة لرئيس الجمهورية و التي لا يجوز تفويضها و عليه إذا طرح القانون الاستفتاء بهذا الشكل فإنه سيهدف مباشرة شخص الرئيس حيث عادة ما يعتقد الشعب انه مدعوا للتصويت على السياسة الرئاسية وهو ما يعرف الاستفتاء السياسي ، وخير دليل على ذلك قانون الوئام المدني حيث فسرت النتائج الايجابية على أنها تأكيد لشرعية الرئيس و تسليما من الشعب بصحة السياسة الرئاسية و ما يزيد الأمر تعقيدا و تقوية لمركز و شخصية رئيس الجمهورية أن التصويت من قبل الشعب يتسم جملة مع العلم أن غالبية الهيئة الناجبة لا تفقه الأمور القانونية ، وبالتالي سيكون التصويت لا على القانون و إنما على شخص الرئيس إن جعل الاستفتاء حق شخص لرئيس الجمهورية يجعل منه وسيلة لتجاوز البرلمان في التشريع حيث لا يوجد أي ضمان دستوري لاحترام المجال المخصص للتشريع البرلماني ، عليه يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل من خلال الاستفتاء في أي موضوع و لو 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

ثانيا -الاستفتاء حق مطلق.

يلاحظ على المواد 04/07 والمادة 10/77 من دستور 1996 و ما يقابلها من المواد 04/8 والمادة 08/91 بالإضافة إلى عموميتها أنهما فتحتا مجالا واسعا أمام رئيس الجمهورية لتدعيم سمو مركزة على البرلمان حيث لم تورد هذه المواد أي تحديد للظروف و الشروط التي يتم من خلال اللجوء إلى الاستفتاء بل رسمت الغاية فقط المرجوة من ذلك.

¹ ججينة لوناتسي ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة تيزي وزو ، 2007، ص184.

والاستفتاء بهذه الطريقة يهيأ لرئيس الجمهورية إمكانية تجاوز سلطة البرلمان ، وذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية فهو الذي سيقدر ما إذا كان مشروع القانون سيقدم للبرلمان للموافقة عليه أم سيتم تجاوزه عن طريق تقديمه مباشرة للشعب ، وقد يتم اللجوء إلى الاستفتاء في حالة احتمال رفض البرلمان للمشروع أو حالة إمكانية حدوث انقسامات نظيرة بالرفض ، إضافة إلى عدم وضع ضوابط وشروط الاستفتاء فقد جاء مجاله واسعا لذا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الاستفتاء في كل قضية ذات أهمية وطنية ، مع عدم تحديد ماهية هذه الأخيرة فإنها متروكة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية إمكانية تجديد شرعيته عن طريق التصديق الشعبي على موضوع تحت ستار الهيمنة الوطنية و ما يزيد من أهمية الاستفتاء أنه قرار إداري يدخل ضمن أعمال السيادة التي تقلت من الرقابة القضائية كما اقتضت المادة 163 من دستور 1996 والمادة 182 من تعديل 2016 على صحة عمليات الاستفتاء ، إلا أن المادة 165 من دستور 1996 ومت يقابلها في المادة 186 من تعديل 2016 لم تجعل الاستفتاء من المجالات التي يتدخل المجلس الدستوري لمعالجتها ، وبهذا جعل المؤسس الدستوري هذه القوانين أعلى من القوانين التي أقرها لصاحب الاختصاص الموصوف بالسيادة ، والذي يترتب على ذلك هو تقليص دور البرلمان في المجال التشريعي .¹

الفرع الثاني : الحق في تعديل الدستور .

لقد كفل الدستور للبرلمان وفقا للمبدأ الديمقراطي أي أن البرلمان يتولى هذه المهمة (أولا) ومن جهة أخرى منح حق تحريك اقتراح تعديل الدستور لرئيس الجمهورية (ثانيا).

أولا :صورية المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور .

انطلاقا من أحكام 177 من دستور 1996 وما يقابلها في نص المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تخول لأعضاء البرلمان إمكانية المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية من خلال نصها على "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه

¹ لونا مزياني ، مرجع سابق ، ص 224-225-226 .

عرضه على الاستفتاء الشعبي و يصدره في حالة الموافقة عليه" ، نجد أن هذه المبادرة البرلمانية إذ أن ضرورة موافقة (4/3) أعضاء الغرفتين المجتمعنتين للمبادرة باقتراح تعديل الدستور .

تشكل حاجزا منبعا يؤدي إلى إقصاء ممثلي الشعب من المشاركة في العملية التأسيسية وهذا بالنظر إلى صعوبة تحقيق هذا الشرط إضافة إلى ذلك فإن المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور لا تنتج أثارها ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له كامل السلطة في قبولها أو رفضها و إن كان في المقابل إمكانية وقوف البرلمان في وجه مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور و ذلك بعدم التصويت على اقتراح التعديل سواء بالأغلبية المشروطة في الموافقة على أي نص تشريعي عادي عندما يفضل رئيس الجمهورية إتباع طريق الاستفتاء أو بعدم تحقيق نسبة أغلبية (4/3) أعضاء البرلمان لما يلجأ إلى الطريق البرلماني .

يجب في الأخير ألا نتجاهل ما للشعب من دور بخصوص هذه المسألة حيث يجب أن يعرض عليه نص التعديل الموافق عليه من طرف البرلمان من قبل رئيس الجمهورية المخول له دستوريا استدعاء الهيئة الناجبة و في حقيقة الأمر الشعب في هذه الحالة ليس له أي دور إيجابي لان صاحب السيادة (الشعب) لا يمكنه المبادرة بالتعديل ، بل يستفتى .

هذا ويمكن لرئيس الجمهورية أن يعرض مشروع التعديل مباشرة على الشعب دون عرضه على البرلمان بغرفتيه للتصويت عليه ، وقد حدث ذلك ثلاث مرات في الجزائر الأولى بمناسبة التعديل الدستوري ليوم 03 نوفمبر 1988 والثانية كانت بمناسبة الاستفتاء دول دستور 1989 والأخيرة كانت حول دستور 28 نوفمبر 1996 .

وأخيرا ما يقال عن المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور هو أن تأثير الهيئة التنفيذية عليها يبدو واضحا جدا خاصة عن طريق الأغلبية البرلمانية والتي إن كانت إلى جانب الرئيس فإنها لا تقبل أية مبادرة برلمانية لا يرغب فيها الرئيس .¹

¹ حميد مزياي ، مرجع سابق ، ص 92-93 .

ثانيا -هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور.

منح دستور 1996 في مادته 174 وما يقابلها في المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور ،غير أن هذه المادة لم تقيد مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل سوى بشرط شكلي وهو موافقة البرلمان على هذا التعديل حسب الإجراءات المطبقة على النص التشريعي مع العلم أن موضوع النصاب المشترك للموافقة البرلمانية على النص التشريعي عادي¹، وعليه فهو طرح غير مناسب لان التعديل يتعلق بتعديل القانون الأساسي للدولة وثم وجب وضع اشتراطات تتماشى مع أهمية و خطورة النص محل التعديل.

بعد تصويت البرلمان بعرض التعديل على الاستفتاء الشعبي خلال 50 يوما الموالية لإقراره مع الإشارة إلى انه وفقا للمادة 176 من دستور 1996 و ما يقابلها في المادة 210 من تعديل 2016 يمكن لرئيس الجمهورية تقادي هذا الإجراء أي عدم عرضه على الاستفتاء حيث يمكن إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري من أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات الغرفتين مجتمعتين معا وذلك بعد أن يكون المجلس الدستوري قد أبدى رأيه الموافق على التعديل.

وتظهر أهمية المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية و أنه لا يوجد ما يمنعه من اقتراح تعديلات من شأنها العمل على زيادة إخضاع البرلمان للسلطة التنفيذية.²

وفي الأخير ورغم ذكر كل الآليات الدستورية التي تمكن رئيس الجمهورية من الهيمنة على العمل التشريعي والتي ذكرناها في هذا المبحث إلا أنه هناك حالات أخرى يعرقل من خلالها مسار اكتمال القانون و ذلك من خلال حقه في طلب مداولة ثانية بموجب المادة 145 من الدستور أو امتناعه عن إصدار القانون وهذه الحالة لم يتفطن لها المؤسس الدستوري وهاتين الحالتين سبق و إن تطرقنا لهما من خلال الفصل الأول بالإضافة إلى آلية تحكمه في

¹ ججيقة لوناسي ،مرجع سابق،ص83-84.

² لوناس مزياني ،مرجع سابق،ص219-220 .

الرقابة الدستورية للقانون والتي يقوم بها المجلس الدستوري عن طريق رقابة صارمة ومشددة على النصوص الصادرة عن البرلمان بغض النظر عن جهات الإخطار و نظرا لتشكيلة المجلس الدستوري المنصوص عليها في الدستور نجدها غير مستقلة عضويا بسبب تعيين رئيس الجمهورية لـ 04 أعضاء من بينهم لرئيس ونائب الرئيس خاصة و إن علمنا أن في حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.¹

وعلى هذا تساءل إن كان بإمكان المجلس الدستوري باعتباره حامي الدستور مواجهة رئيس الجمهورية لما يتجاوز الدستور.

الواقع أن النظام الدستوري لم يوفر الآليات الكفيلة بتمكين المجلس الدستوري من مواجهة تجاوزات رئيس الجمهورية للدستور نظرا للطبيعة الساكنة للمجلس الدستوري، إذ لا يمكنه أن يستيقظ إلا بإجراء الإخطار ومن بين الانتهاكات الحاصلة لأحكام الدستور نذكر على سبيل المثال لا الحصر المرسومين الرئاسيين 239/99 و 240/99 الذين أصبحت بموجبهما صلاحية التعيين في الوظائف المدنية محصورة في يد رئيس الجمهورية دون اشتراك رئيس الحكومة (الوزير الأول) رغم أن المادة 05/85 من التعديل الدستوري لسنة 1996 تقرر صراحة حق رئيس الحكومة في التعيين خاصة في الوظائف المدنية منها .

ف رئيس الجمهورية لم يخطر المجلس الدستوري وهذا معقول لأنه مستبعد أن يراقب الشخص نفسه بنفسه وحتى رئيسي غرفتي البرلمان لم يقوما بذلك و بالتالي بقي عمل رئيس الجمهورية يشكل خرقا للدستور.²

دون أن ننسى أن التعديل الدستور لسنة 2016 قد وسع من جهات الإخطار ، حيث يمكن إخطار المجلس الدستوري من طرف خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة لكن كما سبق يكمن المشكل في الجانب العضوي للمجلس الدستوري.³

¹ راجع المادة 183 من تعديل 2016 .

² عقيلة خرياشي ،مرجع سابق،ص63 .

³ انظر المادة 187 من تعديل 2016.

المبحث الثالث: عدم فعالية البرلمان في الرقابة المالية و الرقابة على السياسة الخارجية.

بالإضافة إلى الدور الرقابة الممنوح للبرلمان على أعمال الحكومة هناك فرع ثاني من الرقابة يمارسه البرلمان ،ولو بشكل غير فعال-على تنفيذ قانون المالية(المطلب الأول) ولعل السبب في عدم فعالية هذا النوع من الرقابة هو تهميش البرلمان في الجانب المالي وهناك ما يسمى بالرقابة على السياسة الخارجية رغم القواعد الدستورية التي تضعف دور البرلمان في هذا النوع من الرقابة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية.

إن التصويت على مشروع قانون المالية هو ترخيص من البرلمان لصالح الحكومة بتطبيق أحكام قانون المالية ،ولهذا يسمى القرار النهائي الصادر من البرلمان فيما يتعلق بالمالية بالترخيص المالي.

وإذا كان عبئ تنفيذ قانون المالية يقع على الحكومة من الناحية العملية إلا انه لا ينبغي إبعاد البرلمان عن مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مطابقة التنفيذ للشكل الذي ارتضاه ممثلي الشعب ،خاصة أن الجزء الكبير من الإيرادات يدفعها الشعب للدولة من مداخله ومنه فالغاية من الرقابة على التنفيذ الميزانية بصورة عامة من التأكد من احترام الإجازة (الرخصة) التي أعطاه البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات و صرف النفقات.

وقد تكون مراقبة التنفيذ سابقة أو لاحقة له كما قد تكون رقابة إدارية تقوم بها الحكومة على نفسها أو رقابة الأجهزة المستقلة كمجلس المحاسبة مثلا بالإضافة إلى الرقابة السياسية و التي عادة ما يقوم بها البرلمان و التي يجب أن تكون بشكل مستمر غير أن واقع الأمر يشهد بالدور المحدود للبرلمان في تنفيذ قانون المالية و تملص الحكومة من تنفيذه خاصة بتقنياتي

قانون المالية التكميلي و سياسية تحويل الاعتمادات .¹ (الفرع الأول) و انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : آليات قانون المالية التكميلي و تحويل الاعتمادات.

القاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيد على الحكومة لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديل فيه غير أن التطورات الاقتصادية و الاجتماعية و المالية الداخلية منها والخارجية تمكن من إحداث تعديل على قانون المالية و قد يكون التعديل من خلال تقنيتي قانون المالية التكميلي و تحويل الاعتماد.²

أولاً- قانون المالية التكميلي :

تلجأ الحكومة إلى اعتماد تقنية قانون المالية التكميلي لتغير الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا و التي عادة لا يتعرض لها مشروع قانون المالية ، و ما يمكن الإشارة إليه أنه لا تكاد تخلو سنة مالية التكميلي و مثال ذلك مشروع قانونية المالية التكميلي لسنة 1998 الذي تضمن 08 مواد فكان يهدف إلى تصحيح مالي ناتج عن تدهور الجباية البترولية ، و تضمن زيادات استهدفت أساسا ميزانية التجهيزات الخاصة بقطاعات اجتماعية مثل السكن ، الفلاحة ، الإنارة ، التعليم العالي .

كما أسس زلزال 21 ماي 2002 ركيزة لإقرار قانوني المالية التكميلي لسنة 2003.

والإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية تنطبق كذلك على مناقشة قوانين المالية التكميلية ومنه يمكن لأعضاء البرلمان خلال مناقشة هذه المشاريع طلب توضيحات حول التغيرات الطارئة على الاعتمادات المالية.

لكن أثناء المناقشة لا نلمس رقابة فعالة حيث أن نواب الأغلبية يكتفون بمناقشة ذات طابع عام ، أما نواب المعارضة فيباشرون رقابة تمتاز بالطابع الشكلي نتيجة تركيز السلطة

¹ عقيلة خرياشي ، مرجع سابق ، ص 164-165.

² عقيلة خرياشي ، مرجع نفسه ، ص 165.

المالية وكذا التنظيمية بيد الحكومة و لن يكون بمقدورهم إلا التتديد بالسياسة المالية المنتهجة و التشكيك في التقديرات الحكومية المعتمدة في قانون المالية التكميلي ومنه فإن مناقصة النواب لن يكون لها أي أثر على الحكومة.¹

ثانيا-تحويل الاعتمادات :

الأصل أنه يجب موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع الآخر لكن العدد المتنامي لتحويلات الاعتمادات يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء و لا تنقيد بالشكل الذي ارتضاه البرلمان و هذا تعبير صريح بين الحكومة يقتضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية ،و إخضاع الحكومة للمساءلة عن تحقيق الأهداف المحددة في قانون المالية ،وكذا الإشراف التشريعي على سياسات الحكومة بصورة عامة و على الميزانية بصورة خاصة و الكشف عن مدى تنفيذ الحكومة لمهامها بصورة عامة و على الميزانية بصورة خاصة و الكشف عن مدى تنفيذ الحكومة لمهامها بصورة فعالة و بطريقة مسؤولة.

ويكشف الاستخدام المفرط لتحويل الاعتمادات عن فشل قانون المالية الرئيس في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات و الإيرادات الخاصة ببعض القطاعات .

ومن جهة أخرى يفسر تحويل الاعتماد الطابع العمومي لقانون المالية و استعادة عن التدقيق و التفصيل المؤسسي على معايير سليمة وهذا ما أكده أحد أعضاء مجلس الأمة في تدخله بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2003.

إذن الحاجة لخضوع أعمال القائمين بتنفيذ قوانين المالية للمساءلة على الميزانية ملحة جدا وهذا لمصلحة الاستقرار المالي في الأجل الطويل.

¹ عقيلة خرباشي ،مرجع سابق ،ص165-166.

كما يجب الاقتناع بهذا الرأي و إعطاء الهيئات الممثلة للشعب السلطة اللازمة و الكافية لمنح التراخيص المالية و إلغائها دون أية ضغوط أو قرارات فوقية تفتقر للسند الشعبي ،إن لم نقل حق القانوني من شأنه إعطاء معنى أكثر مصداقية للرقابة البرلمانية في الجانب المالي.¹

الفرع الثاني :انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة.

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاه البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات و صرف النفقات و تتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة ،تعد إقفال السنة المالية و بعد التنفيذ الفعلي و النهائي لكل العمليات المالية بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات و ما تم صرفه من نفقات ومدى مطابقة كل هذا مع ما ورد الميزانية العامة.²

أولا -أسباب انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة:

وعلى الرغم من نص المادة 160 من تعديل 1996 وما يقابلها في المادة 179 من تعديل 2016 على تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا على استخدام الاعتمادات المالية وهي الصيغة التي يفهم منها الوجوب لا الاختيار و كما أشارت الفترة الثانية أعلاه أن اختتام السنة المالية يكون بالتصويت على قانون تسوية الميزانية من طرف البرلمان إلا أن البرلمان و لحد الدورة الخريفية لعام 2003 لا يزال يجهل هذا الأسلوب من الرقابة.

والشق الأكبر من المسؤولية تتحملها الحكومة فعلى مدار سنة تشريعية كاملة و سنة فوقها ،إلا أن الحكومات المتعاقبة كلها لم تبادر بمشروعات قانون تسوية الميزانية رغم تصريحات مسؤوليها ،فقد أعلن وزير المالية لعام 1998 بأن مشروع قانون الضبط الميزانية هو بصدد الإعداد و التحضير و سيتم تقديمه في السنوات الثلاث القادمة.

وخلال الجلسة المخصصة لرد وزير المالية عن تدخلات أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2003 صرح وزير المالية: "القانون العضوي المتعلق بقانون المالية و

¹ عقيلة خرياشي ،مرجع سابق ،ص ص 166 -167.

² عقيلة خرياشي ،مرجع نفسه ،ص 168.

قانون ضبط الميزانية سيعاد النظر فيها خلال سنة 2003 و سيكون لكم المجال لإثراء هذه القوانين و الإمعان فيها وفي الانتظار ذلك عن طريق اللجنة الاقتصادية يتلقى كل سنة مجلسكم كشفا عن تنفيذ ميزانية الدولة للسنة المنصرمة.

ولكن كل التصريحات لم ترتقي بعد إلى درجة التنفيذ و قد يكون السبب في ذلك عدم الاستقرار الحكومي الذي تعرفه الساحة السياسية .

كما أن تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية لا يكون إلا بعد إقفال نهائي للحسابات ،وهي مسألة تشوبها بعض التعقيدات.¹

هذا إن لم يذهب السبب إلى أبعد من ذلك بكثير وهو المصالح الحكومية و الشخصية لأعضاء الحكومة و التهاون و اللامبالاة في صرف الموال العمومية .

ثانيا-تقييم قانون ضبط الميزانية و مبرراته.

و رغم هذا يبقى قانون ضبط الميزانية يمتاز بأهمية كبيرة جدا لتحقيق أكبر فعالية للرقابة المالية يتوجب على الحكومة عدم التأخر أكثر مما هو عليه الوضع للاعتبارين التاليين :

01-قانون ضبط الميزانية يكتسي طابع المالية إلى جانب قانون المالية إلى جانب قانون المالية الرئيسي (السنوي) و قوانين المالية التكميلية و المعدلة ،و هو يشكل قانونا الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية او المعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

وإن لم يحدد الدستور وقت تقديمه من طرف الحكومة إلا انه بالرجوع للمادة 68 من القانون رقم 17/84 فإن مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية يكون من مرفقات قانون المالية السنوي ،وبالتالي فإن وقت تقديم مشروع قانون المالية هو وقت تقديم مشروع قانون تسوية (ضبط) الميزانية.

¹ عقيلة خرباشي ،مرجع سابق ،ص 168-169.

02-قانون ضبط الميزانية يعد الأساس الواقعي الذي يستند عليه النائب في التصويت على رفع نفقة أو بتخفيض إيراد.

وهنا نطرح سؤالاً مهماً هل يمكن تقنيا مناقشة قانون المالية بناء على احتمالات ودون تقييم لنتائج السنة الماضية لمعرفة حركية المؤشرات الاقتصادية؟ وكما أكد أحد النواب: "إن وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانية السابقة و إرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الموال العمومية و كيفية تنفيذ الميزانية فعليا و الأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد و الاتفاق.

و لهذا فإنه لا يجب التماهي في السكوت عن عدم تقديم الحكومات لقانون ضبط الميزانية و على أعضاء البرلمان الإصرار و الإلحاح بشكل قوي ودائم من أجل وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية وهذا لن يتحقق، إلا وكما عبر الأمين العام للاتحاد الدولي للبرلمان السيد أندري جونسون بان الفهم السليم لأعضاء البرلمان لدورهم كواضعي قوانين و مشرفين على عمل الحكومات هو السبيل لإعطاء البرلمان أكثر قوة و تماسكا و إبعاده عن الوضع الهامشي الذي يوجد به ،لأنه و إذا كانت الميزانية تدخل في صميم التشريع ،فغن صرفها يمنح سلطة فعلية للحكومة في مواجهة البرلمان و يبدو أن الإسراع في إعداد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أمرا مهما على الأقل لتوضيح كيفية ممارسة الرقابة المالية من طرف البرلمان ،كما أن تنظيم المجال المالي بموجب القانون رقم 17/84 ،وهو قانون عادي غير مقبول قانونيا ،ما دام يمكن لقانون المالية السنوي تعديله لتساويهما في القوة القانونية.¹

¹ عقيلة خرباشي ،مرجع سابق ،ص 169-170.

المطلب الثاني: الرقابة على السياسة الخارجية.

بالإضافة إلى دور البرلمان في المجال التشريعي و الرقابي خاصة الرقابة على أعمال الحكومة و الرقابة المالية فغن ممثل الشعب يمارس نوع آخر من الرقابة ،وهو ما يعرف بالرقابة على السياسة الخارجية و لو بشكل محدود خاصة و إن علمنا أن السياسة الخارجية للدولة تتدرج ضمن نظام المعاهدات وهذه الأخيرة مجال خصوصي لرئيس الجمهورية (الفرع الأول) وهذا ما يترتب عنه قصور و تهميش دور البرلمان في هذا المجال خاصة فيما يخص المجال الرقابي (الفرع الثاني).

الفرع الأول :المعاهدات مجال خاص لرئيس الجمهوري.

يتمتع رئيس الجمهورية عبر مختلف الدساتير الجزائرية بسلطة هامة في وضع السياسية الخارجية للدولة ،إذا كانت سلطة التشريع سلطة مشتركة بين المؤسسة التشريعية و التنفيذية فإن المبادرة بالتشريع على المستوى الخارجي عن طريق إبرام المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية آلية هامة للحد من صلاحيات البرلمان خاصة إذا علمنا أنها تسموا على القانون (أولا) أما دور البرلمان كما سبق و أن أشرنا في هذا المجال شبه معدوم (ثانيا).

أولا-المعاهدة تسموا على القانون:

لا توجد قاعدة دولية تنص صراحة على سمو المعاهدات على القانون الداخلي كون أن إيجاد قاعدة موحدة يتعارض مع مبدأ سيادة الدول ،لذا إكتفت معاهدة فينا لقانون المعاهدات 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.

من مظاهر السيادة أن تحدد الدولة العلاقة بين تبرمه من معاهدات و بين قوانينها الداخلية على هذا اختلفت الدول في تجسيد هذه المكانة فالبعض من الدول جعلها أسمى من الدستور و البعض الآخر جعلها في مرتبة أدنى.¹

¹ لونس مزياي ،مرجع سابق ،ص229.

أما الدستور الجزائري فقد نص في التعديل الدستوري لسنة 2016: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسموا على القانون"¹.

ولعل مراد ذلك يعود إلى سمو السلطة المختصة بإبرامها و المصادقة عليها و لا تسري قاعدة سمو على المعاهدات ذات الشكل المبسط كتلك الخاصة بتسليم المجرمين ،الجمارك ،المالية ،وقد يعود السبب في ذلك ،أنه لو اعترف المشرع بقاعدة سمو الاتفاق ذات الشكل المبسط على القانون لأصبح في مقدور السلطة التنفيذية تجاوز البرلمان كلما أرادت ذلك²

يكنم الفرق بين المعاهدات التي عالجتها المادة 132 من تعديل 1996 وما يقابلها في المادة 150 من تعديل 2016 والمعاهدات ذات الشكل المبسط في طريقة عقد الاتفاق و دخول حيز التنفيذ حيث تتطلب الأولى التصديق من الجهات المختصة ووفقا للأوضاع الدستورية ،في حين تدخل الثانية حيز التنفيذ بمجرد التوقيع عليها و لا يتدخل رئيس الجمهورية عادة فيلا عقدها بل تتم وزارة الخارجية او الممثلين الدبلوماسيين³.

وعلى اعتبار أن الجزائر صادقت على معاهدة فينا دون تحفظ على المادة 27 منها بمقتضى المرسوم 222/97⁴، يمكن القول أن دراسة مكانة المعاهدة في النظام القانوني الجزائري دون أهمية ،لاعتبار أن الدولة لا يمكنها التمسك بقانونها الداخلي للتصل من التزاماتها الدولية و بمفهوم المخالفة فغن المعاهدة تسموا على القانون الداخلي.

¹ راجع المادة 150 من تعديل 2016 .

² محمد ناصر بوغزالة ،التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي ،أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون ،جامعة الجزائر ،1996،ص276.

³ عبد الكريم بوزيد المسماري ،دور القضاء الوطني في تطبيق و تفسير المعاهدات الدولية ،دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية ،2009،ص26.

⁴ مرسوم 87-222 مؤرخ في 13 أكتوبر 1987 يتضمن الانضمام مع التحفظ الى الاتفاقية فينا المبرمة في 25 ماي 1969 ج ر ،رقم 42 ،سنة 1987.

ثانياً- أثر تعارض المعاهدات مع القانون الداخلي:

إذا حدد المشرع الوطني مكانة المعاهدة في النظام القانوني الداخلي، فإن ذلك سيكون له أثر مباشر في ترجيح أحد هما عن 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 له أو لاحقة.¹

لكن لا تفسخ المعاهدة تلقائياً القانون الداخلي المتعارض معها، إلا إذا تضمنت نصاً بذلك، وإنما يرجع ذلك إلى المشرع الوطني وكذا الجهاز المكلف بالرقابة الدستورية إذا تم إخطاره بذلك وهناك من يرى العكس أي أن المعاهدة تفسخ تلقائياً القانون الداخلي لاعتبارها بعد المصادقة عليها من القانون الداخلي.²

ويترتب على سمو المعاهدة الدولية على القانون نتائج مهمة، أولها عدم جواز التشريع بما يخالف المعاهدة، وثانياً إلغاء جميع القوانين سارية المفعول و المخالفة للمعاهدة المصادق عليها و بهذا تكون سلطة رئيس الجمهورية في التشريع أقوى بحيث بإمكانه تعطيل قانون صدر من البرلمان أو قيد الدراسة عن طريق الانضمام أو إبرام معاهدة مخالفة لهذا القانون باعتبارها تتكون الأولى بالتطبيق .

وتطبيقاً للمادة 132 من تعديل 1996 وما يقابلها في المادة 150 من تعديل 2016 فإن المعاهدة تقيد التشريع البرلماني وهو ما أكدته المجلس الدستوري في قراره 01 المؤرخ في 1989/07/20 المتعلق بقانون الانتخابات بشأن المادة 06 و المتضمنة شرط الجنسية الأصلية للزوجة للمرشح للانتخابات حيث قضى بمخالفتها لاتفاقيات صادقت عليها الجزائر.³

¹ عبد الكريم بوزيد المسماري، مرجع سابق، ص 215.

² محمد ناصر بوغزالة، مرجع سابق، ص 217.

³ لونس مزياني، مرجع سابق، ص 232.

الفرع الثاني: قصور الدور الرقابي للبرلمان على المعاهدات الدولية.

لقد حصر المؤسسة الدستورية المعاهدات التي تخضع لرقابة البرلمان (أولاً) بحيث يقتصر دور البرلمان على المصادقة على المعاهدة أو رفضها جملة أو تأجيل الموافقة عليها (ثانياً).

أولاً- حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان:

باعتبار رئيس الجمهورية المسؤول الأول عن رسم السياسة الخارجية بمقتضى المادة 03/77 من تعديل 1996 سلطة إبرام المعاهدات الدولية و المصادقة عليها، كسلطة شخصية، لا يجوز تفويضها، مقابل ذلك فقد حصرت نفس المادة صلاحية البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات دون غيرها فلا يمكن لرئيس الجمهورية دستوريا المصادقة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص وكذا التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة صراحة إلا أن الملاحظ في التعديل الدستوري لسنة 2016 أن المؤسس الدستوري أضاف إلى هذه المعاهدات، الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة و بالتكامل الاقتصادي وهذا ما يعد نقطة ايجابية لصالح البرلمان لكن البرلمان لا يزال يعاني من النقص في هذا المجال المحصور أي أن رئيس الجمهورية بإمكانه المصادقة على معاهدات أخرى دون عرضها على البرلمان.¹

تمر المعاهدات أمام البرلمان بنفس مراحل التصديق على أي قانون عادي حيث تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يحيلها 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 و نشرها لا حقا.²

¹ راجع المواد 09/91 و 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² ججيقة لوناتسي، مرجع سابق، ص 275.

وحتى بصدد رقابة مدى دستورية المعاهدات فمبدئياً اهتم المشرع بعدم تعارض المعاهدة مع الدستور فطبقاً للمادة 168 من تعديل 1996 وما يقابلها في المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2010 و التي تنص على "إذا إرتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم المصادقة عليها "ينتج من هذه المادة بمفهوم المخالفة أن رئيس الجمهورية إذا أراد الانضمام أو المصادقة على معاهدة فلا بد من تعديل الدستور ،وإن كان هناك إمكانية لإثارة عدم دستورية المعاهدات الواردة في المادة 131 من دستور 1996 والمادة 149 من تعديل 2016 ،فإنه لا يمكن إثارة هذا الأمر بالنسبة لاتفاقيات الهدنة و السلم الواردة في المادة 97 من تعديل 1996 و ما يقابلها في المادة 111 من تعديل 2016 كونها تعرض بشكل تلقائي قبل المصادقة عليها على المجلس الدستوري وهو ما يفيد أننا أمام رقابة سابقة.

ثانياً-المصادقة بدون مناقشة:

بالإضافة إلى حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان فإن دور هذا الخير يقتصر على المصادقة على مشروع المعاهدة أو رفضه جملة مع التسبب أو تأجيل الموافقة و هذا وفقاً لأحكام المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل والمتمم و المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس الأمة لسنة 1998 والتي تنصان على انه لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المقدمة للمجلس الشعبي الوطني محل تصويت على موادها بالتفصيل و لا محل أي تعديل ،يقرر المجلس الشعبي الوطني ،مجلس الأمة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله يجب تقليل الرفض أو التأجيل.،فليس بوسع البرلمان مناقشة المعاهدة مادة بمادة أو تعديل محتواها أو حتى تقديم توجيهات أو توصيات و بعض النظر من الجانب السياسي الذي هو في صالح رئيس الجمهورية فإنه يمكن لهذا باعتبارها قضية ذات أهمية وطنية ،ويجب الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتناول كيفية الموافقة أي الأغلبية المطلوبة على مشروع المعاهدة و الراجح أن التصويت يتم وفقاً لإجراءات التصويت على القوانين العادية.

خلاصة القول أن قيادة الشؤون الخارجية أو بالأحرى صياغة قواعد القانون الدول تتركز فعلا في يد رئيس الجمهورية أما دور البرلمان فيقتصر على التدخل في بعض المعاهدات و ذلك على سبيل المصادقة الشكلية، بل وحتى في حالة عدم الرجوع الى البرلمان فغن المعاهدة تنتج آثارها ،على المستوى الدولي وفقا للمادة 27 لاتفاقية فينا و سيكون لذلك أثر بالغ على القانون الداخلي.¹

¹ لونس مزياي، مرجع سابق، ص 235-236 .

خاتمة:

لقد حاول المؤسس الدستوري ترقية المؤسسة التشريعية سواء عن طريق دستور 1996، وذلك من خلال تبني نظام الغرفتين من أجل ترشيد و ترقية العمل التشريعي أو من خلال التأكيد على مبدأ سيادة البرلمان في المجال التشريعي من خلال توسيع مجالات التشريع للبرلمان بموجب قوانين عادية أو من خلال إدخال طائفة القوانين العضوية .

كما أن المؤسس الدستوري حاول استدراك النقص من خلال تعديل 2016 حيث تبني تعديلات جوهرية خاصة فيما يخص مجلس الأمة بإعطائه حق المبادرة بالقوانين و حق التعديل ولكن في مجالات محددة على سبيل الحصر .

بالإضافة إلى إعطاء المعارضة البرلمانية حظوظ أوسع في المشاركة الفعالية في الأشغال التشريعية ، و المراقبة على عمل الحكومة ، و إخطار المجلس الدستوري فضلا عن المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.

ووضع حد لحالة سحب النص في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان حيث أعطى إمكانية الفصل للمجلس الشعبي الوطني، لكنه قيدها بطلب الوزير الأول.

وقد قام هذا التعديل بتوسيع سلطات الإخطار بحيث أصبح بإمكان خمسون نائبا أو ثلاثون عضوا سلطة إخطار المجلس الدستوري.

لكن هذه التعديلات مازالت تعاني القصور و لم ترقى إلى مستوى يمكنها من التجسيد الفعلي لسيادة البرلمان ، بحيث لم تمس الصلاحية المطلقة لرئيس الجمهورية في التشريع ، هذا من جهة ومن جهة أخرى لم تفعل الدرة الرقابي الممنوح للبرلمان .

وبالتالي قد فشل المؤسس الدستوري في خلق علاقة قائمة على أساس التعاون بين السلطتين و نستشف ذلك من خلال القانون العضوي 02/99 الذي يخدم إلى حد كبير السلطة التنفيذية لاسيما و إن علمنا أن القوانين العضوية تخضع لرقابة المجلس الدستوري بعد إخطاره من رئيس الجمهورية ،دون إغفال عدم استقلال المجلس الدستوري نظرا لتشكيلته وعدم استقلاليته من الناحية العضوية وهذا يظهر جليا في عدم تمكن المجلس الدستوري من الوقوف في وجه رئيس الجمهورية وذلك من خلال تجاوز رئيس الجمهورية للدستور نفسه من خلال المرسومين 239/99-240/99.

ويظهر فشل المؤسس الدستوري في تنظيم العلاقة بين السلطتين من خلال اتساع المجال التنظيمي على حساب المجال التشريعي المكفول للبرلمان بل و ساهم في تقوية السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و ذلك سواء بطريقة غير مباشرة عن طريق الحكومة و تفوقها في جميع مراحل العمل التشريعي أو بطريقة مباشرة عن طريق رئيس الجمهورية وهيمنة على العمل التشريعي بفعل الدستور نفسه ،عن طريق صلاحيات التشريع الممنوحة له ،التشريع عن طريق الأوامر في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية ،و الشروط الوهمية التي قيده بها الدستور المتمثلة في مجموع الاستشارات و شرط المدة ،بالإضافة إلى حق رئيس الجمهورية إلى اللجوء إلى الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء وتجاوز البرلمان ،حق رئيس الجمهورية في تعديل الدستور و الذي يعد من أخطر الصلاحيات إذ يستطيع اقتراح تعديلات تعمل لصالح السلطة التنفيذية على حساب البرلمان فضلا عن حقه في حل المجلس الشعبي الوطني مما يؤثر على استقلاليته بالإضافة إلى إمكانية رئيس الجمهورية في عرقلة مسار النص القانوني بطلب مداولة ثانية أو عدم إصداره للنص التشريعي في الأجل المحدد ،هذه الحالة التي لم ينص على إمكانية حدوثها المؤسس الدستوري .

وصولاً إلى تحكمه في الرقابة الدستورية و استئنائه بسلطة التشريع على المستوى الخارجي، ولعل هذا كله راجع إلى المكانة المتميزة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري باعتباره حامي الدستور و يستمد سلطته من طرف الشعب الذي انتخبه.

و إذا سلمنا بالطرح القائل أن تراجع دور البرلمان في المجال التشريعي و الرقابي راجع إلى أسباب ذاتية تتعلق بالبرلمان نفسه بفعل نقص تكوين أعضائه و سيطرة الأغلبية البرلمانية وتقاعص دور البرلمان في المجالين التشريعي و الرقابي و إتباع سياسة التموقع بالنسبة للحكومة ألم يكن الأجدر بالمؤسس الدستوري:

- تنظيم العلاقة بين السلطتين بقواعد دستورية صارمة تحد من التدخل المفرط للسلطة التنفيذية في المجال و الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان.
- تعديل قانون الانتخابات ،و اشتراط كفاءة معينة للمترشحين للانتخابات تشريعية .
- إعطاء ضمانات أكثر لأعضاء البرلمان حتى يستطيعوا ممارسة الآلية الرقابية على أكمل وجه لاسيما الرقابة المالية و الرقابة على السياسة الخارجية.
- إعطاء حظوظ أوسع للمعارضة البرلمانية لمواجهة الأغلبية الحزبية وهذا ما تفتن إليه المؤسس الدستوري لسنة 2016 بانتظار تجسيد في أرض الواقع.
- بالإضافة إلى الدور الذي يلعبه الرأي العام بشكل سلبي خاصة فيما يخص مراقبة ممثليهم في البرلمان.

وفي الأخير نستطيع القول أن المؤسس الدستوري ساهم في اضمحلال الدور التشريعي الممنوح للبرلمان لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و لى سلطة تشريعية موازية لسلطة البرلمان إن لم نقل أنها تسمو عليها و أصبحت العلاقة بين السلطتين علاقة خضوع و إذعان وهذا ما يؤدي بنا إلى طرح التساؤل عن جدوى نص المادة 98 من تعديل 1996 المعدلة بنص المادة 112 من تعديل 2016 في ظل التراجع المهيمن لصلاحيات البرلمان في المجال التشريعي والرقابي في ظل هيمنة السلطة التنفيذية الذي أدى بدوره إلى انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان.

كان على المؤسس الدستوري تعديل نص المادة 112 لتصبح "يمارس السلطة التشريعية لكل من رئيس الجمهورية و الحكومة ولهما كامل السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه" أو إنشاء غرفة ثالثة في البرلمان متمثلة في رئيس الجمهورية.

وللأسف هذا واقع النظام القانوني الجزائري.

قائمة المصادر و المراجع :

أولا-الكتب:

- 01-الطعان عبد الرضا حسين،تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة،منشورات جامعة قار يونس،دار الكتب الوطنية،بن غازي ليبيا ،2001.
- 02-البنا محمد عاطف ،الوسيط في النظم السياسية ،الطبعة الثانية ،دار الفكر العربي،القاهرة ،1994.
- 03-المسماري عبد الكريم بوزيد ،دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدات الدولية ،دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية ،2009.
- 04-الدباس محمد علي ،السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية ،دراسة مقارنة ،وزارة الثقافة الأردن ،2008.
- 05-أيمن محمد شريف ،الازدواج الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة -دراسة تحليلية ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،2005.
- 06- بلحاج صالح ،المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2010.
- 07-بوقفة عبد الله ،أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستور الجزائري -دراسة مقارنة-دار هومة للطباعة و النشر ،الجزائر،2002.
- 08-بوقفة عبد الله ،الدستوري الجزائري نشأة فقها تشريعا القانون الدستوري للجمهورية الطبعة الثالثة ،دار الهدى عين ميلة ،الجزائر ،2005.

09-جوادي الياس ،رقابة دستورية القوانين -دراسة مقارنة،منشورات الحلبي الحقوقية ،لبنان ،2009 .

10-عباس عمار ،الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستور الجزائري،دار الخلدونية ،الجزائر ،دون سنة نشر .

11-عقيلة خرباشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ،دار الخلدونية ،الجزائر ،2010.

12-مصطفى ابوزيد الفهمي ،النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ،نشأة المعارف الإسكندرية ،ص1999 .

ثانيا-الرسائل و المذكرات الجامعية:

أ- الرسائل الجامعية:

01-بوغزالة محمد ،التنازع بين المعاهدات الثنائية و القانون في المجال الداخلي أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون ،جامعة الجزائر ،1996.

02-رابحي حسين ،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ،أطروحة دكتوراه في القانون ،جامعة الجزائر ،2005/2006.

03-لوناسي جقيقة ،السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ،أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ،كلية الحقوق ،جامعة مولود معمّر ،تيزي وزو ،2007.

04-نبالي فطة ،دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق و الحريات العامة مجال ممدود وحول محدود ،رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم -تخصص قانون ،كلية الحقوق ،مولود معمري ،تيزي وزو ،2010.

ب-المذكرات الجامعية:

01-بركات أحمد ،الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،جامعة بوبكر بلقايد ،تلمسان ،2008،2007.

02-بلطرش مایسة ،العهدة الرئاسية و الدساتير الجزائري،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،جامعة الجزائر ،2000.

03-بن زطة براهيم ،السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ،مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص دولة و مؤسسات ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،قسم الحقوق ،جامعة المسيلة ،سنة 2016/2015.

04-بوسالم دنيا ،الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ،مذكرة ما يشار في الحقوق ،فرع قانون إداري ومؤسسات دستورية ،جامعة عنابة ،2006.

05-مزنياني حميد ،عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ،جامعة تيزي وزو،2011 .

06-مزنياني لونس ،انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في الدستور الجزائري لسنة 1996 ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام (فرع تحولات الدولة) جامعة مولود معمري تيزي وزو ،الجزائر،2011.

ثالثا-المقالات و الندوات:

أ/المقالات:

- 01-الشروع في مناقشة القانون العضوي 02/99 بمجلس الأمة / الإذاعة الجزائرية 21 شارع الشهداء يوم 2016/07/14.
- 02-بوشعير سعيد ،التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلال المجلس الشعبي الوطني ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ،العدد الأول ،1988 .
- 03-إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان الجزائري ،مجلة الفكر البرلمان ،عدد 03،سنة 2003،ص ص 68-30.
- 04-شيهوب مسعود ،المبادرة بالقوانين بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني ،النائب،عدد02 ،2003،ص ص 09-13..

ب-الندوات :

- 01-بوسلطان محمد،علاقة الحكومة بالبرلمان ،وقائع الندوة الوطنية ،نزل الأوراس يومي 23-24 أكتوبر 2000 ،الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.
- 02-شريط أمين ،علاقة الحكومة بالبرلمان ،الندوة الوطنية ،يومي 23-24 أكتوبر 2000 نشرية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،نزل الجزائر ،دار هومة للنشر و الطباعة ،دون سنة نشر .

رابعاً - المحاضرات:

-ذبيح حاتم ،محاضرات في مقياس القانون البرلماني -جامعة المسيلة،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،قسم الحقوق ،سنة 2014/2015 .

خامساً-النصوص القانونية:

أ/الداستير :

01-دستور 1989/02/23 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 1989/02/28 ، ج ر ، رقم 09 ، المؤرخة في : 1989/03/01 .

02-التعديل الدستوري لسنة 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي ، رقم 438-96، المؤرخ في 1996/12/07 ، الجريدة الرسمية رقم 76 ، الصادرة في 1996/12/08 .

03-التعديل الدستوري لسنة 2016 ، الصادر بموجب قانون 16-01، المؤرخ في 2016/03/06 ، المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 2016/07:038.

ب-المعاهدات:

01-اتفاقية فينا حول قانون المعاهدات ، المبرمة يوم 23 ماي 1969 .

ج-النصوص التشريعية:

• القوانين العضوية:

01-القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999،المحدد والمنظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة ،الجريدة الرسمية ،عدد رقم 15 ،الصادرة بتاريخ في 09 مارس 1999.

02-القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات ،المؤرخ في 02 يناير 2012 ،الجريدة الرسمية ،عدد رقم 01 المؤرخة في 14 يناير 2012 .

• القوانين العادية:

01-قانون 17/84،المؤرخ في :1984/07/07، ج ر،العدد 28 ،الصادرة في 1984/04/28 المعدل و المتمم بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 ،ج ر ،عدد 02 ،الصادرة بتاريخ :1988/01/13 ،المعدل والمتمم بالقانون 24/89،المؤرخ في 1989/12/31 ،ج ر ،عدد 01 الصادرة بتاريخ :1989/01/03 .

02-أمر رقم 01/12 ،يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان المؤرخ في 2012/02/13 ، الجريدة الرسمية ،العدد 08 المؤرخة في 2013/02/13.

03-مرسوم 222/87 ،مؤرخ في 13 أكتوبر 1987 ،يتضمن الانضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فينا ،المبرمة في 23 ماي 1969،ج ر رقم 42 لسنة 1987.

04-المرسوم التنفيذي، رقم 04/98، مؤرخ في 17/01/1998 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ، جر ، عدد 04 ، المؤرخة في 28/01/1998

05-النظام المحدد لقواعد و إجراءات عمل المجلس الدستوري ، مؤرخ في 28/06/2000 ، ج ر ، عدد 48 ، مؤرخ في 06 أوت 2000 ، معدل و متمم بموجب المداولة ، المؤرخة في 14/01/2009 ، ج ر ، عدد 15 ، مؤرخة في 18/01/2009 .

06-المرسوم الرئاسي رقم: 92/12 ، المؤرخ في 04/01/1992 ، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية ، عدد 02 ، مؤرخ في 05/01/1992 .

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
	الشكر والعرفان
4-1	مقدمة
5	الفصل الأول: سيادة البرلمان في المجال التشريعي و الرقابي.
06	المبحث الأول: نظام الغرفتين كآلية لتجسيد السيادة البرلمانية في العمل التشريعي
07	المطلب الأول: ظهور الازدواجية التشريعية في الجزائر ومدى ملائمتها .
07	الفرع الأول: أسباب اعتناق المشرع الجزائري لنظام الغرفتين.
12	الفرع الثاني :مدى ملائمة تأسيس مجلس الأمة.
15	المطلب الثاني:تشكيل البرلمان الجزائري (هيكلية الغرفتين)
15	الفرع الأول:تشكيل المجلس الشعبي الوطني.
17	الفرع الثاني :تشكيلة مجلس الأمة.
19	الفرع الثالث :المركز القانوني لأعضاء البرلمان و القواعد الخاصة بممارسة النيابة.
25	المبحث الثاني :الدور التشريعي الممنوح للبرلمان.
25	المطلب الأول:البرلمان الجزائري هيئة أساسية في التشريع.
26	الفرع الأول :نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان.
31	الفرع الثاني :إجراءات وضع القوانين العضوية و مكانتها القانونية.
35	المطلب الثاني :المسار التشريعي للبرلمان الجزائري.
35	الفرع الأول :عملية إعداد النص التشريعي و إقراره.
46	الفرع الثاني:إصدار النص التشريعي.
49	المبحث الثالث:الدور الرقابي للبرلمان الجزائري.
50	المطلب الأول :الآليات الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.

50	الفرع الأول :الموافقة على مخطط عمل الحكومة:
51	الفرع الثاني :بيان السياسة العامة.
51	المطلب الثاني :آليات الرقابة التي لا ترتب مسؤولية الحكومة
54	الفرع الأول :الاستجواب.
55	الفرع الثاني :الأسئلة.
60	الفصل الثاني :حدود سيادة البرلمان في ظل تزايد نفوذ السلطة التنفيذية.
61	المبحث الأول :تعزيز وجود الحكومة في المجال التشريعي.
61	المطلب الأول :تفوق الحكومة في المجال التشريعي
61	الفرع الأول :تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين.
67	الفرع الثاني : تواجد الحكومة في دراسة و مناقشة القانون.
72	المطلب الثاني :أولوية الحكومة على البرلمان في الإجراءات التشريعية.
72	الفرع الأول :التنظيم الحكومي للنشاط البرلماني.
75	الفرع الثاني :الدور الثانوي للبرلمان في ضبط جدول الأعمال.
79	المبحث الثاني :هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي.
79	المطلب الأول :الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية
80	الفرع الأول:التشريع عن طريق الأوامر
83	الفرع الثاني :التشريع بأوامر في المجال المالي .
86	المطلب الثاني :استثناء رئيس الجمهورية بسلطة التشريع في الظروف الغير العادية.
86	الفرع الأول:تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية .
91	الفرع الثاني :غياب الدور التشريعي للبرلمان في الحالات الاستثنائية .
95	المطلب الثالث :سمو التشريع الرئاسي عن التشريع البرلماني.

95	الفرع الأول :الاستفتاء كآلية لتجاوز البرلمان.
97	الفرع الثاني :الحق في تعديل الدستور
101	المبحث الثالث:عدم فعالية البرلمان في الرقابة المالية و الرقابة على السياسة الخارجية.
101	المطلب الأول:الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية.
102	الفرع الأول : آليتا قانون المالية التكميلي و تحويل الاعتمادات
104	الفرع الثاني:انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة.
107	المطلب الثاني :الرقابة على السياسة الخارجية.
107	الفرع الأول :المعاهدات مجال خاص لرئيس الجمهوري.
110	الفرع الثاني -قصور الدور الرقابي للبرلمان على المعاهدات الدولية.
113	خاتمة
117	قائمة المراجع
124	فهرس



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

